Diario Oficial de la Unión Europea

C 429

Edición en lengua española

Comunicaciones e informaciones

63.º año

11 de diciembre de 2020

Sumario

I *Resoluciones, recomendaciones y dictámenes*

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

554.º pleno del Comité Económico y Social Europeo, 16.9.2020 – 18.9.2020

2020/C 429/01 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El mercado único digital: tendencias y perspectivas para las pymes» (Dictamen de iniciativa) . . . 1

2020/C 429/02 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Medidas efectivas y coordinadas de la UE para luchar contra el fraude fiscal, la elusión fiscal, el blanqueo de capitales y los paraísos fiscales» (Dictamen de iniciativa) . . . 6

2020/C 429/03 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El Estado de Derecho y su impacto en el crecimiento económico» (Dictamen de iniciativa) . . . 16

2020/C 429/04 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La protección de los menores migrantes no acompañados en Europa» (Dictamen de iniciativa) . . . 24

2020/C 429/05 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La contratación pública como instrumento para crear valor y dignidad en el trabajo de los servicios de limpieza y gestión de edificios» (Dictamen de iniciativa) . . . 30

2020/C 429/06 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La minería digital en Europa: nuevas soluciones para la producción sostenible de materias primas» (Dictamen de iniciativa) . . . 37

2020/C 429/07 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Hacia un compromiso estructurado de la juventud en favor del clima y la sostenibilidad en el proceso decisorio de la UE» (Dictamen de iniciativa) . . . 44

2020/C 429/08 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Hacia una estrategia de la UE sobre el consumo sostenible» (Dictamen de iniciativa) . . . 51

ES

2020/C 429/09 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Un enfoque integrado para las zonas rurales de la UE, con especial hincapié en las regiones vulnerables» (Dictamen de iniciativa) 60

2020/C 429/10 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Compatibilidad de la política comercial de la UE con el Pacto Verde Europeo» (Dictamen de iniciativa) 66

2020/C 429/11 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Energía: una participación de las mujeres en pie de igualdad en el Siglo XXI» (Dictamen de iniciativa) 77

2020/C 429/12 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Entre una superred transeuropea y las islas energéticas locales: la combinación adecuada de soluciones descentralizadas y estructuras centralizadas para una transición energética económica, social y ecológicamente sostenible» (Dictamen de iniciativa) 85

2020/C 429/13 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Acceso universal a una vivienda digna, sostenible y asequible a largo plazo» (Dictamen de iniciativa) 93

2020/C 429/14 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El futuro del transporte aéreo en la UE durante y después de la crisis del coronavirus» (Dictamen de iniciativa) 99

2020/C 429/15 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La UE y África – Hacer realidad una asociación para el desarrollo en condiciones de igualdad basada en la sostenibilidad y los valores comunes» (Dictamen de iniciativa) 105

2020/C 429/16 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Contribución de la sociedad civil a la agenda verde y al desarrollo sostenible de los Balcanes Occidentales como parte del proceso de adhesión a la UE» (Dictamen de iniciativa) 114

2020/C 429/17 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Mercados del carbono: urgencia, estructuración y retos del sector industrial europeo» (Dictamen de iniciativa) 122

2020/C 429/18 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Fortalecer las empresas sociales sin ánimo de lucro como pilar esencial de una Europa social» (Dictamen exploratorio) 131

2020/C 429/19 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Diligencia debida obligatoria» (Dictamen exploratorio) 136

2020/C 429/20 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Revisión de la Agenda Territorial de la UE, la Carta de Leipzig y la Agenda Urbana para la UE» (Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia alemana) 145

2020/C 429/21 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de la política estructural y de cohesión de la UE para impulsar la transformación de la economía de manera innovadora e inteligente» (Dictamen exploratorio) 153

2020/C 429/22 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Salarios mínimos dignos en toda Europa» (Dictamen exploratorio solicitado por el Parlamento Europeo/Consejo) 159

2020/C 429/23 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Trabajo digno en la economía de plataformas» (Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia alemana) 173

2020/C 429/24 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Digitalización y sostenibilidad – Situación actual y necesidad de intervenir desde una perspectiva de la sociedad civil» (Dictamen exploratorio) . 187

2020/C 429/25 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Cadenas de suministro sostenibles y trabajo digno en el comercio internacional» (Dictamen exploratorio) 197

III *Actos preparatorios*

Comité Económico y Social Europeo

554.º pleno del Comité Económico y Social Europeo, 16.9.2020 – 18.9.2020

2020/C 429/26 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una estrategia para las pymes en pro de una Europa sostenible y digital» *[COM(2020) 103 final]* . . 210

2020/C 429/27 Dictamen del Consejo 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 — El turismo y el transporte en 2020 y en adelante» *[COM(2020) 550 final]* 219

2020/C 429/28 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 – Revisión de la gobernanza económica – Informe sobre la aplicación de los Reglamentos (UE) n.º 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 y 473/2013 y sobre la idoneidad de la Directiva 2011/85/UE del Consejo» *[COM(2020) 55 final]* . . . 227

2020/C 429/29 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados» *[COM(2020) 450 final – 2018/0196 (COD)]* y sobre la «Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión» *[COM(2020) 452 final – 2018/0197 (COD)]* 236

2020/C 429/30 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el instrumento de préstamo al sector público en el marco del Mecanismo para una Transición Justa» *[COM(2020) 453 final - 2020/0100 (COD)]* y sobre la «Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo de Transición Justa» *[COM(2020) 460 final - 2020/0006 (COD)]* 240

2020/C 429/31 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo Plus (FSE+)» *[COM(2020) 447 - 2018-206-COD]* 245

2020/C 429/32 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de un programa de acción de la Unión en el ámbito de la salud para el período 2021-2027 y por el que se deroga el Reglamento n.º 282/2014 ("programa La UE por la Salud")» *[COM(2020) 405 final – 2020/0102 (COD)]* 251

2020/C 429/33 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 de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 – Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas» *[COM(2020) 380 final]* 259

2020/C 429/34 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 "de la granja a la mesa" para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente» *[COM(2020) 381final]* 268

2020/C 429/35 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión 2003/17/CE del Consejo en lo que atañe a la equivalencia de las inspecciones sobre el terreno realizadas en Ucrania relativas a los cultivos productores de semillas de cereales y la equivalencia de las semillas de cereales producidas en Ucrania» *[COM(2020) 137 final – 2020/0053 (COD)]* 276

2020/C 429/36 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) 2019/833 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, por el que se establecen medidas de conservación y ejecución aplicables en la zona de regulación de la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste» *[COM(2020) 215 final – 2020/95(COD)]* 279

2020/C 429/37 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 – Despliegue seguro de la 5G en la UE – Aplicación de la caja de herramientas de la UE» *[COM(2020) 50 final]* 281

2020/C 429/38 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una Estrategia Europea de Datos» *[COM(2020) 66 final]* 290

2020/C 429/39 Dictame del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se otorgan poderes a Francia para negociar un acuerdo por el que se complete su Tratado bilateral con el Reino Unido relativo a la construcción y la explotación por concesionarios privados de una conexión fija a través del canal de la Mancha» *[COM(2020) 622 final - 2020/0160 (COD)]* 296

2020/C 429/40 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica la Directiva (UE) 2016/798 en lo que respecta a la aplicación de las normas de seguridad e interoperabilidad ferroviarias en la conexión fija a través del canal de la Mancha» *[COM(2020) 623 final - 2020/0161 (COD)]* 297

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

554.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, 16.9.2020 – 18.9.2020

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El mercado único digital: tendencias y perspectivas para las pymes»

(Dictamen de iniciativa)

(2020/C 429/01)

Ponente: **Pedro ALMEIDA FREIRE**

Decisión del Pleno	30.3.2017
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	4.9.2020
Aprobado en el pleno	18.9.20
Pleno n.º	554
Resultado de la votación	220/0/0
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El Comité Ecoonómico y Social Europeo (CESE) presta una especial atención al impacto de la tecnología digital en las pequeñas y medianas empresas (pymes) de Europa. No en vano, los veinticinco millones de pymes son la columna vertebral de la economía de la Unión Europea (UE). Emplean a alrededor de cien millones de personas, representan más de la mitad del PIB de Europa y desempeñan una función clave al aportar valor añadido a todos los sectores de la economía.

1.2. El CESE comprobó, durante las audiencias organizadas en varios países seleccionados en relación con el Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI) correspondiente a 2019 (Bélgica, Alemania, Portugal y Rumanía), que numerosas pymes europeas —en particular las microempresas y las pequeñas empresas (93 % de las empresas de Europa)— han tardado en adoptar soluciones digitales. Aquellas que sí dieron el paso le hicieron saber que encontraron numerosos obstáculos que entorpecieron su despliegue.

1.3. El CESE recomienda hacer todo lo posible para eliminar el primer obstáculo derivado de la ausencia de una cobertura de banda ancha óptima en el territorio.

1.4. Señala, asimismo, que las necesidades de formación en tecnologías digitales de las pymes en ámbitos como la ciberseguridad, la inteligencia artificial o la cadena de bloques son cruciales o, cuando menos, urgentes. El CESE recomienda, a tal efecto, que los sistemas de enseñanza escolar ofrezcan clases obligatorias sobre tecnologías digitales y que las pymes puedan disfrutar de cursos de formación sobre estas herramientas. Además, hay que apoyar y fomentar en mayor medida una formación continua adecuada y asequible destinada a los trabajadores por cuenta propia, los directivos de pymes y sus empleados.

1.5. El CESE aboga por una coordinación fiscal nacional adecuada, pues su falta genera costes proporcionalmente más importantes para las pymes que para las grandes empresas de la mitad de los países cuyos casos se analizaron y dificulta las operaciones transfronterizas. De hecho, garantizar una competencia leal entre las pymes y las grandes empresas es fundamental para el correcto funcionamiento del mercado interior.

1.6. El CESE desea que se supriman las disparidades legislativas y el exceso de reglamentación, normas y etiquetas: son importantes obstáculos para la expansión digital y transfronteriza de las pymes, pues generan costes de cumplimiento y gastos salariales y de asesoramiento especializado externo que afectan negativamente a su crecimiento.

1.7. El CESE considera que el acceso de las pymes a la financiación es prioritario para apoyar las inversiones que estas empresas realizan con el objetivo de adaptarse a la digitalización de la sociedad, el comercio y los modos de consumo, así como a la internacionalización del comercio. También observa que las pymes de Europa y los centros de innovación digital financiados por la Unión Europea no conocen ni utilizan suficientemente la «Entreprise Europe Network» (EEN). El refuerzo del diálogo y la cooperación entre la red EEN y las organizaciones de pymes incrementaría la eficacia del sistema.

2. **Impacto de la tecnología digital en las pymes**

2.1. Cuando se publicó el Índice de la Economía y la Sociedad Digitales correspondiente a 2020, el 11 de junio de 2020, la vicepresidenta ejecutiva de la Comisión Europea, Marghrete Vestager, declaró: «Esta crisis del coronavirus ha demostrado hasta qué punto resulta crucial para los ciudadanos y las empresas estar conectados y poder interactuar entre sí en línea» ([1]).

2.2. El comisario europeo de Mercado Interior, Thierry Breton, añadió lo siguiente: «Los datos que publicamos (del DESI) ([2]) demuestran que la industria está recurriendo más que nunca a las soluciones digitales. Debemos velar por que esto también suceda con las pymes y por que las tecnologías digitales más avanzadas se extiendan a toda la economía».

2.3. El CESE también presta una especial atención al impacto de la tecnología digital en las pymes. No en vano, los veinticinco millones de pymes son la columna vertebral de la economía de la UE. Emplean a alrededor de cien millones de personas, representan más de la mitad del PIB de Europa y desempeñan una función clave, al aportar valor añadido a todos los sectores de la economía ([3]).

2.4. Las pymes están profundamente integradas en el tejido económico y social de Europa. Son, además, muy diversas en cuanto a modelos de negocio, tamaños, edades y perfiles de los empresarios, y se basan en gran variedad de talentos de mujeres y hombres. Abarcan las profesiones liberales —aunque las profesiones liberales reguladas y sujetas a normas específicas de su sector de actividad (farmacéutico, judicial, etc.) no se incluyen como tales en la definición de pyme—, las microempresas, las empresas industriales de gama media, los oficios tradicionales y las empresas emergentes de alta tecnología.

2.5. Consciente del impacto de las tecnologías digitales en las pymes, el CESE apoya el análisis de la Comisión y considera que los tres pilares sobre los que se fundamenta el enfoque de la Estrategia para las Pymes en pro de una Europa Sostenible y Digital de la Comisión ([4]) (desarrollo de capacidades y apoyo a la transición hacia la sostenibilidad y la digitalización, reducción de la carga normativa y mejora del acceso al mercado y a la financiación) son, en efecto, prioritarios. El CESE hace hincapié en que las pymes necesitan ayuda financiera inmediata, ya que han sido muy afectadas por el impacto económico de la pandemia de COVID-19 y, por lo tanto, sus trabajadores tienen más probabilidades de perder su empleo.

A este respecto, el CESE lamenta que el Plan de recuperación para Europa destinado a reparar los daños económicos y sociales causados por la pandemia de COVID-19, adoptado por el Consejo Europeo extraordinario de los días 17 a 21 de julio de 2020, se limite a 750 000 millones de euros y que los 27 Estados miembros hayan ajustado a la baja sus ambiciones, especialmente en el ámbito digital, para obtener el apoyo de los países denominados «frugales», ya que ello repercutirá en el apoyo financiero para la digitalización de las pymes.

([1]) Comunicado de prensa de la Comisión Europea, 11 de junio de 2020, Bruselas.
([2]) Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI).
([3]) COM(2020) 103 final.
([4]) Véase la nota pie de página 3.

2.6. El CESE señala que los pilares de la Estrategia para las Pymes en pro de una Europa Sostenible y Digital de la Comisión coinciden con las expectativas expresadas por los representantes de las pymes en las audiencias que el CESE celebró en cuatro países seleccionados a partir del DESI correspondiente a 2019 (Bélgica, Alemania, Portugal y Rumanía) para valorar el impacto de las tecnologías digitales en las pymes, antes de que la crisis del coronavirus y la obligación de confinamiento interrumpieran el proceso. Por lo tanto, el CESE no ha podido celebrar la audiencia en Estonia e Irlanda, países seleccionados por ocupar los puestos más altos en la clasificación del DESI correspondiente a 2019.

3. **Observaciones generales**

3.1. La digitalización es un factor de crecimiento para las pymes (artesanos, comerciantes, profesiones liberales, proveedores de servicios, etc.). Internet influye en más de la mitad de las ventas minoristas en Europa, ya se trate de ventas en línea o de ventas realizadas en la propia tienda tras una búsqueda en línea (actividad conocida como «ROPO» por sus siglas en inglés: búsqueda online, compra offline) ([5]).

3.2. El desarrollo de las páginas web, las redes sociales, la mercadotecnia digital o los programas de gestión de la relación con los clientes (CRM) favorecen el desarrollo de «pymes digitalizadas». Los paquetes de software y los programas de análisis de datos también contribuyen a optimizar los procesos empresariales. El CESE observa, a este respecto, que la existencia de programas de formación debería permitir a los usuarios, incluidos los directivos de pymes, aprender a utilizar estas herramientas.

3.3. La digitalización también puede resultar disruptiva y conllevar cambios radicales. La innovación «disruptiva», innovación «de ruptura», es un proceso de transformación de un mercado desencadenado por los desafíos de la tecnología digital. La disrupción transforma un mercado abriéndolo al máximo y permite a nuevos agentes captar («desviar») volumen de negocio en las cadenas de valor tradicionales.

3.4. Por ejemplo, la relación de confianza y proximidad entre una pyme y su clientela puede dar la impresión de que la actividad de la pyme está protegida frente a la penetración de la tecnología digital. Sin embargo, la experiencia demuestra que esta relación de proximidad con el cliente no constituye, en modo alguno, una garantía de protección. Lo cierto es que los consumidores están dispuestos a decantarse por otras ofertas si estas resultan más prácticas y ventajosas ([6]).

3.5. En la economía digital, la protección jurídica del consumidor no afecta a su comportamiento. Una oferta digital dirigida a un consumidor acostumbrado a un servicio desmaterializado, accesible y fácil de utilizar, que incluya una protección jurídica que preserve sus intereses pero que sea menos cómoda de utilizar, no tendrá repercusión alguna en su comportamiento ([7]).

3.6. El discurso positivo, incluso retórico, sobre la disrupción digital suele estar centrado en las grandes empresas dotadas de recursos suficientes para invertir en investigación e innovación y en mercadotecnia. Sin embargo, este discurso omite que la disrupción digital puede afectar, por ejemplo, a determinadas profesiones liberales, muy fragmentadas por naturaleza y que con frecuencia carecen de un presupuesto destinado a la investigación y la innovación. Solo pueden acceder a soluciones digitales ya existentes en el mercado, no desarrollarlas por sí mismas, y son, de hecho, más vulnerables a la digitalización de su actividad.

3.7. El espacio digital también destruye algunas ilusiones de las pymes. El hecho de prestar servicios reducidos y restringidos a una determinada zona geográfica con un potencial de desarrollo también limitado puede llevar a estas empresas a creer equivocadamente que la mutación ocasionada por la era digital no les afecta. La realidad, no obstante, demuestra lo contrario. Parece, por ejemplo, que la oferta del sector de la hostelería no se puede deslocalizar. Sin embargo, las plataformas de reservas han logrado acaparar una parte significativa del valor en cuestión, hasta el punto de que los representantes del sector de la restauración y la hotelería afirman que habrían debido anticiparse y crear su propia plataforma para conservar el control sobre las reservas y así no encontrarse en tal situación de dependencia frente a agentes externos al sector ([8]).

3.8. Por añadidura, la disrupción digital conlleva una redistribución del trabajo. Cabe citar, en este punto, varios ejemplos extraídos de las profesiones liberales: en el ámbito de la auditoría y la contabilidad, cada vez es más frecuente que sean los propios clientes quienes lleven a cabo la introducción de los datos contables, una labor muy manual, lo que reduce el trabajo de ejecución de los expertos contables y sus márgenes, sin olvidar que surgen competidores que ofrecen contabilidad en línea.

([5]) Forrester, European Cross-Channel Retail Sales Forecast, de 2015 a 2020. https://www.forrester.com/report/European+CrossChannel+Retail+Sales+Forecast+2015+To+2020/-/E-RES115375.

([6]) Los negocios de alquiler de DVD, debilitados por el auge del vídeo a la carta (VOD) y de las descargas, son un claro ejemplo de esta fragilidad. La aparición de agentes como Amazon, que ofrece por el mismo precio una entrega a domicilio fiable y rápida a partir de la venta por catálogo, ha llevado a muchos consumidores a priorizar las compras en línea, aunque sigan paseando por las librerías durante su tiempo de ocio.

([7]) *Le numérique déroutant*. Estudio de BPI France Le Lab, 19 de febrero de 2015.

([8]) Estudio de BPI France Le Lab, citado anteriormente.

3.9. Si bien el riesgo generado por la redistribución del trabajo en la profesión notarial es menor, parte de las actividades de los notarios pueden ser realizadas por terceros, de ahí que algunas empresas emergentes ya propongan crear testamentos legalmente válidos por setenta euros ([9]).

3.10. La redistribución del trabajo también afecta al sector médico: existen páginas web de petición de citas en línea o que ofrecen servicios de telemedicina para cubrir las zonas que carecen de una cobertura adecuada.

3.11. También sucede que algunas plataformas de colaboración con una finalidad comercial desconocen las exigencias que deben respetar en aplicación de las legislaciones europea y nacional, como por ejemplo la obligación de registrar las sociedades o los requisitos en materia de seguros obligatorios, de salud y de seguridad, de protección de los trabajadores, los consumidores, etc.

3.12. En vista de todos estos grandes cambios económicos y sociales, parece, asimismo, que los desafíos de la digitalización deberían ser un punto permanente en el diálogo social.

3.13. Las pymes constituyen una categoría heterogénea de agentes económicos que van desde el panadero hasta el farmacéutico, pasando por las profesiones liberales, lo que implica que la política relativa al desarrollo de capacidades y el apoyo a la digitalización de las pymes debe ser inclusiva y de fácil aplicación por parte de estas, y que su cumplimiento no debe generarles costes adicionales desproporcionados ni ralentizar su actividad principal.

3.14. Las necesidades de las pymes, sin embargo, no se limitan a una legislación inteligente e inclusiva, sino que se extienden al desarrollo de capacidades y la formación continua y se basan en una nueva visión de la empresa. Y es que la transformación digital de las pymes también afecta a la organización y a la cultura empresarial. Pese a todo, numerosos directivos de pymes no hacen de la transformación digital una estrategia para sus empresas. La digitalización no consiste en herramientas y procesos digitales, es una nueva forma de aportar valor añadido adaptando el modelo de negocio al contexto digital, cuya iniciativa depende del directivo correspondiente.

3.15. Además, las pymes se enfrentan a numerosos obstáculos en términos de acceso a la financiación, a una formación asequible y al apoyo a la internacionalización. La Red Europea para las Empresas, que se dedica a la innovación y a la internacionalización de las empresas y ofrece a las pymes un servicio de información, asesoramiento en derecho europeo y apoyo, no es muy conocida sobre el terreno. Los centros de innovación digital financiados por la Unión Europea (por ejemplo, los European Digital Innovation Hubs gestionados por Innoviris en Bruselas ([10])) también contribuyen a apoyar la digitalización de las pymes mediante la formación y la financiación, y a desarrollar una cultura empresarial digital. No obstante, un refuerzo del diálogo, del análisis de las necesidades de las pymes y de la cooperación entre la red EEN y las organizaciones de pymes incrementaría la eficacia del sistema.

4. **Observaciones específicas**

4.1. El presente Dictamen se basa, en parte, en las conclusiones de las audiencias organizadas entre julio de 2019 y el primer trimestre de 2020 con interlocutores sociales, federaciones de pymes, asociaciones de consumidores y entes públicos, entre otros, en cuatro Estados miembros: Alemania, Bélgica, Portugal y Rumanía. Estonia e Irlanda, que también habían sido seleccionados, no pudieron participar en las audiencias debido a la crisis del coronavirus.

4.2. El CESE señala que el objeto de las audiencias realizadas en los citados países era apoyar y alimentar con testimonios «directos» las iniciativas y las políticas europeas relativas a la integración de la tecnología digital por las pymes.

4.3. Con el fin de evaluar el impacto de la tecnología digital en las pymes, el CESE ha seleccionado entre los cinco indicadores del DESI ([11]):

— la integración de la tecnología digital en su dimensión comercial, que incluye, a su vez, tres indicadores que el CESE ha considerado pertinentes, a saber, el porcentaje de pymes que realiza operaciones comerciales en línea, el volumen de negocios de las pymes derivado del comercio en línea y el porcentaje de pymes que realiza operaciones comerciales transfronterizas en línea (comercio electrónico).

4.4. De los países seleccionados por el CESE en función del indicador anteriormente citado del DESI correspondiente a 2019, Irlanda y Estonia encabezan la clasificación en términos de comercio electrónico e integración de la tecnología digital en su dimensión comercial, seguidos por Bélgica, que también está por encima de la media.

4.5. Alemania se sitúa en la media y Portugal por debajo de la media. Rumanía se encuentra en la cola del pelotón.

([9]) https://testamento.fr/fr/.
([10]) Programa Europa Digital 2021-2027.
([11]) La conectividad, el capital humano, la utilización de internet, la integración de la tecnología digital y los servicios públicos digitales;

4.6. La mayoría de las audiencias (Bélgica, Alemania, Portugal) ponen de manifiesto una cobertura de redes de banda ancha heterogénea: las zonas urbanas disfrutan de buena cobertura, a diferencia de las zonas rurales y periféricas, y la tecnología 4G ni siquiera está disponible en ciertas partes del país (Portugal). No obstante, configurar el futuro digital de Europa y de sus pymes implica desarrollar soluciones digitales a gran escala y garantizar la interoperabilidad de las infraestructuras digitales esenciales. El CESE observa que, en efecto, la conectividad es el pilar esencial de la digitalización de las pymes.

4.7. La formación en materia de tecnologías digitales es una necesidad que señalan todos los interlocutores entrevistados en las audiencias. Por desgracia, la educación y la formación profesional en las tecnologías digitales brillan por su ausencia, lo que impide a las pymes contratar personal competente en este ámbito (Portugal, Rumanía). Ofrecer a los empleados de las pymes cursos digitales para garantizar que adquieran dominio y se mantengan al día en ámbitos como el de la ciberseguridad, la inteligencia artificial o la cadena de bloques, es crucial o, cuando menos, urgente (Bélgica). La situación actual, que se caracteriza por un conocimiento superficial de las herramientas digitales pronto resultará inaceptable (Alemania).

Los trabajadores también necesitan competencias digitales para conservar su puesto de trabajo y tener éxito en un mercado laboral cada vez más digitalizado y con una evolución más rápida (Alemania). De hecho, la digitalización puede llevar a los trabajadores de ciertos sectores fuertemente automatizados a temer perder su empleo (Alemania).

4.8. Las pymes no poseen ni los recursos ni la formación necesarios para gestionar los riesgos derivados de la ciberactividad maliciosa (Bélgica, Alemania). Por ello, ciertas pymes tradicionales dudan de la conveniencia incluso de desarrollar una actividad en línea (Portugal). Aquellas que se han decantado por la digitalización encuentran problemas para aprovechar grandes repositorios de datos que empresas más grandes tienen a su disposición y evitan las herramientas y aplicaciones avanzadas basadas en la IA, por ejemplo, lo que las coloca en una situación desfavorable en términos de competencia frente a las grandes empresas (Alemania). Al mismo tiempo, las pymes de todos los sectores son muy vulnerables a las ciberamenazas y a menudo deben recurrir a expertos externos, lo que genera costes adicionales.

4.9. La ausencia de una coordinación fiscal nacional adecuada genera costes proporcionalmente más importantes para las pymes que para las grandes empresas de la mitad de los países cuyos casos se analizaron (Bélgica, Portugal) y dificulta las operaciones transfronterizas.

4.10. Las disparidades legislativas y el exceso de reglamentación, normas y etiquetas son obstáculos para la expansión digital y transfronteriza de las pymes (Bélgica, Portugal), pues generan costes de cumplimiento y gastos salariales, hasta el punto de que algunas pymes incluso se plantean la posibilidad de deslocalizarse (Bélgica). Por ejemplo, la entrada en vigor del Reglamento general de protección de datos obligó a las pymes a movilizar personal para desarrollar procedimientos internos de tratamiento de los datos de carácter personal, informar a sus clientes, etc.; en ocasiones tuvieron que recurrir a consultores externos, lo que las desvió de su objetivo prioritario, el desarrollo comercial, generó costes y ralentizó su actividad principal (Bélgica).

4.11. El desarrollo digital de las pymes también puede verse obstaculizado por la inercia del legislador nacional: la formación y la educación en la tecnología digital y el apoyo a las pymes en su despliegue digital no se consideran prioridades estratégicas (Rumanía).

4.12. Teniendo en cuenta los riesgos económicos y sociales derivados de la revolución digital, los interlocutores de todos los países cuyos casos se analizaron consideran fundamental que los interlocutores sociales y los representantes de las pymes participen en la elaboración de la legislación que les concierne y en el diálogo social.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Medidas efectivas y coordinadas de la UE para luchar contra el fraude fiscal, la elusión fiscal, el blanqueo de capitales y los paraísos fiscales»

(Dictamen de iniciativa)

(2020/C 429/02)

Ponente: **Javier DOZ ORRIT**

Decisión del Pleno	20.2.2020
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	20.7.2020
Aprobado en el pleno	18.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación	216/2/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 A pesar de los esfuerzos de la UE y muchos gobiernos, de la entrada en vigor de importantes Directivas europeas (Directiva contra el Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo — AMLD, Directiva contra la Elusión Fiscal — ATAD) ([1]) y del programa contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS) de la OCDE, el volumen del fraude y la evasión fiscales y del blanqueo de capitales, así como de la elusión fiscal, sigue siendo muy importante en relación con las finanzas públicas de los Estados europeos.

1.2 El CESE propone impulsar un Pacto europeo para luchar de forma eficaz contra el fraude y la evasión fiscales, la elusión fiscal y el blanqueo de capitales. El CESE hace un llamamiento a la Comisión Europea para que impulse una iniciativa política que involucre a los gobiernos nacionales y a las demás instituciones europeas en la consecución de este objetivo, promoviendo los consensos necesarios para ello y dando participación a la sociedad civil. La cooperación entre los Estados miembros debería ser el pilar principal del Pacto.

1.3 El CESE pide a las instituciones europeas y a los Estados miembros que se doten de los medios financieros y humanos necesarios para una eficaz aplicación de la legislación europea vigente y que alcancen el compromiso de adoptar cuantas nuevas medidas legislativas y administrativas sean necesarias para combatir de una manera efectiva los delitos y malas prácticas fiscales, el blanqueo de capitales y las actividades de los paraísos fiscales. Para ello hay que realizar una evaluación permanente de los resultados de la aplicación de cada medida.

1.4 El CESE considera imprescindible el compromiso de los Estados miembros para poner fin a las formas injustas y perjudiciales de competencia fiscal. Igualmente, se reafirma en lo dicho en el Dictamen del CESE *«Fiscalidad — Votación por mayoría cualificada»* ([2]) en cuanto a la necesidad de impulsar el debate sobre el tránsito progresivo de la unanimidad al voto por mayoría cualificada en las cuestiones fiscales.

1.5 La participación activa de la sociedad civil es fundamental para la creación de una conciencia fiscal ciudadana contra los delitos y malas prácticas y por una fiscalidad justa. Su cooperación ayudará a la consecución del Pacto y a su aplicación. La participación de los empresarios y sus organizaciones es muy importante para el éxito del mismo. Hay que garantizar que las medidas legislativas que se adopten no tengan un impacto indebido en las empresas que cumplen con sus obligaciones fiscales por imponerles una carga administrativa excesiva. Una acción eficaz y urgente contra los delitos y malas prácticas fiscales generará recursos financieros públicos adicionales necesarios para ayudar a financiar los planes de recuperación de la pandemia, la transformación verde y digital de la economía y la construcción del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

([1]) Aquí, y en adelante, se utilizan las siglas en inglés.
([2]) DO C 353 de 18.10.2019, p. 90.

1.6 La digitalización de la economía plantea nuevos retos a las autoridades fiscales, ya que puede crear nuevos métodos de planificación fiscal agresiva, o delitos financieros y malas prácticas. Sin embargo, la digitalización de la economía, a través de una cooperación administrativa más eficiente y el intercambio de datos, también crea nuevas oportunidades para que las autoridades fiscales combatan estas prácticas.

1.7 La mejora de los resultados de la lucha contra estos delitos y malas prácticas requiere reforzar la cooperación política, administrativa, policial y judicial tanto directamente entre los Estados miembros como de estos con la UE, fortalecer las bases legales de esta cooperación y dotar de recursos económicos y humanos suficientes a las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF), las autoridades fiscales, las estructuras europeas de supervisión y los demás agentes de esta lucha.

1.8 Para mejorar la eficacia de las acciones hay que partir de una visión conjunta de estos delitos y malas prácticas, de las conexiones entre ellos y de su relación con la delincuencia económica y financiera y con la corrupción política, así como del papel necesario de los paraísos fiscales en su facilitación y ocultamiento. La erradicación de las actividades delictivas de los paraísos fiscales debería ser un objetivo prioritario de la UE.

1.9 Si esta política es necesaria en cualquier circunstancia, el CESE cree que en la situación derivada de la pandemia de COVID-19 es imprescindible que se convierta en una prioridad política y ética de la Unión, de los gobiernos nacionales y de la sociedad civil europea. Cuando se necesitan tantos recursos financieros públicos para enfrentarse a las consecuencias sanitarias, económicas y sociales de la pandemia es intolerable que una notable cantidad de los mismos se desvíe ilícitamente hacia el lucro privado de unos pocos, perjudicando directamente a la gran mayoría de trabajadores, empresarios, autónomos, personas dependientes y pensionistas que cumplen con sus obligaciones fiscales.

1.10 El CESE apoya el nuevo Plan de acción para una política global de la Unión en materia de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo ([3]) presentado por la Comisión Europea el 7 de mayo de 2020. Cree que sería necesario ponerlo en práctica con urgencia. El Comité sostiene las medidas propuestas para garantizar la aplicación efectiva del actual marco legal de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, el establecimiento de un código normativo único de la UE, la creación de un órgano europeo de supervisión y los demás pilares del Plan. La UE y los Estados miembros deben mantener posiciones comunes en foros internacionales como el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI -OCDE), el G20 y la ONU. El CESE comparte el criterio de la Comisión acerca de que las medidas que se adopten deberán tener en cuenta la legislación europea de protección de datos y la jurisprudencia al respecto del TJE y procurar que comporten la menor carga administrativa y financiera adicional posible a los EEMM y las entidades obligadas.

1.11 El CESE pide a la Comisión Europea que evalúe la lista actual de jurisdicciones no cooperativas y que estudie la posibilidad de establecer criterios adicionales para garantizar que todos los paraísos fiscales figuren en dicha lista. Igualmente, solicita que establezca las medidas adecuadas para que empresas y particulares no puedan realizar transacciones no justificadas con sus instituciones financieras.

1.12 El CESE valora positivamente la introducción de indicadores fiscales en el Semestre Europeo, hace un llamamiento a los Estados miembros para que cumplan lo dicho al respecto en las Recomendaciones Específicas por País y propone a la CE que incluya en el mismo un procedimiento de evaluación de la eficiencia, la equidad, la suficiencia y el correcto funcionamiento de los sistemas fiscales.

1.13 El CESE pide que las Directivas europeas afecten a las obras de arte y demás activos de alto valor, en particular a los depositados en puertos francos y depósitos aduaneros, y que se proceda a la supresión progresiva de los regímenes de ciudadanía o residencia por inversión establecidos en determinados Estados miembros, así como a poner fin a la opacidad de las acciones al portador.

1.14 El CESE considera que debe aplicarse a la evasión fiscal lo establecido en la 5.ª Directiva contra el blanqueo de capitales (AMLD) sobre el registro centralizado y público de los propietarios reales de sociedades y fideicomisos. Por otro lado, pide que se establezcan procedimientos adecuados para facilitar a las pymes el cumplimiento de los requisitos de los registros.

1.15 El CESE apoya una solución global sobre la tributación de las empresas con una presencia digital significativa en el marco de los trabajos de la OCDE, pero si no se llega a un acuerdo antes de terminar 2020, la UE retomaría su iniciativa de impuesto a las grandes empresas digitalizadas.

1.16 Procede reformar la Directiva de lucha contra la elusión fiscal (ATAD) para incluir normas sobre el tratamiento fiscal en relación con las jurisdicciones de baja tributación y sobre la repatriación de dividendos o plusvalías que no hayan tributado en el exterior.

([3]) C(2020) 2800 final.

1.17 Hay que apoyar financiera y técnicamente a las UIF nacionales y promover una estrecha cooperación entre ellas y entre las autoridades fiscales, al igual que entre las policías nacionales y la Europol, en la persecución de los delitos fiscales y financieros.

1.18 El CESE solicita a la Comisión que realice un estudio sobre el papel de las «sociedades fantasma» en relación con el fraude, la evasión y la elusión fiscales y el blanqueo de capitales y que, a la luz de sus conclusiones, se modifiquen la Directiva de lucha contra la elusión fiscal, la Directiva sobre la adecuación del capital y la Directiva contra el blanqueo de capitales para impedir la comisión de delitos y la facilitación de malas prácticas a través de ellas.

1.19 El CESE invita a la CE y a los Estados miembros a estudiar el concepto de imposición mínima efectiva de los beneficios de las empresas y su posible aplicación.

1.20 El CESE propone que los acuerdos comerciales o económicos de la UE incluyan, de acuerdo con los principios y normas de la OMC, un capítulo con cláusulas contra los delitos fiscales, el blanqueo de capitales y la planificación fiscal agresiva y de cooperación entre las administraciones tributarias.

2. **Antecedentes**

2.1 La magnitud, en Europa y en el mundo, del fraude, la evasión y la elusión fiscales y el blanqueo de capitales es muy importante en términos macroeconómicos. Su dimensión transnacional es clara. En su realización desempeñan un papel clave los paraísos fiscales, acogiendo y canalizando capitales procedentes de grandes empresas y fortunas personales que han evadido, o eludido, el pago de impuestos, junto con los que proceden de la corrupción política y económica y de las organizaciones de la economía criminal.

2.2 No hay una definición de paraíso fiscal universalmente aceptada, aunque en todos ellos la fiscalidad es nula o muy reducida y la opacidad sobre clientes y flujos es la norma. Su identificación se realiza a través de listas en las que el carácter no cooperativo deriva de la negativa a proporcionar información a las autoridades fiscales y cooperar con la justicia. Las listas reconocidas son la de la OCDE ([4]) y las dos de la UE: sobre blanqueo de capitales y financiación del terrorismo y sobre evasión y elusión fiscales ([5]). La monografía de *F&D* (FMI) estima que la riqueza privada en centros financieros *off-shore* está comprendida entre 7 y 8,7 billones de USD ([6]) (del 8 % al 10 % del PIB mundial).

2.3 El FMI estima que la evasión fiscal cuesta a los gobiernos unos 3 billones USD al año ([7]). El Parlamento Europeo (PE) calcula que en la UE alcanza la cifra de 825 000 millones EUR ([8]), y el déficit de recaudación del IVA, en su mayor parte debido al fraude, se eleva a unos 147 000 millones EUR anuales, de los cuales 50 000 millones EUR corresponden al «fraude carrusel» transfronterizo ([9]).

2.4 La elusión fiscal no siempre supone una violación de la letra de la ley, pero sí de su espíritu. Los paraísos fiscales reciben del orden de 600 000 millones USD al año de la elusión fiscal en el impuesto de sociedades ([10]). Las pérdidas de la UE se situarían entre los 160 000 y los 190 000 millones EUR anuales ([11]). La elusión fiscal a través de seis Estados miembros perjudica en 42 800 millones EUR los ingresos fiscales de otros veintidós ([12]). *F&D* (FMI) afirma que el 40 % de la inversión extranjera directa (IED) mundial, unos 15 billones USD, se dirige a empresas fantasma (sin ninguna actividad económica), frecuentemente bajo la forma de *holdings* que agrupan a las filiales operativas. La mayoría está radicada en cinco países europeos ([13]).

([4]) En la FATF: High-Risk Jurisdictions solo hay dos Estados (Corea del Norte e Irán). En la FATF: Jurisdictions under Increased Monitoring se incluyen dieciocho países. Ambas están actualizadas a 21 de febrero de 2020.

([5]) En la lista del Reglamento Delegado de la Comisión (UE) 2020/855, de 7 de mayo de 2020 (DO L 195 de 19.6.2020, p. 1), figuran veinte territorios de alto riesgo en relación con el blanqueo y la financiación del terrorismo. La lista revisada de jurisdicciones no cooperativas en relación con la evasión y la elusión recoge doce, a las que se suman otras veinte sometidas a vigilancia.

([6]) Lipton, D.: *Shining a Light*, p. 4; y Shaxson, N.: *Tackling Tax Havens*, p. 7, citando a Zucman G (2017). IMF, *F&D*, septiembre de 2019.

([7]) Bhatt, G.: *Editor's Letter,* IMF. Ibidem, p. 2.

([8]) *Resolución del PE, de 26 de marzo de 2019, sobre delitos financieros y evasión y elusión fiscales*; punto 24.

([9]) PE, Ibidem, pts. 142 y 143.

([10]) Shaxson, N. *Tackling Tax Havens*. IMF, *Ibid*, p. 7.

([11]) PE, Ibidem, pt. 19.

([12]) PE, Ibidem, pt. 328.

([13]) Damgaard, J., Elkjaer, T. Johannesen, N. *The Rise of Phantom Investments*, pp 11-13. IMF, F&D, septiembre de 2019.

2.5 Según la ONU, el blanqueo de capitales supone entre el 2 % y el 5 % del PIB mundial ([14]). Recientes casos como el del Danske Bank (con una estimación inicial de unos 200 000 millones EUR) ([15]), o de Swedbank (37 000 millones EUR) ([16]) muestran las debilidades de la lucha contra el blanqueo, a pesar de las Directivas y del trabajo de las autoridades de control.

2.6 Además del sector financiero, hay otros canales de blanqueo de capitales: mercados de arte, diamantes y metales preciosos; puertos francos, depósitos aduaneros y zonas económicas especiales; etc. Los rápidos cambios tecnológicos proporcionan nuevas vías a través de los activos virtuales y la cadena de bloques (*blockchain*). Lo mismo cabe decir de los procedimientos de evasión y elusión: lavado de dividendos y cupones por transacciones *cum-ex* (55 200 millones EUR); la planificación fiscal agresiva; los convenios secretos entre Estados y empresas multinacionales que reducen sustancialmente sus obligaciones fiscales; o los regímenes de concesión de ciudadanía o residencia a extranjeros a cambio de inversión. El comercio electrónico, la economía de las plataformas y la economía digital en general plantean nuevos riesgos de facilitación de los delitos fiscales y de elusión, así como nuevas oportunidades de rastreo y control.

2.7 La Comisión Juncker desplegó una actividad muy intensa contra los delitos fiscales y la elusión: 26 iniciativas legislativas y 57 de todo tipo. Contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo destacan dos Directivas, la 4.ª y la 5.ª Directiva contra el blanqueo de capitales (2015 y 2018). La última terminó de transponerse en enero de 2020 y aporta mejoras en la identificación de titulares, intercambio de información y colaboración entre las UIF, así como en la extensión del ámbito de las entidades obligadas, a la vez que introduce el control de las monedas virtuales. Los resultados prácticos no son satisfactorios: persisten bastantes insuficiencias y lagunas, aunque la Comisión es muy activa dentro de sus limitadas competencias (Evaluación de 2019) ([17]). Muy recientemente, el Tribunal de Cuentas Europeo ha abierto una auditoría para evaluar la eficacia de la lucha contra el blanqueo en el sector bancario ([18]) y la CE ha demandado a tres Estados miembros ante el TJE por incumplimientos en la aplicación de la 4.ª Directiva contra el blanqueo de capitales ([19]).

2.8 La CE presentó, el 7 de mayo de 2020, un nuevo Plan de acción para una política global de la Unión en materia de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo ([20]) y un Reglamento Delegado ([21]) con la lista de países y jurisdicciones que no colaboran a tales efectos. Partiendo de la evaluación de las divergencias en la aplicación del marco legislativo vigente y de las «graves deficiencias en el cumplimiento de las normas», y manifestando una voluntad de «tolerancia cero con el dinero ilícito en la UE», el Plan se estructura en seis pilares:

— *Garantizar la aplicación efectiva del actual marco, comenzando por la trasposición plena de las Directivas AML.*

— *Establecer un código normativo único mediante una directiva modificada y un reglamento.*

— *Establecer procedimientos y crear un organismo de supervisión de la UE mediante una propuesta legislativa.*

— *Crear un mecanismo de coordinación y apoyo a las UIF y la interconexión de los registros nacionales centrales de cuentas bancarias.*

— *Aplicar el Derecho penal y reforzar el intercambio de información.*

— *Reforzar la dimensión internacional del marco de la UE.*

Cuatro propuestas legislativas se presentarán en el primer trimestre de 2021 para desarrollar estos pilares.

([14]) UN: UNODC Money-Laundering and Globalization.
([15]) PE, Ibidem, pts. 236 y 237.
([16]) PE, Ibidem, pt. 235. *Financial Times*, 23 de marzo de 2020.
([17]) COM(2019) 360 final, 370 final, 371 final y 372 final de 24 de julio de 2019. De particular interés es el COM(2019) 373 final — Informe de evaluación de los recientes supuestos casos de blanqueo de capitales con la implicación de entidades de crédito de la UE.
([18]) El 11 de junio de 2020: https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=53979.
([19]) El 2 de julio de 2020: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1228.
([20]) C(2020) 2800.
([21]) Reglamento Delegado (UE) 2020/855 de la Comisión, de 7 de mayo de 2020.

2.9 El segundo gran campo de actuación de la CE ha sido el de la elusión fiscal, conectado con las iniciativas sobre fiscalidad digital y sobre la base imponible del impuesto de sociedades. Su estrategia ha pretendido lograr una «fiscalidad efectiva» que haga que las multinacionales paguen lo que les corresponde allí donde generan valor, en línea con el plan de acción BEPS de la OCDE, en particular limitando la erosión de la base impositiva del impuesto de sociedades mediante deducciones de intereses, *royalties* y otros beneficios financieros. La principal norma para ello ha sido la Directiva ATAD (2016), modificada en 2017 para incluir las asimetrías híbridas (ATAD 2) ([22]). Todavía no se puede hacer una evaluación de sus resultados. También se ha legislado para facilitar la resolución de conflictos derivados de la doble imposición ([23]). Un nuevo Reglamento sobre controles de entrada y salida de efectivo de la UE fue promulgado en 2018 ([24]).

2.10 La CE ha tenido en cuenta la elusión fiscal en sus iniciativas legislativas sobre fiscalidad digital y sobre la base impositiva del impuesto de sociedades. En 2018 propuso dos Directivas sobre el impuesto de sociedades con una presencia digital significativa y sobre un impuesto sobre los ingresos de las grandes empresas digitales. En 2016 propuso otras dos sobre la base imponible del impuesto de sociedades, haciéndola común —BICIS— y consolidada —BICCIS—. Esta última es muy importante para combatir la elusión fiscal. Las conversaciones simultáneas en el ámbito de la OCDE y la oposición de algunos Estados miembros han retrasado la aprobación de estas Directivas. Ante esta situación, la CE presentó una Comunicación (2019), que propone iniciar un debate para que las decisiones en materia fiscal se adopten por mayoría cualificada.

2.11 La cooperación entre las autoridades fiscales y otras instituciones de los Estados miembros a través del intercambio automático de información fiscal (AEOI ([25])) y la transparencia son fundamentales. Se han aprobado hasta seis Directivas de cooperación administrativa (DCA). Desde la primera, la 2011/16/UE ([26]), hasta la última, la (UE) 2018/822 ([27]), se ha ampliado la obligación de revelar los titulares reales de cuentas, activos financieros y transacciones, y de todos los productos, incluyendo seguros y dividendos. Se ha avanzado en las exigencias de intercambio automático de información sobre acuerdos tributarios (*tax rulings*) y de información financiera de las grandes empresas, país por país (los informes por país o CBCR ([28])). El uso de información financiera y de otro tipo para la persecución penal de los delitos se reguló en la Directiva (UE) 2019/1153 del parlamento Europeo y del Consejo ([29]).

2.12 La Comisión Juncker se enfrentó a los convenios secretos de algunos Estados miembros con empresas multinacionales, por los que estas apenas pagan impuestos en ellos. También ha logrado introducir en el Semestre Europeo indicadores fiscales. Las últimas recomendaciones específicas por país (REP) indican que en algunos de ellos la aplicación de la legislación no es satisfactoria en lo que toca a la planificación fiscal agresiva o la identificación de propietarios reales. La cooperación entre los Estados miembros es muy mejorable. A pesar de algunos progresos, no hay una generalizada reducción de los niveles de fraude, blanqueo y elusión que, en algún caso, como los flujos de capital hacia empresas fantasma, aumentan.

2.13 El CESE ha aprobado en los últimos cinco años veinticinco Dictámenes sobre estas cuestiones. En general, el CESE ha apoyado las medidas propuestas por la Comisión. En algunas ocasiones, ha ido más allá con sus exigencias, en línea con la posición del PE.

3. **Observaciones y recomendaciones generales**

3.1 La crisis de la pandemia de COVID-19, la más grave desde el final de la 2.ª Guerra Mundial, tiene que estar en el centro de cualquier reflexión y propuesta económica y social. En relación con este Dictamen, parece evidente que una drástica reducción del volumen económico de los delitos fiscales y de la elusión fiscal proporcionaría a los Estados, y a la propia UE, una parte de los recursos financieros necesarios para hacer frente al impacto sanitario, económico y social de la pandemia. El CESE considera que la implicación de las instituciones europeas, los gobiernos nacionales y la sociedad civil en la adopción de cuantas medidas sean necesarias para llevar a cabo una acción permanente y eficaz contra los crímenes fiscales y la elusión fiscal es hoy, más que nunca, un imperativo político y moral ineludible. Y una cuestión urgente.

([22]) Directiva (UE) 2016/1164 del Consejo (ATAD) (DO L 193 de 19.7.2016, p. 1) entró en vigor el 1 de enero de 2020 en los Estados miembros que no tenían legislación propia (en 2024 en los demás). La Directiva (UE) 2017/952 del Consejo (ATAD 2) (DO L 144 de 7.6.2017, p. 1) entrará en vigor el 1 de enero de 2022.
([23]) Directiva (UE) 2017/ 1852 del Consejo (DO L 265 de 14.10.2017, p. 1).
([24]) Reglamento (UE) 2018/1672 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 284 de 12.11.2018)..
([25]) En inglés: *Automatic exchange of information* — AEOI.
([26]) Directiva 2011/16/UE del Consejo (DO L 64 de 11.3.2011, p. 1).
([27]) Directiva (UE) 2018/822 (DO L 139 de 5.6.2018, p. 1).
([28]) En inglés: *Country by country reporting* — CBCR.
([29]) DO L 186 de 11.7.2019, p. 122.

3.2 El objeto principal del presente Dictamen es, partiendo de una visión de conjunto y de las opiniones expresadas en anteriores Dictámenes del CESE, formular propuestas que hagan más eficaz la lucha contra estos delitos. Hay que tener en cuenta las relaciones que existen entre los distintos delitos fiscales, y de estos con la elusión fiscal, a través de canales comunes que confluyen en los paraísos fiscales.

3.3 El CESE reconoce la voluntad de la CE y el PE para impulsar iniciativas contra los delitos fiscales, la evasión fiscal y la competencia fiscal desleal, y lamenta que algunas de las principales iniciativas, como las que afectan al impuesto de sociedades, el fraude del IVA y la planificación fiscal agresiva, estén bloqueadas o puedan ser recortadas por algunos Estados miembros y por la falta de cooperación entre ellos.

3.4 El CESE propone que se ponga en marcha un Pacto europeo para luchar eficazmente contra el fraude, la evasión y la elusión fiscales y el blanqueo de capitales. El CESE pide a la Comisión que promueva una iniciativa política que involucre a los gobiernos nacionales y a las demás instituciones europeas en la consecución de dicho Pacto. La cooperación entre los Estados miembros debe ser uno de los pilares del mismo.

3.5 La aplicación eficaz del Pacto debería proporcionar a la UE y a sus Estados miembros recursos adicionales a los que proporciona el crecimiento para financiar los planes de recuperación de la crisis de la pandemia, la transformación verde y digital de sus economías y la construcción de un sólido Pilar Europeo de Derechos Sociales. Partiendo del respeto a la soberanía fiscal de los Estados miembros, el CESE hace un llamamiento a los responsables políticos de la UE y los gobiernos nacionales para que, con la responsabilidad y generosidad que requiere el trágico momento que vivimos, alcancen un consenso sobre los contenidos del Pacto que el CESE propone. En opinión del CESE, la construcción de los consensos para alcanzar un Pacto europeo contra los delitos fiscales, la elusión fiscal y el lavado de dinero y la financiación del terrorismo se debería basar en:

a) el compromiso de los Estados miembros y las instituciones europeas para adoptar cuantas medidas legislativas y administrativas adicionales sean necesarias para combatir de una manera efectiva tales delitos y malas prácticas;

b) el reforzamiento de la voluntad política de cooperación entre los Estados miembros y con las instituciones de la UE que lleve al establecimiento de procedimientos efectivos de cooperación administrativa, policial y judicial para alcanzar los objetivos del Pacto;

c) el compromiso de los Estados miembros de poner fin a la competencia fiscal desleal y desbloquear las Directivas relacionadas con los objetivos del Pacto; y

d) la implicación de las organizaciones de la sociedad civil en el Pacto.

3.6 La participación de las organizaciones de la sociedad civil en este acuerdo y en la creación de una conciencia social avanzada en materia de fiscalidad es esencial. La ciudadanía europea está muy interesada en que haya recursos suficientes para unos servicios públicos de calidad —hoy por hoy, los de salud e investigación en particular— y unos sistemas de protección social suficientes. Los empresarios que cumplen sus obligaciones fiscales, la mayoría, quieren acabar con la evasión y la elusión fiscales que realizan algunas empresas y que implica una competencia desleal con ellos.

3.7 El CESE coincide con el PE cuando afirma que «(…) la tributación justa y la lucha resuelta contra el fraude fiscal, la evasión fiscal, la planificación fiscal abusiva y el blanqueo de capitales desempeñan un papel central en la configuración de una sociedad justa y una economía fuerte» ([30]). Por ello, contempla con preocupación el volumen de la brecha fiscal que estos delitos y malas prácticas generan en los ingresos fiscales, así como la evolución reciente de la fiscalidad, que ha trasladado la incidencia impositiva a las rentas del trabajo, y del sector financiero a la economía real, en donde las pymes tienen mayor presión fiscal que las multinacionales.

3.8 Ha sido un avance la introducción de indicadores fiscales en los informes por país del Semestre Europeo. Sin embargo, la evaluación de sus resultados muestra que el funcionamiento de las UIF, el intercambio automático de información y la cooperación entre las autoridades fiscales s no son satisfactorios en una parte de los Estados miembros de la UE, en lo que toca tanto al blanqueo de capitales como a la evasión y la elusión fiscales. El CESE propone a la CE que los indicadores fiscales tengan, en el Semestre Europeo, el mismo rango que los demás y que se establezca un procedimiento de evaluación de la eficiencia, la equidad, la suficiencia y el correcto funcionamiento de los sistemas fiscales.

([30]) PE, Ibidem, pt. 328.

3.9 El CESE apoya el nuevo Plan de acción para una política global de la Unión en materia de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo y cree que sería necesario ponerlo en práctica con urgencia. Apoya la creación de un órgano europeo de supervisión, que refuerce al máximo la cooperación entre las autoridades fiscales y las UIF de los Estados miembros y tenga algunas competencias directas para controlar e investigar las entidades obligadas de todos los ámbitos, y los medios personales y tecnológicos suficientes para adaptarse a la constante evolución de los delitos. Pide a la Comisión que estudie, como fórmula más adecuada para ello, la creación de una Agencia Europea para combatir los delitos fiscales, económicos y financieros y el blanqueo y supervisar el cumplimiento de la legislación y la eficacia de las acciones administrativas. El CESE considera necesario que la UE actúe con una misma opinión en foros internacionales como el GAFI (OCDE), el G20 y la ONU. Opina que la CE debería ayudar a los Estados miembros creando mecanismos de formación como la Academia Fiscal Europea propuesta en su Dictamen sobre el programa Fiscalis (10/2018) ([31]).

3.10 El marco legal contra el blanqueo de capitales debe permitir el acceso a la información de los titulares de cuentas, empresas y fideicomisos, respetando las normas de protección de datos y la jurisprudencia del TJE al respecto. Hay que asegurar la protección de los profesionales que están obligados a denunciar las prácticas sospechosas de blanqueo que detectan. El CESE saluda que el Plan de acción proponga un nuevo régimen de protección de los informadores y pide que no se retrase a diciembre de 2021. El Comité comparte el criterio de la CE de que hay que procurar que las medidas que se adopten comporten la menor carga administrativa y financiera adicional posible a los Estados miembros y las entidades obligadas.

3.11 Las medidas de control hacia terceros incluidas en la 5.ª Directiva contra el blanqueo de capitales solo serán eficaces con una lista realista de países de alto riesgo. El CESE aboga por una metodología transparente y clara y unos plazos de evaluación más cortos. Cree que la nueva lista, con solo veinte países y territorios, debería ser aprobada lo antes posibles con algunos países más, como los que han protagonizado los escándalos recientes. Lamenta los obstáculos puestos por algunos países de la UE para acceder a información sobre transacciones a paraísos fiscales.

3.12 La lista del Ecofin (2017) de paraísos fiscales en relación con la evasión y la elusión fue actualizada el pasado febrero. A diferencia de otras listas, esta presenta la ventaja de abarcar tanto a los que no aceptan un intercambio automático de información como a los que ofrecen regímenes fiscales especiales a las empresas. Es criticable que la lista europea excluya la existencia de paraísos fiscales comunitarios. No obstante, en las REP del Semestre Europeo, la CE ha señalado a ciertos Estados miembros por socavar las bases imponibles de sus socios comunitarios. Aunque la amenaza de formar parte de la lista negra tiene un efecto reputacional disuasorio, las sanciones no son suficientemente efectivas.

3.13 Para que las jurisdicciones de la lista acometan las reformas requeridas, el CESE propone que, tras la próxima evaluación, se reforme el Reglamento para prohibir realizar transacciones financieras con la UE a quienes no las hayan hecho. Las medidas tienen que afectar también a las empresas que eluden pagar impuestos. Una medida efectiva sería no conceder ayudas públicas COVID-19 a las empresas que realicen transacciones no justificadas con las jurisdicciones de la lista, como han aprobado algunos Estados miembros. El CESE pide también que se estudie la conveniencia de excluir a dichas empresas de las contrataciones públicas.

3.14 Las multinacionales operan globalmente y bajo una dirección común, pero las normas fiscales se adoptan en ámbitos nacionales sin tener en cuenta su interacción con los regímenes de otros países, cuando no en franca competencia fiscal con ellos. Ciertas jurisdicciones aprueban regímenes fiscales que socavan las bases imponibles de otros territorios. Esto, junto a una bajada de tipos generalizada, ha llevado a los países a una carrera fiscal a la baja para atraer la IED y ha dado lugar a lagunas y desajustes legales. Muchas multinacionales reestructuran sus negocios para reducir fuertemente su

([31]) Dictamen del CESE «Fiscalis 2021-2027», ECO/470 (DO C 62 de 15.2.2019, p. 118).

factura fiscal. Para ello recurren a ciertas operaciones intragrupo para trasladar artificialmente gran parte de los gastos a los territorios de tributación media o alta, mientras que los beneficios son declarados en jurisdicciones de baja o nula fiscalidad, en donde lleguen a acuerdos fiscales secretos (*tax rulings*) con los gobiernos. El traslado de beneficios por parte de las grandes empresas de la economía digital es especialmente fácil en este entorno. El CESE espera que la aplicación de las normas BEPS y las Directivas ATAD permitan ir cambiando esta situación. Es pronto para evaluar los resultados. Para que sean efectivas, es imprescindible la cooperación de todos los Estados miembros, principal objetivo del Pacto Europeo.

3.15 La UE es un espacio vulnerable para la elusión fiscal ([32]). La movilidad de capitales, bienes y personas en el mercado interior contrasta con la falta de coordinación de las políticas tributarias. Tras la crisis de 2008, los avances en la gobernanza económica se centraron en el control del gasto. La situación ha cambiado en los últimos años, pero la coordinación de las políticas fiscales es todavía insuficiente. La introducción de indicadores tributarios en el Semestre Europeo es un avance que ha permitido señalar como perjudiciales los sistemas fiscales de ciertos Estados miembros.

3.16 En 2009, el G20 inició un proceso de cooperación para combatir la evasión y la elusión. La OCDE aprobó un nuevo estándar global de intercambio de información, el Estándar Común de Comunicación de Información (ECCI), basado en el intercambio automático de información (AEOI). La mayoría de las jurisdicciones de la comunidad internacional se han comprometido a aplicarlo desde enero de 2018. Está pendiente una evaluación general sobre su cumplimiento.

3.17 En la UE, el AEOI se regula por la DCA, reformada varias veces para alinearse con el ECCI. La DCA ha extendido la obligación de AEOI a las personas físicas y jurídicas y a los principales tipos de ingresos, pero presentan lagunas que han de ser subsanadas. La información sobre el titular real de activos y fondos, de vehículos intermedios opacos (ciertos fideicomisos o *trusts*, sociedades pantalla, fundaciones, etc.) sigue sin solucionarse, como demostró el escándalo de los «papeles de Panamá». Tampoco se ha resuelto el anonimato de las «acciones al portador», sin titular conocido públicamente, aún permitidas en ciertos países. El ámbito de aplicación de la DCA debería ampliarse a las obras de arte y a otros activos de alto valor ubicados en puertos francos y depósitos aduaneros. Habría que resolver también el problema de los regímenes de ciudadanía o residencia por inversión que ofrecen 19 Estados miembros y que en bastantes casos son utilizados para la comisión de delitos fiscales.

3.18 El Plan de Acción BEPS de la OCDE es la iniciativa global para luchar contra la erosión de la base impositiva y el traslado de beneficios. Los informes de desarrollo de cada una de sus quince acciones tienen una naturaleza jurídica diferente. Algunos son de mejores prácticas y otros tienen el rango de estándares mínimos, con capacidad de obligar a los Estados a incorporar su contenido a la legislación sobre sociedades. Algunos temas fundamentales, como la tributación de la economía digitalizada o la distribución de los derechos de imposición por países, están pendientes de resolución a nivel global. Algunos países y organizaciones de la sociedad civil han criticado el proceso BEPS y han pedido que la reforma de la arquitectura fiscal internacional se traslade al Comité de Expertos en Materia Tributaria de la ONU. El CESE opina que la OCDE tiene que culminar su trabajo y colaborar con el Comité de la ONU para que se compartan y universalicen sus conclusiones.

3.19 Las Directivas ATAD son las piezas centrales de la estrategia antielusión fiscal de la UE. Garantizan que los Estados miembros implementen de forma coordinada los informes BEPS y refuerzan su valor jurídico sometiendo su cumplimiento al control del TJUE. En algunos casos, sus normas antiabuso van más allá que el BEPS, como en «impuestos de salida», normas sobre «sociedades extranjeras controladas», normas anti-híbridos o el establecimiento de una Cláusula General Antiabuso. Sin embargo, no se incluyeron las cláusulas de inversión por la oposición de algunos países, a pesar de que la Comisión y una mayoría de los Estados miembros lo defendieron.

([32]) Cobham A. and Garcia-Bernardo J., *Time for the EU to close its own tax havens*, Tax Justice Network: 4 de abril de 2020.

3.20 Las investigaciones de la CE sobre los acuerdos fiscales secretos firmados por algunas grandes multinacionales y los gobiernos de algunos Estados miembros de la UE pusieron de manifiesto la importancia de los procesos de elusión fiscal facilitados: tipos impositivos de entre un 0,05 % y un 2 % sobre los beneficios trasladados desde otros países europeos. Como respuesta, la UE reformó la DCA para hacer obligatoria la comunicación automática de cualquier acuerdo tributario (*tax ruling*) transfronterizo firmado por un Estado miembro.

3.21 Una reforma más reciente de la DCA extendió el intercambio automático a informaciones básicas de las grandes empresas ([33]), desglosada país por país (informes CBCR ([34])), siguiendo las prescripciones de la Acción 13 del BEPS. Pero sigue sin permitirse el acceso público a esta información. La CE ha propuesto la reforma de la Directiva 2013/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo ([35]) de Contabilidad para permitir la publicación de los informes por país. El CESE considera que al menos debe aplicarse a las empresas que reciban ayudas públicas.

3.22 Una propuesta muy importante de la CE sobre la fiscalidad de las empresas es la de armonización de la base imponible del impuesto de sociedades. En su primera fase —BICIS—, la base imponible se calcularía conforme a unas normas comunes. En la segunda —BICCIS—, los beneficios y pérdidas que las distintas filiales de una empresa o grupo multinacional tuvieran en cada Estado miembro se consolidarían en el conjunto de la UE. El saldo neto resultante se distribuiría entre los distintos países en los que la empresa tuviera actividad, tributando en cada uno según una fórmula predeterminada (activos, ventas y empleo). Existe la esperanza de que, con la consolidación, una gran parte de las operaciones de planificación fiscal agresiva quedarían desactivadas. El CESE manifiesta su acuerdo con que la tributación se realice mediante una fórmula ponderada que tenga en cuenta la ubicación de las ventas, el empleo y los activos. Debe evaluarse rigurosamente el valor de los derechos de propiedad intelectual, los datos y otros activos inmateriales.

3.23 Según la CE y la OCDE, la dificultad de las normas fiscales vigentes para captar los ingresos de los nuevos modelos de negocio de la economía digital ha llevado en diferentes situaciones y países a una infratributación de las empresas digitales con respecto a las tradicionales. La CE aprobó (en marzo de 2018) dos propuestas de Directiva para la tributación de la economía digital ([36]), en línea con los trabajos de la OCDE que deben terminar en 2020. Una con una solución provisional y otra con la definitiva. La solución provisional establece un impuesto del 3 % sobre las ventas de servicios digitales de las grandes empresas (y no sobre los beneficios o donde se crea el valor). Está bloqueada en el Consejo. La Comisión se adhiere ahora a una solución global en el marco de los trabajos de la OCDE pero, si no se llega a un acuerdo antes de terminar 2020, retomaría su iniciativa de impuesto a las grandes empresas digitalizadas.

3.24 Tanto la CE como el CESE ([37]) se han pronunciado sobre la necesidad de iniciar un debate y discutir las condiciones necesarias para ir transitando progresivamente de la unanimidad hacia el voto por mayoría cualificada en las cuestiones fiscales. Los plazos para llevar a cabo este cambio pueden ser más cortos o más largos, en función de la sensibilidad para los Estados miembros de la materia fiscal sobre la que se quiera intervenir.

3.25 El CESE considera que los enormes retos que plantea a la UE y a todos sus Estados la crisis de la pandemia de COVID-19 son incompatibles con cualquier tipo de laxitud ante los delitos que deterioran el crecimiento económico y las finanzas públicas. Asimismo, sostiene que es necesario reforzar la cooperación y la solidaridad entre los Estados miembros, las instituciones de la UE y los sectores de la sociedad civil europea.

([33]) Donde se encuentran sus empleados, las ventas, los beneficios declarados y los impuestos pagados.
([34]) En inglés: *Country by country reporting* — CBCR.
([35]) DO L 182 de 29.6.2013, p. 19
([36]) COM(2018) 147 final, propuesta de Directiva por la que se establecen normas relativas a la fiscalidad de las empresas con una presencia digital significativa; y COM(2018) 148 final, propuesta de Directiva relativa al sistema común del impuesto que grava los ingresos procedentes de determinados servicios digitales.
([37]) COM(2019) 8 final, Hacia una toma de decisiones más eficiente y democrática en materia de política fiscal de la UE.

4. **Observaciones y recomendaciones específicas**

4.1 El CESE recomienda extender al ámbito de la evasión fiscal la solución contemplada en la 5.ª Directiva antiblanqueo de obligar a los países a establecer un registro centralizado y público de titulares reales de sociedades y fideicomisos. Y establecer un procedimiento adecuado que permita identificar al dueño real cuando esté detrás de una empresa radicada fuera de la UE. Todos los registros deben funcionar de un modo adecuado y proporcionado, para facilitar el trabajo a las empresas que deben cumplimentar los requerimientos y, en particular, a las pymes, que deberían contar con servicios de ayuda.

4.2 La necesidad de conocer a los propietarios reales de todas las sociedades y fideicomisos debería extenderse al conocimiento de los propietarios de las acciones al portador. El CESE pide a la Comisión que estudie la posibilidad de establecer un procedimiento que lo permitiera y, en caso de que no fuera posible, procediera a su prohibición en la UE.

4.3 Hay que colmar las lagunas aún existentes en el texto de la DCA para extender el intercambio automático de información a las obras de arte y otros activos de alto valor situados en puertos francos, depósitos aduaneros y zonas económicas especiales.

4.4 Se debe pedir a los Estados miembros que eliminen progresivamente los regímenes de ciudadanía o residencia por inversión que facilitan los delitos fiscales. Esta es la posición del PE y del CESE en su Dictamen SOC/618 ([38]). Mientras subsistan, deberían adoptarse las medidas de control necesarias para garantizar que los inversores cumplen sus obligaciones fiscales.

4.5 Hay que introducir medidas acordadas en la OCDE y el Marco Integrado para la Asistencia Técnica en relación con la asignación de ingresos fiscales a jurisdicciones de mercado como la India y China. Se debe reformar la Directiva ATAD a fin de incluir normas para el tratamiento fiscal en relación con las jurisdicciones de baja tributación, en particular sobre la repatriación de dividendos o plusvalías provenientes de filiales en el exterior, si aquellos no han tributado mínimamente en el extranjero.

4.6 De acuerdo con la petición incluida en la Resolución del PE de marzo de 2019 ([39]), el CESE invita a la CE y a los Estados miembros a estudiar el concepto de imposición mínima efectiva de los beneficios de las empresas y su posible aplicación.

4.7 Hay que aumentar la cooperación entre los órganos de supervisión y las autoridades tributarias de los Estados miembros, en particular en la esfera de los delitos fiscales y el blanqueo de dinero, así como promover el reforzamiento de la cooperación entre Europol y las policías nacionales.

4.8 Se debe apoyar financiera y técnicamente a las UIF nacionales para que puedan desempeñar eficazmente sus cometidos.

4.9 El enorme volumen de capitales que fluyen por sociedades fantasma radicadas en la UE exige una respuesta decidida por parte de sus responsables políticos. El CESE solicita a la CE que realice un estudio sobre el papel de las «sociedades fantasma» en relación con el fraude, la evasión y la elusión fiscales (después de la aplicación de las ATAD 1 y 2) y el blanqueo de capitales y que, a la luz de sus conclusiones, se adopten cuantas medidas sean necesarias para impedir que se cometan, a través de este tipo de empresas, los delitos y malas prácticas mencionados. Las Directivas ATAD, la Directiva sobre la adecuación del capital y las Directivas contra el blanqueo de capitales deberían, en su caso, ser modificadas.

4.10 El CESE propone que en los próximos acuerdos comerciales, de inversión o de asociación económica de la UE, o en la revisión de los vigentes, se contemple, de acuerdo con los principios y normas de la OMC, un capítulo fiscal que incluya los resultados del programa BEPS/OCDE, cláusulas de lucha contra el fraude y la evasión fiscales, la planificación fiscal agresiva y el blanqueo de capitales, así como de cooperación entre las administraciones tributarias.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

([38]) Dictamen del CESE *«Regímenes de ciudadanía y residencia para inversores en la Unión Europea»*, SOC/618 (DO C 47 de 11.2.2020, p. 81).
([39]) PE, Ibidem, pts. 78 a 85.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El Estado de Derecho y su impacto en el crecimiento económico»

(Dictamen de iniciativa)

(2020/C 429/03)

Ponente: **Jukka AHTELA**

Decisión del pleno	20.2.2020
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	20.7.2020
Aprobado en el pleno	18.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	215/2/1

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. Recientemente, el Estado de Derecho se ha visto sometido a presiones tanto dentro como fuera de la Unión Europea (UE). Esta tendencia es motivo de preocupación, ya que puede socavar el respeto de los derechos fundamentales, además de otros valores establecidos en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

1.2. El debilitamiento del Estado de Derecho afectará al funcionamiento de la sociedad, los derechos fundamentales, la sociedad civil y la economía. Por tanto, la pregunta que cabe plantearse es qué podría implicar esta especie de retroceso para la UE y el modelo económico y social europeo.

1.3. Para funcionar correctamente, el mercado único debe basarse en un marco jurídico transparente y estable que también abarque la aplicación de las normas comunes, ya que los tribunales nacionales deben confiar en que los tribunales de los otros Estados miembros defienden con el mismo grado de compromiso los valores en los que se fundamenta la UE.

1.4. La separación de poderes, y en particular un poder judicial independiente que tenga facultad para supervisar el comportamiento del gobierno, son decisivos en lo que respecta a la inversión y el crecimiento económico.

1.5. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) pide a la Comisión Europea que realice esfuerzos orientados a medir el impacto económico del Estado de Derecho. Esta labor incluye el establecimiento de un sistema sólido de medición que tenga en cuenta de forma expresa tanto las cuestiones de fondo del Estado de Derecho como las cuestiones de forma.

1.6. Muchos países disponen de leyes que son perfectamente compatibles con el Estado de Derecho, pero que se aplican de manera imperfecta. Así pues, es importante prestar especial atención a la aplicación correcta.

1.7. El CESE acoge favorablemente los esfuerzos de la Comisión Europea y otras instituciones para elaborar las herramientas adecuadas para defender los valores de la UE y promover una cultura del Estado de Derecho. Sin embargo, considera que la eficacia de las herramientas vigentes, como el artículo 7 del TUE y el marco para salvaguardar el Estado de Derecho, el procedimiento de infracción, el cuadro anual de indicadores de la justicia en la UE y el nuevo mecanismo de salvaguardia del Estado de Derecho, podría ser todavía objeto de mejoras y deberá complementarse con medidas centradas en el Estado de Derecho que, así y todo, deberán tener en cuenta las consideraciones económicas de manera más eficaz.

1.8. En el Semestre Europeo, la Comisión debe apresurarse a hacer hincapié en la importancia del Estado de Derecho como uno de los elementos clave en los que se sustenta una economía competitiva y sostenible. El CESE recomienda la creación de procedimientos nacionales de revisión que incluyan a representantes de la sociedad civil y de los interlocutores sociales, y que se incremente, en términos generales, la participación de las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales durante todo el proceso del Semestre Europeo.

1.9. El proceso de revisión anual de la UE relativo al Estado de Derecho ha de ser lo más abierto posible a la sociedad civil. Las conclusiones y recomendaciones de la Comisión Europea deben debatirse públicamente a nivel nacional y europeo y traducirse en medidas específicas que den respuesta a los incidentes y las tendencias negativas, en particular para la economía. La sociedad civil, incluidos los interlocutores sociales, debería implicarse en mayor medida y participar también en el seguimiento. El CESE ha propuesto un foro anual de las organizaciones de la sociedad civil que, con una representación diversa, contribuiría al ciclo de revisión.

1.10. Las organizaciones de la sociedad y los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental en los países donde los gobiernos están alejándose del Estado de Derecho. Permiten los controles y contrapesos que hacen rendir cuentas a los gobiernos. El CESE pide que se aumente sustancialmente el apoyo financiero a las organizaciones que se dedican a defender y promover el Estado de Derecho y los derechos fundamentales.

1.11. La pertenencia a la UE es muy valiosa para todos los miembros siempre y cuando se sancione el incumplimiento de las normas básicas. Si no se imponen sanciones. se menoscaba el valor que entraña la pertenencia para todos aquellos miembros que cumplen las normas.

1.12. Parece que en muchos Estados miembros no hay conciencia entre la opinión pública sobre la importancia crucial que reviste el Estado de Derecho como valor fundamental y como elemento decisivo para el crecimiento económico. Por tanto, el CESE pide que se lleve a cabo una estrategia permanente de concienciación para sensibilizar a los ciudadanos de la UE sobre el carácter decisivo del Estado de Derecho.

2. **Introducción**

2.1. El Estado de Derecho es uno de los valores sobre los que se construyó la Unión Europea (artículo 2 del TUE) y es una condición indispensable para hacer efectivos los otros valores que la Unión aspira a promover ([1]).

2.2. Sin embargo, recientemente el Estado de Derecho se ha visto sometido a presiones tanto dentro como fuera de la Unión. Esta tendencia es motivo de preocupación, ya que podría conllevar un menor respeto por otros valores enumerados en el artículo 2.

2.3. Esta presión repercute en el funcionamiento del poder judicial y en la confianza que se deposita en él. La sociedad civil se ve afectada por otras implicaciones de la amenaza que supone que el poder judicial pierda su papel como baluarte y guardián de los derechos fundamentales.

2.4. Como señaló el CESE en su Dictamen ([2]), «[e]l respeto del Estado de Derecho también garantiza la seguridad jurídica y la igualdad de condiciones para las iniciativas empresariales, la innovación, las inversiones y la competencia leal en el mercado interior en beneficio de los consumidores y los ciudadanos».

2.5. Por tanto, la pregunta que cabe plantearse es qué implica esta especie de retroceso para la UE y el modelo económico y social europeo. El debilitamiento del Estado de Derecho podría afectar al funcionamiento de la sociedad, los derechos fundamentales, la sociedad civil y la economía.

2.6. Si no se atajan, es muy probable que las amenazas al Estado de Derecho y el deterioro general de los derechos fundamentales afecten negativamente a la confianza mutua en la que se sustenta el mercado interior y, por tanto, también al crecimiento económico en la UE.

2.7. En la Comunicación ([3]) sobre el «Refuerzo del Estado de Derecho en la Unión Propuesta de actuación», la Comisión hace referencia a la labor de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos sobre la cuestión de la importancia que reviste el Estado de Derecho para el desarrollo y para el entorno empresarial y de inversión en su conjunto. A este respecto, el CESE ha subrayado, asimismo, la necesidad de dar más consideración a los aspectos económicos del Estado de Derecho.

2.8. Despreciar el Estado de Derecho supone un obstáculo al desarrollo económico y social equilibrado en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y la búsqueda del objetivo general de la Unión de «promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos» (artículo 3 del TUE). Promover el Estado de Derecho es una de las metas del Objetivo 16.

2.9. En lo que respecta a las deficiencias del Estado de Derecho en la UE, se ha prestado menos atención al impacto en el crecimiento económico. Los estudios de investigación giran en torno al impacto de la gobernanza estatal y pública general en el crecimiento económico, especialmente en los países en desarrollo. Por consiguiente, el presente Dictamen se centra en el impacto económico en el Estado de Derecho en la UE.

([1]) La Comisión comparte esta postura y la declara de forma expresa en su marco para salvaguardar el Estado de Derecho (IP/14/237).
([2]) DO C 62 de 15.2.2019, p. 173.
([3]) COM(2019) 343 final.

2.10. El objetivo de este Dictamen es contribuir a que las partes interesadas comprendan que los principios europeos consagrados en el artículo 2 del TUE no solo constituyen valores intrínsecos, sino que también representan un valor económico.

3. **Definición del Estado de Derecho**

3.1. En el plano europeo, el Estado de Derecho es un principio consolidado en los Tratados que se basa en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Consejo de Europa, así como la labor de la Comisión de Venecia en la materia. El Estado de Derecho requiere que todos los poderes públicos actúen dentro de los límites establecidos por la ley, de conformidad con los valores de la democracia y los derechos fundamentales y bajo el control de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales ([4]).

3.2. Al determinar los diferentes componentes del Estado de Derecho, se pueden distinguir los componentes de fondo de los de forma. El componente más básico y central del Estado de Derecho es la igualdad ante la ley, es decir, la noción de que la ley trata a todas las personas por igual, y se refiere al derecho sustantivo.

3.3. La igualdad procesal ante la ley es una condición necesaria para lograr un alto nivel de Estado de Derecho. Sin embargo, no es suficiente, ya que tanto la igualdad sustantiva como la procesal son necesarias. Se necesitan varios componentes procesales para garantizar que se cumpla la letra de la ley. La separación de poderes es fundamental, ya que ayuda a velar por que también el gobierno permanezca dentro de los límites de la ley. El poder judicial solo podrá controlar al poder ejecutivo si tanto los jueces como los fiscales son independientes de los otros dos poderes del Estado.

3.4. Además, es preciso salvaguardar una serie de normas mínimas en la aplicación de la ley: todo el mundo tiene que disfrutar de los derechos fundamentales, tiene derecho a un juicio justo, etc. Por último, la aplicación de las leyes debe ser imparcial, lo que significa que no se discrimina a nadie y que el poder judicial está libre de corrupción ([5]). De conformidad con el artículo 2 del TUE, el Estado de Derecho y la democracia van de la mano como valores fundamentales.

4. **¿Por qué el Estado de Derecho favorece el crecimiento económico sostenible?**

4.1. Se considera que el crecimiento económico sostenible es uno de los indicadores más importantes de la salud de una economía. El aumento del crecimiento económico va asociado a la creciente riqueza de un país y su población. Además, una economía de mercado es incapaz de funcionar correctamente sin normas ni procedimientos básicos y, en particular, sin normas relativas a la propiedad privada y la transmisión voluntaria de la propiedad (es decir, el Derecho contractual). En términos más generales, una economía de mercado solo prosperará sobre la base de normas estables y predecibles, como lo demuestran el mercado interior y la unión económica y monetaria como motores de la economía europea.

4.2. El crecimiento económico implica que, con el tiempo, haya más bienes y servicios disponibles per cápita. El único modo de lograrlo es incrementar la productividad. Esto, a su vez, presupone una inversión tanto en capital como en educación (también denominada «capital humano»). Por tanto, para establecer una relación entre el Estado de Derecho y el crecimiento económico, debemos preguntar cómo puede afectar el Estado de Derecho a la propensión general a invertir.

4.3. La inversión, en particular la inversión a largo plazo, solo tendrá lugar si los posibles inversores prevén que el entorno de inversión será predecible y favorable durante muchos años. El Estado de Derecho desempeña un papel fundamental en la capacidad de un gobierno para ofrecer un entorno estable de esas características.

4.4. Un poder ejecutivo que no esté limitado por los otros dos poderes del Estado —el legislativo y el judicial— podría hacer muchas promesas a posibles inversores en relación con su libertad para fijar precios a voluntad, no pagar impuestos elevados (o ningún impuesto en absoluto), transferir sus beneficios a su país de origen, etc.

4.5. Sin embargo, un gobierno sin restricciones es incapaz de hacer promesas vinculantes, es decir, de asumir compromisos creíbles. La separación de poderes, y en particular un poder judicial independiente que tenga facultad para supervisar el comportamiento del gobierno y hacer cumplir los contratos privados, son decisivos en lo que respecta a la inversión y el crecimiento económico.

4.6. Además de la independencia del poder judicial, su imparcialidad también es fundamental. Si se puede sobornar a los jueces, es decir, si estos no son imparciales, entonces, en lugar de basarse en los principios del estado de Derecho, los casos se decidirán en favor de la parte que pueda (o quiera) pagar el soborno más sustancioso. Así pues, la corrupción es incompatible con el Estado de Derecho.

([4]) En la literatura académica se distingue a menudo entre variedades «gruesas» y «delgadas». Møller, J. (2018). *The advantages of a thin view* in *Handbook on the Rule of Law*, Edward Elgar Publishing, pp. 21-33 and Bedner, A. (2018) *The promise of a thick view* in *Handbook on the Rule of Law*, Edward Elgar Publishing, pp. 34-47.

([5]) Voigt, S. (2012) *How to measure the rule of law*, Kyklos, 65(2), pp. 262-284.

4.7. Si los jueces discriminan a determinados grupos, la ley no se aplicará de forma igualitaria. Cualquier tipo de parcialidad hará que el entorno jurídico sea menos seguro, lo que, previsiblemente, dará lugar no solo a unos menores niveles de inversión, sino también a menos transacciones. Por tanto, unos tribunales parciales frenarán el crecimiento económico.

4.8. La accesibilidad de los tribunales es otro factor clave. El hecho de tardar años en adoptar una decisión judicial puede acarrear una serie de efectos perjudiciales para la economía: las partes contratantes que incumplan el contrato podrían usar el tribunal de forma estratégica si se sabe que puede llevar mucho tiempo adoptar una decisión judicial. La demora en la justicia —ya implique esta un retraso en la toma de decisiones o una ejecución tardía— hace que la contratación resulte menos atractiva, lo que da lugar a que haya menos transacciones y tiene exactamente los mismos efectos que los derivados de la falta de un poder judicial independiente, como se ha explicado antes.

5. **Cómo medir el Estado de Derecho**

5.1. Para determinar los efectos del Estado de Derecho en el crecimiento económico, en primer lugar, este debe ser medible. Sin embargo, esta medición no resulta fácil, ya que es un concepto multidimensional y es preciso tomar diversas decisiones de codificación difíciles, como, por ejemplo, saber si debe darse la misma importancia a todas las dimensiones.

5.2. Algunas de las primeras medidas se basaron en la disponibilidad de datos y no en conjeturas derivadas de la teoría. Aunque existe una correlación muy alta entre los aspectos de fondo y de forma del Estado de Derecho ([6]), el componente sustantivo, es decir, la igualdad ante la ley, no figura entre la mayoría de los indicadores más conocidos del Estado de Derecho. Por tanto, la Comisión debe establecer un sistema sólido de medición que tenga en cuenta de forma expresa tanto las cuestiones de fondo del Estado de Derecho como las cuestiones de forma.

5.3. Otra cuestión importante en lo que se refiere a la medición es saber si se miden las disposiciones de iure o su aplicación real. Muchos países disponen de leyes que son perfectamente compatibles con el Estado de Derecho, pero que no se aplican de manera efectiva. Así pues, es importante centrarse en la aplicación.

5.4. También es importante la pregunta de cuál es el mejor modo de utilizar las medidas disponibles. Por un lado, las mediciones globales pueden ser útiles para obtener una primera impresión de lo que ocurre en un país determinado. Por otro lado, si se busca asesoramiento «de aplicación práctica», es decir, análisis que puedan tener implicaciones políticas directas, las mediciones globales no resultan de mucha utilidad.

5.5. A pesar de la dificultad que ello supone, el CESE recomienda que la Comisión Europea estudie la posibilidad de medir el impacto económico del Estado de Derecho tanto en los Estados miembros como en los países candidatos, y que posiblemente lo vincule con el ciclo de revisión del Estado de Derecho.

6. **¿Qué indican los datos existentes?**

6.1. Los estudios entre países que analizan los efectos del Estado de Derecho en el crecimiento económico han mostrado que, de media, los países que se adhieren más al Estado de Derecho crecen con más rapidez que los países cuya adherencia es menor ([7]). Esto no significa que los distintos países que no respetan el Estado de Derecho no puedan lograr altos niveles de crecimiento económico. Los economistas los llaman «valores atípicos». Tales casos son posibles y, de hecho, ocurren, pero no se darán con mucha frecuencia.

6.2. Al calcular los efectos del Estado de Derecho en el crecimiento económico, hay que tener en cuenta los respectivos niveles de renta. En igualdad de circunstancias, a los países que ya disfrutan de un alto nivel de renta per cápita les suele resultar más difícil lograr tasas de crecimiento elevadas que a los países que parten de un nivel más bajo. Este hecho es indicativo de lo que se denomina «efecto de convergencia».

6.3. Las mediciones globales del Estado de Derecho no son muy útiles para detectar los canales de transmisión específicos a través de los cuales el Estado de Derecho podría afectar al crecimiento económico. Por esa razón, esta sección se centra en un número reducido de componentes básicos del Estado de Derecho.

([6]) Gutmann, J., & Voigt, S. (2018) *The rule of law: Measurement and deep roots*, European Journal of Political Economy, 54, pp. 68-82.

([7]) Esta relación causal es uno de los puntos centrales de una subdisciplina denominada «economía institucional». Un libro de texto avanzado es Acemoglu, D. (2008) *Introduction to Modern Economic Growth*, Princeton University Press; para los no especialistas se recomienda el siguiente libro de texto: Voigt, S. (2019) *Institutional Economics — An Introduction*, Cambridge University Press.

6.4. Ya se ha mostrado más arriba que un poder judicial independiente parece resultar fundamental para garantizar que los gobiernos se mantengan dentro de sus límites constitucionalmente definidos.

6.5. Si se analizan los efectos de los indicadores de iure y de facto de la independencia judicial por separado, se deduce que las disposiciones de iure no tienen ningún efecto en el crecimiento económico. Por otra parte, las disposiciones de facto están estrechamente relacionadas con un crecimiento económico más rápido ([8]). Mejorar los niveles de facto de la independencia judicial tiene una recompensa económica: los países que han mejorado dichos niveles han recibido un dividendo suplementario, es decir, han experimentado un crecimiento más rápido ([9]).

6.6. Se ha demostrado que la independencia judicial y la responsabilidad judicial tienen carácter complementario, y no compiten la una con la otra ([10]). Existen diversas garantías judiciales, como el derecho a la asistencia de un abogado, que limitan el margen discrecional de los jueces. Por tanto, puede interpretarse que garantizan la responsabilidad judicial. Curiosamente, se ha demostrado que algunas de esas garantías no solo favorecen la responsabilidad judicial y, por ende, el Estado de Derecho, sino también el crecimiento económico. Así ocurre, en lo que atañe a la puntualidad de las decisiones judiciales, con los procedimientos escritos —en lugar de orales— y con el derecho a la asistencia de un abogado ([11]).

6.7. La corrupción no solo constituye un delito, sino que también es incompatible con el Estado de Derecho. Sin embargo, medir la corrupción entraña dificultades. Dado que quien paga y quien recibe el soborno no suelen tener ningún incentivo para señalar que hubo tal soborno, es imposible recabar datos objetivos. La mayor parte de la bibliografía existente se ha basado en las denominadas «percepciones de corrupción», esto es, la evaluación subjetiva de lo extendida que está la corrupción en un país concreto o en un servicio público determinado.

6.8. Si bien sigue siendo difícil probar que la corrupción es perjudicial para el crecimiento económico, existen ya muchos estudios que apuntan en ese sentido. Se ha demostrado, por ejemplo, que reduce la inversión ([12]). La corrupción tiene, además, otros efectos distorsionadores. por ejemplo, podría dar pie a un incremento de los presupuestos militares ([13]). También afecta a la estructura del gasto público, ya que se presta una menor atención a servicios públicos importantes, como la salud y la educación, en favor de actividades menos productivas ([14]). Según afirma la OCDE en un estudio reciente, «(…) es evidente que la corrupción tiene un impacto directo en el costo de un proyecto, tanto para el sector privado como para el público. Entre sus efectos indirectos cabe mencionar el daño a las instituciones públicas, el deterioro de la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos —con la consiguiente reducción de los incentivos para la innovación—, así como el aumento de las desigualdades sociales. Sin embargo, también elevan el coste de hacer negocios, un gravamen a la actividad económica que luego se traslada a los usuarios o consumidores finales de los proyectos» ([15]).

6.9. Los fiscales que son a la vez independientes y responsables favorecen unos altos niveles de Estado de Derecho, porque los delitos se enjuiciarán independientemente de presiones políticas, de la identidad particular de la persona sospechosa y de otros factores similares. Se ha demostrado que los fiscales que son realmente independientes se asocian a unos niveles de corrupción más bajos ([16]). Por tanto, el hecho de que la corrupción sea perjudicial para el crecimiento puede interpretarse como una prueba indirecta de que la existencia de fiscales independientes —que son un componente del Estado de Derecho— favorece el crecimiento económico.

([8]) Feld, L. P., & Voigt, S. (2003) *Economic growth and judicial independence: cross-country evidence using a new set of indicators*, European Journal of Political Economy, 19(3), pp. 497-527.

([9]) Voigt, S., Gutmann, J., & Feld, L. P. (2015) *Economic growth and judicial independence, a dozen years on: Cross-country evidence using an updated set of indicators*, European Journal of Political Economy, 38, pp. 197-211.

([10]) Voigt, S. (2008) *The economic effects of judicial accountability: cross-country evidence*, European Journal of Law and Economics, *25*(2), pp. 95-123.

([11]) Hayo, B., & Voigt, S. (2014) *The relevance of judicial procedure for economic growth*, CESifo Economic Studies, 60(3), pp. 490-524.

([12]) Mauro, P. (1995) *Corruption and growth*, The quarterly journal of economics, 110(3), pp. 681-712.

([13]) Gupta, S., De Mello, L., & Sharan, R. (2001) *Corruption and military spending*, European journal of political economy, 17(4), pp. 749-777.

([14]) Mauro, P. (1998) *Corruption and the composition of government expenditure*, Journal of Public economics, 69(2), pp. 263-279.

([15]) Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2015) *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*, París, Publicaciones de la OCDE.

([16]) Van Aaken, A., Feld, L. P., & Voigt, S. (2010) *Do independent prosecutors deter political corruption? An empirical evaluation across seventy-eight countries*, American Law and Economics Review, 12(1), pp. 204-244.

6.10. Por último, examinaremos la eficiencia judicial, recordando la conocida máxima del Derecho anglosajón «aplazar la justicia equivale a denegarla». Uno de los estudios más notables sobre esta cuestión se centra de manera especial en la India ([17]). Las diferencias en las demoras judiciales se calculan en términos de regresión de la producción en la agricultura, la industria y el sector de los servicios. El estudio muestra que las demoras judiciales afectan negativamente al crecimiento de la producción en los tres sectores de la economía.

7. **Posibles implicaciones políticas**

Herramientas existentes en la UE

7.1. El CESE ha pedido que se mejoren las herramientas de que dispone la UE a fin de frenar los retrocesos relacionados con los valores fundamentales de la Unión ([18]). Acoge favorablemente los esfuerzos de la Comisión Europea y otras instituciones para elaborar las herramientas adecuadas al objeto de defender los valores de la UE y promover una cultura del Estado de Derecho. Sin embargo, considera que las herramientas vigentes, como el artículo 7 del TUE y el marco del Estado de Derecho, el procedimiento de infracción, el cuadro anual de indicadores de la justicia en la UE y el nuevo mecanismo de salvaguardia del Estado de Derecho, podrían ser todavía objeto de mejoras y deberán complementarse con medidas centradas en el Estado de Derecho que, así y todo, deberán tener en cuenta las consideraciones económicas de manera más eficaz.

7.2. En el Semestre Europeo, la Comisión Europea examinó la importancia del Estado de Derecho para el entorno empresarial en su empeño por promover reformas estructurales que fomenten el crecimiento en ámbitos como la eficacia de los sistemas de justicia y la lucha contra la corrupción. En la actualidad, las aportaciones al cuadro de indicadores de la justicia en la UE proceden principalmente de quienes prestan los servicios judiciales, como los ministerios de justicia, las asociaciones de jueces, los consejos de la judicatura, etc. Es curiosa la ausencia de quienes demandan esos servicios judiciales, que podrían formular valiosas sugerencias sobre cómo mejorar los distintos sistemas de justicia. Tanto las organizaciones de la sociedad civil como los interlocutores sociales podrían asumir un papel relevante a la hora de transmitir la información. El CESE urge a la Comisión a que haga hincapié en la importancia del Estado de Derecho como uno de los elementos clave en los que se sustenta una economía competitiva y sostenible. Los indicadores del Estado de Derecho deben incorporarse de manera más visible y abarcar cuestiones como la seguridad jurídica y el acceso de las empresas y los trabajadores a vías de recurso judicial. Hay que hacer un esfuerzo por mejorar el procedimiento de seguimiento con miras a aplicar mejor las recomendaciones. El CESE recomienda la creación de procedimientos nacionales de revisión que incluyan a representantes de la sociedad civil y de los interlocutores sociales, y que se incremente, en términos generales, la participación de las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales durante todo el proceso del Semestre Europeo.

7.3. El proceso de revisión anual de la UE relativo al Estado de Derecho ha de ser lo más abierto posible para que las conclusiones y recomendaciones de la Comisión Europea se debatan públicamente a nivel nacional y europeo y se traduzcan en medidas específicas que den respuesta a los incidentes y las tendencias negativas. La Comisión Europea debería implicar en mayor medida a las organizaciones de la sociedad civil, ya que estas son a menudo las primeras víctimas cuando se ciernen amenazas sobre el Estado de Derecho y, por lo tanto, podrían servir, cual dispositivo contra incendios, para dar la señal de alarma ([19]). La Comisión Europea también debería adoptar medidas en caso de las represalias contra las organizaciones de la sociedad civil por su participación en el proceso. El CESE ha propuesto un foro anual de las organizaciones de la sociedad civil que contribuiría al ciclo de revisión. El CESE está dispuesto a contribuir a este proceso y a garantizar una amplia representación de las organizaciones de la sociedad civil, en particular las que representan intereses socioeconómicos, como los interlocutores sociales.

7.4. El CESE ya acogió favorablemente la propuesta de la Comisión de proteger el presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros. A este respecto, el CESE apoyó la propuesta de que la recepción de fondos de la UE por parte de los Estados miembros estuviera supeditada al respeto del principio del Estado de Derecho y consideró que esta condicionalidad podría extenderse a los restantes principios vinculados al Estado de Derecho y sancionados en los Tratados de la UE ([20]).

([17]) Chemin, Matthieu (2009) *Do judiciaries matter for development? Evidence from India*, Journal of Comparative Economics 37: pp. 230-250.

([18]) DO C 282 de 20.8.2019, p. 39.

([19]) The comparison between police patrolling and fire alarms in monitoring agents was proposed in McCubbins, M. D., & Schwartz, T. (1984) *Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms*, American journal of political science, pp. 165-179.

([20]) DO C 440 de 6.12.2018, p. 106.

Otras respuestas políticas posibles

7.5. Puesto que un alto nivel de Estado de Derecho es un valor fundamental de la UE y, además, tiene efectos positivos en el crecimiento económico, es imperativo que la UE adopte medidas para salvaguardar el Estado de Derecho.

7.6. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha dictado recientemente una serie de sentencias históricas en defensa de la independencia judicial. Además de los motivos jurídicos aducidos por el Tribunal, también hay justificaciones económicas que justifican la actuación de las instituciones de la UE. Para funcionar correctamente, el mercado único debe basarse en un marco jurídico transparente y estable que también abarque la aplicación de las normas comunes, ya que los tribunales nacionales deben confiar en que los tribunales de los otros Estados miembros defienden con el mismo grado de compromiso los valores en los que se fundamenta la UE.

7.7. El concepto de un espacio judicial europeo único es importante para las empresas, ya que permite que las decisiones judiciales adoptadas en un Estado miembro se apliquen en otro. Para que este proyecto tenga éxito, es fundamental que todos los tribunales de la UE sean independientes. Si esto ya no puede garantizarse, el espacio judicial europeo único no solo quedará incompleto, sino también mermado. La Comisión ha de velar por que se respete el principio de la independencia judicial en todos los Estados miembros a fin de hacer realidad la idea de un espacio judicial europeo único y la libre circulación de las decisiones judiciales.

7.8. Todos los Estados-nación desean ser creíbles y favorables a los inversores, y ofrecer compromisos creíbles a los posibles inversores. La pertenencia a la UE proporciona claros beneficios a todos los Estados miembros, ya que les permite a todos ellos, independientemente de su historia económica o política, contraer compromisos más creíbles. A ese respecto, la pertenencia a la UE puede ser muy valiosa para todos los miembros siempre y cuando se sancione el incumplimiento de las normas básicas. Si no se imponen sanciones, el valor que reviste la pertenencia a todos aquellos miembros que cumplan las normas quedará menoscabado.

7.9. Dicho de otro modo, los Estados Miembros que no cumplen las normas crean externalidades negativas para los Estados miembros que sí las cumplen. Esto se debe a que cada vez que un gobierno de un Estado miembro incumple las promesas que hizo al adherirse a la UE, y ese incumplimiento queda sin sancionar, la credibilidad de la legislación de la UE se ve afectada en todos los Estados miembros. Por tanto, el valor que representa la condición de Estado miembro de la UE se vería mermado, ya que con el tiempo dejaría de ser una señal de credibilidad. La insistencia en el cumplimiento de los valores básicos de la UE está, pues, plenamente justificada.

7.10. Muchas decisiones tienen un interés directo para todos los ciudadanos de los Estados miembros de la UE. Si no se suspende el derecho de voto de los Estados miembros gobernados por autócratas en potencia que violan sistemáticamente el principio del Estado de Derecho, entonces se les permitirá participar en la toma de decisiones que afectan directamente a todos los ciudadanos de la UE. Este fenómeno se ha denominado, con acierto, «el otro déficit democrático de Europa» ([21]).

7.11. En otras palabras, otro motivo que justifica la intervención de la UE son las externalidades negativas creadas por los gobiernos autocráticos en potencia que no solo se extienden más allá de las fronteras de su Estado-nación, sino que afectan a todos los ciudadanos de los Estados miembros de la UE. En resumen, las intervenciones que tienen por objeto mantener o restablecer el respeto del Estado de Derecho están plenamente justificadas.

7.12. Una forma de respaldar y promover el Estado de Derecho es prestando apoyo a las organizaciones de la sociedad civil y a los medios de comunicación. La capacidad de los ciudadanos para crear asociaciones, reunirse y expresarse libremente, así como la libertad de los medios de comunicación, son elementos fundamentales del Estado de Derecho que forman parte de los controles y los equilibrios necesarios para hacer que los gobiernos rindan cuentas. La reducción del espacio cívico también afecta a la capacidad de las empresas y los trabajadores para establecerse, asociarse libremente e innovar. Las organizaciones de la sociedad civil también son un importante agente económico, ya que contribuyen a casi un tercio del empleo en la UE ([22]), y prestan servicios fundamentales para el crecimiento económico, por ejemplo, en el ámbito de la educación, la salud y la protección social. El CESE reitera su petición de que la UE apoye de manera activa a los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil de la Unión y, en particular, de que se cree un fondo de la UE que ofrezca apoyo financiero para los casos de litigio relacionados con violaciones de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales, destinado a las organizaciones de la sociedad civil ([23]).

([21]) Kelemen, R. D. (2017) *Europe's other democratic deficit: National authoritarianism in Europe's Democratic Union. Government and opposition*, 52(2), pp. 211-238.

([22]) Documento de trabajo n.º 13/2016, *The Size and Scope of the European Third Sector*, p. 8.

([23]) DO C 62 de 15.2.2019, p. 178.

7.13. Son numerosas las razones que hacen necesaria la defensa del Estado de Derecho, tanto desde dentro de los Estados miembros como desde las instituciones de la UE. Al parecer, en muchos Estados miembros es necesario concienciar en mayor medida a la ciudadanía en general de la crucial importancia que reviste el Estado de Derecho como valor fundamental e ingrediente vital del crecimiento económico. Por tanto, una forma indirecta de defender el Estado de Derecho podría consistir en sensibilizar al público en general de los distintos Estados miembros sobre la importancia de esta cuestión. El CESE ya ha pedido que se lleve a cabo una campaña de concienciación en forma de estrategia de comunicación específica ([24]). La UE debe invertir en campañas de información orientadas a promover el Estado de Derecho y adoptar urgentemente medidas para apoyar la libertad de los medios de comunicación.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

([24]) DO C 282 de 20.8.2019, p. 39, recomendaciones 1.11.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La protección de los menores migrantes no acompañados en Europa»

(Dictamen de iniciativa)

(2020/C 429/04)

Ponente: **Ozlem YILDIRIM (FR-II)**

Decisión del Pleno	20.2.2020
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	9.7.2020
Aprobado en el pleno	18.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación	215/1/5
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. **Recomendaciones y observaciones**

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) recomienda una vez más que el principio del «interés superior del menor» tenga prioridad sobre el resto de normativas nacionales e internacionales.

1.2. El CESE insta a la Unión Europea (UE) a que desarrolle un enfoque coherente y armonizado para la protección de los menores extranjeros no acompañados (MENA) en Europa.

1.3. El CESE manifiesta su profunda preocupación por la situación de los MENA, que se encuentran entre las personas más vulnerables en el contexto de la migración y, por lo tanto, están expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos fundamentales.

1.4. El CESE reitera su petición a los Estados miembros de que garanticen que los menores en situación irregular gocen de suficiente consideración y protección como niños, en primer lugar y ante todo, conforme a los sistemas nacionales de protección de la infancia.

1.5. El CESE insta a los Estados miembros a evitar que se ejerza cualquier tipo de violencia contra los menores migrantes mediante la creación de vías de migración seguras, legales y regulares.

1.6. El CESE recuerda una vez más ([1]) la prohibición absoluta de detener a menores, independientemente de su situación administrativa. Condena enérgicamente esta práctica y recuerda que supone una vulneración de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

1.7. Para proteger de manera eficaz a los MENA, el CESE insta a los Estados miembros a que asignen los recursos necesarios a los servicios públicos y ofrezcan unos servicios adecuados, en particular por medio de la formación especializada y el refuerzo de las competencias de los profesionales que trabajan para la protección de la infancia.

1.8. El CESE pide a los Estados miembros que elaboren una Directiva relativa a la protección de los MENA cuyo fin sea el interés superior del menor.

1.9. El CESE recuerda que todo MENA ha de ser atendido, a la mayor brevedad y hasta su mayoría de edad, por un tutor competente a quien se deberá informar de todas las decisiones adoptadas que le afecten. Del mismo modo, se le deberá prestar asistencia durante todo el procedimiento. Este tutor deberá estar siempre en disposición de intervenir en el interés del menor, sin que medie ningún conflicto de intereses con los servicios nacionales de protección de la infancia.

([1]) Dictamen del CESE sobre la *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra los abusos sexuales, la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil, por la que se deroga la Decisión Marco 2004/68/JAI* (DO C 48 de 15.2.2011, p. 138).

1.10. El CESE recuerda que, en virtud del principio de «presunción de minoría de edad», un joven que se presente como menor se considerará como tal hasta que exista una sentencia firme.

1.11. El CESE invita a los Estados miembros a que evalúen la minoría de edad atendiendo a una serie de indicios, entre los que figuran en primer lugar las declaraciones del interesado, los documentos de registro civil presentados, las entrevistas realizadas al interesado por parte de profesionales competentes y, cuando corresponda, la verificación de la autenticidad de los documentos del registro civil.

1.12. El CESE, dada la ausencia de fiabilidad real de las pruebas óseas, invita a que se ponga fin a las mismas definitivamente. El CESE considera que la falta de un medio de verificación fiable no justifica que se deban emplear medios que ofrecen una imprecisión contrastada.

1.13. Dada la dificultad de abarcar todas las cuestiones y principios relacionados con los MENA en el presente Dictamen, el CESE propone una serie de estudios de seguimiento centrados en subtemas concretos.

2. **Contexto**

2.1. Un menor extranjero no acompañado (también denominado «menor extranjero aislado») es «un nacional de un tercer país o un apátrida menor de dieciocho años» que, o bien «entra en el territorio de los Estados miembros acompañado por un adulto responsable de él, con arreglo a la legislación o la práctica vigente en el Estado miembro correspondiente, y mientras no se encuentre efectivamente bajo el cuidado de esa persona», o bien «al que se le ha dejado solo después de entrar en el territorio de los Estados miembros» ([2]).

2.2. Los MENA están presentes en todos los Estados miembros de la UE, pero en 2019, de todos los MENA registrados, un 60 % se registró en cuatro países (Grecia, Alemania, Bélgica y Países Bajos). En 2019, 13 800 solicitantes de asilo que solicitaron protección internacional en los 27 Estados miembros de la Unión Europea se consideraron menores no acompañados. A escala de la UE, los MENA representaron el 7 % de todos los solicitantes de asilo menores de 18 años. La mayoría de ellos eran varones (85 %). Dos tercios tenían 16 o 17 años (unas 9 200 personas), los de 14 o 15 años representaban el 22 % de los menores no acompañados (3 100 personas) y los menores de 14 años constituían el 11 % (1 500 personas) ([3]).

2.3. Los menores migrantes son uno de los grupos más vulnerables de nuestras sociedades. Privados de sus padres, hecho que en sí mismo implica un alto grado de inseguridad y de peligro, muy a menudo efectúan un recorrido migratorio largo, caótico, traumático y marcado por la violencia. Siguen estando expuestos a numerosos peligros y son presas especialmente vulnerables para las redes delictivas, como las que se dedican al tráfico de menores para la explotación sexual y el trabajo infantil.

2.4. El CESE recomienda una vez más que el principio del «interés superior del menor» tenga prioridad sobre el resto de normativas nacionales e internacionales ([4]).

2.5. También sostiene que las situaciones diversas y complicadas a las que se enfrentan los MENA requieren enfoques multidisciplinarios (jurídicos, psicomédicos y sociales), exhaustivos y holísticos.

2.6. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989, CDN) constituye el marco general para la protección de los menores en Europa. Sin embargo, ni este instrumento, ni el Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950), ni el Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Menores (1996) establecen disposiciones específicas que se puedan aplicar directamente a los MENA.

([2]) Artículo 2 de la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011 (DO L 337 de 20.12.2011, p. 9).

([3]) https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10774042/3-28042020-AP-FR.pdf/a5951a9e-fe8f-ef1a-64f1-cdedfc925eb2.

([4]) En este sentido, véase en particular la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, el Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Menores y el Dictamen del CESE, de 15 de octubre de 2014, «Protección internacional de los menores no acompañados» (DO C 12 de 15.1.2015, p. 69).

2.7. Hubo que esperar hasta el 26 de junio de 1997 para que el Consejo de Europa adoptase el primer instrumento jurídico que abordaba de forma específica la cuestión de los menores migrantes no acompañados. No obstante, esta resolución constituye un instrumento no vinculante. Si bien existen textos europeos, como la Directiva de retorno o la Directiva 2003/9/CE ([5]), que se refieren efectivamente a los MENA, no se ha redactado ningún instrumento específico que englobe a toda la UE.

2.8. Por lo tanto, en ausencia de un marco jurídico preciso, los Estados miembros se enfrentan a grandes dificultades para gestionar el problema de los MENA de una forma concertada y coherente. Así pues, hay que hacer constar que, en los Estados miembros, la situación de los MENA se caracteriza por enormes disparidades en las legislaciones que definen la forma en que deben ser tratados y los procedimientos a los que están sujetos (determinación de la edad, tutores, derechos, etc.).

2.9. Por consiguiente, los Estados miembros deben reforzar el marco jurídico aplicable a los MENA. El CESE pide a la Comisión Europea que elabore una Directiva relativa a la protección de los MENA cuyo fin sea el interés superior del menor. Esta necesidad resulta aún más evidente habida cuenta de las situaciones deplorables que viven numerosos MENA y que han sido objeto de denuncias en toda Europa por parte de asociaciones de defensa de los derechos del menor.

3. **Observaciones generales**

3.1. El CESE manifiesta su profunda preocupación por la situación de los MENA, que se encuentran entre las personas más vulnerables en el contexto de la migración y, por lo tanto, están expuestos a un mayor riesgo de violación de sus libertades y derechos fundamentales.

3.2. La CDN obliga a los Estados a dispensar a los menores indocumentados el mismo trato que a «todos» los demás niños, sin distinción ([6]). El CESE observa que, en la práctica, existe tensión entre los marcos jurídicos nacionales que regulan el control de la inmigración y los relativos a la protección de los menores. El CESE reitera su petición a los Estados miembros de que garanticen que los menores en situación irregular gocen de suficiente consideración y protección como niños, en primer lugar y ante todo, conforme a los sistemas nacionales de protección de la infancia ([7]).

3.3. El CESE insta a los Estados miembros a evitar que se ejerza cualquier tipo de violencia contra los menores migrantes mediante la creación de vías de migración seguras, legales y regulares, como procedimientos flexibles, rápidos y eficaces, entre otros aspectos, de reagrupación familiar, el aumento de las cuotas de reasentamiento de los migrantes o la concesión de visados humanitarios, que reforzarán las garantías para los menores y sus familiares.

3.4. El CESE insta a los Estados miembros a que implanten procedimientos específicos y eficaces para regularizar su residencia. Su finalidad ha de ser la búsqueda de una «solución duradera» para los MENA que garantice su interés superior.

3.5. El CESE recuerda la prohibición absoluta de detener a menores, independientemente de su situación administrativa. Condena enérgicamente esta práctica y recuerda que supone una vulneración total de la CDN (artículo 3). El CESE observa ([8]) que la detención puede tener consecuencias muy graves para la salud y el desarrollo de los menores, independientemente de la duración de la misma. La detención es siempre contraria al interés superior del menor ([9]).

3.6. El CESE invita a los Estados miembros a que promulguen legislaciones nacionales que prohíban la detención y que fomenten el desarrollo de alternativas adaptadas a la especial vulnerabilidad de los MENA, como la inserción en familias de acogida y en espacios donde puedan desarrollar una vida autónoma bajo vigilancia.

3.7. El CESE recuerda la importancia de garantizar que se respete el derecho de los menores a participar en las decisiones que les afectan.

([5]) Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008 (DO L 348 de 24.12.2008, p. 98), denominada «Directiva de retorno»: «Antes de dictar una decisión de retorno respecto de un menor no acompañado, se concederá la asistencia de los servicios pertinentes distintos de las autoridades encargadas de la ejecución del retorno, teniendo debidamente en cuenta el interés superior del niño». En la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003 (DO L 31 de 6.2. 2003, p. 18), se definen términos clave; uno de ellos es el de «menor no acompañado».

([6]) Artículo 2 de la CDN.

([7]) Dictamen del CESE «*Protección internacional de los menores no acompañados*» (DO C 12 de 15.1.2015, p. 69).

([8]) Véase *A study of immigration detention practices and the use of alternatives to immigration detention of children*, PACE Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, 2017.

([9]) The European Network of Ombudspersons for Children (ENOC), Position Statement on «Ending detention of children for immigration purposes», adoptado en la 23.ª AG de ENOC, 27 de septiembre de 2019.

3.8. El CESE recomienda a los Estados miembros que dispongan garantías jurídicas para el acceso de los MENA a los procedimientos de protección internacional y garantías de que se les proporcione información adecuada a su edad. Para ello, parecería oportuno crear unidades de asilo especializadas en la asistencia a los menores migrantes y en la transmisión de información adecuada a los menores, en su lengua materna, en particular mediante la inclusión de consideraciones relacionadas con el género y la dimensión intercultural en estos dispositivos nacionales.

3.9. Con el fin de proteger a los MENA frente a cualquier forma de explotación, el CESE invita a los Estados miembros a que concedan a los menores sometidos a explotación y violencia la condición de víctimas de tráfico de seres humanos y el correspondiente permiso de residencia. El CESE insiste asimismo en la urgencia que exigen las decisiones relativas a los MENA.

3.10. Los MENA nunca deberían ser objeto de un proceso penal por motivos exclusivamente relacionados con su condición de inmigrantes o cuando su participación en actividades delictivas sea el resultado de su explotación.

3.11. Para proteger de manera eficiente a los MENA, el CESE insta a los Estados miembros de la Unión Europea a que asignen los recursos necesarios a los servicios públicos y ofrezcan unos servicios adecuados, en particular por medio de la formación especializada y el refuerzo de las competencias de los profesionales que trabajan para la protección de la infancia. Dicha formación debería implantarse a escala europea.

3.12. La protección de los MENA no se detiene en las fronteras europeas. El CESE anima a la UE y a los Estados miembros a que den prioridad a las necesidades y los derechos de los MENA en lo que respecta a los instrumentos y acciones exteriores, en particular en la conclusión de acuerdos o programas de cooperación.

3.13. El CESE recuerda que todos los MENA han de ser atendidos, a la mayor brevedad y hasta su mayoría de edad, por un tutor competente a quien se deberá informar de todas las decisiones adoptadas que les afecten. Del mismo modo, se les deberá prestar asistencia durante todo el procedimiento. Este tutor deberá estar siempre en disposición de intervenir en el interés del menor, sin que medie ningún conflicto de intereses con los servicios nacionales de protección de la infancia.

3.14. Como ya ha recordado el CESE, aunque la legislación de la UE reconoce la importancia de la tutela legal, no define los deberes del tutor legal. El tutor legal debería ser un «representante cualificado» que tenga experiencia en el trato con menores y conocimientos del Derecho nacional en materia de extranjería y de la legislación sobre protección de la infancia. Asimismo, debería tener la facultad de representar al menor en todos los procesos de toma de decisiones ([10]), siempre que este dé su consentimiento ([11]). El procedimiento de designación de tutores implantado en Bélgica podría utilizarse como fuente de inspiración ([12]).

3.15. El CESE recuerda que, además de la asistencia jurídica, los MENA también deben tener acceso a una protección social y a una estructura de acogida y alojamiento temporal de calidad suficiente. Dicha acogida deberá adaptarse la vulnerabilidad de los menores, con apoyo por parte de profesionales especializados en la juventud, la posibilidad de un examen médico o psicológico y el acceso a la atención sanitaria.

3.16. Los MENA también deben tener acceso al sistema educativo, respetándose las preferencias del menor y, en su caso, del tutor. Además, los programas Erasmus y Erasmus + también podrían facilitar la participación de los MENA y de los antiguos MENA que han alcanzado la mayoría de edad.

3.17. El CESE insiste en la importancia de informar a cada uno de estos menores, en función de su edad, de los derechos que le confiere la Convención de las Naciones Unidades, y de permitir de este modo que los menores sin una tutela adecuada puedan solicitar protección.

([10]) Véase a este respecto *La protection des mineurs migrants non accompagnés en Europe*, Nisrine Eba Nguema, 2015; https://doi.org/10.4000/revdh.1147.

([11]) Convenio de La Haya de 1996.

([12]) Bélgica ha establecido un servicio de designación de tutores muy rápido. A todos los MENA se les designa un tutor, que puede ser un particular (tras un procedimiento de selección y formación) que les acompañará en todos sus procedimientos: véase https://justice.belgium.be/fr/themes_et_dossiers/enfants_et_jeunes/mineurs_etrangers_non_accompagne. Sus funciones se definen así: «*En tant que représentant légal chargé de veiller au bien-être général du mineur, le tuteur apparaît comme le "fil rouge" garant du développement des aptitudes nécessaires à une participation active à la société*» [En tanto que representante legal responsable de garantizar el bienestar general del menor, el tutor aparece como el «hilo conductor» que garantiza el desarrollo de las capacidades necesarias para la participación activa en la sociedad]: https://justice.belgium.be/fr/themes_et_dossiers/enfants_et_jeunes/mineurs_etrangers_non_accompagne/tuteur/missions_du_tuteur.

4. **Observaciones específicas**

4.1. El artículo 1 de la CDN define «niño» como toda persona menor de dieciocho años. Su situación jurídica especial le otorga un conjunto de derechos que los Estados partes deben garantizar. Esta protección está asociada a su condición de menor de edad, lo que en la práctica y en todos los Estados miembros plantea la cuestión de la determinación de su edad.

4.2. El CESE recuerda que, en virtud del principio de «presunción de minoría de edad», un joven que se presente como menor se considerará como tal hasta que exista una sentencia firme. Por lo tanto, se le debe alojar inmediatamente en condiciones dignas y compatibles con su especial vulnerabilidad.

4.3. El CESE recuerda también que debe aplicarse la presunción de validez de los documentos de registro civil extranjeros presentados por el joven que avalen su minoría de edad y que estos deben ser los primeros elementos que se tengan en cuenta para determinar la minoría de edad. Solamente una impugnación formal de la autenticidad del documento de registro civil presentado debería poder invertir la presunción de validez que se desprende del mismo.

4.4. El Comité recuerda que, en virtud del artículo 8 de la CDN, «Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad» ([13]).

4.5. No obstante, el procedimiento de verificación de la edad del migrante solo debería llevarse a cabo, en principio, cuando el migrante no posea documentos administrativos oficiales que demuestren su edad y en los casos donde existan dudas fundadas ([14]).

4.6. El CESE observa una vez más la falta de coherencia en los Estados miembros con respecto a los métodos de evaluación de la edad del MENA, ninguno de los cuales ha demostrado ser fiable.

4.7. El CESE invita a los Estados miembros a que evalúen la minoría de edad atendiendo a una serie de indicios, entre los que figuran en primer lugar las declaraciones del interesado, los documentos de registro civil presentados, las entrevistas realizadas al interesado y, cuando corresponda, la verificación de la autenticidad de los documentos del registro civil, subrayando que las pruebas médicas para la determinación de la edad solo pueden realizarse en caso de duda persistente y como último recurso.

4.8. Dada su especial vulnerabilidad, el CESE recuerda que el beneficio de la duda debe favorecer a los MENA.

4.9. El CESE recuerda que el peritaje mediante examen óseo que se realiza en un elevado número de Estados presenta una fiabilidad científica muy cuestionada por parte de instituciones y expertos internacionales ([15]), e igualmente criticada por no respetar la intimidad del menor, por los peligros potenciales para su salud (por ejemplo, cuando se utilizan rayos X) o bien por los posibles errores.

4.10. El CESE, dada la ausencia de fiabilidad real de estas pruebas, pide a los Estados miembros que se ponga fin a las mismas definitivamente. El CESE considera que la falta de un medio de verificación fiable no justifica que se deban emplear medios que ofrecen una imprecisión contrastada.

4.11. El CESE insta a los Estados miembros a que protejan a los MENA brindándoles tiempo y medios reales para que desarrollen su identidad, por ejemplo, recurriendo a la cooperación diplomática (previo acuerdo y si no existe peligro para el joven), aportando pruebas de presunción, como informes de evaluaciones psicosociales, para determinar su minoría de edad.

4.12. El CESE propone que, como último recurso, a falta de pruebas documentales y en caso de que existan serias dudas sobre la edad del menor, se lleve a cabo una evaluación de la edad mediante un enfoque multidisciplinario a cargo de profesionales independientes que posean las competencias adecuadas y conocimientos sobre el origen cultural y étnico del individuo. Los procedimientos aplicados en Inglaterra podrían utilizarse como de fuente de inspiración.

([13]) Véase también el artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966 y el artículo 7 de la CDN.

([14]) La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (julio de 2010) y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (15 de abril de 2011) han manifestado que la evaluación de la edad solo debe tener lugar en caso de duda.

([15]) Fiabilidad científica cuestionada en particular por el Parlamento Europeo (Resolución de 12 de septiembre) o en las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de 12 de junio de 2009. La Ordre national des médecins de Bélgica (dictamen de 20 de febrero de 2010) y la Académie Nationale de Médecine de Francia condenan la fiabilidad de estas pruebas. El defensor de los derechos humanos de Francia condena el uso de pruebas óseas (26 de febrero de 2016). Véase, en este sentido, el informe de la Plataforma «Mineur en exil» (Bélgica) «L'estimation de l'âge des MENA en question: problématique, analyse et recommandations», septiembre de 2017.

4.13. El CESE invita a los Estados miembros a que instauren una comisión de supervisión a escala europea para proponer una evaluación holística de la edad común a los Estados miembros y supervisar los protocolos y prácticas relacionados con la estimación de la edad.

4.14. So pena de ineficacia, las conclusiones de cualquier procedimiento deben incluir obligatoriamente la finalidad del mismo y deben poder ser objeto de un recurso suspensivo, eficaz, rápido y sujeto a apelación.

5. **Observaciones especiales en relación con la COVID-19**

5.1. La pandemia de COVID-19 aumenta inevitablemente los riesgos a los que se enfrentan los MENA, quienes suelen presentar ya un estado de salud debilitado: imposibilidad de cumplir las medidas de confinamiento, acceso insuficiente a los alimentos, la higiene y el agua, falta de información adecuada sobre las medidas de contención y de precaución que se deben adoptar, y dificultades para acceder a la atención sanitaria.

5.2. El CESE solicita a todas las instituciones europeas que adopten todas las medidas necesarias para velar por los derechos de todos los niños, garantizados por los textos internacionales, durante la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 y para protegerlos dignamente ante la crisis económica que se perfila.

5.3. El CESE se congratula de la reciente reubicación de MENA procedentes de Grecia en Luxemburgo, Portugal, Francia, Finlandia y Alemania, e insta a los Estados miembros a que continúen con la reubicación inmediata de aquellos que viven en condiciones indignas, especialmente en Grecia ([16]).

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

([16]) Véase https://www.unhcr.org/fr/news/press/2020/4/5e980505a/agences-lonu-felicitent-premiere-relocalisation-denfants-accompagnes-grece.html y https://www.eepa.be/?p=3856.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La contratación pública como instrumento para crear valor y dignidad en el trabajo de los servicios de limpieza y gestión de edificios»

(Dictamen de iniciativa)

(2020/C 429/05)

Ponente: **Diego DUTTO**

Coponente: **Nicola KONSTANTINOU**

Decisión del pleno	20.2.2020
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	2.9.2020
Aprobado en el pleno	18.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación	192/7/18
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 La Comisión Europea (CE), el Parlamento Europeo (PE) y los Estados miembros deben desarrollar los instrumentos de apoyo necesarios para promover el uso de la contratación pública estratégica con el fin de avanzar en el uso sistemático de criterios estratégicos sostenibles, transparentes, ambiciosos y aplicables que garanticen normas sociales y de calidad más exigentes en la contratación pública.

1.2 A fin de garantizar que los servicios de limpieza se centran en la calidad y no en el precio, debe respetarse el principio de transparencia tanto para el cliente como para el contratista. Las especificaciones del contrato deben definirse y detallarse, incluidos la frecuencia, el tiempo, la salud y la seguridad en el trabajo (SST) y los costes económicos de la limpieza ([1]). Valorar la aplicación de estos criterios durante toda la vigencia del contrato es fundamental para evaluar la calidad de los servicios de limpieza prestados.

1.3 Los interlocutores sociales deben participar en la formación y profesionalización de los compradores públicos tal como estipula la Recomendación de la CE de 3 de octubre de 2017 ([2]).

1.4 La CE y los Estados miembros deben tomar la iniciativa de luchar contra el empleo no declarado y seguir mejorando las condiciones de empleo en el sector de la limpieza. El fortalecimiento de la normativa y el refuerzo aún mayor de los mecanismos para garantizar su aplicación, como los criterios salariales y la negociación colectiva sectorial, pueden contribuir a la competencia leal, a unas normas sociales más exigentes y a un empleo de calidad.

1.5 El CESE pide a la CE, el PE, los Estados miembros y los entes locales y regionales que recurran, siempre que sea posible, a la limpieza diurna en todas las contrataciones públicas.

1.6 La garantía de una competencia leal puede lograrse centrándose en los aspectos de la calidad y en el respeto de la jurisprudencia del TJUE y de las normas nacionales que establecen la posibilidad de hacer del respeto de los convenios colectivos un requisito para la adjudicación de contratos públicos. Los Estados miembros, conjuntamente con los interlocutores sociales y con arreglo a las prácticas nacionales, deben fomentar el alcance de los convenios colectivos en la industria nacional de la limpieza a nivel sectorial, comprobando que estos acuerdos sean respetados en la práctica.

([1]) http://www.europeancleaningjournal.com/magazine/articles/latest-news/managing-quality-in-german-contract-cleaning

([2]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1805&from=ES Recomendación (UE) 2017/1805 de la Comisión (DO L 259 de 7.10.2017, p. 28).

1.7 La mano de obra del sector está compuesta principalmente por mujeres y nacionales de terceros países, que, por ello, pueden verse más directamente afectados por las políticas de compra de las administraciones públicas. Por lo tanto, el CESE considera que, además de los convenios colectivos, deben desarrollarse salvaguardias adicionales para defender los principios de no discriminación e igualdad de trato de los trabajadores. El CESE propone que se concedan puntos adicionales al aplicar los criterios de adjudicación de las licitaciones que premien las formas de integración como los cursos de formación específicos, los servicios de apoyo a las familias —por ejemplo, la asistencia tras la escuela para los menores— y otras formas de bienestar empresarial con contenido social.

1.8 El CESE recomienda que, cuando se revisen las Directivas de la UE de 2014 sobre contratación pública, los costes obligatorios de seguridad y formación se indiquen fuera del ámbito del precio competitivo, como un elemento que no pueda abreviarse y pueda verificarse en el desglose de los costes que componen la licitación.

1.9 El CESE recomienda que se respeten las condiciones de sostenibilidad, los derechos laborales y los convenios colectivos de aplicación general (haciendo responsables al poder adjudicador, al contratista principal y a los subcontratistas de sus respectivos socios contractuales inmediatos) a lo largo de toda la cadena de subcontratación y durante todo el período de ejecución de los contratos.

1.10 El CESE hace un llamamiento a los Estados miembros para que, si no lo hacen ya, presten especial atención al respeto de todas las obligaciones legales y contractuales, así como de seguridad e higiene en el trabajo, relativas a aspectos sociales, medioambientales y de sostenibilidad, y comprueben eficazmente que se cumplen durante la fase de ejecución de las licitaciones públicas en el sector de la limpieza.

1.11 Por lo que se refiere a las obligaciones —estipuladas en los artículos 83 a 85 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo ([3])— que incumben a los Estados miembros, los poderes adjudicadores y la CE, el CESE pide a todos estas autoridades que faciliten sin más demora los datos correspondientes, garantizando, en particular, que se cumplan los criterios de adjudicación y su ponderación relativa para los contratos de limpieza. Se pide a la CE que preste apoyo financiero a los proyectos de seguimiento y a la investigación de los interlocutores sociales del sector en relación con el tema de la contratación pública en materia de servicios de limpieza y gestión de edificios.

1.12 La CE debe fortalecer la arquitectura legislativa y la capacidad de negociación de los interlocutores sociales a escala nacional, incluso asignando fondos para las actividades de desarrollo de capacidades, especialmente en los países de Europa sudoriental, central y oriental ([4]).

1.13 El CESE recomienda que, en la revisión de las Directivas europeas de 2014 sobre contratación pública, por lo que se refiere a los servicios intensivos en mano de obra, como los servicios de limpieza, las Directivas europeas sobre contratación pública **pidan o exijan** a los Estados miembros que excluyan el uso del precio más bajo para la adjudicación de las ofertas, incluyendo un límite máximo del 30 % en la puntuación que se conceda al precio en comparación con la puntuación que se conceda a la calidad, y que garanticen, mediante cláusulas sociales específicas, la estabilidad laboral del personal contratado en virtud de la licitación, siempre de conformidad con la Directiva 2001/23/CE ([5]) y según la interpretación de la jurisprudencia de la UE, las modalidades de trabajo de la empresa y las estipulaciones del convenio colectivo.

1.14 El CESE pide a los poderes adjudicadores que utilicen sus propias estimaciones de costes para los servicios de limpieza, consultando herramientas sectoriales especializadas, como la Guía del mejor valor y los ejemplos nacionales, para evaluar como es debido el mercado del sector, y reservando una parte de estos servicios para los contratos reservados, según se estipula en el artículo 20 de la Directiva 2014/24/UE y tal como la han incorporado los Estados miembros a sus propios códigos de contratación pública.

1.15 La CE debe animar a los Estados miembros a iniciar un proceso de acreditación o un sistema de cualificación para los contratistas que deseen ser tenidos en cuenta para los contratos públicos de limpieza. Este proceso debe ser supervisado por un comité de evaluación integrado por varias partes interesadas, incluidos los sindicatos y un representante de los contratistas del sector.

1.16 Dado que sigue existiendo el riesgo que plantea la COVID-19, así como el riesgo de contagiarse de esta o de cualquier otra enfermedad, es necesario que tanto los trabajadores como el público general estén protegidos. El CESE recomienda que la CE y los Estados miembros elaboren protocolos vinculantes en materia de seguridad e higiene en el trabajo con la ayuda de los interlocutores sociales.

1.17 El CESE también pide a los Estados miembros que adopten medidas y colaboren con los interlocutores sociales para debatir soluciones prácticas de carácter temporal que permitan volver rápidamente a prácticas de contratación justas y de calidad.

([3]) DO L 94 de 28.3.2014, p. 65.

([4]) https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2019/representativeness-of-the-european-social-partner-organisations-industrial-cleaning-sector#tab-01

([5]) Directiva 2001/23/CE del Consejo (DO L 82 de 22.3.2001, p. 16).

1.18 Teniendo en cuenta la crisis de la COVID-19, el CESE recomienda que los Estados miembros avancen en la formación y la profesionalización del personal de limpieza. Deben facilitarse recursos financieros de forma que los poderes públicos y las empresas contratantes puedan invertir en formación y capacidades. Se debe alentar a los trabajadores empleados en los servicios de limpieza y saneamiento a que obtengan cualificaciones profesionales, sentando las bases para mejorar las oportunidades de trabajo de las personas vulnerables.

1.19 El CESE aboga por que las instituciones europeas, los Estados miembros y los entes regionales y locales adopten un enfoque integral sobre la adquisición de servicios de limpieza. Este enfoque no prevé establecer contrapartidas entre las condiciones medioambientales y las laborales, sino que promueve la cohesión social, las normas laborales, la igualdad de género y los objetivos medioambientales propuestos en el Pacto Verde de la CE.

2. **Observaciones generales**

2.1 El principal objetivo del presente Dictamen es plantear recomendaciones sobre el uso de la contratación pública para mejorar la calidad y dignidad del empleo en los servicios de limpieza y de gestión de edificios.

2.2 Muchas de estas recomendaciones tienen un alcance general y pueden aplicarse a todos los sectores de la economía. Esto vale en especial para los sectores de servicios de gran intensidad de mano de obra, como la seguridad privada o los servicios de restauración.

3. **Antecedentes y contexto**

3.1 Cada año, más de 250 000 entes públicos en la UE gastan alrededor del 14 % del PIB (alrededor de 2 billones EUR al año) en la adquisición de servicios, obras y suministros ([6]). Servicios como la limpieza constituyen la parte principal de la contratación pública. En 2017, el valor de la adjudicación de servicios alcanzó los 250 000 millones EUR ([7]).

3.2 La contratación pública puede apoyar la inversión en la economía real, generar empleos de buena calidad y promover la inclusión y mejores condiciones para las personas con discapacidad y las personas desfavorecidas, así como para los trabajadores migrantes ([8]). También puede fomentar la demanda de productos innovadores, perseguir objetivos de política industrial y promover la transición a una economía circular eficiente en cuanto a recursos y energía ([9]).

3.3 Por lo que respecta a la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública, el uso de los criterios de la «oferta económicamente más ventajosa» (OEMV) debería incorporar todos los criterios estratégicos mencionados en el anterior punto 3.2. Como las normas siguen siendo vagas, la mayoría de los contratos públicos siguen adjudicándose a la oferta más baja, a veces incluso a una oferta anormalmente baja (OAB) ([10]).

3.4 No se está aprovechando todo el potencial de las Directivas sobre contratación pública, y su aplicación difiere entre los Estados miembros. Por consiguiente, una autoridad pública debe decidir en función de sus prioridades ([11]).

3.5 Se trata de una cuestión, en primer lugar, política y, después, de carácter técnico. La decisión sobre qué servicios comprar y qué criterios de adjudicación utilizar —y con qué ponderación relativa— forma parte del proceso político de toma de decisiones. Tales decisiones establecen el marco y los parámetros fundamentales para el procedimiento de adjudicación. Si no se tuvieran en cuenta los derechos laborales, medioambientales y sociales de los trabajadores, se crearía una desigualdad de condiciones.

4. **La crisis de la COVID-19, la industria de los servicios de limpieza y la contratación pública**

4.1 La pandemia de la COVID-19 ha puesto de relieve el valor fundamental del trabajo de los limpiadores como un bien público común. Las empresas contratantes deben cumplir requisitos de cualificación, eficiencia y especialización. En su declaración conjunta de 22 de abril de 2020, los interlocutores sociales de la UE, EFCI y UNI Europa, destacaron el papel crucial de la industria de la limpieza y sus trabajadores en la prevención de la propagación del virus ([12]).

([6]) https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_es
([7]) https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/631048/IPOL_STU(2018)631048_EN.pdf, p. 14
([8]) https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers/social-procurement_es
([9]) La CE ofrece una serie de herramientas de apoyo a los compradores públicos, no solo respecto a la contratación pública social, y todos estos aspectos deberían tenerse en cuenta: https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers_es.
([10]) Esto se aborda en el artículo 69 de la Directiva de la UE de 2014 sobre contratación pública.
([11]) Jeremy Prassl, *The Future of EU Labour Law* (El futuro del derecho laboral de la UE).
([12]) Declaración conjunta sobre el impacto de la COVID-19 en el sector de los servicios de limpieza industrial y gestión de edificios y las medidas necesarias para protegerlo, https://www.uni-europa.org/2020/04/22/joint-statement-on-the-covid-19-impact-to-the-industrial-cleaning-and-facility-services-sector-and-the-necessary-measures-to-protect-it/.

4.2 En 2018 había en la UE 4,11 millones de empleados de la limpieza, que trabajaban en 283 506 empresas. Desde mediados de la década de 2010 se ha producido un incremento constante de la facturación. Al mismo tiempo, la facturación por empresa alcanzó los 393 000 EUR en 2017. Según EFCI, la facturación media por empleado alcanzó cerca de 30 000 EUR. El volumen de negocios por trabajador asciende a 27 400 EUR y los trabajadores reciben un salario medio anual de 12 200 EUR. Gran parte de la mano de obra del sector de la limpieza europeo trabaja a tiempo parcial. Además, se trata de un sector de gran intensidad de mano de obra en el que el margen de beneficio de las empresas no supera el 3 %. Como consecuencia de la pandemia de COVID-19, las empresas contratantes incurrieron en gastos adicionales para proteger los intereses tanto de los clientes como de sus propios trabajadores. La proporción de trabajadores a tiempo parcial, de mujeres trabajadoras y de trabajadores migrantes es particularmente elevada. El porcentaje de trabajadoras es en todos los casos superior al 50 % (salvo en Dinamarca), con niveles máximos que superan el 80 % en Lituania, Luxemburgo, Portugal y Reino Unido ([13]). En toda la UE, el 30 % de los trabajadores de la limpieza son migrantes (60 % en Bélgica).

4.3 Los obstáculos para entrar en el mercado de los servicios de limpieza y gestión de edificios son escasos o inexistentes. Los servicios de limpieza son intensivos en mano de obra, y casi el 80 % de los ingresos de las empresas representan los costes laborales y los márgenes son muy estrechos para los contratistas del sector. Por consiguiente, tanto en el sector público como en el privado, la decisión de compra de los clientes conduce a una presión a la baja de los precios, lo que socava los estándares sociales y la dignidad del trabajo de limpieza.

4.4 Tanto durante la crisis de la COVID-19 como posteriormente, los servicios de limpieza y gestión de edificios únicamente solo podrán asegurar el valor y cumplir normas sociales muy exigentes si los limpiadores cuentan con una cualificación suficiente y los equipos técnicos adecuados, y existe una definición clara de los derechos y obligaciones de los empleadores y los trabajadores. Esto podría requerir que las autoridades públicas paguen un precio más alto por los servicios de limpieza. Ciertamente, debido a la interrupción de las actividades durante la crisis de la COVID-19, muchos proveedores de servicios empresariales se enfrentaron a graves problemas de liquidez y soportaron un aumento de los costes de aplicación de las medidas de salud y seguridad necesarias para proteger tanto a los trabajadores como a los clientes. Estos problemas financieros se ven exacerbados por las malas prácticas de contratación de los compradores públicos y privados. Con el fin de ayudar a las empresas a seguir garantizando la salud y la seguridad de su personal de limpieza, así como a mantener y mejorar la calidad de sus condiciones de empleo, el CESE pide a los compradores públicos y privados que vuelvan a establecer rápidamente un sistema de contratación pública eficiente, unas prácticas de contratación justas y una mejor consideración de los criterios de calidad ([14]). Los trabajadores de la limpieza a menudo trabajan en circunstancias peligrosas y arriesgadas que pueden poner en peligro su propia salud ([15]). Aunque algunos trabajadores prefieren llevar a cabo su actividad laboral a tiempo parcial, otros desean trabajar más horas o hacerlo a tiempo completo. No obstante, los empresarios pueden encontrar en ocasiones dificultades para ofrecer contratos a tiempo completo. Además, a pesar del compromiso de los interlocutores sociales con la limpieza diurna, los servicios de limpieza los suelen prestar trabajadores que desempeñan solos su actividad laboral durante la noche. Esto se debe frecuentemente a los requisitos del cliente. Estas prácticas de empleo contribuyen a que la mano de obra de los limpiadores permanezca invisible ([16]), infravalorada y no reconocida ([17]). Desgraciadamente, en algunos Estados miembros todavía existen contratos de cero horas. Las autoridades públicas son responsables en la medida en que siguen gestionando el contrato, supervisándolo y evaluando la calidad. Se debe perseguir el objetivo de brindar más oportunidades a los empleados para que puedan trabajar durante el día, en un solo turno, y con contratos a tiempo completo que les permitan aumentar su calidad de vida.

4.5 El uso del precio más bajo como único criterio de adjudicación en los contratos públicos socava la prestación de servicios de calidad y contribuye al deterioro de las condiciones de trabajo, la disminución de la calidad y la elusión de responsabilidades (menor esfuerzo) ([18]). Como la limpieza es una tarea heterogénea y no es fácilmente cuantificable, es difícil evaluar la calidad tanto durante el proceso como posteriormente. Por ello, es importante basar la calidad en el resultado —a lo largo de todo el ciclo de vida—, y no en el proceso.

4.6 La expresión «precio más bajo» ha desaparecido del texto de la Directiva 2014/24/UE, pero se permite la adjudicación basada «únicamente en el precio» (artículo 67, apartado 2, último párrafo). Esto implica que algunos órganos de contratación siguen adjudicando contratos a la oferta más baja y en ocasiones incluso a «ofertas anormalmente bajas» (OAB). Cuando deseen utilizar el criterio de oferta económicamente más ventajosa para los servicios intensivos en mano de obra, los países deberían ir más lejos y alentar a las administraciones a utilizar dicho criterio de manera más eficaz definiendo un límite máximo para la ponderación del precio y utilizando fórmulas que eviten ampliar las diferencias de

([13]) Eurofund (2019) Representativeness Study for the Industrial Cleaning Sector, p. 19: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef19012en.pdf

([14]) http://servicealliance.eu/wp-content/uploads/2020/05/EBSA-Statement_Contracting-recommendations-during-COVID_13-5-2020.pdf

([15]) Bergfeld, Mark (2020) *The Insanity of Making Sick People work* (La locura de hacer trabajar a los enfermos), Jacobin Magazine: https://jacobinmag.com/2020/03/coronavirus-workers-rights-health-care-cleaners-gig-economy.

([16]) Bergfeld, Mark & Ylitalo, Jaana — *Putting Europe's invisible precariat in the spotlight* (El precariado invisible de Europa en el punto de mira), la Europa Social, 18 de abril de 2019, https://www.socialeurope.eu/europes-invisible-precariat.

([17]) *When Creativity Meets Value Creation. A Case Study on Daytime Cleaning: Volume VIII: Ergonomics and Human Factors in Manufacturing, Agriculture, Building and Construction, Sustainable Development and Mining* (Cuando la creatividad se encuentra con la creación de valor. Un estudio de caso sobre la limpieza diurna: Volumen VIII: Ergonomía y factores humanos en la industria manufacturera, la agricultura, la construcción y la edificación, el desarrollo sostenible y la minería).

([18]) *Evidence from Public Administration Review* (Pruebas de la revisión de la administración pública), Vol. 79, Ed. 2, pp. 193-202.

precios entre las ofertas. A tal fin, es necesaria una formación específica para la profesionalización del personal responsable de la contratación pública. Además, la próxima revisión de las Directivas debería introducir normas obligatorias para a) la detección de posibles ofertas anormalmente bajas mediante el establecimiento de una diferencia del 20 % con respecto a la siguiente oferta más baja para dar lugar a la obligación de comprobación, b) una comprobación minuciosa de si el licitador tiene motivos objetivos y plausibles que justifiquen su baja oferta, y c) la exclusión de dichas ofertas si el licitador no ha proporcionado tales motivos.

4.7 Así pues, la crisis es una oportunidad para que las empresas de limpieza y sus trabajadores refuercen el valor y la importancia fundamental de la limpieza ante el público y sus clientes directos. La Guía del mejor valor ([19]), elaborada por los interlocutores sociales del sector de la limpieza de la UE en 2017, es una herramienta que puede orientar a las organizaciones públicas y privadas que otorgan contratos de servicios de limpieza para que se decanten por contratos que ofrezcan el mejor valor. Algunos interlocutores sociales nacionales han desarrollado herramientas similares.

4.8 La digitalización está creando oportunidades y desafíos para los trabajadores poco cualificados de este sector, y los interlocutores sociales de la UE creen que las tecnologías pueden utilizarse para mejorar el reconocimiento del valor del trabajo del personal de limpieza, la relevancia de la limpieza en general y para crear más valor añadido para los compradores de servicios de limpieza ([20]). El proyecto SK-Clean de la EFCI inventariará las cambiantes necesidades de cualificación del sector y constituirá una herramienta de trabajo con vistas a una mayor profesionalización de los limpiadores ([21]).

4.9 El nuevo contexto generado por la emergencia de la COVID-19 requiere que las autoridades competentes garanticen la difusión de información sobre cómo utilizar los equipos de protección individual (EPI), así como el suministro de EPI adecuados para proteger a los trabajadores y a las personas. Las empresas necesitan apoyo financiero para cubrir los crecientes costes adicionales de las medidas organizativas, las evaluaciones de riesgos, el análisis y la distribución de los EPI a la mano de obra ([22]). Entre tanto, las inversiones de las empresas contratantes son fundamentales para poder ofrecer a sus clientes soluciones de limpieza que sean innovadoras y más eficaces por estar basadas en la investigación química y biológica.

5. **La contratación pública y el Pacto Verde**

5.1 El Pacto Verde propone que la contratación pública pueda utilizarse para reducir las emisiones de carbono. Sin embargo, se necesita un enfoque integral.

5.2 El sector de la limpieza puede contribuir a una transición ecológica y a una economía circular introduciendo etiquetas ecológicas para productos de limpieza, jabón, papel higiénico y toallas de papel ecológicas, y procediendo a una buena clasificación de los residuos. Este es también el objetivo de las etiquetas ecológicas para los servicios de limpieza ([23]) y los productos de limpieza ([24]), incluso si su eficiencia en la práctica no es evidente. La no aceptación por parte del cliente del uso de productos y procedimientos ecológicos puede implicar un incremento de los costes, lo que generaría una mayor presión en todos los elementos del coste. Esto podría deteriorar asimismo las condiciones sociales, laborales y de seguridad e higiene en el trabajo. Además, también podría hacer que el acceso de las pymes a las oportunidades de contratación pública se viese más limitado ([25]). Por ello se necesita un enfoque integral de la contratación pública.

5.3 Las investigaciones sugieren que los criterios medioambientales son insuficientes para incitar realmente a los proveedores a realizar cambios ([26]). A los contratistas de servicios privados comprometidos con el medio ambiente se les impide aprovechar todo su potencial si los poderes adjudicadores no están dispuestos a pagar el coste adicional que ello supone. Por lo tanto, se requiere una mayor profesionalización de los compradores.

([19]) http://www.cleaningbestvalue.eu/

([20]) Véase EFCI: https://www.efci.eu/wp-content/uploads/2019/02/Digital-transition-in-cleaning-industry-in-FR.pdf https://www.efci.eu/wp-content/uploads/2019/10/2019-10-29_Joint-statement-on-digitalisation-EFCI-UNI-Europa-29.10.2019.pdf y https://www.efci.eu/wp-content/uploads/2019/10/2019-10-29_Joint-statement-on-digitalisation-EFCI-UNI-Europa-29.10.2019.pdf.

([21]) Proyecto SK-Clean.

([22]) Declaración de la UNI-CoeSS: https://www.uni-europa.org/2020/05/08/private-secruity-joint-declaration-ensuring-business-continuity-and-protection-of-workers-in-the-covid-19-pandemic/.

([23]) https://ec.europa.eu/environment/ecolabel/documents/Cleaning_Services_Factsheet_Final.pdf y http://www.ecolabelindex.com/ecolabel/cleaning-industry-management-standard-cims.

([24]) http://www.ecolabelindex.com/ecolabels/?st=category,cleaning.

([25]) Sofia Lundberg & Per-Olov Marklund (2016) Influence of Green Public Procurement on Bids and Prices (Influencia de la contratación pública ecológica en las ofertas y los precios), https://www.nhh.no/globalassets/departments/business-and-management-science/seminars/2016-spring/120516.pdf.

([26]) Sofia Lundberg & Per-Olov Marklund (2016) Influence of Green Public Procurement on Bids and Prices (Influencia de la contratación pública ecológica en las ofertas y los precios), https://www.nhh.no/globalassets/departments/business-and-management-science/seminars/2016-spring/120516.pdf.

6. **Consideraciones sociales y de calidad en la contratación pública**

6.1 El artículo 18, apartado 2, de la Directiva 2014/24/UE estipula que «los Estados miembros tomarán las medidas pertinentes para garantizar que, en la ejecución de contratos públicos, los operadores económicos cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el Derecho de la Unión, el Derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de Derecho internacional medioambiental, social y laboral enumeradas en el anexo X».

6.2 En la Guía de adquisiciones sociales de la CE de octubre de 2010 se establecen diversas consideraciones sociales para los poderes adjudicadores, como la prohibición del trabajo forzado e infantil, los requisitos de seguridad e higiene en el trabajo, las obligaciones de salario mínimo, los requisitos de seguridad social y, de forma más general, las normas de trabajo digno ([27]). Dado que constituyen obligaciones legales, deben respetarse, se mencionen o no en las cláusulas de ejecución del contrato.

6.3 De acuerdo con el considerando 98 de la Directiva 2014/24/UE, las condiciones de ejecución del contrato también pueden tener el objeto de favorecer la aplicación de medidas que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo, y la conciliación del trabajo y la vida familiar.

6.4 A fin de evitar que los costes de la mano de obra se utilicen como el principal elemento de competencia entre los licitadores, todos ellos (incluidos los subcontratistas) deben respetar las normas mínimas establecidas localmente por la ley o por cualesquiera convenios colectivos que sean vinculantes y de aplicación general en relación con los costes de la mano de obra y las cláusulas tipo de los contratos públicos. Los convenios colectivos sectoriales vinculantes y de aplicación general pueden garantizar una igualdad de condiciones.

6.5 Si bien herramientas como la Guía del mejor valor pueden aliviar la pobreza de las personas con empleo y contribuir a la cohesión social en los Estados miembros de la UE, no fortalecen a los interlocutores sociales a escala sectorial ni contribuyen a su capacidad de establecer sistemas de negociación colectiva sectorial vinculantes. Los Estados miembros, que tienen competencia en este ámbito, tendrán que hacer más estrictas las normas sobre la aplicación de la negociación colectiva en la contratación.

6.6 Las instituciones públicas como las guarderías, las escuelas, las residencias de ancianos y los hospitales se han convertido en marcas y compiten con otras instituciones por los clientes. En esta competición, la «limpieza» y la calidad de la limpieza se consideran un factor distintivo, que contribuye directamente a la satisfacción del usuario y a la competitividad.

6.7 La falta de uso de consideraciones de calidad y sociales en la contratación pública también tiene consecuencias negativas para la rotación laboral, lo que representa una situación de triple pérdida para los empleadores, los clientes y los trabajadores ([28]).

6.8 El fomento de la educación y la formación en el lugar de trabajo garantizan una mayor calidad en la contratación pública, así como el respeto de los derechos de los trabajadores. La formación profesional, la certificación y el reconocimiento oficial de las cualificaciones contribuyen al reconocimiento del sector. A su vez, el reconocimiento de esta importancia en el proceso de licitación mejoraría su valorización y permitiría una mejor comprensión de los costes que entraña para las empresas, que deberían reflejarse adecuadamente tanto en los precios como en los salarios. La responsabilidad de la formación de los trabajadores recae en la empresa de limpieza; la aceptación de la oferta más baja genera el riesgo de que las empresas no puedan permitirse invertir en formación y seguridad (o en maquinaria, innovación y formación conexa) más allá del mínimo exigido por ley.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

([27]) *Adquisiciones sociales* (fn.43), p. 47.

([28]) *Market Exposure and the Labour Process: The Contradictory Dynamics in Managing Subcontracted Services Work* (La exposición al mercado y el proceso laboral: la dinámica contradictoria en la gestión del trabajo de servicios subcontratados).

ANEXO

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron como mínimo un cuarto de los votos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

Punto 1.10

Suprímase:

~~El CESE hace un llamamiento a los Estados miembros para que presten especial atención al respeto de todas las obligaciones legales y contractuales relativas a aspectos sociales, medioambientales y de sostenibilidad y comprueben eficazmente que se cumplen durante la fase de ejecución de las licitaciones públicas en el sector de la limpieza.~~

Resultado de la votación:

A favor: 61

En contra: 105

Abstenciones: 9

Punto 2.1

Modifíquese de la manera siguiente:

El principal objetivo del presente Dictamen es plantear recomendaciones sobre el uso de la contratación pública para mejorar la calidad ~~y dignidad~~ del empleo en los servicios de limpieza y de gestión de edificios.

Resultado de la votación:

A favor: 61

En contra: 107

Abstenciones: 9

Punto 4.3

Modifíquese de la manera siguiente:

Los obstáculos para entrar en el mercado de los servicios de limpieza y gestión de edificios son escasos o inexistentes. Los servicios de limpieza son intensivos en mano de obra, y casi el 80 % de los ingresos de las empresas representan los costes laborales y los márgenes son muy estrechos para los contratistas del sector. Por consiguiente, tanto en el sector público como en el privado, la decisión de compra de los clientes conduce a una presión a la baja de los precios~~, lo que socava los estándares sociales y la dignidad del trabajo de limpieza~~.

Resultado de la votación:

A favor: 61

En contra: 108

Abstenciones: 8

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La minería digital en Europa: nuevas soluciones para la producción sostenible de materias primas»

(Dictamen de iniciativa)

(2020/C 429/06)

Ponente: **Marian KRZAKLEWSKI**

Coponente: **Hilde VAN LAERE**

Decisión del Pleno	20.2.2020
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	CCMI
Aprobado en la sección	2.9.2020
Aprobado en el pleno	18.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación	213/0/4
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. La digitalización del sector de las materias primas de la Unión Europea (UE) constituye una oportunidad singular para reforzar la resiliencia de las cadenas de suministro industriales europeas, mejorar el desempeño medioambiental del sector de los minerales, y potenciar la transparencia y los diálogos con los ciudadanos y las comunidades afectadas por las actividades mineras.

1.2. Las empresas mineras que iniciaron la transformación digital han experimentado mejoras en materia de seguridad, sostenibilidad, productividad y márgenes. Sin embargo, la combinación de una mejor conectividad, la movilidad, el aprendizaje automático y las operaciones autónomas plantea cuestiones éticas, sociales y regulatorias que los responsables de la formulación de políticas deben considerar detenidamente de antemano.

1.3. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) reconoce que la transformación digital del sector minero exige un esfuerzo ambicioso para introducir cambios legales y normativos y que dicho esfuerzo debe llevarse a cabo bajo los auspicios de organizaciones supranacionales o en el ámbito del derecho internacional.

1.4. El CESE señala la importancia de disponer de una estructura de red global exhaustiva de información especializada sobre minerales para sostener la transformación digital y la toma de decisiones informadas a escala de la UE. El CESE reconoce el esfuerzo del Centro Común de Investigación (CCI) por establecer y mantener un sistema de información europeo sobre materias primas.

1.5. El CESE considera que la transformación digital del sector de las materias primas de la UE debe ir acompañada de medidas de protección de los datos, y reconoce la necesidad de regímenes de estricta aplicación para proteger la información sensible.

1.6. El CESE recomienda la elaboración de una hoja de ruta regulatoria de la UE que aborde los retos creados por la transformación digital del sector de las materias primas, en la que se traten temas como la ciberseguridad, la inteligencia artificial, la automatización, la gobernanza a múltiples niveles y la minería marítima y espacial.

1.7. Recomienda asimismo la definición y la adopción de normas de la UE respecto a la recogida de datos sobre recursos minerales, e insta a los Estados miembros a recabar y compartir periódicamente datos exhaustivos y verificados sobre la extracción, el procesamiento y el reciclado de materias primas con el CCI. Esta labor es importante para facilitar la aplicación del Plan de acción para la economía circular de la UE.

1.8. El CESE recomienda el establecimiento de medidas de apoyo social adecuadas diseñadas para minimizar los impactos negativos que ejercerá la transformación digital en los trabajadores de la minería y para ayudar a la transición de las comunidades mineras con el fin de evitar la profundización de las desigualdades sociales existentes entre individuos y grupos de población.

1.9. El CESE recomienda desarrollar y apoyar una infraestructura de computación en la nube de alcance comunitario, con el fin de aumentar el nivel de seguridad de las aplicaciones 5G, la computación en la nube y las plataformas industriales del internet de las cosas.

1.10. El CESE considera que la digitalización de la industria de las materias primas minerales es crucial para hacer frente a la crisis económica provocada por la COVID-19 y fomentar la aplicación del Pacto Verde Europeo y del plan de recuperación de la UE. En este contexto, es primordial estimular las inversiones en la digitalización de la extracción y transformación de las materias primas minerales (minería) primarias y secundarias (reciclado).

1.11. El CESE pide a la Comisión Europea (CE) que vele por que los interlocutores sociales del sector extractivo participen y sean consultados por las instituciones europeas en el proceso de formulación de las políticas y sobre toda iniciativa de la UE que afecte al sector de las materias primas minerales.

2. **Introducción**

2.1. La UE se enfrenta a retos tecnológicos, sociales y medioambientales relacionados con el suministro de materias primas que sustentan su actividad industrial y la calidad de vida de su población. La UE produce menos del 5 % de la producción mundial de materias primas minerales ([1]), mientras que su industria consume aproximadamente el 20 % de las materias primas minerales de todo el mundo ([2]). La dependencia de las importaciones es especialmente alta en el caso de los metales raros y los elementos necesarios para las aplicaciones de alta tecnología y para la transición energética ecológica descrita en el Pacto Verde Europeo (COM/2019/640). Tal dependencia justifica la Iniciativa de las materias primas puesta en marcha por la Comisión en 2008 (COM/2008/699) y sus sucesivos esfuerzos por evaluar la criticidad del suministro y elaborar una lista de las materias primas esenciales (la última lista se publicó en 2017 ([3]); la lista actualizada forma parte de la Comunicación de la Comisión sobre las materias primas fundamentales ([4])).

2.2. Los avances tecnológicos que impulsan el uso eficiente de materiales y recursos, así como la reducción de residuos y el reciclaje, de conformidad con el Plan de Acción para la economía circular de la UE (COM/2015/0614, recientemente actualizado por COM/2020/98), son lamentablemente insuficientes para sustentar las necesidades sociales y el crecimiento de la población mundial. En estas circunstancias, las materias primas primarias ([5]) seguirán desempeñando un papel esencial en la economía.

2.3. Al mismo tiempo, crece la oposición pública a los proyectos mineros en muchos países de la UE, y los esfuerzos de la industria por reducir su huella ambiental no han cambiado su (mala) reputación. Los impactos medioambientales negativos, la falta de transparencia y diálogo y las deficiencias en la distribución de los beneficios económicos a escala local son características que se atribuyen comúnmente al sector minero ([6]).

2.4. Más recientemente, el creciente nacionalismo en relación con los recursos en los países productores de materias primas y la pandemia de la COVID-19 han sacudido la dependencia de la industria de la UE respecto a las cadenas de suministro globales. Los gobiernos de la UE y numerosos productores industriales se han dado cuenta de que la dependencia en cuanto a la importación de materias primas podría arruinar a la industria manufacturera de la UE (el sector de las materias primas proporciona unos 350 000 puestos de trabajo en la UE, pero hay más de 30 millones de empleos en las industrias manufactureras transformadoras que dependen de un acceso fiable y sin obstáculos a las materias primas minerales ([7])).

2.5. Los avances tecnológicos y de las comunicaciones han impulsado la integración de las tecnologías digitales en todas las áreas de negocio, transformando fundamentalmente el modo en que las empresas desarrollan su actividad y aportan valor a los clientes. Se trata de una oportunidad única para el sector minero de la UE: las empresas mineras que aprovechan las herramientas digitales pueden alcanzar nuevos niveles de rendimiento en toda la cadena de generación de valor, con efectos positivos duraderos en las dimensiones socioeconómica, medioambiental y social.

([1]) Los minerales agrícolas (p. ej., potasa) y energéticos (p. ej., uranio y carbón) no se incluyen en esta evaluación.

([2]) Para más información, véase *Eunomia*, 2015. *Study on the Competitiveness of the EU Primary and Secondary Mineral Raw Materials Sectors* (disponible en http://www.euromines.org/files/news/ec-report-study-competitiveness-eu-primary-and-secondary-mineral-raw-materials-sectors/study-competitiveness-eu-primary-and-secondary-mrms-april2015.pdf) y *2018 EU Raw Materials Scoreboard*, publicado por la Comisión Europea (disponible en https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/117c8d9b-e3d3-11e8-b690-01aa75ed71a1).

([3]) COM(2017) 490 final.

([4]) COM(2020) 474.

([5]) Por materias primas primarias se entienden aquellas (minerales/metales) que se extraen del terreno y se procesan. Las materias primas secundarias son las que se obtienen mediante procesos de reciclaje.

([6]) No obstante, la industria minera cuenta con el apoyo de comunidades y regiones mineras de toda Europa.

([7]) Para más información sobre el valor añadido de las materias primas y el empleo, véase el documento *2018 EU Raw Materials Scoreboard* (disponible en LINK).

2.6. La digitalización del sector de las materias primas de la UE representa una oportunidad única para reforzar la resiliencia de las cadenas de suministro, abordar una economía de insumos radicalmente diferente, e impulsar la excelencia operativa, social y medioambiental del sector, avanzando en el concepto de «mina digital».

3. **Observaciones generales**

3.1. La digitalización en la producción de materias primas se refiere al uso de tecnologías de la información que mejoran la adquisición, organización y comunicación de datos con el objetivo de potenciar el rendimiento de las instalaciones productivas medido con arreglo a diversos indicadores técnicos, medioambientales y sociales.

3.2. Las tecnologías digitales se sirven de todos los conocimientos disponibles y propician mejoras continuas e innovaciones fundamentales. Una comprensión precisa de las interacciones en las distintas etapas de producción, en cada una de las cadenas de generación de valor y las plantillas, y entre estas, hace posible una producción eficiente en cuanto a los recursos, la supervisión y el mantenimiento de los equipos, la supervisión de las condiciones de salud y prevención de riesgos, y la preparación y la respuesta ante emergencias, entre otros muchos aspectos.

3.3. La transformación digital se señala en el área prioritaria «Tecnologías para la producción de materias primas primarias y secundarias» de la Asociación Europea para la Innovación (AEI) sobre materias primas (COM/2014/297), en consonancia con la Comunicación de la CE sobre Una nueva estrategia industrial para Europa. Define las materias primas como uno de los elementos clave para lograr una Europa globalmente competitiva, ecológica y digital.

3.4. El CESE valora el papel del Consejo Europeo de Innovación y del Instituto Europeo de Innovación y Tecnología, que pretenden impulsar la producción de nuevos servicios y productos por parte de las instituciones europeas. Las iniciativas relacionadas con las materias primas sostienen una parte importante de estos servicios y productos, y guardan relación con otros objetivos como las transiciones energéticas y de la movilidad, la fabricación avanzada, la seguridad, la alimentación y la salud. En concreto, también se refieren al avance digital de las soluciones tecnológicas.

3.5. El CESE apoya las actividades del grupo de investigación de la UE en la creación de un método de certificación de las materias primas. Este impulsará la minería sostenible de minerales y metales, necesaria para respaldar la transición energética limpia de Europa.

3.6. Determinar cuáles son las oportunidades creadas por la transformación digital para el sector minero de la UE representa una parte crucial del enfoque recomendado del CESE respecto a la estrategia digital. Las oportunidades detectadas deberán evaluarse atendiendo a su valor potencial para las organizaciones y la sociedad, y a la viabilidad de su aplicación.

3.7. *Consideraciones sociales*

3.7.1. La transformación digital afecta ya a los roles tradicionales de los trabajadores de la minería, con la aparición de funciones como las de los nuevos especialistas en tecnología, los analistas y científicos de datos, los especialistas en macrodatos, los especialistas en inteligencia artificial (IA) y aprendizaje automático, y los ingenieros de sistemas, entre otros. En consecuencia, se prevé una disminución de las tareas rutinarias asociadas a funciones como las de los operarios de planta, los analistas de gestión y organización y los trabajadores dedicados a tareas de extracción ([8]).

3.7.2. Debido a la digitalización del sector y a su transformación, los empleados deben seguir una formación adecuada que les permita afrontar los retos de la industria 4.0 y los futuros cambios tecnológicos.

3.7.3. Los cambios en la naturaleza y la composición de la mano de obra, junto con la aplicación del modelo de «trabajo en cualquier lugar y en cualquier momento» que permite la transformación digital tendrán un impacto significativo en las comunidades mineras tradicionales de Europa. Esto requiere un enfoque proactivo basado en diálogos sociales integradores que ayuden a las comunidades a comprender sus capacidades subyacentes y apoyen la transición de sus economías hacia nuevos ámbitos.

3.7.4. El CESE considera que, ante los retos que plantea la digitalización del sector minero y las amenazas para el sector derivadas de la COVID-19, la Comisión Europea debería apoyar las demandas actuales de los interlocutores sociales del sector minero a nivel europeo, a través del actual diálogo social sectorial de las industrias extractivas.

3.7.5. El CESE pide a la Comisión que vele por que los interlocutores sociales del sector extractivo participen y sean consultados por las instituciones europeas en el proceso de formulación de las políticas y sobre toda iniciativa de la UE que afecte al sector.

([8]) McKinsey Global Institute, 2018. Skill Shift, Automation and the Future of the Workforce. Documento de reflexión. McKinsey Global Institute, McKinsey & Company. https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/skill-shift-automation-and-future-of-the-workforce (consultado el 3 de junio de 2019).

3.7.6. Por consiguiente, el CESE considera necesario que la Comisión, junto con los interlocutores sociales del Comité de diálogo sectorial, establezca lo antes posible a nivel europeo y nacional una red de consejos sectoriales sobre las capacidades y el empleo en las industrias extractivas.

4. **Conceptos y soluciones innovadoras para la prospección, la minería y el procesamiento sostenibles**

— Las soluciones y los conceptos innovadores para explorar, extraer y reciclar materias primas minerales son necesarios para mejorar la posición de Europa en el escenario global. Se espera que los nuevos enfoques y tecnologías faciliten el acceso de Europa a las materias primas producidas de forma sostenible, al tiempo que se gana la confianza de la sociedad en métodos de extracción y procesamiento limpios y seguros.

— Los conocimientos sobre dotaciones geológicas, depósitos minerales y su explotación son dispares y variables, y la complejidad de los ciclos de materiales, las políticas, las tendencias del mercado, las tendencias tecnológicas, las cuestiones medioambientales y los impactos sociales requiere la combinación de muchos campos de especialización para aprovechar los beneficios de la digitalización.

4.1. *Métodos y herramientas para la información sobre minerales*

4.1.1. Establecimiento de un centro de datos de geociencia para Europa

4.1.1.1. La disponibilidad, accesibilidad y recuperabilidad de minerales, metales, energía y otros recursos subterráneos constituyen más que nunca una cuestión crucial en la sociedad contemporánea. El Parlamento Europeo, la CE y varias iniciativas de la UE en diversas áreas de la formulación de políticas, como la Iniciativa de las materias primas ([9]), la Directiva sobre aguas subterráneas ([10]) y la Directiva sobre la captura y el almacenamiento de carbono ([11]), necesitan acceder a los datos del subsuelo pertinentes.

4.1.1.2. El Centro Común de Investigación de la Comisión Europea desarrolla actualmente un sistema de información sobre materias primas que incluye las dimensiones económica, socioeconómica y medioambiental: RMIS 2.0 ([12]). No obstante, la información facilitada es incompleta y no abarca a todos los Estados miembros de la Europa de los Veintisiete con el mismo nivel de detalle.

4.1.1.3. En la actualidad, los datos solo se encuentran parcialmente disponibles y la mayoría de las veces no están armonizados y, por tanto, no son comparables entre países. Es necesario normalizar los formatos de los datos y desarrollar algoritmos que puedan servir de puente entre los diferentes sistemas de datos.

4.1.1.4. En opinión del CESE, es primordial la integración de una estructura de red exhaustiva de información especializada sobre minerales, utilizando datos fiables y armonizados, en el RMIS del CCI; esta proporcionaría a la CE y a los Estados miembros acceso a información y conocimientos para respaldar el uso sostenible del subsuelo de la UE a la hora de abordar los retos de Europa.

4.1.1.5. El CESE insta a todos los Estados miembros de la UE a recabar y compartir datos sobre materias primas para su incorporación periódica al RMIS del CCI. Con el fin de evitar tergiversaciones y errores, el CESE considera que los datos facilitados al CCI deben examinarse para comprobar su exactitud antes de su inclusión en el RMIS. El CCI debe recibir financiación para mantener y actualizar periódicamente este sistema de información.

4.1.2. Simulación de procesos

4.1.2.1. Las emisiones, la recuperación, la protección de los recursos hídricos, etc. pueden estar sujetas a simulaciones: estas pueden comprender múltiples simulaciones paralelas utilizando diferentes supuestos sobre condiciones límite y puntos de partida para proporcionar estimaciones de probabilidad de diferentes resultados que podrían utilizarse para tareas de control y para fundamentar la toma de decisiones.

4.1.2.2. Los avances en las técnicas informáticas para la simulación de procesos y la disponibilidad de macrodatos (conjuntos de datos con tamaños que exceden de la capacidad de las herramientas comunes de software para capturar, seleccionar, administrar y procesar dentro de un plazo transcurrido tolerable) impulsaron la precisión de simulaciones que representan las relaciones causales entre los insumos controlados y los productos correspondientes. Las simulaciones de procesos pueden resultar especialmente relevantes en las evaluaciones medioambientales y de seguridad y podrían facilitar la transparencia y los diálogos en los procesos de autorización.

([9]) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — La iniciativa de las materias primas: cubrir las necesidades fundamentales en Europa para generar crecimiento y empleo (SEC(2008) 2741) / COM/2008/0699 final.

([10]) Directiva 2006/118/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro (DO L 372 de 27.12.2006, p. 19).

([11]) Directiva 2009/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono y por la que se modifican la Directiva 85/337/CEE del Consejo, las Directivas 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE y el Reglamento (CE) n o 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 140 de 5.6.2009, p. 114).

([12]) Véase https://rmis.jrc.ec.europa.eu/.

4.1.3. Teledetección

4.1.3.1. El uso de datos de teledetección facilitados, por ejemplo, por el programa Copernicus, que engloba el análisis de datos espaciales y la integración con el software de sistemas de información geográfica (GIS), puede constituir una valiosa aportación a las simulaciones avanzadas y la creación de «gemelos digitales», que permiten la obtención de respuestas rápidas a los cambios y una toma de decisiones fiable. La combinación de los datos de teledetección con los datos de campo recogidos por sensores y drones es cada vez más común en el sector minero. En numerosas explotaciones mineras se realizan rutinariamente estudios topográficos y prospecciones submarinas utilizando drones para la estimación de reservas y vertederos de residuos.

4.1.3.2. La integración de los datos de teledetección con los datos de campo (procedentes de sensores locales) en el software de los GIS puede utilizarse para supervisar los niveles de aguas subterráneas, los movimientos de tierras, la contaminación de aguas superficiales y muchos otros datos medioambientales en tiempo real. Si se hacen públicos y se protegen contra la manipulación (por ejemplo, mediante tecnologías como blockchain), estos datos podrían impulsar la confianza en el sector minero y facilitar los diálogos con las partes interesadas. Se podrían examinar y servir de ejemplo las prácticas de gestión de datos y de información establecidas desde hace tiempo en los países desarrollados dotados de un sector minero fuerte, como Canadá o Sudáfrica.

4.1.4. Realidad virtual

4.1.4.1. La realidad virtual se utiliza cada vez más de manera rutinaria por muchas empresas en la interpretación de modelos 3D de sus minas. Lo que puede resultar más significativo en el futuro es la realidad aumentada en la que geólogos o ingenieros, mientras se encuentran en la mina, pueden utilizar un dispositivo para observar el modelo superpuesto en su visión de la geología o de la propia mina. Esto proporciona un medio avanzado y potente de validación de los modelos y de comprobación de los avances en el desarrollo de la mina.

4.1.4.2. La realidad virtual se utiliza cada vez más en universidades y centros de formación para sumergir a alumnos y personal en prácticas en contextos mineros «de la vida real». La posibilidad de realizar simulaciones educativas diseñadas para facilitar la adquisición de conocimientos prácticos en ámbitos como la respuesta a accidentes es una de las principales ventajas de esta tecnología.

5. **La «mina inteligente»**

— La digitalización es el catalizador que ayuda a las explotaciones mineras a ser «más inteligentes» mediante el aprovechamiento de herramientas y procesos digitales que permiten que las explotaciones sean instrumentadas, interconectadas e inteligentes.

— Las minas, mediante la transformación digital, se diseñarán de forma diferente para su automatización desde un principio, con métodos adaptados y dimensionados con arreglo al yacimiento y una variación en la ejecución reducida gracias a la automatización.

— La transformación digital ayudará a eliminar las muertes y lesiones en los entornos mineros. Puede dar lugar a un cambio fundamental en la intensidad de capital y los costes de explotación, proporcionar acceso a recursos de depósitos minerales que no se podían extraer previamente, y generar una menor huella ambiental mediante la minería selectiva.

5.1. *Predicción de la minería inteligente*

5.1.1. La predicción comprende, entre otras cosas, la previsión de los parámetros medioambientales en los que trabajan los mineros, con especial atención a los peligros existentes. Entre los sistemas de predicción eficaces que ya utiliza la industria minera figura el mantenimiento predictivo, para priorizar la acción preventiva sobre las reparaciones, mediante la recogida de datos sobre el uso de las máquinas y los parámetros de los procesos.

5.1.2. La predicción puede desempeñar un papel importante en la seguridad de las explotaciones mineras. La recopilación e integración de los datos de seguimiento sobre el terreno y los datos de los equipos pueden proporcionar una imagen precisa del entorno de la explotación para su examen mediante herramientas de análisis de procesos. Esto se convertiría en una mejora relevante de las condiciones de trabajo, especialmente en el caso de las minas subterráneas. El CESE cree que la digitalización puede contribuir eficazmente a la seguridad de las explotaciones mineras, y que una mina inteligente debería incluir sistemas de predicción.

5.2. *Internet de las cosas*

5.2.1. El desarrollo de las normas y los elementos constitutivos fundamentales de una plataforma del internet de las cosas industrial (ICI) para la industria minera podría impulsar la conexión de sistemas informáticos y físicos en las minas de la UE, con el fin de mejorar los procesos de toma de decisiones.

5.2.2. La plataforma del ICI debe abordar los aspectos relativos a la salud y la seguridad, el desempeño medioambiental, la eficiencia de los recursos y la coordinación de las explotaciones en tiempo real. Debe priorizarse el diseño y la promoción de una plataforma del ICI de la UE para el sector minero.

5.2.3. Para evitar riesgos de ciberseguridad, el CESE propone que los componentes básicos de la plataforma del ICI se diseñen para las intranets de las cosas locales, conectadas bien mediante la transferencia física de datos o a través de cortafuegos seguros a internet.

5.3. *La tecnología de cadena de bloques (*blockchain*) Transparencia de la cadena de suministro*

5.3.1. Blockchain es una solución innovadora que evita la manipulación de datos. El uso de blockchain en la cadena de suministro de materias primas minerales puede mejorar la transparencia y la rastreabilidad de dicha cadena, además de reducir los costes administrativos. El CESE señala que la tecnología de la cadena de bloques o blockchain facilita el cumplimiento del Reglamento de la UE sobre el abastecimiento responsable de minerales [Reglamento (UE) 2017/821 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de mayo de 2017 ([13])].

5.3.2. Otras aplicaciones de blockchain incluyen la recopilación y difusión de datos medioambientales. Al mejorar la confianza en los datos, blockchain podría facilitar la divulgación pública y la participación en el entorno de las comunidades mineras.

5.4. *Redes 5G y computación en la nube*

5.4.1. El almacenamiento en la nube de datos en bruto resulta cada vez menos práctico (y en realidad es innecesario) a medida que el volumen de datos se eleva a terabytes y cantidades aún mayores. Actualmente, las velocidades de transferencia de datos limitan su utilidad. Sin embargo, la adopción de redes 5G cambiará esta situación, al permitir la rápida transmisión, el procesamiento y el almacenamiento y recuperación de macrodatos de forma rentable.

5.4.2. Se corre un grave riesgo al utilizar el almacenamiento en la nube: si una empresa minera utiliza un servicio comercial de almacenamiento en la nube, el nivel de seguridad que puede alcanzar depende plenamente de la confianza que deposite en el proveedor del servicio. Muchos proveedores emplean servidores en la nube ubicados fuera de la UE, lo que puede poner en peligro la seguridad del sistema. El CESE cree que la adopción del 5G en la UE debería venir acompañada de incentivos para ampliar la oferta de proveedores de servicios en la nube con sede en la UE.

5.5. *Ciberseguridad*

5.5.1. El CESE está a favor de regímenes rigurosos que impidan que los datos sensibles traspasen los límites de seguridad. La ciberseguridad puede mejorarse significativamente evitando la conexión de los sistemas mineros a internet. Todas las tecnologías inteligentes pueden utilizarse en la «mina inteligente», incluida una intranet de las cosas a la que no pueda accederse desde el exterior. Todo aquello que deba permanecer conectado a la sede central corporativa o al mundo exterior debe transferirse de manera segura desde la red de la mina a un servidor aparte que se encuentre conectado al mundo exterior.

5.6. *Inteligencia artificial*

5.6.1. La inteligencia artificial abarca un conjunto de tecnologías diferentes, incluidos los sistemas denominados de aprendizaje profundo. Hasta ahora ha encontrado aplicaciones muy especializadas en áreas como el procesamiento de imágenes (para la prospección minera) y los sistemas de redes neuronales para la identificación y clasificación de minerales. Otras aplicaciones prácticas para el sector minero incluyen los algoritmos de análisis y aprendizaje automático que se utilizan en simulaciones de procesos y sistemas de predicción.

5.7. *Automatización integrada*

5.7.1. La tecnología de los vehículos sin conductor está siendo rápidamente desarrollada por agentes no vinculados a la industria minera (como Tesla o Google). Aun así, dado que las minas son entornos controlados, se puede desplegar con rapidez en estas a medida que se introduzcan nuevas capacidades. Otras formas de automatización también pueden desplegarse con celeridad, pero suelen adoptar la forma de operaciones remotas con control humano (y asistidas por ordenador) en lugar de operaciones plenamente autónomas. Por cuestiones de responsabilidad (y de regulaciones futuras), es cuestionable si el desarrollo de la automatización completa de todos los procesos mineros resultará económicamente viable a corto y medio plazo.

6. **Creación de asociaciones estratégicas sostenibles y responsables con terceros países**

— La evaluación de criticidad de la UE demuestra que es esencial una mayor diversificación de las importaciones de materias primas fundamentales procedentes de terceros países.

— Es necesario reforzar la diplomacia económica estratégica a escala de la UE para diversificar el acceso a los recursos sobre la base del abastecimiento sostenible de materias primas.

([13]) DO L 130 de 19.5.2017, p. 1.

6.1. *Investigación e innovación*

6.1.1. Los programas marco de investigación e innovación de la UE ya fomentan la cooperación internacional con terceros países en las convocatorias relacionadas con las materias primas minerales. Sin embargo, un enfoque más prescriptivo respecto a la colaboración ulterior con los países ricos en recursos y tecnológicamente avanzados en la transformación digital de la minería (como Australia, Canadá, Japón, Sudáfrica y los Estados Unidos) resultaría decisivo para establecer conexiones que favorezcan la diplomacia económica de la UE. El CESE recomienda la adopción de este enfoque prescriptivo en el próximo marco de Horizonte.

6.1.2. La educación también debe utilizarse como instrumento de apoyo a la diplomacia económica de la UE en lo que atañe a las materias primas. Los programas educativos reconocidos internacionalmente, elaborados en Europa que ofrezcan contenidos docentes pioneros e innovadores centrados en temas relativos a la digitalización de la minería podrían convertirse en un instrumento eficaz de la diplomacia económica de la UE.

7. **Nuevas fronteras**

7.1. *Recuperación de metales y minerales de los recursos marinos*

7.1.1. Existen numerosos estudios sobre soluciones tecnológicas para la extracción y el procesamiento de minerales y metales de los recursos marinos, incluidas las salmueras de agua de mar, y de los fondos marinos. El CESE considera que la extracción de minerales y metales del mar debe someterse a una rigurosa evaluación de los impactos medioambientales correspondientes.

7.2. *Utilización de recursos espaciales*

7.2.1. De aquí a 2025, la Agencia Espacial Europea tiene previsto iniciar la extracción minera de recursos que puedan ayudar a mantener la investigación y las estancias en la luna. Entre los posibles recursos lunares figuran materiales procesables como las sustancias volátiles y los minerales (para la construcción, radiación y protección frente a micrometeoroides), junto con estructuras geológicas como los túneles de lava que, conjuntamente, podrían permitir los asentamientos en la luna.

7.2.2. La minería espacial plantea cuestiones legales para las que no se dispone actualmente de una respuesta clara, ya que el escaso corpus de derecho internacional aplicable a las actividades en el espacio exterior va a la zaga de los avances tecnológicos que impulsan la industria espacial. El CESE considera que la UE debería colmar esta laguna y asumir el liderazgo para definir un marco jurídico estable e internacionalmente aceptado que garantice un uso del espacio equitativo, seguro, responsable y sostenible.

8. **Más allá de la crisis de la COVID-19**

8.1. La pandemia global de la COVID-19 pone de relieve la importancia de la transformación digital. En estos tiempos de creciente inestabilidad e imprevisibilidad, las explotaciones mineras en todo el mundo han tenido que lidiar con la amenaza de cierres totales o de reducciones de plantillas, cuya probabilidad sigue aumentando a medida que se propaga el coronavirus.

8.2. El CESE considera que, teniendo en cuenta los retos planteados por la digitalización y las amenazas a la industria de las materias primas minerales que se derivan de la pandemia del COVID-19, la Comisión Europea debe promover un diálogo global entre los interlocutores sociales a través de los actuales mecanismos de diálogo social sectorial (industrias extractivas).

8.3. Cómo utilizan y adoptan las tecnologías digitales las empresas mineras constituirá una cuestión importante de cara al futuro, vinculada a su vez con la cuestión de cuántas empresas se enfrentan a la pandemia. Plantillas enteras se ven obligadas a trabajar de manera virtual y a adoptar nuevas tecnologías, mientras que las órdenes de distanciamiento social hacen que la supervisión remota de las explotaciones nunca haya resultado más necesaria.

8.4. La UE y los Estados miembros tienen que apoyar activamente la transformación digital del sector minero de la Unión. Se trata de un paso crucial para aumentar la resiliencia de la industria de la UE y de la cadena de valor de las materias primas. Las minas que utilizan tecnologías digitales, como la automatización integrada, las redes cognitivas y el uso de análisis en tiempo real, son más eficientes, limpias y seguras. La reducción de las huellas ambientales y los entornos más seguros resultan más fáciles de lograr en las «minas inteligentes», y esto es crucial para obtener la licencia social que permita operar en Europa.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Hacia un compromiso estructurado de la juventud en favor del clima y la sostenibilidad en el proceso decisorio de la UE»

(Dictamen de iniciativa)

(2020/C 429/07)

Ponente: **Cillian LOHAN (IE-III)**

Decisión del pleno	20.2.2020
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	8.7.2020
Aprobado en el pleno	18.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación	216/0/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El aspecto intergeneracional de las políticas climáticas y de desarrollo sostenible y los mecanismos de ejecución correspondientes debe reflejarse en un compromiso sólido y significativo de los jóvenes en todas las etapas de los procesos de toma de decisiones de la Unión Europea (UE), desde la elaboración de propuestas e iniciativas legislativas hasta la ejecución, la supervisión y el seguimiento.

1.2. La implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible mediante el Pacto Verde Europeo requiere que se adopte un nuevo enfoque que confluya en un modelo de gobernanza más integrador en el que intervengan las diversas partes interesadas, coloque a los jóvenes en el centro del proceso de participación y vaya mucho más allá de las reuniones *ad hoc* y las meras convocatorias de consulta.

1.3. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) propone la constitución de mesas redondas sobre clima y sostenibilidad dirigidas a los jóvenes, organizadas por el propio Comité en colaboración con la Comisión Europea y el Parlamento Europeo.

1.4. Plantea asimismo la incorporación de un delegado de los jóvenes a la delegación oficial de la UE en las reuniones de la Conferencia de las Partes (CP) en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Además, el CESE propone incluir a un delegado de los jóvenes como miembro adicional de la delegación del Comité que ostente el estatuto de observador en este tipo de actos.

1.5. El CESE hará cuanto esté en su mano por potenciar la voz de los jóvenes y las organizaciones juveniles mediante su incorporación sopesada en los dictámenes relativos al clima y la sostenibilidad, solicitando de manera proactiva las aportaciones de los representantes de la juventud e invitándolos con frecuencia para que actúen como ponentes en los actos del CESE; asimismo, pedirá que las mismas oportunidades de ser oídos se concedan a los representantes juveniles en las demás instituciones de la UE como, por ejemplo, el Parlamento Europeo.

2. **Introducción**

2.1. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ([1]) supusieron un punto de inflexión en la manera en que la comunidad internacional ha decidido abordar los problemas mundiales, pasando a compaginar las dimensiones económica, medioambiental y social de manera integrada. La Agenda 2030 es un proyecto centrado en las personas diseñado para no dejar a ningún grupo atrás, y la equidad intergeneracional es un concepto inherente a la sostenibilidad. No debe dejarse a las generaciones más jóvenes la responsabilidad de afrontar las consecuencias de unas políticas insostenibles que no han contribuido a configurar.

([1]) Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

2.2. El mundo de hoy se enfrenta a una emergencia climática. La respuesta de los gobiernos a la crisis climática ha sido insuficiente hasta la fecha y el mundo no va camino de cumplir los objetivos del Acuerdo de París ni los ODS. La sociedad civil viene reclamando enérgicamente una acción por el clima más ambiciosa y urgente. La demostración más evidente de estas reclamaciones son las manifestaciones por el clima organizadas por los jóvenes.

2.3. La primera mitad de 2020 ha quedado definida por la pandemia global causada por la COVID-19. La respuesta sin precedentes a este virus ejercerá un impacto duradero en las previsiones económicas a corto y medio plazo. No se puede pasar por alto el diseño de los paquetes de medidas de respuesta financiera. A medida que los jóvenes actuales vayan incorporándose a la población activa, continuarán experimentando el impacto financiero de la COVID-19. Además, los jóvenes seguirán percibiendo los efectos de la COVID-19 en su salud mental, su educación y su participación en la sociedad en general. Adoptar un enfoque basado en el desarrollo sostenible que equilibre las necesidades económicas, sociales y medioambientales resulta aún más relevante en este contexto.

2.4. El apoyo financiero anunciado a la recuperación económica supondrá una carga para las generaciones futuras. Debe existir equidad en el modo en que se utilizan los recursos y las oportunidades entre distintas generaciones. En el apoyo otorgado a los diversos sectores en los planes posteriores a la COVID deben tenerse en cuenta las demandas de los jóvenes en lo que atañe al clima y su derecho a un futuro más saludable y sostenible.

2.5. El plan de recuperación para Europa ([2]) anunciado por la presidenta de la Comisión Ursula von der Leyen refleja la necesidad de garantizar que la recuperación económica se base en los principios del Pacto Verde de la UE, y consiga resultados tanto para el clima como desde el punto de vista de la sostenibilidad. El plan de recuperación puede llegar a ser un paquete de medidas de estímulo transformador.

2.6. David Boyd, relator especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y el medio ambiente, lanzó un llamamiento a mediados de abril, en el que señaló que los países no deben aprovechar la pandemia de la COVID-19 como excusa para debilitar la protección del medio ambiente y la ejecución de la legislación en esta materia, después de que varios gobiernos anunciaran planes de atenuación de las normas ambientales o de reducción de otras medidas relacionadas como el seguimiento y la aplicación de los requisitos medioambientales ([3]).

2.7. A la luz de la crisis medioambiental mundial que precede a la COVID-19, tales acciones resultan irracionales e irresponsables, y ponen en peligro los derechos de las poblaciones vulnerables y marginadas. Es probable que tales decisiones políticas den lugar a un deterioro acelerado del medio ambiente y ejerzan un impacto negativo en un gran número de derechos humanos, entre los que figuran el derecho a la vida, la salud, el agua, la cultura y la alimentación, así como el derecho a vivir en un entorno saludable. La COVID-19 ha puesto de relieve la importancia de contar con un entorno natural seguro, limpio y sostenible.

2.8. Como quiera que los ODS han de aplicarse ahora a través del Pacto Verde Europeo, esto debería, en principio, abrir el debate sobre un cambio de paradigma hacia un modelo más participativo de gobernanza multilateral para el desarrollo sostenible. La juventud debe formar parte de este nuevo modelo de gobernanza y debería permitírsele participar en el proceso de toma de decisiones en la UE de manera estructurada y formal, más allá de las meras consultas y reuniones *ad hoc*.

2.9. Las organizaciones juveniles desempeñan un papel importante en este contexto, ya que representan los intereses de millones de jóvenes en Europa y en el resto del mundo a través de sus amplias redes. Son agentes clave en la tarea de garantizar que los jóvenes no solo estén presentes en las instituciones, sino que también se les habilite para contribuir al proceso de toma de decisiones de un modo significativo.

2.10. Las organizaciones juveniles pueden desempeñar otras muchas funciones. El trabajo de los jóvenes y el aprendizaje no formal ejercen un impacto positivo en el desarrollo sostenible, ya que su propósito es empoderar a los jóvenes para que presten una contribución activa a la sociedad. Las organizaciones juveniles también pueden ayudar a amplificar la voz de los jóvenes con el fin de impulsar colectivamente el desarrollo sostenible a escala local, nacional, regional y mundial, y exigir a los gobiernos y las instituciones que rindan cuentas de sus compromisos.

2.11. Unos mecanismos de representación y participación juvenil de calidad brindan una oportunidad para que las decisiones que repercuten en la vida de los jóvenes se tomen de común acuerdo entre los responsables de la formulación de políticas, las organizaciones juveniles y los propios jóvenes Es importante aprovechar esta oportunidad para garantizar asimismo la estabilidad y la resiliencia de nuestras democracias, para las que la participación de todos los grupos de la sociedad en los procesos de toma de decisiones constituye un requisito previo.

([2]) Comisión Europea: El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación COM(2020) 456 final y documento de acompañamiento .El presupuesto de la UE: motor del plan de recuperación para Europa.

([3]) https://news.un.org/en/story/2020/04/1061772

2.12. En todos los aspectos de las políticas deben tenerse en cuenta sus repercusiones para la juventud y sus perspectivas, incluidas las generaciones futuras. Desde la inversión en materia de cambio climático hasta la estrategia «de la granja a la mesa», el papel de la juventud reviste especial importancia a la hora de considerar los aspectos sociales y unas políticas preparadas para el futuro».

2.13. El Dictamen propuesto examinará las posibilidades de interactuar con la juventud de manera formal a nivel institucional, y proporcionará los elementos constitutivos de un nuevo enfoque estructurado para la participación de los jóvenes a escala de la UE. Por último, en el Dictamen también se formularán recomendaciones al CESE sobre la manera de integrar mejor a la juventud en sus procesos de trabajo a fin de contribuir a transmitir su mensaje y, de este modo, hacer que el mensaje del CESE sea más justo en un contexto intergeneracional.

3. **El vínculo entre el cambio climático y la necesidad de compromiso de la juventud**

3.1. A los jóvenes les asiste el derecho a opinar sobre los asuntos que les atañen. El derecho de participación se recoge en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, en la que se reconoce a los jóvenes como «agentes de cambio fundamentales», tal como se establece en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

3.2. Ningún otro asunto ha movilizado a más jóvenes en todo el mundo en los últimos años que el cambio climático. Los miembros del grupo de 15 a 24 años de edad representan el 16 % de la población mundial, y alcanzarán los 1 300 millones de personas en 2030. Las decisiones sobre el cambio climático y otras cuestiones medioambientales adoptadas hoy por los líderes políticos afectarán a las generaciones venideras. A este principio se lo conoce como el de equidad intergeneracional.

3.3. Los jóvenes poseen la energía, la creatividad y la motivación para poner en cuestión los modelos insostenibles actuales. El cambio social liderado por los jóvenes se extiende más allá de los límites generacionales, culturales y geográficos. Menos ligados a estructuras ideológicas e institucionales, los jóvenes han demostrado su capacidad para adoptar nuevos planteamientos y elaborar soluciones innovadoras para la sociedad en su conjunto.

3.4. Dado que el cambio climático altera las necesidades básicas de la vida —alojamiento, alimento y agua—, se considera la mayor amenaza mundial para la salud humana del siglo XXI. Los niños y los jóvenes se encuentran entre los más vulnerables a los efectos del cambio climático, y la Organización Mundial de la Salud estima que los niños sufrirán más del 80 % de las enfermedades, lesiones y muertes que puedan atribuirse a esta causa. Los niños también son más vulnerables ante los efectos indirectos del cambio climático, como la escasez de alimentos, los conflictos entre grupos, las perturbaciones económicas y la migración. La pandemia de la COVID-19 ha puesto de relieve la vulnerabilidad de los menores, y se ha identificado claramente su exposición como grupo dependiente.

3.5. Además, los efectos psicosociales del cambio climático se derivan no solo de experimentar directamente sus efectos, sino también de la experiencia y el conocimiento indirectos de la amenaza que plantea de cara al futuro. Existen datos inequívocos que acreditan las reacciones emocionales generalizadas al cambio climático, incluso en países de renta alta que no sufren aún sus efectos directos. En las encuestas se ha determinado que numerosos jóvenes experimentan miedo, tristeza, rabia y sensación de impotencia.

3.6. Además, la crisis climática provoca la quiebra de nuestras estructuras de apoyo económico y social. Los jóvenes deben lidiar con graves problemas económicos, sociales, culturales, políticos y medioambientales heredados de generaciones anteriores. A los jóvenes les afectan de manera desproporcionada las crisis económicas y las medidas de austeridad que se adoptan como consecuencia de ellas. Los más desfavorecidos de este colectivo sufren precariedad y una pobreza prolongada. Se enfrentan a obstáculos adicionales, como condiciones de vida difíciles y barreras a las oportunidades de empleo, debido a su origen socioeconómico, orientación sexual, razones de identidad de género, origen étnico o raza, condición de migrantes, discapacidad u otra condición.

4. **Aprender de las estructuras y los procesos existentes**

4.1. En los últimos dieciocho meses hemos visto a niños y jóvenes de todo el mundo en protestas y alzando su voz para exigir un cambio. Algunos se inspiran en activistas muy conocidos a escala mundial o nacional; otros se inspiran mutuamente; y otros no pueden seguir tolerando el apoyo continuo a una sociedad guiada por el «crecimiento a toda costa» o el uso de dinero público para mantener prácticas insostenibles, como las subvenciones a los combustibles fósiles y otras ayudas perjudiciales. Desde el inicio del movimiento «Viernes por el Futuro» en agosto de 2018, trece millones de personas se han sumado a las protestas por el clima en 228 países ([4]).

([4]) Fuente: Estadísticas de las huelgas «Viernes por el Futuro».

Compromiso de la juventud a escala nacional

4.2. Algunos países de la UE han creado desde entonces mecanismos para incorporar la voz de los representantes de los jóvenes en la formulación de las políticas sobre el clima. El Consejo de la Juventud por el Clima de Dinamarca es un órgano consultivo independiente dirigido por jóvenes que asesora al ministro del clima. Recaba las aportaciones de jóvenes de todo el país y plantea propuestas políticas concretas dirigidas al ministro. A continuación, las propuestas se incluyen en los procesos de formulación de políticas para otorgar a los jóvenes un canal de influencia directa en el desarrollo de las políticas climáticas. Además, en algunas ciudades de Dinamarca existen consejos de la juventud por el clima de ámbito local ([5]).

4.3. Muchos jóvenes emprendedores tienen en cuenta los aspectos ecológicos y sociales de sus actividades desde el principio. Las prácticas empresariales encaminadas a reducir el impacto ambiental deben recibir apoyo a escala nacional, por ejemplo, mediante exenciones fiscales, y promoverse como tendencias positivas que movilizan la energía de los jóvenes empresarios para crear modelos de negocio sostenibles.

4.4. Las iniciativas como los Parlamentos Verdes de Estudiantes en Hungría, que dirigen propuestas sobre temas medioambientales a las administraciones municipales, son importantes, ya que no solo educan, sino que también brindan una oportunidad para que los centros escolares refuercen los vínculos con el resto de la población de las ciudades, y entre los centros y los padres.

Compromiso de la juventud a escala europea

4.5. El Diálogo de la UE con la Juventud es un proceso participativo de la Unión que permite a los jóvenes interactuar con los responsables de la toma de decisiones respecto a un tema determinado, aportando sus ideas y propuestas sobre cuestiones relacionadas con las políticas de juventud en la UE. Contribuye a la aplicación de la Estrategia de la UE para la juventud 2019-2027, y se organiza en un ciclo de trabajo de dieciocho meses.

4.6. El Consejo Asesor de la Juventud del Consejo de Europa es el socio no gubernamental en la estructura de gestión conjunta que establece las normas y prioridades de trabajo del sector de la juventud del Consejo de Europa y formula recomendaciones respecto a futuras prioridades, programas y presupuestos. Está constituido por treinta representantes de ONG y redes juveniles en Europa y su tarea principal consiste en asesorar al Comité de Ministros sobre todas las cuestiones relativas a los jóvenes. Promueve un sistema de gestión conjunta en los procesos de toma de decisiones a todos los niveles como buena práctica para la participación juvenil, la democracia y la integración.

Compromiso de la juventud a escala de las Naciones Unidas

4.7. En el ámbito de las Naciones Unidas, el Grupo Principal de la Infancia y la Juventud (UN MGCY) es el mecanismo oficial, formal y autorregulado con mandato de la Asamblea General de las Naciones Unidas para que los jóvenes participen de manera significativa en las Naciones Unidas. UN MGCY cuenta con estructuras de trabajo y coordinación responsables de diferentes aspectos de su labor, así como con varios puestos formales previstos en su mandato.

4.8. En materia de clima, YOUNGO es el órgano oficial de representación de los jóvenes en la CMNUCC. YOUNGO está formado por organizaciones y personas que se identifican como jóvenes. No es tanto una organización como un mecanismo de participación formal abierto y unificado para que grupos y personas contribuyan a los procesos de la CMNUCC de manera frecuente, formalizada, democrática e integradora.

4.9. La necesidad de una mayor implicación de los jóvenes se reconoció en la Cumbre de la Juventud sobre el Clima celebrada en Nueva York el pasado 21 de septiembre. El Compromiso de Kwon-Gesh, que insta a los jóvenes a procurar que sus gobiernos y líderes rindan cuentas de sus actividades, ha sido respaldado por más de cincuenta países desde que se celebró la cumbre.

4.10. La Estrategia de las Naciones Unidas para la Juventud 2030 tiene por objeto atender las necesidades, desarrollar la capacidad de acción y promover los derechos de los jóvenes, y garantizar la implicación y participación de los jóvenes en la implementación, el examen y el seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y otras agendas y marcos mundiales pertinentes.

Aprender de otras plataformas

4.11. La plataforma multilateral sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecida por la Comisión en 2017, en la que el CESE participó de manera activa, desempeñó un papel importante, pero también dejó margen de mejora en lo que respecta a la dotación de recursos, la frecuencia de las reuniones, la responsabilidad sobre la elaboración de la agenda, las oportunidades de ampliar el debate y la participación y la facilitación de consultas públicas más regulares, transparentes y accesibles.

([5]) Fuente: Naciones Unidas, Consejo de la juventud por el clima.

4.12. La Plataforma europea de partes interesadas de la economía circular (ECESP), dirigida conjuntamente por el CESE y la Comisión Europea, ofrece un espacio para que un amplio grupo de partes interesadas intercambie buenas prácticas e ideas y cree redes de gran valor. El hecho de que se haya cedido la responsabilidad de la plataforma a las partes interesadas constituye la principal diferencia con la plataforma multilateral sobre los ODS y es una buena práctica a seguir en el establecimiento de otros mecanismos estructurados de participación.

5. **Visión para un compromiso significativo de la juventud**

Principios

5.1. Está claro que las organizaciones juveniles no desean crear nuevos mecanismos de participación para procesos que, en primer lugar, no consideran significativos. La crisis climática tiene raíces más profundas y proponer soluciones al respecto requiere que se formulen preguntas fundamentales sobre en qué sociedad queremos vivir en el futuro y qué visión de la economía queremos construir para sostener nuestra sociedad climáticamente neutra. «Si el objetivo es transformar el sistema subyacente, no el clima, puede que sea necesario hacer algo más que educar a los jóvenes sobre el cambio climático y fomentar el activismo juvenil. De hecho, puede que sea el momento de reconocer las múltiples facetas, formas, espacios y expresiones de la disidencia juvenil» ([6]). En este sentido, las cuestiones horizontales estrechamente vinculadas a una política climática eficaz, como los asuntos monetarios, deben facilitar también el compromiso de los jóvenes.

5.2. Para que el compromiso resulte significativo, debe incorporarse a los jóvenes a lo largo del proceso institucional: fases preparatorias, ejecución, seguimiento y evaluación de las iniciativas y los procesos de formulación de políticas. El marco establecido, compuesto de numerosos canales de consulta, conduce a desequilibrios de poder. Es importante que los jóvenes asuman su responsabilidad respecto a su propio compromiso y sean capaces de elaborar conjuntamente la agenda con las partes interesadas institucionales.

5.3. Como punto de partida, convendría identificar los obstáculos a la participación de los jóvenes, que pueden ser de naturaleza jurídica o administrativa, o debidos a una falta de sensibilización o de acceso a la información relativa a los mecanismos de participación y representación de los jóvenes. También deben abordarse los obstáculos sociales, económicos y culturales que dificultan la participación de los jóvenes. No debe subestimarse el papel de las conversaciones sociales y culturales y de los intercambios de información informales, por ejemplo, en el seno de grupos de pares o de familias. Debe quedar claro que la participación es para todos.

5.4. Huelga decir que se requieren recursos para facilitar la adquisición de los conocimientos y las competencias necesarios y garantizar la igualdad de oportunidades para procurar un compromiso significativo, así como para los jóvenes que se incorporan a los mecanismos de participación y representación de la juventud. Las administraciones y las instituciones pertinentes deben proporcionar recursos suficientes, estructurales, fiables y sostenibles, así como el apoyo político necesario para que las organizaciones juveniles se integren en los mecanismos de participación y representación de los jóvenes.

5.5. El movimiento juvenil por el clima y sus activistas tienen derecho a que su voz se escuche en los procesos de toma de decisiones que repercutirán en su vida. Se trata también de un componente inequívoco del aspecto intergeneracional de la justicia climática.

5.6. La UE ha de seguir desempeñando un papel de liderazgo en las formas innovadoras de compromiso con las partes interesadas. Como foro institucional de la sociedad civil, el CESE constituye un canal natural y un socio para la consecución de un compromiso estructurado.

Propuesta concreta

5.7. A escala europea, el CESE ha señalado ([7]) reiteradamente que es necesaria la participación estructurada de la sociedad civil, regida por un mandato claro que respalde su implicación en el desarrollo, la ejecución y el seguimiento de las políticas y las estrategias destinadas a lograr la neutralidad climática. La UE tiene en la actualidad la oportunidad de crear mecanismos de compromiso mediante un Pacto Europeo sobre el Clima. El mecanismo de compromiso de la juventud en materia de clima y sostenibilidad debe constituir una parte sustancial de dicho Pacto, facilitado por las organizaciones juveniles.

5.8. Los responsables de la toma de decisiones de la UE deben crear un espacio para un diálogo periódico y significativo con los jóvenes sobre propuestas y estrategias políticas en el ámbito del clima y la sostenibilidad. Las mesas redondas sobre clima y sostenibilidad dirigidas a la juventud y facilitadas por el primer vicepresidente ejecutivo de la Comisión Europea deberán celebrarse dos veces al año en Bruselas.

([6]) Fuente: Ecología y sociedad: Exploring youth activism on climate change: dutiful, disruptive, and dangerous dissent (Explorando el activismo juvenil sobre el cambio climático: una disidencia diligente, perturbadora y peligrosa).

([7]) Dictamen del CESE «Impulsar las acciones por el clima por parte de los agentes no estatales: Un marco de la UE para fomentar acciones más numerosas y de mejor calidad» (DO C 227 de 28.6.2018, p. 35) y Dictamen del CESE sobre el Pacto Europeo sobre el Clima (DO C 364 de 28.10.2020, p. 67).

5.9. El CESE, en colaboración con la Comisión Europea (CE) y el Parlamento Europeo (PE), debería acoger estas mesas redondas.

5.10. Las contribuciones de los jóvenes a las mesas redondas deberán recopilarse y enviarse formalmente al PE y a la CE, y ambas instituciones deberán facilitar una respuesta por escrito, en la que se indique qué propuestas pueden llevarse o no a la práctica y por qué motivos. Las mesas redondas no deben convertirse en una «tertulia», sino más bien demostrar un compromiso significativo y poner de relieve las respuestas de los responsables de la formulación de las políticas.

5.11. Además de reunirse con la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, también se podría invitar a las Presidencias pertinentes. De este modo, se garantizará que los jóvenes puedan entablar un diálogo con el Consejo de la UE. Las mesas redondas podrían programarse para coincidir con la rotación de las Presidencias, de manera que los jóvenes puedan ejercer un verdadero impacto en la agenda de cada una de ellas.

5.12. Al objeto de establecer un canal de comunicación con los jóvenes, los facilitadores de las mesas redondas sobre clima y sostenibilidad dirigidas a los jóvenes deben crear y gestionar una «lista de distribución para el diálogo sobre el clima y la sostenibilidad con los jóvenes», basándose en el ejemplo de la organización de los grupos de representación juveniles de las Naciones Unidas. La lista de distribución estaría abierta a todos los jóvenes interesados en el clima y facilitaría una adecuada comunicación e intercambio de información entre los miembros del grupo y con las instituciones.

5.13. Los responsables de la toma de decisiones de la UE deben garantizar una participación de alta calidad de las organizaciones juveniles en el desarrollo, la ejecución y el seguimiento de diferentes mecanismos para procurar el compromiso estructurado de la juventud en favor del clima y la sostenibilidad en los procesos de toma de decisiones de la Unión. De este modo se facilitará la creación de un compromiso que fomente la creatividad y las ideas de los jóvenes, garantizando, al mismo tiempo, que estas ideas se traduzcan en políticas.

6. **Aplicación práctica de la visión por todas las instituciones de la UE**

Instituciones de la UE

6.1. Decenas de delegados juveniles especializados de todo el mundo participan en las conferencias anuales sobre el clima para formular recomendaciones, instar a los delegados a determinadas actuaciones, llevar un seguimiento de los avances, organizar y asistir a actos complementarios y construir sus propias redes. La incorporación de un delegado de juventud a la Delegación del Clima de la UE en la CP de la CMNUCC demostraría que las instituciones de la UE se toman en serio el compromiso con los jóvenes de un modo significativo.

6.2. El Convenio de Aarhus, del que la Unión Europea es parte, debe aplicarse plenamente, otorgando oportunidades a los jóvenes y a las organizaciones juveniles y apoyando su acceso a la justicia ante el Tribunal de Justicia de la UE con vistas a salvaguardar su derecho a recibir información medioambiental de las autoridades públicas, y a participar en la toma de decisiones sobre medio ambiente ([8]).

6.3. Los jóvenes y las organizaciones juveniles deben participar en la respuesta continua de la UE a la crisis de la COVID-19, y trabajar para lograr un cambio fundamental en nuestros sistemas sociales, económicos y políticos, procurando que los principios de desarrollo sostenible ocupen un lugar fundamental en tales sistemas. El paquete de medidas de respuesta de más de 500 000 millones EUR anunciado en abril de 2020 debe garantizar que dichos principios constituyan el núcleo de su despliegue. Se trata de una oportunidad que se da una sola vez en cada generación para corregir las desigualdades sistémicas y alejarse de prácticas insostenibles.

6.4. Es importante que las organizaciones juveniles tengan acceso a actividades de desarrollo de capacidades que les ayuden a desenvolverse en entornos normativos y administrativos. La oferta en materia de creación de capacidades y un apoyo político y financiero, así como la facilitación de redes y conexiones, empoderarán a los jóvenes y propiciarán su compromiso en los procesos de toma de decisiones.

El CESE

6.5. El CESE debe predicar con el ejemplo incluyendo al delegado de juventud de la UE en su delegación en la CP de la CMNUCC, que tiene el estatuto de observador en la Delegación de la UE. Este delegado de juventud se incorporaría a las reuniones bilaterales del CESE y a los actos complementarios. Podrían comunicarse con organizaciones y redes juveniles, incluida la red de mesas redondas juveniles sobre clima y sostenibilidad, para tratar procesos y resultados. Se beneficiarían del apoyo de secretaría prestado por el CESE para estas misiones.

([8]) Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental» (DO C 129 de 11.4.2018, p. 65).

6.6. El CESE podría comprometerse a colaborar con un representante de los jóvenes en cada uno de los dictámenes del Comité en materia de clima y sostenibilidad. Esta persona proporcionaría al ponente una contribución sobre los puntos de vista de los jóvenes, y se le invitaría a presentar sus opiniones en una audiencia, una reunión de grupo de estudio o una reunión de sección, según proceda. El representante de los jóvenes podría ser seleccionado por el ponente del CESE sobre la base de una recomendación de los facilitadores del diálogo sobre el clima y la sostenibilidad con los jóvenes. Esta función podría describirse como un acuerdo informal que se correspondería con la de un ponente alternativo.

6.7. El CESE ya ha comenzado a brindar oportunidades para que los representantes de los jóvenes intervengan regularmente en actos públicos centrados en el clima y la sostenibilidad. En el próximo mandato, esta práctica debe extenderse a todos los actos públicos que se refieran a cuestiones orientadas al futuro y que podrían beneficiarse de las aportaciones de los jóvenes.

6.8. La Cumbre Europea de la Juventud sobre el Clima, organizada conjuntamente por el CESE y el Parlamento Europeo, podría convertirse en un acto anual dirigido a los jóvenes. Este acto puede contribuir a reforzar la incidencia política de los jóvenes, contribuir al refuerzo de capacidades y al empoderamiento de los jóvenes, y establecer conexiones entre las instituciones de la UE, lo que resultaría crucial para lograr un compromiso significativo, estructurado y duradero de la juventud en el proceso de toma de decisiones de la UE.

6.9. El CESE pide que el Parlamento Europeo también establezca un proceso formal de consulta con los representantes juveniles al redactar sus posiciones sobre propuestas de políticas relacionadas con el clima y la sostenibilidad.

6.10. El CESE podría examinar de cara al futuro su composición para asegurarse de que cuenta con una representación suficiente de las organizaciones juveniles en el Comité y velar asimismo por que se compartan experiencias y conocimientos con las secciones juveniles de las organizaciones de los miembros. Muchas de las organizaciones de los miembros del CESE cuentan con secciones juveniles, por lo que se debería animar activamente a más miembros a que entablen contacto con posibles futuros miembros de estas secciones de sus organizaciones. El CESE sigue organizando el excelente acto «Tu Europa, tu voz» para garantizar la participación de los jóvenes y, a pesar de que este año ha tenido que ser aplazado debido a la pandemia de COVID-19, se celebrará el próximo año y se centrará en el clima y la sostenibilidad.

7. **Adoptar una visión positiva de cara al futuro**

7.1. Para la mayoría de los europeos, aún quedan varios años para poder experimentar las peores consecuencias de la crisis climática. La pandemia de la COVID-19 nos ofrece un ejemplo práctico de lo que puede suceder cuando se hace caso omiso de los científicos y expertos. También ha demostrado que formular políticas basadas en datos científicos precisos puede resultar eficaz para enfrentar una crisis. Esta lección debe aplicarse a la crisis climática: aún disponemos de tiempo para evitar algunas de las peores consecuencias y prepararnos para el resto.

7.2. En el diseño y la aplicación de la recuperación tras el impacto económico de la pandemia la acción por el clima y los compromisos de sostenibilidad deben mantenerse a la vanguardia de las políticas. La Agenda 2030 de las Naciones Unidas y el Acuerdo de París constituyen la columna vertebral del multilateralismo internacional para abordar estas cuestiones, y el Pacto Verde Europeo debe consolidarse para lograr una sociedad futura sostenible y neutra en carbono que atienda los compromisos intergeneracionales.

7.3. El movimiento juvenil ha demostrado una gran adaptabilidad durante el confinamiento por la pandemia. Su mensaje ha resonado mediante la movilización en línea y las vías innovadoras de difusión de su mensaje, utilizando todas las formas de comunicación, desde las peticiones en materia de políticas hasta el humor. Este enfoque innovador y ambicioso sobre la manera de concebir nuestro futuro debe ser reconocido e integrado.

7.4. En medio del impacto, sin duda alguna terrible, de la COVID19, se ha vislumbrado una visión positiva del futuro. Los trabajadores peor remunerados de nuestra economía han sido reconocidos como esenciales. Nuestros trabajadores son más flexibles de lo que nadie se hubiera imaginado. Conectar con la familia y los miembros más cercanos de nuestra comunidad ha resultado enormemente gratificante y valioso. Se han destacado los beneficios que reporta para la salud y el bienestar el hecho de poder tener acceso a la naturaleza. Ahora tenemos la oportunidad de asegurarnos de que hacemos nuestras las lecciones positivas aprendidas y las aplicamos como elementos esenciales de la nueva normalidad.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Hacia una estrategia de la UE sobre el consumo sostenible»

(Dictamen de iniciativa)

(2020/C 429/08)

Ponente: **Peter SCHMIDT**

Decisión del pleno	20.2.2020
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	8.7.2020
Aprobado en el pleno	18.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación	212/2/5
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto la fragilidad de las cadenas de suministro. Reconstruir la economía tras la crisis supondrá una oportunidad para replantearnos nuestra sociedad y desarrollar un nuevo modelo de prosperidad. Trasladar las prioridades hacia unos modos de producción, distribución y consumo más sostenibles, así como hacer que todos los agentes de las cadenas de suministro sean más resilientes frente a las crisis ha dejado de ser una elección para pasar a ser una necesidad. La resiliencia de los agricultores que cultivan nuestros alimentos o de los trabajadores que fabrican nuestra ropa es igual de importante que la de las empresas importadoras, los fabricantes, los mayoristas, las pymes o las cadenas de minoristas de Europa.

1.2 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) pide una estrategia global de la Unión Europea (UE) sobre el consumo sostenible. La elección más sostenible debería ser la más fácil para los ciudadanos. Esto exige un cambio sistémico de la forma en que producimos y consumimos. En particular, la responsabilidad de los productores ([1]) de abordar el consumo insostenible debe recibir un mayor reconocimiento. Dado que los mercados no conseguirán resultados sostenibles de forma automática, se necesita una estrategia para crear un contexto normativo y una dirección estratégica tanto para el sector privado (entre otros, a través de modelos de negocio circulares y sostenibles) como para las autoridades públicas (por ejemplo, a través de la contratación pública).

1.3. La dimensión social debe estar plenamente integrada en la estrategia junto a las dimensiones económica y medioambiental, con el fin de lograr una coherencia política indispensable para el desarrollo sostenible. Durante demasiado tiempo, la UE se ha centrado en soluciones basadas en el mercado y ha desatendido la dimensión ciudadana y la relativa a los trabajadores. Entre los criterios de sostenibilidad deberían incluirse la mejora de las condiciones laborales, los salarios mínimos, la protección social, la inversión en servicios públicos, la gobernanza inclusiva, la equidad tributaria, etc. Esto ayudaría a que nuestros sistemas productivos y de consumo fueran más equitativos y sostenibles a largo plazo. Asimismo, contribuiría a la aplicación de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

1.4. Una estrategia de la UE sobre el consumo sostenible debería prestar especial atención a su repercusión sobre las poblaciones vulnerables y los hogares de bajos ingresos, que han sido especialmente golpeados (y seguirán siéndolo) por la crisis actual, y, a la vez, considerar la repercusión sobre los agentes vulnerables de las cadenas de suministro, incluidos los agricultores y los trabajadores. Los productos y servicios sostenibles deberían ser accesibles y asequibles para todo el mundo.

1.5. A corto y medio plazo, todos los instrumentos políticos pertinentes (por ejemplo, la contratación pública, el etiquetado, la fiscalidad, etc.) deberían mejorar su coordinación y tener esta visión en su punto de mira. Se precisa un enfoque más armonizado para superar actual fragmentación de las políticas de la UE y el enfoque compartimentado.

([1]) Los productores son responsables en todos los sectores, pero hay que reconocer la situación específica de los agricultores.

1.6. En el contexto de la recuperación pos-COVID-19, el CESE pide a la Comisión, al Parlamento y a los Estados miembros que colaboren estrechamente con él en el desarrollo de un programa sustancial y coordinado de políticas integradas que ayudarán a Europa a «reconstruir mejor» y crear las condiciones necesarias para una estrategia global de la UE sobre el consumo sostenible. El CESE recomienda aplicar las siguientes medidas específicas:

— introducir normas y prohibiciones relativas a productos que fomenten la sostenibilidad, es decir, que favorezcan la duración y la sostenibilidad de los productos;

— prohibir las prácticas comerciales desleales;

— mejorar las normas sobre competencia para iniciativas colectivas que fomenten la sostenibilidad de las cadenas de suministro;

— hacer que las cláusulas sociales y medioambientales de los acuerdos comerciales sean vinculantes;

— mejorar la responsabilidad empresarial y aumentar la concienciación de las empresas sobre los aspectos medioambientales (por ejemplo, EMAS) y sociales;

— trasladar la presión fiscal sobre el trabajo a otros ámbitos, como el uso de recursos;

— fomentar la contratación pública justa y ecológica, con unos criterios mínimos obligatorios;

— mejorar la transparencia mediante la introducción de normas obligatorias de etiquetado sobre el origen, la sostenibilidad y la dimensión social;

— fomentar iniciativas ascendentes e intervenciones piloto;

— abordar la publicidad y la comercialización, y

— promover la educación sobre consumo sostenible.

2. **Introducción**

2.1. La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto la fragilidad de las cadenas de suministro y la necesidad de una transformación urgente y sistémica. La inversión insuficiente en los sectores sanitario y asistencial, la excesiva confianza en las cadenas de suministro globales y unos sistemas económicos dependientes de procesos lineales de producción y consumo incompatibles con los límites del planeta han puesto en peligro la capacidad de los Gobiernos para adoptar medidas rápidas y decisivas destinadas a proteger la salud pública. Trasladar las prioridades hacia unos modos de producción, distribución y consumo más sostenibles, así como hacer que todos los agentes de las cadenas de suministro sean más resilientes frente a las crisis ha dejado de ser una elección para pasar a ser una necesidad ([2]). La pandemia ha hecho que los medios de comunicación y el debate político se centren en la protección social, los servicios públicos, los trabajadores poco cualificados, la salud y seguridad en el trabajo, así como las condiciones laborales.

2.2. La UE se ha comprometido plenamente con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y sus diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Aunque la aplicación del ODS n.º 12 sobre consumo y producción sostenibles sigue planteando un reto en Europa ([3]), es fundamental para llevar a cabo la Agenda 2030 en su conjunto. De hecho, las formas de consumo de la mayoría de las personas (grandes volúmenes a un ritmo elevado, junto a una trayectoria lineal y un despilfarro considerable: tomar, fabricar, eliminar) no son sostenibles. Además, se ha considerado a los ciudadanos primordialmente como consumidores individuales, lo cual los ha cargado con la responsabilidad de sus elecciones, sin ofrecerles alternativas accesibles o asequibles.

2.3. El CESE ya ha pedido anteriormente a la UE que proponga una nueva visión de prosperidad para las personas y el planeta basada en los principios de sostenibilidad medioambiental, derecho a una vida digna y protección de los valores sociales ([4]). Un enfoque sistémico de la UE respecto al consumo sostenible es uno de los pilares fundamentales de la visión estratégica del CESE para una economía sostenible del bienestar que no deje a nadie atrás.

2.4. Existe un fuerte impulso político para que la UE adopte medidas decisivas para la consecución de esta visión. El Pacto Verde (y Social) Europeo tiene un gran potencial para reconstruir la economía tras la crisis de la COVID-19 sobre una base más sostenible, contribuir a crear un nuevo modelo de prosperidad y garantizar una transición justa ([5]).

([2]) Resolución del CESE sobre la recuperación tras la crisis de la COVID-19
([3]) Eurostat, Desarrollo sostenible en la UE, 2020 (en inglés)
([4]) DO C 106 de 31.3.2020, p. 1.
([5]) DO C 47 de 11.2.2020, p. 30.

2.5. En particular, el nuevo Plan de Acción de la UE para la Economía Circular incluye una medida específica relativa a la capacitación de los consumidores para la transición ecológica y varias iniciativas que pueden ayudar a manifestar la responsabilidad de los reguladores y las empresas. El Plan de Acción de la UE para la Economía Circular debería ampliar el alcance del Nuevo Marco para los Consumidores de 2018, que se centraba principalmente en la protección y el cumplimiento más que en la capacitación. La aplicación de las estrategias «de la granja a la mesa» y sobre Biodiversidad también es doblemente importante, ya que la crisis de la COVID-19 ha hecho que sea más urgente que nunca aumentar la resiliencia y la sostenibilidad de los sistemas alimentarios de la UE y de todo el mundo. La próxima octava edición del Programa de Acción en materia de Medio Ambiente debería ser una oportunidad para abordar el consumo sostenible de manera más decidida.

2.6. El presente Dictamen ayudará a reflexionar sobre la recuperación pos-COVID-19 al aportar recomendaciones concretas para una estrategia global de la UE sobre el consumo sostenible, como parte del Pacto Verde Europeo y como complemento al nuevo Plan de Acción de la UE para la Economía Circular.

3. **Retos: un análisis de la situación actual**

3.1. Europa aún está lejos de vivir dentro de los límites del planeta. Diferentes estudios que aplican distintas metodologías para evaluar los patrones de consumo de la UE llegan a esta misma conclusión ([6]), incluido un informe reciente de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) y la Oficina Federal de Medio Ambiente de Suiza (FOEN) ([7]).

3.2. El consumo de productos y servicios genera presiones, de forma directa e indirecta, tales como el cambio de uso de la tierra, las emisiones y la liberación de sustancias químicas tóxicas en el medio ambiente, que a su vez provocan una serie de efectos medioambientales, incluidos el cambio climático, el agotamiento y la contaminación del agua dulce, y la pérdida de biodiversidad. Esta «huella ecológica» del consumo es elevada en Europa; de hecho, es una de las más elevadas del mundo. Los datos sugieren que necesitaríamos casi tres planetas Tierra para sostener la economía global si todos los habitantes del planeta consumieran como el europeo medio ([8]), ([9]).

3.3. Para mantener sus elevados niveles de consumo, Europa depende de recursos extraídos de otros lugares. Al actuar de este modo, Europa exporta cada vez más la presión que ejerce sobre aspectos medioambientales clave a otras partes del mundo ([10]). Este modelo ha dejado de ser compatible con un futuro seguro y sostenible ([11]).

3.4. Aunque exportar la huella medioambiental de la UE a través del comercio no puede considerarse sostenible, también hay que reconocer que el comercio con la UE desempeña un papel importante en el desarrollo socioeconómico de muchos países, en particular de los menos adelantados. De hecho, la UE promociona activamente el comercio como una herramienta para fomentar la sostenibilidad, tanto a nivel del planeta como en los países que son socios comerciales. Por tanto, los principios de equidad, circularidad y un consumo más sostenible deben mantener una estrecha coherencia con el comercio, a fin de crear oportunidades tanto para la UE como para sus socios comerciales ([12]).

3.5. Los actuales patrones de consumo europeos también plantean varias preguntas relativas a la equidad social. Aunque algunas partes de Europa dejan algunas de las mayores huellas materiales del mundo ([13]), otras regiones no pueden permitirse un nivel de vida que se considere en general aceptable. El nivel de privación material varía enormemente en la UE, al igual que el nivel de tensión económica ([14]). Así pues, el consumo está estrechamente vinculado a programas políticos, por ejemplo, sobre nutrición, pobreza y desigualdad ([15]). Un consumo más sostenible en Europa en su conjunto puede traducirse en un mayor uso de recursos para algunos y un menor uso para otros, es decir, en general, un mejor equilibrio en el acceso a los recursos y una mayor justicia en materia de recursos ([16]).

([6]) AEMA SOER 2020.
([7]) AEMA.
([8]) Global Footprint Network.
([9]) Vandermaesen, T. *et al.* (2019) *EU overshoot day — Living beyond nature's limits* (Día de la Deuda Ecológica de la UE: vivir más allá de los límites de la naturaleza). WWF.
([10]) SOER 2020.
([11]) Steffen, W. et al., 2015.
([12]) Kettunen, M., Gionfra, S. y Monteville, M. (2019). EU circular economy and trade (Economía circular y comercio de la UE), IEEP Bruselas/Londres..
([13]) AEMA.
([14]) Eurostat.
([15]) CEPE/ONU (2018).
([16]) Rijnhout L., Stoczkiewicz M., Bolger M. (2018).Necessities for a Resource Efficient Europe (Necesidades para una Europa eficiente en materia de recursos).

3.6. El consumo insostenible está impulsado por una compleja interacción de una serie de diferentes factores. El modelo de negocio dominante es lineal y el crecimiento de la mayoría de las empresas se basa en que más personas compren más cosas. La duración efectiva de muchos productos de consumo se está reduciendo ([17]), mientras que repararlos es cada vez más difícil (a menudo, intencionadamente) ([18]). Las alternativas al modelo económico lineal de «tomar, fabricar, eliminar», como los basados en la circularidad material, el mantenimiento o el intercambio, podrían contribuir a reducir el consumo material general, pero siguen siendo secundarias y, a menudo, no pueden competir con las soluciones lineales en las condiciones actuales ([19]). De hecho, los productos secundarios (reutilizados/refabricados/reciclados) se suelen vender además de los productos primarios (nuevos), lo que supone que tanto la producción primaria como la secundaria generan un impacto ambiental ([20]). Por tanto, fomentar la circularidad sin favorecer unos cambios sistémicos de mayor alcance en la producción (en particular, en el diseño de productos), el consumo y la prevención de residuos solo abordaría una parte del problema. Los consumidores deberían beneficiarse de un verdadero «derecho a la reparación».

3.7. El precio es uno de los determinantes y generadores más importantes de la demanda ([21]) y, mientras el precio de los productos y servicios no refleje con mayor exactitud sus auténticos costes, no será posible un cambio general hacia patrones de consumo sostenible. Los costes económicos de las externalidades medioambientales y sociales de la producción y el consumo suelen recaer actualmente en los contribuyentes y las futuras generaciones, no en las empresas que comercializan los productos y servicios en cuestión. A menudo, los productos y servicios que ofrecen soluciones alternativas con menor impacto siguen siendo más caros y es más difícil acceder a ellos, a pesar de los efectos demostrados de las externalidades menos negativas de las opciones de consumo más sostenibles, como los productos ecológicos y de comercio justo ([22]).

3.8. Mientras tanto, se presta cada vez más atención a los métodos de contabilidad que incluyen los auténticos costes y se han multiplicado los estudios desde que el economista Pigou acuñara el término «coste de las externalidades» ([23]). La CE publicó en 2008 una estrategia para la aplicación de la internalización de los costes externos ([24]), que consideraba la fiscalidad, los peajes (o los derechos de uso) y, en determinadas condiciones, el comercio de derechos de emisión, como los principales instrumentos económicos para dicha internalización. No obstante, la tendencia a largo plazo en Europa muestra que los ingresos procedentes de los impuestos «medioambientales», como una parte de los ingresos fiscales totales, están disminuyendo ([25]).

3.9. Otro reto estriba en la interpretación actualmente dominante del Derecho de la competencia, que recurre a un concepto muy limitado del bienestar del consumidor, que prioriza unos precios de venta bajos para el consumidor frente a la sostenibilidad de los productos y su forma de producción. En 2013, la autoridad de competencia neerlandesa (AMC), en el asunto Energy Agreement (Acuerdo energético), dictaminó que un acuerdo energético multilateral para el crecimiento sostenible celebrado con los empresarios, los sindicatos, las organizaciones de protección del medio ambiente y otras partes, dirigido a impulsar la conservación de la energía, el fomento del uso de la energía procedente de fuentes renovables y la creación de empleo, no se ajustaba a los requisitos del Derecho de la competencia. En 2014, la AMC, en el asunto Chicken of Tomorrow (El pollo del mañana), consideró que un acuerdo multilateral dirigido a mejorar el bienestar de los pollos, reduciendo el uso de antibióticos y ofreciéndoles un mayor espacio, entre otras medidas medioambientales, estaba restringiendo la competencia.

3.10. Las directrices de la Comisión sobre el artículo 101, apartado 3, establecen que el artículo 101 «tiene por objetivo proteger la competencia en el mercado con vistas a un mayor bienestar del consumidor y una eficaz asignación de recursos», sin indicar si se pueden tener en cuenta consideraciones no económicas o cómo hacerlo. A muchos operadores les gustaría intensificar sus proyectos de sostenibilidad, pero las inversiones necesarias son demasiado elevadas para asumirlas por sí solos. Las directrices sobre el Derecho de la competencia deberían aportar más claridad a los operadores sobre cómo participar en una cooperación en materia de sostenibilidad.

3.11. Un estudio reciente de la Fundación Fairtrade demuestra que un marco jurídico confuso en torno a una posible colaboración en relación con los bajos precios en origen restringe el avance hacia el trabajo colaborativo destinado a garantizar unos salarios e ingresos dignos en las cadenas de suministro. El informe señala que una mayor claridad de las autoridades de competencia sobre cómo se evaluaría según el Derecho de la competencia una colaboración precompetitiva sobre el asunto de los bajos precios en origen ayudaría enormemente a avanzar ([26]).

([17]) AEMA (2018): Waste prevention in Europe (Prevención de residuos en Europa)
([18]) OEMA (2019): *Cool products don't cost the earth* (Los productos geniales no le cuestan a la Tierra).
([19]) OCDE (2019).
([20]) Zink, T. y Geyer, R. (2017).
([21]) Eurobarómetro, seguridad de los alimentos, junio de 2019.
([22]) *The external costs of banana production* (Los costes externos de la producción de plátanos).
([23]) Pigou, A. C.: *The Economics of Welfare* (La economía del bienestar).
([24]) CE «Estrategia para la aplicación de la internalización de los costes externos», COM(2008) 435 final.
([25]) Eurostat.
([26]) *Competition Policy and Sustainability: A study of industry attitudes towards multi-stakeholder collaboration in the UK grocery sector — Fairtrade Foundation*. (Política de competencia y sostenibilidad: estudio de las actitudes de la industria hacia la colaboración multilateral en el sector de la alimentación del Reino Unido), Fundación Fairtrade, Londres, Reino Unido, abril de 2019.

3.12. La actual fragmentación de las políticas de la UE supone un obstáculo para la adopción de un enfoque coherente del consumo sostenible. Por ejemplo, respecto a la aplicación de la Directiva sobre contratación pública de la UE de 2014 ([27]), varias Direcciones Generales de la Comisión trabajan de forma independiente para ofrecer documentos de orientación a los poderes adjudicadores («Manual sobre la contratación pública ecológica» de la DG Medio Ambiente ([28]), «Adquisiciones sociales» dirigido por la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes ([29]), que se está actualizando), mientras que existe una Comunicación de la Comisión titulada «Orientaciones sobre la contratación pública en materia de innovación» ([30]). Esto puede ser muy confuso para los poderes adjudicadores de la UE que deseen adoptar un enfoque integrado de la contratación sostenible, como prevé el ODS n.º 12.3.

4. **Visión: hacia una estrategia global de la UE sobre el consumo sostenible**

4.1. Las políticas que abordan la sostenibilidad de los procesos de producción (por ejemplo, el diseño ecológico), los productos y los servicios, y que se ocupan de los materiales que se convierten en residuos, han sido desde hace tiempo una piedra angular de la política de la UE, que cuenta con un marco político relativamente bien establecido. No obstante, este enfoque ya no es suficiente para lograr la dimensión del cambio necesario en el tiempo disponible: se debe prestar más atención al papel del consumo a la hora de perseguir el desarrollo sostenible.

4.2. Las políticas de la UE dirigidas al consumo se han centrado hasta ahora en el papel de los ciudadanos como consumidores y en utilizar instrumentos políticos basados en la información para intentar influir en el comportamiento de los consumidores. Algunos ejemplos clave serían el etiquetado ecológico de los productos, las campañas de sensibilización y los criterios voluntarios sobre contratación pública ecológica.

4.3. Estos instrumentos políticos han tenido un efecto limitado en el consumo insostenible. De hecho, no existen muchas pruebas que sugieran que una mejor información sobre el rendimiento medioambiental de los productos, como las etiquetas ecológicas, logren cambios reales en los hábitos de compra, y mucho menos al nivel necesario. Esto se debe a varios efectos rebote, rutinas inconscientes y hábitos ([31]). Nuestras elecciones como consumidores (ya sean de los hogares, del sector privado o del público) siguen estando motivadas por el precio y la comodidad ([32]). No obstante, es importante destacar que la responsabilidad de dichas elecciones en el sistema actual no reside en los consumidores, sino en los productores ([33]). La lógica capitalista y el desequilibrio de poder en la cadena de suministro llevan a una «competición a la baja», priorizando el precio frente a la sostenibilidad.

4.4. También resulta problemático hacer responsables a los ciudadanos de lograr un consumo más sostenible, mientras la mayoría de los productos y servicios no revelan sus auténticos costes y los mecanismos sociales y del mercado siguen centrados en fomentar un mayor consumo material. Debe reconocerse en mayor medida la responsabilidad de los sectores público y privado a la hora de abordar el consumo insostenible y se deben adoptar instrumentos para ayudar a garantizar (de forma equilibrada y transparente) que la elección más sana, sostenible y segura sea la más sencilla y asequible para los ciudadanos. La CE debería seguir apoyando las campañas paneuropeas sobre consumo sostenible encabezadas por la sociedad civil, y no centrarse únicamente en las decisiones individuales de los consumidores.

4.5. La naturaleza de la política de la UE hasta la fecha se explica parcialmente por el equilibrio de las responsabilidades políticas entre la UE y sus Estados miembros. Los instrumentos políticos que pueden utilizarse para intentar regular la demanda, como los impuestos, son en gran medida competencia de los Estados miembros. No obstante, la UE tiene un papel central a la hora de garantizar que Europa viva dentro de los límites del planeta y dispone de varios medios para poder tomar decisiones relativas al consumo insostenible. Algunos Estados miembros también podrían beneficiarse de una mayor orientación (conjunto de herramientas) de la UE.

4.6. Los enfoques individuales, como el enfoque justo o el circular, son importantes, pero no son suficientes para lograr la sostenibilidad. Además, existe el riesgo de que desarrollar respuestas políticas al consumo insostenible de forma aislada pueda crear problemas imprevistos más adelante. Es necesario un enfoque global y coordinado que refleje la complejidad del problema en cuestión y que logre una contribución coherente desde diversos ámbitos políticos, que van desde la investigación, la innovación y las políticas sectoriales e industriales hasta la educación, el bienestar, el comercio y el empleo ([34]). Es importante destacar que una estrategia de la UE debe complementar (no comprometer) intervenciones normativas ambiciosas cuando estas sean necesarias.

([27]) Directiva 2014/24/UE
([28]) Manual sobre la contratación pública ecológica de la CE.
([29]) EC Buying Social.
([30]) Anuncio de la CE: Orientaciones sobre la contratación pública en materia de innovación (2018).
([31]) Es decir, cambios de comportamiento concretos frente a la voluntad declarada de las personas de cambiar su comportamiento (la investigación de esta última ha sido resumida por LE Europe *et al.* (2018).
([32]) LE Europe, VVA Europe, Ipsos, ConPolicy y Trinomics (2018).
([33]) Véase la nota a pie de página 1.
([34]) AEMA.

4.7. Una estrategia de consumo sostenible a nivel de la UE debería proporcionar un marco ambicioso que permita a los Estados miembros y al sector privado abordar tanto el consumo de los hogares como el del sector público. Los mercados no conseguirán resultados sostenibles de forma automática. Se necesita una estrategia para crear un contexto normativo y una dirección estratégica que sea propicia para iniciativas ambiciosas de vanguardia, tanto para los productos como para los servicios (dado que la economía de servicios no es necesariamente sostenible).

4.8. Una estrategia de la UE también respondería a las peticiones de los consumidores europeos para que la UE garantice cambios estructurales y que se creen nuevas infraestructuras que permitan a los consumidores adoptar estilos de vida más sostenibles ([35]).

4.9. Integrar el papel del consumo a nivel de la UE también puede ayudar a evitar efectos rebote y otros efectos imprevistos de políticas nuevas o revisadas y contribuir a un cambio cultural a largo plazo sobre la forma en que percibimos el concepto de suficiencia y el papel del consumo en la consecución de la Agenda 2030.

4.10. Una estrategia de la UE sobre el consumo sostenible debería incluir objetivos para una reducción absoluta de la huella material del consumo europeo. Los objetivos a nivel de la UE pueden fijar el rumbo, generar impulso y aportar coherencia para que tanto otros niveles de gobernanza como innovadores públicos y privados ayuden a conseguir la economía del bienestar ([36]).

4.11. Además, el aspecto relativo a la justicia del uso de los recursos es crucial y ha sido ignorado durante mucho tiempo por la política de la UE ([37]). Una estrategia sobre el consumo sostenible debe centrarse en las personas y tener por objeto que las elecciones de consumo sostenibles sean accesibles, asequibles y atractivas para todo el mundo. La estrategia debería prestar especial atención a los efectos en las poblaciones vulnerables y los hogares de bajos ingresos. Asimismo, se deberían abordar de forma consecuente los grupos sociales con gastos elevados.

4.12. Los trabajadores y los agricultores deben desempeñar un papel fundamental a la hora de fomentar el consumo sostenible, ya que son consumidores al final de la cadena, pero también productores al principio de esta. Por lo tanto, resulta esencial que las políticas de consumo sostenible incluyan un enfoque equilibrado para intercambiar valor en la cadena de valor y a lo largo de ella, fomentando, por ejemplo, unos salarios dignos para los trabajadores y unos ingresos dignos para los agricultores, tanto en la UE como en los países del hemisferio meridional, en vez de limitarse a conseguir precios baratos a corto plazo para los consumidores. Los trabajadores, sindicatos, grupos de agricultores y organizaciones de la sociedad civil también pueden desempeñar un papel fundamental a la hora de supervisar el cumplimiento de las normas en materia de sostenibilidad y derechos humanos en las cadenas de valor globales.

4.13. El comercio al por menor también puede desempeñar un papel importante a la hora de fomentar el consumo sostenible, incitando a los consumidores a realizar elecciones más saludables y sostenibles. Dentro del sector, el modelo de negocio de las cooperativas de consumidores merece una mención especial por su específica forma empresarial, que coloca a la figura del consumidor-miembro en el centro de su estructura de negocio y de gobernanza democrática.

4.14. Una estrategia de la UE debería incluir iniciativas que garanticen unos flujos de información transparente y fiable para apoyar el consumo sostenible, utilizando las oportunidades creadas por las nuevas y emergentes soluciones digitales. Esto también ayudaría a las empresas que desean innovar, pero que actualmente carecen de las medidas y los datos que permiten realizar una evaluación fiable de los efectos ecológicos y sociales del consumo diario. Se enfrentan a este desafío, en particular, las pymes, las empresas emergentes y las cooperativas, que son innovadores y plataformas piloto esenciales. La UE también desempeña un importante papel en la armonización y comprobación de las alegaciones ecológicas en el mercado interior. Actualmente, el elevado número de dichas alegaciones, basadas en pruebas dispares, está generando confusión y posiblemente erosionando la confianza de los consumidores en la legitimidad de cualquiera de ellas. Por lo tanto, el CESE acoge favorablemente la intención de la Comisión, a tenor de la aplicación del nuevo Plan de Acción de la UE para la Economía Circular, de formular una propuesta legislativa destinada a garantizar que las empresas fundamenten sus alegaciones ecológicas.

4.15. Una estrategia de consumo sostenible a nivel de la UE debería reconocer y fomentar sinergias con otros ámbitos políticos. Por ejemplo, el 45 % de las emisiones totales de carbono de Europa proceden de la forma en que fabricamos y utilizamos los productos, y de la forma en que producimos los alimentos ([38]). Si los alimentos se cultivan, procesan y consumen de forma diferente, los sistemas alimentarios pueden dar lugar a que se produzca una recuperación y una mejora de la resiliencia. Esto implica casi con toda certeza alimentar al ganado de forma adecuada a la especie y que los consumidores tengan una dieta equilibrada, con menos carne, lo que supone beneficios tanto para el clima como para la salud ([39]). El consumo y la demanda desempeñan un papel crucial en nuestra capacidad de reducir las emisiones de gases de

([35]) OEUC (2020).
([36]) DO C 106 de 31.3.2020, p. 1.
([37]) Rijnhout, Stoczkiewicz, Bolger (2018).
([38]) Fundación Ellen MacArthur (2019).
([39]) DO C 190 de 5.6.2019, p. 9.

efecto invernadero. De forma similar, el principal desafío a la hora de abordar la pérdida de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas en Europa es nuestro estilo de vida con el que se necesitarían varios planetas ([40]). Asimismo, el CESE reitera su petición de que se reconozcan los derechos de la naturaleza para garantizar la paridad con los derechos de los individuos y las sociedades ([41]).

5. **De la visión a la aplicación: oportunidades de actuación en la UE y en los Estados miembros**

5.1. En el contexto de la recuperación pos-COVID-19, el CESE pide a la Comisión, al Parlamento y a los Estados miembros que colaboren estrechamente con él en el desarrollo de un programa sustancial y coordinado de políticas integradas que ayudarán a Europa a «reconstruir mejor» y crear las condiciones necesarias para una estrategia global de la UE sobre el consumo sostenible. Los planes de recuperación medioambiental deberían acometer el cambio sistémico necesario en movilidad, nutrición, vivienda, ocio, sistemas energéticos y grupos de productos de gran impacto ([42]), considerando los efectos del consumo de la UE, tanto en su territorio como en el hemisferio meridional. Las propuestas que figuran a continuación se ofrecen como punto de partida de este ejercicio.

5.2. ***Instrumentos jurídicos o normativos***

5.2.1. Introducir normas y prohibiciones relativas a productos que fomenten la sostenibilidad, es decir, que favorezcan la duración de los productos. El CESE fue precursor y ya pidió la prohibición total de la obsolescencia programada en su Dictamen ([43]) de 2013 sobre la duración de la vida de los productos y la información al consumidor, así como en posteriores Dictámenes. Destacaba que sería útil establecer un sistema que garantice una duración de vida mínima de los productos adquiridos. Un informe reciente elaborado por la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor (IMCO) del Parlamento va en la misma dirección ([44]). En este contexto, también deberían considerarse las implicaciones de aumentar el comercio electrónico, por ejemplo, durante la crisis de la COVID-19.

5.2.2. Prohibir las prácticas comerciales desleales, no solo en las cadenas agroalimentarias, como hace la nueva Directiva contra las prácticas comerciales desleales en las cadenas de suministro alimentario ([45]), sino también en otros sectores, como el textil, que cuentan con prácticas comerciales desleales muy extendidas, agravadas por la crisis de la COVID-19 ([46]). El CESE pide una aplicación equilibrada de la Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales para evitar proteger a grandes fabricantes que hacen un uso indebido de su capacidad de negociación para generar grandes márgenes de beneficio.

5.2.3. Derecho de la competencia. Permitir la negociación colectiva entre los proveedores y los compradores sobre el precio (y las condiciones de entrega) de bienes esenciales, específicamente en las interfaces que demuestran grandes diferencias en los niveles de concentración de elementos sucesivos en la cadena de valor (por ejemplo, proveedores fragmentados frente a compradores concentrados). En la revisión que está realizando la Comisión Europea de las directrices relativas a los acuerdos horizontales, debería volver a introducirse una sección sobre acuerdos sectoriales en materia de sostenibilidad, siguiendo el modelo expuesto en la sección relativa a los acuerdos sobre medio ambiente de las anteriores directrices de 2001 ([47]), adaptándolos al contexto actual, y teniendo en cuenta asimismo el Pacto Verde Europeo, el Acuerdo de París y el ODS n.º 12.

5.2.4. Normas comerciales. Hacer que las cláusulas sociales y medioambientales de los acuerdos comerciales sean vinculantes y acompañarlas de sanciones (como incrementos arancelarios específicos destinados a sectores estratégicos, excepto aquellos en los que la imposición de aranceles pudiera provocar un aumento de la pobreza de los países de menor grado de desarrollo) en caso de incumplimiento.

5.2.5. Responsabilidad empresarial. Obligación de vigilancia para los compradores a lo largo de toda su cadena de suministro (crea una obligación) en aras de unas cadenas de suministro sostenibles, como uno de los elementos para garantizar la responsabilidad empresarial. En lugar de utilizar un enfoque de «lista de verificación», las empresas deberían revisar sus prácticas de compra, como recomienda la OCDE ([48]), y estar sujetas a leyes más estrictas en lo relativo al control de la representación de intereses. Se debe actuar contra el blanqueo ecológico.

([40]) Gerritsen, E. y Underwood, E. (2019) *What the Green Deal means for Europe's biodiversity*. Allen, B. and Charveriat, C. (2018) A meaty challenge (Un desafío jugoso). IEEP, Bruselas.
([41]) DO C 81 de 2.3.2018, p. 22.
([42]) IEEP y FEPS.
([43]) DO C 67 de 6.3.2014, p. 23.
([44]) Informe de la IMCO.
([45]) DO C 440 de 6.12.2018, p. 165.
([46]) Informes de la OCDE, la sociedad civil y los sindicatos.
([47]) DO C 3 de 6.1.2001, p. 2.
([48]) Directrices de la OCDE sobre diligencia debida para la gestión responsable de las cadenas de suministro en el sector de la confección y el calzado.

5.2.6. Uso obligatorio de una herramienta estándar para detectar y rastrear información relativa a las operaciones realizadas a lo largo de la cadena de valor: quién, cuándo, dónde, en qué circunstancias sociales y medioambientales (lo cual ofrece los medios técnicos para cumplir la obligación). La sociedad civil y los sindicatos deberían participar en el desarrollo y la supervisión de normas medioambientales y sociales.

5.3. *Instrumentos económicos y financieros*

5.3.1. Trasladar la presión fiscal sobre el trabajo a otros ámbitos, como el uso de recursos. Utilizar la revisión en curso del Reglamento del IVA para establecer criterios claros sobre cómo pueden introducir los Estados miembros tipos reducidos de IVA para productos fabricados de forma sostenible y para servicios que puedan reducir los efectos negativos del consumo, como los servicios de reparación o los servicios compartidos. Fomentar medidas para evitar la competencia fiscal y la «competición a la baja» entre los Estados miembros y una fiscalidad más justa de los sectores más rentables y del capital.

5.3.2. Principio de «quien contamina paga». La Comisión Europea ha empezado a tomarse más en serio el enfoque de internalización de los efectos externos, por ejemplo, reconociendo que las energías renovables se encontrarán en desventaja mientras los costes externos de los combustibles fósiles no se reflejen plenamente en el precio de mercado o intentando aplicar el principio de «quien contamina paga» en el sector del transporte. Mientras tanto, debería reconocerse que estos enfoques están reconciliando la dimensión ecológica con la dimensión económica de la sostenibilidad, pero no incorporan la dimensión social ([49]).

5.3.3. Contratación pública justa y ecológica. El ODS n.º 12.7 menciona la importancia de elaborar planes de acción en la contratación pública sostenible. Varias medidas nacionales sobre los planes relativos a los principios rectores de derechos humanos de las Naciones Unidas se refieren a la contratación pública, y existen varias buenas prácticas a nivel nacional. Por ejemplo, Dinamarca ha experimentado una transición en sus cocinas públicas hacia un mayor nivel de productos ecológicos, en la que se tienen en cuenta las limitaciones presupuestarias. El ICLEI está promoviendo actualmente una iniciativa para instaurar la contratación pública alimentaria sostenible, progresiva y obligatoria en todas las escuelas y centros de educación infantil europeos. En el nuevo Plan de Acción de la UE para la Economía Circular, la Comisión Europea anunció que se animará a los compradores públicos a participar en la próxima iniciativa «Compradores públicos por el clima y el medio ambiente», que reunirá a compradores comprometidos con la aplicación de la contratación pública ecológica. El CESE pide a la CE que incluya criterios de sostenibilidad más amplios, como las consideraciones sociales y de comercio justo. Asimismo, el CESE apoya los planes de la Comisión Europea de proponer unos criterios y objetivos mínimos obligatorios para la contratación pública ecológica en la legislación sectorial, y de introducir gradualmente la presentación de informes obligatoria para supervisar la adopción de la contratación pública ecológica.

5.3.4. Políticas de cooperación al desarrollo que apoyan las pequeñas explotaciones agrícolas, las pymes y las cooperativas de consumidores.

5.4. *Instrumento voluntario o basado en la información*

5.4.1. El etiquetado de los productos puede ayudar a aumentar los esfuerzos de sostenibilidad de algunas empresas, pero las etiquetas no deberían utilizarse nunca como excusa para no regular comportamientos y prácticas que no son aceptables. Por ejemplo, una de las opciones que la Comisión Europea considera como medida de seguimiento a la Comunicación de la UE sobre intensificar la actuación de la UE para proteger y restaurar los bosques del mundo es establecer una etiqueta de deforestación cero. No obstante, esto podría dar la impresión de que la UE tolera en realidad productos en su mercado que no son respetuosos con los bosques, lo cual sería muy confuso. El CESE pide a la Comisión que siga desarrollando los símbolos de excelencia ecológica existentes que abarcan todo el ciclo de vida, como la etiqueta ecológica de la UE, y que los amplíe para abarcar la dimensión social. En particular, la aplicación de un sistema de etiquetado claro sobre el origen y los medios de producción facilitaría las elecciones de los consumidores ([50]).

5.4.2. Iniciativas ascendentes y gobernanza multinivel. Descentralizar la acción a nivel local a través de agentes de confianza, como administraciones y asociaciones municipales, es una forma eficaz de diseñar acciones locales, acercarse a los ciudadanos e implicarlos de forma significativa. cada vez más entes locales cuentan con estrategias serias de sostenibilidad, que la CE incentiva a través de premios como la «Capital Verde Europea», el «Acuerdo de Ciudad Verde» o el Premio a las Ciudades Europeas promotoras del Comercio Justo y Ético. Es probable que las respuestas que se están dando a la crisis de la COVID-19 influyan en estos patrones y tendencias. Las intervenciones piloto realizadas en contextos de la vida real pueden ser fundamentales a la hora de formular el diseño y la aplicación de la estrategia de la UE sobre el consumo sostenible y, por tanto, deberían apoyarse.

([49]) DO C 47 de 11.2.2020, p. 30.
([50]) DO C 190 de 5.6.2019, p. 9.

5.4.3. Publicidad y comercialización. Se debe abordar también el papel de la publicidad y la comercialización, para que abandonen su marcado carácter consumista y favorezcan aspectos como la durabilidad de los productos y la posibilidad de reutilización, prohibiendo la publicidad engañosa.

5.4.4. Educación. Se deberían impulsar propuestas para incorporar la educación sobre consumo sostenible a los planes de estudio desde una edad temprana, y fomentar las iniciativas educativas del sector privado (por ejemplo, las promovidas por las cooperativas de consumidores), con el fin de fomentar la participación de los ciudadanos y el cambio cultural.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Un enfoque integrado para las zonas rurales de la UE, con especial hincapié en las regiones vulnerables»

(Dictamen de iniciativa)

(2020/C 429/09)

Ponente: **Josep PUXEU ROCAMORA**

Coponente: **Dilyana SLAVOVA**

Decisión del Pleno	20.2.2020
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	31.8.2020
Aprobado en el pleno	17.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación	212/0/4
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. Las políticas europeas deben promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, con especial atención a las zonas rurales, a las zonas industriales en transición y a las zonas con desventajas graves y permanentes como las islas, las montañas y las regiones árticas. Este es un principio horizontal que debe sustentar todas las acciones de la Unión Europea (UE) y que se plasmó en la estrategia Europa 2020 ([1]), diseñada desde el convencimiento de que la necesaria articulación territorial es el prerrequisito de un crecimiento económico integrador.

1.2. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) suscribe sin reservas los nueve objetivos propuestos por la Comisión Europea para la Política Agrícola Común (PAC) 2021-2027: garantizar una renta justa a los agricultores, aumentar la competitividad, reequilibrar el poder en la cadena alimentaria, actuar contra el cambio climático, proteger el medio ambiente, preservar los paisajes y la biodiversidad, apoyar el relevo generacional, mantener zonas rurales dinámicas, proteger la calidad alimentaria y sanitaria. La PAC también debe garantizar el mantenimiento de la producción agrícola en las zonas vulnerables.

1.3. El CESE suscribe sin reservas el Pacto Verde Europeo para impulsar un uso eficiente de los recursos, restaurar la biodiversidad y reducir la contaminación. Precisamente por ello, el CESE insiste sobre el hecho de que la degradación del medio ambiente adopta dos formas igual de nefastas: una presión excesiva sobre el aire, el agua y el suelo debida a la concentración de la actividad económica en el ámbito urbano y un abandono de amplias áreas del territorio cuya diversidad biológica y paisajística decae irremediablemente sin una gestión respetuosa que la mantenga y enriquezca.

1.4. La UE debe proveer una parte decisiva de los fondos necesarios y vigilar que su aplicación se ajuste a las mejores prácticas disponibles. La PAC debe actuar en estrecho concierto con las políticas regionales y de cohesión para instaurar el desarrollo territorial equilibrado como consideración y requisito aplicable a toda decisión política cuyo impacto tenga una componente local. Una estrategia integral para estos territorios requiere de una mayor dotación presupuestaria y de instituciones que no trabajen de manera aislada, por lo que la coordinación, la integración y el alineamiento de las políticas son claves.

([1]) COM(2010) 2020.

1.5. La centralización de las oportunidades de desarrollo socioprofesional en las ciudades tiende a relegar en las zonas rurales a las franjas más frágiles de la población. El CESE reconoce el potencial de innovación de los territorios y la necesidad de reforzar los puntos fuertes locales, reducir las diferencias de desarrollo e impulsar la competitividad. Para ello, es imprescindible la construcción de ecosistemas de acompañamiento de la innovación que impulsen la diversificación de la economía y permitan tener territorios vivos, creativos, inteligentes, con capacidad de respuesta y que permitan elegir el sitio donde vivir y trabajar de forma digna, tanto en zonas urbanas como rurales.

1.6. La creciente prevalencia de brotes epidémicos aporta un argumento adicional en favor de un desarrollo territorial más equilibrado. La rápida tasa de contagio ligada al hacinamiento inevitable en los medios de transporte metropolitanos durante las horas de punta, trágicamente puesta de manifiesto por la pandemia de COVID-19, debería inducir una reflexión al más alto nivel sobre el destino al que aspiramos para nuestras sociedades y la reorientación que necesitamos darles para encaminarnos hacia él. La mayor resiliencia de las zonas rurales ha de servir en este caso como fuente de inspiración, y no utilizarse en modo alguno para justificar la insuficiente oferta de servicios sanitarios que vienen sufriendo.

1.7. Tras la explosión del teletrabajo impuesta por el confinamiento, los planes de recuperación post-COVID abren la oportunidad de consolidar un cambio de paradigma no utópico en el que puestos de trabajo desmaterializados con un alto valor añadido se relocalizan en zonas rurales y de montaña.

1.8. Si quiere acompañar este proceso y liderar con el ejemplo, el CESE debe aplicar sistemáticamente una visión holística a todos sus futuros dictámenes sobre políticas territoriales, urbanas y rurales. A tal fin, debe crearse una estructura administrativa *ad hoc* compuesta paritariamente de miembros de las Secciones ECO y NAT.

2. **Introducción**

2.1. La cohesión económica, social, ambiental y territorial ha sido uno de los principales pilares sobre los que descansa la construcción de la UE. No obstante, a pesar de los esfuerzos pasados y presentes para alcanzar la cohesión territorial, y de los logros que en este sentido han sido conseguidos en diferentes etapas y contextos temporales, la realidad es que en la actualidad los territorios europeos presentan desequilibrios territoriales a diversas escalas y de muy distinto tipo. A modo de ejemplo, en las zonas rurales de Bulgaria, Rumanía, España, Hungría o Polonia existen muchos e importantes desequilibrios respecto a renta, comunicación, sanidad, acceso a servicios, etc.

2.2. Los hechos nos muestran que los territorios europeos no evolucionan de forma homogénea. Zonas caracterizadas por el crecimiento económico, la cohesión social y la sostenibilidad ambiental coexisten con otras amenazadas por el estancamiento, el despoblamiento o la desertificación. Los desequilibrios no solo se observan entre regiones NUTS-3 ([2]); también se registran entre las distintas partes de una misma región.

2.3. Los impactos del cambio climático, los cambios tecnológicos, normativos e institucionales y los desastres naturales, industriales o epidemiológicos tienen especial impacto en los territorios rurales. Pese a que las zonas desfavorecidas e intermedias mostraron una mayor resiliencia durante la última crisis financiera, son las ciudades las que están más cerca de conseguir los objetivos de empleo, educación y reducción de la pobreza establecidos por la estrategia Europa 2020.

2.4. Las zonas remotas rurales y de montaña y las regiones periféricas, ultraperiféricas y árticas son las más vulnerables. Estas zonas están sujetas a factores de restricción objetivos tales como una falta de masa crítica (demográfica o económica), una difícil accesibilidad, etc. Paralelamente, como imagen invertida, aumenta la congestión de las zonas urbanas y la presión sobre sus recursos naturales (aire, agua, suelo).

2.5. La importancia que el medio rural reviste para el conjunto de la Unión no reside solo en su dimensión cuantitativa (supone el 55 % de la población, produce en torno al 45 % del valor añadido bruto y genera el 50 % del empleo), sino también en su vínculo con la cultura e identidad de cada país. El propósito del presente Dictamen es sentar las bases de un enfoque holístico que permita avanzar hacia un desarrollo territorial más equilibrado.

3. **Propuestas de actuación**

3.1. Un contrato territorial entre las ciudades y sus hinterlands extensos es la mejor, si no la única, manera de proseguir un desarrollo económico armonioso que permita evitar los dos escollos de la congestión y el despoblamiento. Aunque el impulso político inicial proceda de las autoridades regionales, las decisiones han de ser adoptadas siempre desde abajo, con estructuras participativas permanentes que incluyan a todos los actores públicos, privados y de la sociedad civil organizada presentes en el territorio. Un aspecto clave para corregir las asimetrías es el co-diseño y la co-implementación. El CESE aboga por la financiación de un programa piloto para experimentar soluciones adaptadas a las especificidades de cada territorio.

([2]) Del francés *nomenclature des unités territoriales statistiques*, nomenclatura de unidades territoriales estadísticas.

3.2. Para intentar influir sobre las zonas rurales de la UE, con especial hincapié en las regiones vulnerables, hay que actuar en cinco dimensiones:

— La dimensión espacial, impulsando un desarrollo equilibrado que racionalice los flujos entre los polos rurales y urbanos de cada territorio.

— La dimensión económica, favoreciendo la descentralización y la diversificación como promotoras del reequilibrio de las rentas.

— La dimensión social, garantizando el acceso a los servicios esenciales de educación, salud, transporte, cultura, etc.

— La dimensión ambiental, teniendo por horizonte la agroecología ([3]) y poniendo en valor la defensa de la biodiversidad que se lleva a cabo en la UE.

— La dimensión institucional, creando un ecosistema de acompañamiento que facilite los progresos en el resto de dimensiones.

3.3. Es necesario considerar la gestión de los riesgos, los escenarios de incertidumbre, el diseño de planes de contingencia, los mecanismos de inclusión de intereses contrapuestos o el establecimiento de sinergias entre las visiones globales y locales. Son todos mecanismos imprescindibles en el diseño y gestión de una estrategia que persiga reducir la vulnerabilidad territorial.

3.4. Un Marco Estratégico Común garantiza la acción concertada de los distintos Fondos EIE ([4]). A escala regional y subregional, las inversiones territoriales integradas multifondo pueden adaptar las intervenciones a las características de cada territorio concreto y basarse en las especificidades locales para aprovechar las sinergias entre los distintos sectores, como conservación de la biodiversidad, manejo de la tierra (agricultura y silvicultura, principalmente) y turismo.

3.5. Se propone que exista una mayor flexibilidad en las opciones políticas para los Estados miembros y las regiones de forma que puedan alinear y centrar la política en sus necesidades específicas, y por lo tanto también en relación con el diseño e implementación de intervenciones.

3.6. Se propone que exista una estrategia integral que requiere de políticas e instituciones que no trabajen de manera aislada, para lo que la coordinación institucional, la integración y el alineamiento son claves. Necesariamente se considerarán, para el diseño de las estrategias e intervenciones, las oportunidades derivadas del contexto institucional actual, entre las que cabe citar la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como marco global y, en lo que respecta al marco europeo:

— el Pacto Verde Europeo, que incluye una serie de estrategias que serán la referencia de los próximos años, algunas de las cuales (estrategia «De la granja a la mesa», estrategia de biodiversidad) tendrán un gran impacto en el marco rural;

— el Marco Financiero Plurianual para el periodo 2021-2027 y el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea, que condicionarán el presupuesto disponible;

— el compromiso de la UE de avanzar hacia la neutralidad de carbono en la segunda mitad del siglo XXI;

— el nuevo plan de acción de economía circular;

— así como las estrategias de Especialización Inteligente; la Política de Cohesión, el Mercado Único Digital, etc.

3.7. Históricamente, el mundo rural ha sido «circular» en el aprovechamiento de los recursos, aunque eso no debe impedir que se desarrollen nuevos modelos energéticos más sostenibles económica y ambientalmente y que se impulse una economía circular en los territorios rurales. El CESE apoya también las cadenas de suministro cortas y la intensificación de los intercambios urbano-rurales.

3.8. Históricamente, la actividad agraria ha permitido integrar a las personas vulnerables que experimentaban dificultades para encontrar trabajo, especialmente con un requisito añadido de alojamiento y cuidados personalizados. En la actualidad, este papel puede ser desempeñado por las granjas sociales.

([3]) «El CESE considera que la agroecología constituye el horizonte hacia el cual debe tender la agricultura europea, que depende intrínsecamente de la conservación de los recursos naturales para su desarrollo» (DO C 353 de 18.10.2019, p. 65).

([4]) Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

3.9. Los procesos de digitalización permiten nuevas oportunidades laborales y empresariales. La mejora de las comunicaciones en el medio rural debe estar ligada al territorio y no exclusivamente a la población, aprovechando las iniciativas sustentadas en tecnología satelital y en el desarrollo de redes de conectividad a nivel local para que se puedan implementar en la mayor parte de los núcleos rurales y dotar a los lugares donde se desarrolla la actividad agraria de una capacidad de puesta en valor de las nuevas tecnologías. La digitalización genera expectativas para la juventud y provoca el cambio de tendencia en el despoblamiento.

3.10. El CESE reconoce la «Acción de la UE para Pueblos Inteligentes» como instrumento para permitir el intercambio de formas innovadoras de crear áreas rurales más vibrantes, sostenibles y atractivas y explorar cómo los Programas de Desarrollo Rural (PDR), la política de cohesión de la UE y otros instrumentos de financiación pueden utilizarse mejor.

3.11. El CESE reconoce el importante papel de los Grupos de Acción Local (GAL) y de sus redes en el impulso a los procesos de desarrollo rural en el conjunto de los territorios de la UE, creando nuevos mecanismos de gobernanza, diversificando la economía de los territorios rurales, preservando el patrimonio histórico y cultural y acompañando el emprendimiento.

3.12. Hay que evaluar y monitorizar la evolución de los territorios, para lo que es obligado establecer indicadores para cada una de las áreas definidas que permitan tomar decisiones orientadas hacia el futuro.

3.13. Las diferentes políticas que intervienen en el territorio han de alinearse con el objetivo de combinar espacios con distinta potencialidad de uso, teniendo siempre en cuenta a los actores presentes, y deben aplicarse a una escala adecuada, es decir, a regiones inferiores a NUTS-3, para así tener en cuenta las especificidades subregionales. Podrían considerarse las medidas siguientes:

— Establecimiento de contratos territoriales que obliguen a definir compromisos públicos y privados y desarrollen mecanismos de cooperación interinstitucional.

— Identificación del potencial de innovación y focalización en los puntos fuertes locales.

— Impulso de territorios inteligentes dotándolos de un sistema de trabajo en red que mejore la eficiencia económica y política.

— Impulso de un ente catalizador que reúna a las organizaciones de la sociedad civil activas en el ámbito del desarrollo territorial.

— Desarrollo de acciones para combatir el despoblamiento que propicien un auténtico cambio de tendencia en los patrones de ocupación territorial.

— Mejora de la calidad de vida en aspectos relevantes para los jóvenes (educación, ocio).

3.14. La inversión de la tendencia demográfica actual requiere que cada joven rural tome la decisión individual de no emigrar a la ciudad. El principal factor que pesa sobre esa decisión, aunque no el único, es la posibilidad de desempeñar una actividad profesional remunerada dignamente y con perspectivas de futuro. Una imagen atractiva e interesante de la vida de los jóvenes en zona rural, vehiculada a través de medios de comunicación y producciones audiovisuales con apoyo público, contribuiría a consolidar el legítimo orgullo que estos sienten por sus orígenes.

3.15. Lo dicho anteriormente es doblemente cierto en el caso de las mujeres. La inmensa contribución de la mujer rural a la actividad económica agraria y no agraria ha de ser adecuadamente reconocida y valorada, en primer lugar, mediante una estricta igualdad salarial y, en su caso, mediante el acceso a la cotitularidad de las explotaciones.

3.16. Las zonas rurales acogen todo tipo de empresas, aunque destacan las dedicadas a la transformación de productos agrarios. Cuando las necesarias infraestructuras de telecomunicación, transporte, energía, etc., son fácilmente accesibles, las zonas rurales son a menudo la opción más rentable a la hora de escoger la localización de nuevos proyectos empresariales. Unos incentivos fiscales de cuantía suficiente pueden ser el elemento desencadenante que haga inclinar la balanza.

3.17. En una mayoría de pueblos, la mayor empresa es la cooperativa agraria, que además de la actividad directamente productiva puede tener secciones de almacén o de crédito. Dado su carácter social, debe mantenerse siempre un tratamiento fiscal diferencial a favor de las cooperativas, así como apoyarlas de diversas maneras desde las administraciones públicas.

3.18. La agricultura es a menudo la piedra angular de la economía local que permite el desarrollo de otros sectores como la industria agroalimentaria y el turismo. Por el contrario, el abandono de tierras lleva consigo la pérdida de los paisajes y los servicios medioambientales que proporcionan una gestión activa del territorio. Las actividades agrarias y silvícolas contribuyen a fijar población, a luchar contra la erosión, a reducir la frecuencia y la extensión de los incendios y a evitar la desertificación. Es fundamental que la política agrícola común garantice el mantenimiento de la producción agrícola en las zonas vulnerables.

3.19. En zonas de montaña, la ganadería extensiva permite aprovechar tierras marginales sin valor agronómico. Una actividad de pastoreo bien gestionada proporciona múltiples beneficios: ambientales (aumento de la biodiversidad), culturales (conservación del patrimonio material e inmaterial) y paisajísticos (apertura de espacios para el turismo). También previene riesgos naturales como incendios forestales, corrimientos de tierras e inundaciones. Sin embargo, la producción ganadera en zonas de montaña se ve cada vez más amenazada por la extremadamente baja rentabilidad de los productos lácteos y cárnicos, lo que hace que las medidas de apoyo específicas sean absolutamente necesarias. La reintroducción de grandes carnívoros (lobos y osos) incrementa aún más los costes de producción. La coexistencia solo es factible en determinados ámbitos, de forma muy meditada y con compensaciones suficientes e inmediatamente accesibles.

4. **Seguimiento y evaluación**

4.1. Hay que elaborar una guía detallada de las actuaciones a acometer. Los contratos territoriales han de establecer objetivos concretos, tangibles y auditables, así como el horizonte temporal previsto para su realización. Deberá vigilarse muy de cerca la evolución positiva de ciertos indicadores críticos, de los que se avanza una lista no exhaustiva:

4.1.1. En relación con las dinámicas poblacionales:

— Caracterización de los movimientos emigratorios e inmigratorios cualitativa y cuantitativamente.

— Caracterización de la pirámide de población en distintas escalas territoriales.

4.1.2. En relación con la calidad de vida:

— Acceso a la alimentación: preservación y desarrollo de tiendas locales y canales de distribución eficientes para garantizar un acceso permanente de todos los ciudadanos a alimentos de alta calidad, evitando los llamados «desiertos alimentarios».

— Acceso a la financiación: ampliación de los horarios de atención de las entidades y agentes bancarios y de la disponibilidad de cajeros automáticos.

— Acceso a la educación: reducción de tiempos de viaje hasta los centros de enseñanza primaria y secundaria más próximos.

— Acceso a la salud: reducción de tiempos de viaje hasta el dispensario de urgencias y el hospital más próximos.

— Uso de medios telemáticos para la atención domiciliaria y de salud.

— Mejora del acceso a la comunicación: telefonía, banda ancha.

— Preservación del patrimonio histórico y natural (espacios protegidos) y mayor acceso a la cultura.

4.1.3. En relación con las disponibilidades presupuestarias:

— Mayor dotación presupuestaria corriente de las entidades locales: euros por habitante, euros por kilómetro cuadrado.

— Mayor dotación presupuestaria para los partenariados privados y públicos y en su caso administraciones intermedias.

— Condicionalidad de las subvenciones a la verificación de un beneficio para la comunidad.

4.1.4. En relación con la renta:

— Reducción paulatina del diferencial rural/urbano, no solo en términos de ingresos totales sino también en referencia al ingreso por hora trabajada.

— Incorporación de las perspectivas de género y de edad.

4.1.5. En relación con el empleo:

— Reducción de la tasa de desempleo, en particular de los jóvenes.

— Incremento de la tasa de ocupación, en particular de las mujeres.

— Dotación de incentivos a la creación de empleo en municipios con baja densidad de población.

— Creación de puestos de trabajo con horarios flexibles o alternativos.

— Creación de puestos de trabajo que faciliten la integración social.

4.1.6. En relación con el empleo público:

— Mantenimiento de la presencia sobre el conjunto del territorio de los servicios de salud, educación, orden público, acceso a la justicia, etc., y extensión de los mismos mediante servicios móviles.

— Descentralización territorial de organismos, entidades y empleos públicos.

— Incentivos a los funcionarios para instalarse con sus familias en la localidad en la que trabajan, reduciendo las migraciones pendulares diarias.

4.1.7. En relación con las inversiones públicas:

— Aumento de la inversión pública total por habitante y por kilómetro cuadrado.

— Mejora de la disponibilidad de infraestructuras de transporte accesibles de manera eficiente: distancia media de los núcleos de población a las entradas y salidas de autopista y a las estaciones de ferrocarril.

— Incremento de la utilización del ferrocarril y las estrategias intermodales.

4.1.8. En relación con las inversiones privadas:

— Aumento de la inversión privada total por habitante y por kilómetro cuadrado.

— Incentivos fiscales o de otro tipo a la inversión en municipios con baja densidad de población.

— Tratamiento fiscal favorable a la prestación de servicios de transporte de pasajeros en el ámbito rural.

Bruselas, 17 de septiembre de 2020.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Compatibilidad de la política comercial de la UE con el Pacto Verde Europeo»

(Dictamen de iniciativa)

(2020/C 429/10)

Ponente: **John BRYAN**

Decisión del pleno	20.2.2020
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en la sección	8.7.2020
Aprobado en el pleno	18.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación	216/1/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente el Pacto Verde Europeo, en particular la Estrategia «De la granja a la mesa» y la Estrategia sobre Biodiversidad, que son estrategias ambiciosas que tendrán un gran impacto en la agricultura y el sector agroalimentario de la Unión Europea (UE), y desempeñarán un papel central en los futuros acuerdos comerciales.

1.2. El CESE está convencido de que la UE debe responder a la crisis de la COVID-19 con la ejecución urgente del Plan Europeo de Recuperación, a fin de que la economía de la UE vuelva a funcionar plenamente y lo antes posible sin dejar de lado los riesgos para la salud y el medio ambiente. El Pacto Verde debería formar parte integrante de la recuperación.

1.3. Con la economía mundial frente a un riesgo de recesión sin precedentes a causa de la crisis de la COVID-19, el comercio equitativo y basado en normas nunca había sido tan importante como ahora para impulsar la recuperación económica. Un mercado único de la UE abierto y que funcione correctamente y el comercio internacional son esenciales para ello. El CESE opina que la UE no puede permitir que su política comercial derive en una posición defensiva.

1.4. Entre las lecciones fundamentales que la UE debe extraer de la crisis de la COVID-19 figuran las siguientes:

1) la importancia decisiva del concepto «Una sola salud», la seguridad y la soberanía alimentarias para Europa;

2) la necesidad de una PAC sólida y una cadena de suministro de alimentos y productos esenciales relacionados con la salud sostenible y resiliente;

3) la necesidad de que la UE cuente con un presupuesto de recursos propios sólido y bien dotado para hacer frente a la crisis, y

4) la importancia del comercio y de la protección del mercado único de la UE para evitar la renacionalización y la repetición de acontecimientos como el *Brexit*.

1.5. El CESE pide que se evalúe plenamente el impacto de la Estrategia «De la granja a la mesa» y la Estrategia sobre Biodiversidad enmarcadas por el Pacto Verde en los acuerdos comerciales, la agricultura y el sector agroalimentario de la UE a través de una evaluación de impacto detallada.

1.6. Es bien sabido que el comercio agrícola desempeña un papel fundamental en la consecución de la mayoría, si no de todos, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que la OMC desempeña un papel fundamental en la consecución de dichos objetivos, y que sería mucho más difícil sin un mecanismo comercial multilateral eficaz.

1.7. El CESE propone que todos los futuros acuerdos comerciales de la UE incorporen la Estrategia «De la granja a la mesa» y la Estrategia sobre Biodiversidad previstas en el Pacto Verde como normas mundiales de sostenibilidad, al tiempo que reconoce que la incorporación y aplicación de los ODS y de normas más estrictas en los acuerdos comerciales multilaterales es un reto extremadamente difícil. Parece posible lograr mayores avances en relación con los ODS y las normas medioambientales y sociales esenciales en los acuerdos comerciales bilaterales a corto plazo.

1.8. La UE debe garantizar que los acuerdos comerciales no externalicen el problema ni agraven la deforestación en otros países.

1.9. El CESE considera fundamental que la viabilidad y la competitividad de la agricultura y el sector agroalimentario de la UE no se vean mermadas por la imposición de costes y normas más elevados a través de la Estrategia «De la granja a la mesa» y la Estrategia sobre Biodiversidad previstas en el Pacto Verde, que los competidores no están dispuestos a adoptar y aplicar.

1.10. El CESE considera necesarias una coherencia y una coordinación mucho mayores entre las distintas políticas de la UE, como las estrategias «De la granja a la mesa» y sobre Biodiversidad previstas en el Pacto Verde, la política agrícola común (PAC), la política comercial y la política social.

1.11. La agricultura, en línea con el modelo de agricultura familiar de la UE, tiene un papel fundamental que desempeñar en la aplicación de la Estrategia «De la granja a la mesa» y la Estrategia sobre Biodiversidad previstas en el Pacto Verde, y es esencial dotarse de un presupuesto adecuado de la PAC para satisfacer las demandas adicionales de los agricultores.

1.12. En lo que atañe a la conversión de tierras para la producción ecológica, es preciso evaluar los efectos de la consiguiente caída de la producción. Hay que intensificar la investigación para definir mejor el término «ecológico» y evaluar la contribución neta real de la agricultura orgánica a la sostenibilidad mundial, incluida la biodiversidad.

1.13. Todos los acuerdos comerciales de la Unión Europea deben respetar las disposiciones sanitarias y fitosanitarias de la Unión Europea y atenerse al principio de precaución.

2. **Antecedentes**

Pacto Verde Europeo

2.1. El Pacto Verde Europeo ([1]) se basa en una ambiciosa Comunicación y constituye un compromiso firme para afrontar los desafíos climáticos y medioambientales.

2.2. El Pacto Verde es una nueva estrategia de crecimiento destinada a transformar la Unión Europea (UE) en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en 2050 ya no contará con emisiones netas de gases de efecto invernadero y cuyo crecimiento económico estará disociado del uso de los recursos.

2.3. El Pacto Verde tiene por objeto proteger, mantener y mejorar el capital natural de la UE, así como proteger la salud y el bienestar de los ciudadanos de los riesgos e impactos relacionados con el medio ambiente. Esta transición ha de ser justa e integradora. Debe dar prioridad a la dimensión humana y prestar atención a las regiones, los sectores y los trabajadores.

2.4. La Comisión ha señalado que el Pacto Verde es parte integrante de la estrategia de la Comisión sobre política comercial para aplicar la Agenda 2030 y los ODS de las Naciones Unidas ([2]).

([1]) COM(2019) 640 final.
([2]) ODS.

2.5. Los principales objetivos establecidos en el Pacto Verde Europeo se ilustran en el cuadro ([3]) siguiente:

Estrategia «De la granja a la mesa» y Estrategia sobre Biodiversidad

2.6. En el Pacto Verde, el objetivo de la Estrategia «De la granja a la mesa» ([4]) es hacer que el sistema alimentario de la UE se convierta en una norma mundial para la sostenibilidad.

2.7. La Estrategia de la UE sobre Biodiversidad ([5]) tiene por objeto invertir la pérdida de biodiversidad y recuperar la naturaleza.

2.8. Algunos de los principales objetivos de la Estrategia «De la granja a la mesa» y la Estrategia sobre Biodiversidad son los siguientes:

— reducir el uso de plaguicidas químicos en un 50 % de aquí a 2030;

— reducir las pérdidas de nutrientes en un 50 % y el uso de fertilizantes en un 20 % de aquí a 2030;

— reducir la venta de antimicrobianos para animales de granja en un 50 % de aquí a 2030;

— revisar y mejorar la legislación en materia de bienestar animal sobre la base de pruebas científicas;

— aumentar la agricultura ecológica al 25 % de las tierras agrícolas de la UE de aquí a 2030;

— clarificar las normas de competencia para iniciativas colectivas a fin de reforzar la posición de los agricultores en la cadena de suministro;

— elaborar un modelo de base ecológica que recompense a los agricultores por la captura de carbono a través de la PAC o del mercado;

— plantar 3 000 millones de árboles de aquí a 2030;

— invertir la disminución de los polinizadores;

— hacer que 25 000 km de los ríos de la UE vuelvan a ser de caudal libre;

— proteger el 30 % de la superficie terrestre y de la superficie marina, y

— estimular el consumo de alimentos sostenibles y fomentar una alimentación saludable y abordable para todos.

([3]) COM(2019) 640 final — Cuadro 1.
([4]) Estrategia «De la granja a la mesa».
([5]) Estrategia sobre Biodiversidad.

2.9. En resumen, las estrategias tienen por objeto garantizar alimentos abordables y sostenibles para los ciudadanos europeos, combatir el cambio climático, proteger el medio ambiente y preservar la biodiversidad.

2.10. El CESE acoge con satisfacción la Estrategia «De la granja a la mesa» y la Estrategia sobre Biodiversidad previstas en el Pacto Verde, así como los objetivos que en ellas se establecen ([6]).

Política comercial de la UE

2.11. En la carta de mandato remitida por la presidenta de la Comisión al comisario de Comercio, Phil Hogan, en diciembre de 2019, el establecimiento de unas condiciones de competencia equitativas para todas las personas es el mensaje clave sobre la política comercial de la UE y Europa ocupa el lugar central en el sistema multilateral basado en normas ([7]). La presidenta establece que el comisario de comercio garantizará el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, exigiendo que cada nuevo acuerdo comercial contenga un capítulo dedicado específicamente al desarrollo sostenible.

2.12. La UE señala que apoyará la transición global hacia sistemas agroalimentarios sostenibles, en consonancia con los objetivos de la Estrategia «De la granja a la mesa» y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Mediante sus políticas exteriores, como la política comercial, la UE buscará forjar alianzas verdes sobre sistemas alimentarios sostenibles con todos sus socios en foros bilaterales, regionales y multilaterales. Garantizará la aplicación y el cumplimiento íntegros de las disposiciones sobre comercio y desarrollo sostenible en todos los acuerdos comerciales, en particular, con ayuda del alto responsable de la UE de la aplicación de la política comercial.

3. **Principales áreas de debate**

Importancia y valor del comercio

3.1. La UE es la mayor economía a nivel mundial, con un producto interior bruto per cápita de 25 000 EUR para sus 450 millones de consumidores ([8]). Es el bloque comercial más grande del mundo y el principal socio comercial para ochenta países.

3.2. El comercio y la inversión revisten una importancia fundamental para la UE. La Comunicación «Comercio para todos» hace hincapié en que más de 36 millones de empleos de la UE, uno de cada siete, dependen de las exportaciones y se espera que el 90 % del crecimiento económico mundial en los próximos quince años tenga lugar fuera de Europa.

3.3. El comercio interno y externo que opera en el mercado único de la UE y conforme a una política libre, justa y basada en normas en el mercado mundial tiene una importancia fundamental para la UE y sus 450 millones de ciudadanos ([9]). En 2018, el comercio de bienes de la UE con el resto del mundo ascendía a 3 936 millones EUR.

3.4. Las estadísticas del comercio agroalimentario de la UE ([10]) muestran que 2019 fue un año récord. El valor de las exportaciones de productos agroalimentarios ascendió a un total de 151 200 millones EUR, mientras que las importaciones representaron 119 300 millones EUR, con lo que ese año el valor global del comercio ascendió a 270 500 millones EUR. El superávit comercial aumentó en 10 900 millones EUR a partir de 2018 hasta alcanzar un máximo histórico de 31 900 millones EUR. La industria de la transformación alimentaria desempeña un papel fundamental en el comercio y las exportaciones.

3.5. El CESE ha destacado ya anteriormente la importancia del comercio de productos agrícolas para el futuro desarrollo de la agricultura y la agroeconomía en la UE en el contexto de la seguridad alimentaria mundial ([11]).

3.6. El CESE adoptó un Dictamen sobre el papel de la agricultura en las negociaciones comerciales multilaterales, bilaterales y regionales a la luz de la reunión ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Nairobi ([12]). El Dictamen sostiene que la OMC sigue siendo un foro viable y eficaz para las negociaciones comerciales, especialmente en el sector agrícola.

3.7. El fracaso de la OMC a la hora de promover el comercio multilateral y la crisis del mecanismo de solución de diferencias plantean graves amenazas al multilateralismo y al comercio basado en normas.

([6]) Véanse los dictámenes del CESE *De la granja a la mesa: una estrategia alimentaria sostenible* y *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030* (Véanse las páginas 51 y 259 del presente Diario Oficialaún).
([7]) Véase la carta.
([8]) https://ec.europa.eu/trade/policy/eu-position-in-world-trade/.
([9]) Eurostat.
([10]) https://ec.europa.eu/info/news/2019-record-year-eu-agri-food-trade-2020-mar-27_en#moreinfo.
([11]) Dictamen del CESE «La importancia del comercio de productos agrícolas para el futuro desarrollo de la agricultura y la agroeconomía en la UE en el contexto de la seguridad alimentaria mundial» (DO C 13 de 15.1.2016, p. 97).
([12]) Dictamen del CESE «El papel de la agricultura en las negociaciones comerciales multilaterales, bilaterales y regionales a la luz de la reunión ministerial de la OMC en Nairobi» (DO C 173 de 31.5.2017, p. 20).

3.8. Sin embargo, esta circunstancia no debe disminuir el papel de una OMC que funcione correctamente en el contexto del comercio mundial ni la importancia de un sistema multilateral basado en normas, promovido por la UE.

3.9. En su Dictamen titulado «Reformar la OMC para adaptarse a la evolución del comercio mundial», el CESE afirma estar convencido no solo de que deberían efectuarse reformas urgentes lo antes posible, en particular en lo que respecta al funcionamiento del Órgano de Apelación del Órgano de Solución de Diferencias, sino también de que los miembros de la OMC deberían comprometerse a realizar cambios más ambiciosos y sistémicos. Estas propuestas que respalda el CESE abarcan principalmente tres ámbitos: normas laborales y trabajo decente, objetivos en materia de cambio climático y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas para 2030 ([13]).

3.10. El CESE opina que la UE no puede permitir que su política comercial derive en una posición defensiva. En el contexto de la crisis de la COVID-19 y el impulso de la recuperación económica en toda la UE y el mundo, la importancia y el valor del comercio nunca han sido tan esenciales.

3.11. El CESE considera que la UE debe adoptar un enfoque ambicioso para impulsar y facilitar la recuperación económica a través del Pacto Verde y el Plan Europeo de Recuperación.

3.12. El Pacto Verde tiene que equilibrar con éxito el mantenimiento de un equilibrio fuerte con la protección del empleo y el medio ambiente, al tiempo que protege la competitividad europea. Por otra parte, la estrategia no puede dar lugar a una ventaja competitiva de las importaciones procedentes de terceros países en el mercado de la UE, incluidos los productos ecológicos no europeos que se importan a la UE, que deben elaborarse con arreglo a los mismos Reglamentos de la UE que se aplican a los productores de la UE ([14]). Sería necesario introducir un sistema de trazabilidad y certificación de la calidad ecológica de la UE y etiquetar por separado, con caracteres de tamaño legible, los productos elaborados en la UE como «productos ecológicos de la UE» y los elaborados a nivel internacional como «productos ecológicos de fuera de la UE». También sería necesario un sistema de acreditación independiente y dinámico a escala de la UE, aplicado por un único organismo nacional de acreditación que dependa de la autoridad pública, para tratar específicamente cuestiones relativas a la acreditación de los organismos de control y a la prevención del fraude a las normas sobre productos ecológicos respecto de los agentes que operan en dicho sector.

3.13. El funcionamiento eficaz y adecuado del mercado único de la UE es primordial. El CESE está plenamente convencido de que no debe procederse a una renacionalización de los mercados de la UE.

3.14. El CESE reconoce la importancia y el valor de un comercio basado en normas que funcione en igualdad de condiciones y la importante contribución que aportará a la recuperación económica después de la COVID-19.

Comercio y desarrollo sostenible

3.15. El desarrollo sostenible implica satisfacer las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las suyas propias. La Agenda 2030 de las Naciones Unidas establece 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible clave y 169 metas.

3.16. La Estrategia «De la granja a la mesa» y la Estrategia sobre Biodiversidad van mucho más allá de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y establecen un nuevo conjunto de criterios con el objetivo de crear «una nueva norma mundial sobre sostenibilidad».

3.17. La legislación de la UE exige que todas las políticas pertinentes de la Unión, entre ellas la política comercial y la política de competencia, promuevan el desarrollo sostenible. La política comercial de la UE tiene por objeto velar por que el desarrollo económico vaya de la mano de la justicia social, el respeto de los derechos humanos, unas normas laborales estrictas y unas normas ambientales rigurosas, al tiempo que protege las disposiciones fitosanitarias de la UE y respeta el principio de precaución.

3.18. A lo largo de los años, el CESE ha elaborado varios Dictámenes sobre diversos aspectos relativos al comercio y el desarrollo sostenible, entre ellos los Dictámenes relativos a los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio de la UE ([15]) y al papel central del comercio y la inversión en la consecución y la aplicación de los ODS ([16]).

([13]) https://www.eesc.europa.eu/es/node/63550.

([14]) Véase la legislación de la UE en el sector de la agricultura ecológica: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/organic-farming/legislation_es.

([15]) Dictamen del CESE «Capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio» (DO C 227 de 28.6.2018, p. 27).

([16]) Dictamen del CESE «El papel central del comercio y la inversión en la consecución y la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible» (DO C 129 de 11.4.2018, p. 27).

3.19. En el primer Dictamen citado, el CESE insta a la Comisión a que sea más ambiciosa con respecto al refuerzo de la aplicación efectiva de los compromisos en los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible y destaca la estrechez de miras de que adolecen dichos capítulos en lo que se refiere a los intereses de los consumidores. Asimismo, subraya que los fondos y los recursos siguen siendo una cuestión crucial en el funcionamiento de los grupos consultivos internos y el uso de sanciones.

3.20. En el segundo de dichos dictámenes, el CESE considera que los ODS, junto con el Acuerdo de París sobre el Clima, cambiarán fundamentalmente la agenda comercial mundial, en particular el comercio de productos industriales y agrícolas. Sin embargo, el CESE señala que los Objetivos de Desarrollo Sostenible no son jurídicamente vinculantes ni disponen de un mecanismo de resolución de controversias. El Dictamen destaca el papel esencial de una conducta empresarial responsable en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y hace hincapié en que el sector privado desempeñará un papel fundamental. Además, se pide llevar a cabo una evaluación de impacto completa sobre los posibles efectos que la aplicación de los ODS y el Acuerdo de París tendrá en la política comercial y de competencia de la UE, incluida la agricultura.

3.21. Es bien sabido que el comercio agrícola desempeña un papel fundamental en la consecución de la mayoría, si no de todos, los ODS, que la OMC desempeña un papel fundamental en la consecución de dichos objetivos, y que sería mucho más difícil sin un mecanismo comercial multilateral eficaz ([17]).

3.22. Se plantean cuestiones fundamentales en relación con la Estrategia «De la granja a la mesa» y la Estrategia sobre Biodiversidad previstas en el Pacto Verde, así como las estrategias de la política comercial y el desarrollo sostenible de la UE, entre otras: ¿Hasta qué punto es realista que la UE pueda establecer y aplicar un nuevo conjunto de normas que superen y vayan más allá de los ODS? ¿Puede la UE conseguir que sus socios comerciales se comprometan a aplicar los ODS? ¿Puede la UE dar un paso más y conseguir que sus socios comerciales, o incluso los Estados miembros de la UE, se adhieran a otro nivel más alto de desarrollo sostenible mediante el Pacto Verde? ¿Hasta dónde impulsará la UE los ODS o las estrategias «De la granja a la mesa» y sobre Biodiversidad en las futuras negociaciones comerciales? ¿Qué costes hará recaer el Pacto Verde sobre los agricultores europeos y el sector agrícola? ¿Qué repercusiones tendrá en la competitividad comercial de la UE?

3.23. El CESE opina que la UE debería aplicar la legislación exigiendo la debida diligencia a las empresas a lo largo de sus cadenas de suministro con objeto de identificar, prevenir y mitigar los riesgos ambientales y sociales, así como las violaciones de los derechos humanos.

Cumplimiento

3.24. La UE debe hacer más hincapié en el cumplimiento y la aplicación de los ODS y las normas de los acuerdos de libre comercio. Es muy importante garantizar una supervisión, una aplicación y un cumplimiento adecuados y firmes de todos los aspectos previstos en los acuerdos comerciales a medida que se van haciendo más detallados e inclusivos, y en particular a medida que se extienden a los ámbitos económicos e intangibles del desarrollo sostenible, como el medio ambiente y el cambio climático. Es preciso utilizar la tecnología más reciente, como la disponible en el Centro Común de Investigación ([18]), para supervisar cuestiones fundamentales como la deforestación.

3.25. Los procedimientos de seguimiento y aplicación de la ley deben ser claros, rápidos, eficientes y financieramente transparentes; los costes deben repartirse de manera equitativa, teniendo en cuenta lo que es asequible para los pequeños agricultores.

Transportes y energía

3.26. El Pacto Verde debe hacer mucho mayor hincapié en la política de transportes y de energía. El transporte supone el 24 % de las emisiones mundiales de CO_2 (y se espera que alcance el 40 % de las emisiones totales de aquí a 2030 ([19])). El uso más extendido de la energía también estará sometido a una intensa supervisión y necesitará mayores incentivos para la energía renovable.

([17]) Véase la nota a pie de página 12.
([18]) https://ec.europa.eu/info/departments/joint-research-centre_es.
([19]) Dictamen del CESE «El papel de las políticas de comercio e inversión de la UE en la mejora de los resultados económicos de la UE» (DO C 47 de 11.2.2020, p. 38), más concretamente el capítulo 5, que abarca el comercio y el desarrollo sostenible, en particular en lo que respecta a los ODS y el Acuerdo de París.

Estrategia «De la granja a la mesa» y Estrategia sobre Biodiversidad

3.27. La Estrategia «De la granja a la mesa» y la Estrategia sobre Biodiversidad previstas en el Pacto Verde deben apoyar firmemente la sostenibilidad económica de los agricultores y del sector agrícola europeos, y mejorar el funcionamiento de los mercados, contribuyendo al mismo tiempo al logro de un sector agroalimentario más sostenible desde el punto de vista económico, medioambiental y social. Esto está en consonancia con la visión del CESE de «La economía sostenible que necesitamos» ([20]).

3.28. El Dictamen del CESE sobre una política alimentaria integral en la UE ([21]) hace un llamamiento para que se desarrolle una política alimentaria integral, cuyos objetivos sean crear dietas saludables a partir de sistemas alimentarios sostenibles, vincular la agricultura a la nutrición y los servicios de los ecosistemas y garantizar cadenas de suministro que salvaguarden la salud pública de todos los grupos de la sociedad europea.

3.29. La Estrategia «De la granja a la mesa» refleja muchas de las ideas de estos dictámenes y el CESE ha contribuido a generar el impulso necesario para ello.

3.30. En cuanto a la propuesta concreta de reducción del uso de plaguicidas, es necesario que los agricultores puedan sustituir esos productos por alternativas seguras y sostenibles que preserven las cosechas y protejan frente a toda amenaza a la seguridad alimentaria. La investigación y la innovación basadas en conocimientos científicos sólidos son fundamentales para poner en práctica soluciones alternativas de gestión sostenible de plagas.

3.31. La reducción del uso de fertilizantes debe basarse en criterios científicos firmes relacionados con los planes de gestión de nutrientes, el estudio del suelo, la satisfacción de las necesidades de nutrientes del cultivo, la aplicación precisa y el mantenimiento del equilibrio de nutrientes en el suelo.

3.32. Reducir el uso de antimicrobianos es de vital importancia para la salud y la seguridad humanas (en el marco del planteamiento «Una sola salud» ([22])).

3.33. La mejora del bienestar y la salud de los animales es un objetivo importante y deseable, pero, por desgracia, no siempre se ve recompensado en el mercado, y a menudo no se recuperan los costes que conlleva. La PAC tiene una orientación muy marcada que garantiza que los animales europeos se críen de acuerdo con las normas más estrictas del mundo en materia de trazabilidad, salud y bienestar animal y de medio ambiente. En lo que respecta al comercio internacional, la reciprocidad en materia de normas de bienestar de los animales debe ser uno de los requisitos fundamentales incluidos en los acuerdos comerciales con terceros países.

3.34. En el contexto de los objetivos de reducción establecidos en la Estrategia «De la granja a la mesa» para los antimicrobianos, los plaguicidas y los fertilizantes, se deben tener en cuenta, mediante el establecimiento de parámetros de referencia, los avances ya realizados en muchos Estados Miembros en los últimos años.

3.35. En lo que atañe a la conversión de más tierras para la producción ecológica, es preciso evaluar los efectos de la consiguiente caída de la producción. Hay que intensificar la investigación para definir mejor el término «ecológico» y evaluar la contribución neta real del término a la sostenibilidad mundial. Además, los costes de producción pueden ser más elevados en el caso de la agricultura ecológica, lo que no siempre se refleja en el comercio al por menor. Esto puede hacer que la agricultura ecológica de mayor coste sea insostenible. La UE también debe acceder al impacto en el mercado en términos de suplemento de precio y viabilidad en caso de que se cuadruplique la producción ecológica.

La PAC y las estrategias «De la granja a la mesa» y sobre Biodiversidad previstas en el Pacto Verde

3.36. El proceso de reforma de la PAC en curso se emprendió en 2018, con las propuestas legislativas de junio de ese año ([23]). La nueva PAC define objetivos más ambiciosos, en particular en lo que respecta al medio ambiente y al cambio climático.

3.37. Las propuestas de la nueva PAC establecen los siguientes objetivos específicos:

— apoyar una renta viable y la resiliencia de las explotaciones agrícolas en todo el territorio de la UE para mejorar la seguridad alimentaria;

([20]) Dictamen del CESE «La economía sostenible que necesitamos» (DO C 106 de 31.3.2020, p. 1).
([21]) Dictamen del CESE «Contribución de la sociedad civil al desarrollo de una política alimentaria integral en la UE» (DO C 129 de 11.4.2018, p. 18).
([22]) https://onehealthejp.eu/about/.
([23]) https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-modernising-cap_es.pdf.

— mejorar la orientación al mercado y aumentar la competitividad, en particular haciendo mayor hincapié en la investigación, la tecnología y la digitalización;

— mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor;

— contribuir a la atenuación del cambio climático y a la adaptación a sus efectos, así como a la energía sostenible;

— promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales tales como el agua, el suelo y el aire;

— contribuir a la protección de la biodiversidad, potenciar los servicios ecosistémicos y conservar los hábitats y los paisajes;

— atraer a los jóvenes agricultores y facilitar el desarrollo empresarial en las zonas rurales;

— promover el empleo, el crecimiento, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales, incluidas la bioeconomía y la silvicultura sostenible;

— mejorar la respuesta de la agricultura de la UE a las exigencias sociales en materia de alimentación y salud, en particular la preocupación por unos productos alimenticios seguros, nutritivos y sostenibles, así como en materia de bienestar de los animales.

3.38. En el marco de la nueva PAC se exige de manera específica que los pagos directos estén condicionados al cumplimiento de unos requisitos reforzados en materia de medio ambiente y cambio climático. Los Estados miembros tendrán que ofrecer regímenes ecológicos para ayudar a los agricultores a ir más allá de los requisitos obligatorios.

3.39. Las nuevas propuestas de la PAC especifican que al menos el 30 % de cada asignación nacional para desarrollo rural se dedicará a medidas medioambientales y climáticas. Se espera que el 40 % del presupuesto total de la PAC contribuya a la acción por el clima ([24]).

3.40. De conformidad con la PAC, los Estados miembros deben elaborar planes estratégicos que especifiquen cómo cumplir los objetivos específicos de la PAC. Los Estados miembros fijarán las metas que pretenden alcanzar en el período de programación utilizando indicadores de resultados definidos de común acuerdo.

3.41. En los dos últimos años, las instituciones de la UE ya han hecho importantes avances en la promoción de las propuestas de la PAC, y es muy importante que las propuestas del Pacto Verde no hagan retroceder esos avances. Será complicado armonizar los planes estratégicos de la PAC con el Pacto Verde de la UE pero debe hacerse.

Orientación del mercado de la UE y precio justo

3.42. En la Estrategia «De la granja a la mesa» y la Estrategia sobre Biodiversidad previstas en el Pacto Verde se establece muy claramente que el agricultor medio de la Unión Europea gana en la actualidad alrededor de la mitad que un trabajador medio considerando la economía en su conjunto.

3.43. A fin de obtener unos ingresos sostenibles, es importante que los agricultores europeos reciban del mercado un precio justo por los alimentos, superior a los costes de producción. La Estrategia «de la granja a la mesa» debe ofrecer al mercado orientaciones que indiquen que las normas exigentes de producción de alimentos que aplican los agricultores europeos son importantes y que hay que pagarlas. La Estrategia «De la granja a la mesa» debe lograrlo mediante iniciativas para prohibir las prácticas comerciales desleales ([25]), evitar las ventas por debajo del coste y asegurar que el precio de mercado se distribuye equitativamente en toda la cadena de suministro.

Presupuesto

3.44. Las propuestas sobre el marco financiero plurianual, incluida la reducción del presupuesto de la PAC en un 9 % en términos reales, no son compatibles con las ambiciones de la Estrategia «De la granja a la mesa» y la Estrategia sobre Biodiversidad previstas en el Pacto Verde.

3.45. Para cumplir los objetivos de las Estrategias no debe reducirse el presupuesto de la PAC. Por el contrario, es necesario aumentarlo para tomar en consideración las requisitos adicionales a los agricultores y la inflación, además de proteger los pagos básicos de los agricultores y los planes agrícolas en el marco del programa de desarrollo rural.

([24]) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_3985.
([25]) Dictamen del CESE «La economía sostenible que necesitamos» (DO C 440 de 6.12.2018, p. 165).

3.46. Toda reducción de la producción y los ingresos de los agricultores derivada de la aplicación de esta estrategia debe compensarse.

3.47. El CESE reitera su apoyo a la idea de que el presupuesto de la UE debe incrementarse a fin de proporcionar la financiación adecuada para la PAC y los nuevos objetivos y desafíos políticos ([26]).

Base científica

3.48. La acción por el clima debe basarse en una medición precisa de la actividad en las granjas. Actualmente, la forma en que se contabiliza el metano no refleja los criterios científicos actualizados ([27]), y los agricultores no reciben créditos por el carbono secuestrado en sus pastos y praderas. Estas cuestiones deben tenerse en cuenta en la Estrategia «De la granja a la mesa» y la Estrategia sobre Biodiversidad, para garantizar que todas las emisiones producidas y secuestradas por el sector se contabilicen de manera justa y precisa.

Transición justa

3.49. Una transición justa para todas las personas es de suma importancia en el marco de la nueva política ecológica. Los costes que entraña la aplicación de una nueva política deben correr a cargo de todos los agentes, desde los agricultores y los procesadores hasta los minoristas y los consumidores. Debemos establecer el concepto de «no dejar a nadie atrás» ([28]) y proteger a las personas más vulnerables de las consecuencias imprevistas de la nueva política.

Garantizar la equivalencia de las normas

3.50. El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) de la OMC, de 1995, trata de la aplicación de la reglamentación sobre seguridad alimentaria y salud animal y vegetal. Su artículo 5, párrafo 7, contempla el principio de cautela, consagrado ahora en el Tratado de Lisboa. Cualquier intento de modificar esta situación fuera del nivel multilateral tendría consecuencias importantes en el orden comercial mundial y para la credibilidad futura del propio Acuerdo ([29]).

3.51. La UE debe insistir en la necesidad de que haya una mucho mayor equivalencia entre las normas sociales, medioambientales, fitosanitarias y relativas al bienestar de los animales de los terceros países que exportan a la UE y las que estos imponen a los agricultores europeos. Las importaciones de calidad inferior a la UE no pueden utilizarse para desplazar los productos europeos de alta calidad, producidos en el marco de la Estrategia «De la granja a la mesa» y la Estrategia sobre Biodiversidad, que son más estrictas. Del mismo modo, Europa no puede externalizar su ambición de alcanzar los objetivos de cambio climático mediante la fuga de carbono.

3.52. Asimismo, la UE debe evitar toda tentación de hacer concesiones importantes en el sector agrario que socaven la producción nacional. La UE debe también eliminar los dobles raseros en la agricultura en los países socios, principalmente en relación con los acuerdos MSF y OTC.

Ámbito laboral

3.53. Diversos estudios demuestran que los acuerdos de libre comercio son un instrumento adecuado para mejorar la situación laboral en los países socios ([30]). La Organización Internacional del Trabajo, en un estudio sobre las disposiciones laborales incluidas en 76 de los más de 260 acuerdos de libre comercio en 2016, llegó a la conclusión de que la combinación de la cooperación técnica, los mecanismos de verificación y la participación de la sociedad civil ha contribuido a mejorar la situación de los derechos laborales en diversos sectores.

Evaluación de impacto

3.54. Una buena legislación es aquella que se examina debidamente, antes de su promulgación. Toda medida que se proponga en el marco de la Estrategia «De la granja a la mesa» y de la Estrategia sobre Biodiversidad previstas en el Pacto Verde deberá contemplar la realización de una detallada evaluación de las repercusiones de la legislación que incluya un análisis comparativo, antes de que se adopte cualquier decisión política o reglamentaria.

([26]) https://www.eesc.europa.eu/es/our-work/opinions-information-reports/opinions/cap-legislative-proposals.

([27]) Allen, M. R., Shine, K. P., Fuglestvedt, J. S., Millar, R. J., Cain, M., Frame, D. J. y Macey, A. H., (2018), «A solution to the misrepresentations of CO_2-equivalent emissions of short-lived climate pollutants under ambitious mitigation» («Una solución a las tergiversaciones de las emisiones equivalentes de CO_2 de los contaminantes climáticos de corta duración en el marco de una ambiciosa mitigación»), *npj Climate and Atmospheric Science*, 1(1), p. 16.

([28]) Dictamen del CESE «No dejar a nadie atrás» (DO C 47 de 11.2.2020, p. 30).

([29]) Véase la nota a pie de página 12.

([30]) «Innovation in the social pillars of sustainable development» («Innovación en los pilares sociales del desarrollo sostenible»), Dra. Evita Schmieg [Instituto Alemán de Asuntos Internacionales y de Seguridad (SWP)].

Silvicultura y deforestación

3.55. El aumento de la superficie dedicada a la silvicultura en la UE constituye una medida positiva y tendrá repercusiones muy beneficiosas en el cambio climático. Debe ir acompañado de una financiación sólida para que los agricultores no pierdan ingresos, teniendo en cuenta la duración de la inversión.

3.56. La política comercial de la UE debe ser muy consciente, en consonancia con el objetivo de alcanzar las metas establecidas en el Pacto Verde y la Estrategia «De la granja a la mesa», de que las importaciones de la UE no deben aumentar la deforestación en los países que son socios comerciales no pertenecientes a la UE. Algunos ejemplos de este problema son las importaciones de carne de vacuno y de soja de los países del Mercosur (Brasil), las importaciones de carne de vacuno y de ovino de Australia y de aceite de palma procedente de Indonesia.

3.57. El CESE pide a la Comisión que informe mejor y sensibilice a los consumidores europeos sobre los desafíos de la deforestación mejorando el etiquetado medioambiental de los productos y estableciendo un observatorio europeo de la deforestación y un mecanismo de alerta temprana.

3.58. El CESE pide a la Comisión que apoye, junto con las poblaciones locales, la reforestación de las zonas deforestadas y la repoblación forestal, en particular en América Latina, el África subsahariana y los países emergentes. La Comisión también debe establecer apoyo financiero y asistencia técnica a terceros países (incluidos los agentes estatales y no estatales), en particular para preservar los ecosistemas forestales «antiguos».

3.59. El CESE pide a la Comisión que mejore la calidad y la credibilidad de las etiquetas de «deforestación importada cero», impulsando la convergencia de los instrumentos y la ampliación de las certificaciones existentes, basándose en la cartografía de la utilización de la tierra mediante la teledetección, apoyando a los productores en la aplicación y reforzando los controles en todas las cadenas de suministro.

4. **Repercusiones de la COVID-19**

4.1. La crisis del coronavirus revela nuestra vulnerabilidad a las cadenas de producción globalizadas y al comercio internacional «justo a tiempo», lo que nos impide disponer de bienes esenciales en caso de crisis: mascarillas, medicamentos esenciales, etc. Se repetirán crisis como esta. La relocalización de las actividades en la industria, la agricultura y los servicios debería contribuir a una mayor autonomía frente a los mercados internacionales, la recuperación del control de los modos de producción y el inicio de una transición ecológica y social de las actividades.

4.2. La pandemia nos ha recordado nuestra estrecha relación con la naturaleza y la necesidad de proteger la biodiversidad y evitar la deforestación.

4.3. Las repercusiones de la actual crisis de la COVID-19 en la economía mundial son tan graves que el Fondo Monetario Internacional (FMI) advirtió que el mundo se enfrenta a su peor recesión económica desde la Gran Depresión de la década de 1930.

4.4. El FMI prevé que el producto interior bruto mundial se contraerá en un 3 % en 2020, mientras que otras previsiones sitúan la desaceleración mundial entre el 2,3 % y el 4,8 %, con un coste de entre 2 000 y 4 000 millones USD. El FMI ha previsto que en 2020 la economía de los Estados Unidos se contraerá en un 5,9 % y la de la zona del euro, en un 7,5 % ([31]). El PIB de la UE cayó un 15 % en el segundo trimestre de 2020 y se espera que la economía en general se contraiga un 7 % en 2020 ([32]).

4.5. Una de las principales consecuencias de la Gran Depresión de la década de 1930 fue la falta de seguridad y soberanía alimentarias, que se tradujo en escasez de alimentos y hambrunas en algunos países de la UE y algunos estados de los Estados Unidos, lo que a su vez dio lugar a disturbios y la formación de grupos políticos extremistas.

4.6. Una de las principales enseñanzas que se pueden extraer de la emergencia de la COVID-19 es la importancia que revisten la seguridad y la soberanía alimentarias para la UE y pone de relieve, una vez más, la importancia fundamental de una PAC bien financiada para la UE.

4.7. La emergencia de la COVID-19 debe poner de relieve la importancia que tiene la PAC para la UE ([33]) y fortalecer los objetivos políticos originales de la PAC establecidos en el artículo 39 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en particular:

— garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de las personas que trabajan en el sector agrario;

— asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

([31]) https://blogs.imf.org/2020/04/14/the-great-lockdown-worst-economic-downturn-since-the-great-depression/.
([32]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020DC0456.
([33]) Véase el Dictamen del CESE «PAC: propuestas legislativas» (DO C 62 de 15.2.2019, p. 214).

4.8. Nunca se insistirá lo suficiente en la importancia de una respuesta económica contundente de la UE a la emergencia de la COVID-19. Hasta ahora, la respuesta de la Comisión de la UE en el ámbito agrícola ha sido decepcionante, con medidas de emergencia para el mercado que suponen una financiación de apenas 78 millones EUR.

4.9. En cuanto a la revitalización de la economía europea tras la crisis de la COVID-19, la UE ha puesto en marcha el plan de recuperación «Next Generation EU», que supone 750 000 millones EUR adicionales y que, junto con el presupuesto de la UE para 2021-2027, ascenderá a 1,85 billones EUR.

4.10. Nunca se insistirá lo suficiente en la importancia de una respuesta económica contundente de la UE a la emergencia de la COVID-19. La respuesta de la Comisión de la UE debe contribuir a restablecer y fortalecer la economía, la seguridad alimentaria, las cadenas de suministro sostenibles, el suministro y, en relación con el concepto «Una sola salud», la disponibilidad de dispositivos médicos y la agricultura y el sector agroalimentario.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Energía: una participación de las mujeres en pie de igualdad en el Siglo XXI»

(Dictamen de iniciativa)

(2020/C 429/11)

Ponente: **Laure BATUT**

Coponente: **Evangelia KEKELEKI**

Decisión del Pleno	20.2.2020
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	23.7.2020
Aprobado en el pleno	18.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación	208/4/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. **Conclusiones y recomendaciones**

El CESE recomienda a la Comisión que aliente a todas las autoridades con capacidad de decisión a:

1.1 **crear las condiciones para el acceso a la energía para todos, reducir la pobreza energética** y recopilar datos cualitativos y por género, acompañados de indicadores adecuados;

1.2 **reforzar** y hacer cumplir la legislación vigente en materia de igualdad, de alcance tanto europeo como nacional;

1.3 **prever una política centrada en la igualdad de género en las profesiones relacionadas con la energía, ya que «women's talents matter» (el talento de la mujer es importante);**

1.4 **crear unas condiciones equitativas de formación en las profesiones de la energía en los Estados miembros y a escala europea: crear un «Colegio Europeo de CTIM»;**

1.4.1 **invitar a los Estados miembros a que desarrollen «little polytechnics schools» (escuelas politécnicas infantiles) para familiarizar a los niños de corta edad con la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (CTIM);**

1.5 **crear unas condiciones de igualdad en el mercado laboral del sector de la energía:**

1.5.1 **presentar, por género, los datos de todos los segmentos del sector,** incluidas las energías renovables, así como la pobreza energética; considerar cuáles son las oportunidades para las mujeres, pero evitar que las transiciones energética y digital se conviertan en trampas para la carrera y el salario de las mujeres;

1.5.2 **instaurar medidas vinculantes en materia de transparencia de salarios y remuneraciones**, pues es un requisito previo para una igualdad salarial real en todos los niveles;

1.5.3 **imponer la paridad** en los consejos de administración de las empresas;

1.6 **desarrollar el diálogo social y los convenios colectivos** en materia de igualdad en las empresas del sector de la energía, y ello en todas partes de Europa;

1.7 **cambiar la mentalidad de las propias mujeres recurriendo a modelos, y crear una red europea de «Equipos Europa»;**

1.8 **cambiar la mentalidad de los hombres y de los docentes en materia de gestión.**

2. Introducción: el sector de la energía y la mujer

2.1 La **igualdad** es un valor esencial de la UE, un derecho fundamental y un principio del pilar europeo de derechos sociales. Forma parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. El artículo 8 del TFUE ha hecho de ella una cláusula transversal que sirve de base a la integración de la dimensión de la igualdad en todas las políticas.

2.2 En este año 2020, vigésimo quinto aniversario de la Declaración de Pekín ([1]), la Unión se propone eliminar las desigualdades y fomentar la igualdad entre hombres y mujeres con una nueva estrategia. Recientemente se han elaborado muchos documentos sobre este tema, que **el CESE no pretende ni duplicar ni parafrasear**, pero cuyas conclusiones apoya, como las elaboradas a petición de la Comisión FEMM para el Parlamento Europeo sobre el papel de las mujeres en la transición energética ([2]), las de la muy reciente Comunicación de la Comisión sobre su Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025 ([3]) [COM(2020) 152 final], y las de los estudios realizados por el Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE) ([4]).

2.3 **La Comisión considera que** «en los negocios, la política y la sociedad en su conjunto, solo podemos aprovechar todo nuestro potencial si utilizamos plenamente nuestro talento y diversidad. La igualdad de género propicia la creación de puestos de trabajo y una mayor productividad, un potencial que debemos materializar al iniciar las transiciones verde y digital y a la hora de hacer frente a nuestros retos demográficos».

Todos los desafíos que se plantean al sector de la energía figuran en este párrafo: potencial y productividad, empleabilidad y, por tanto, cualificaciones y equilibrio entre vida privada y vida profesional, igualdad de género, demografía e impacto de las transiciones, verde y digital.

2.4 **La tasa de empleo de las mujeres** antes de las consecuencias de la crisis provocada por el coronavirus era la más alta jamás registrada en la UE, pero muchas mujeres siguen enfrentándose a obstáculos para acceder al mercado de trabajo y permanecer en él. La pregunta «¿dónde están las mujeres?» se está convirtiendo en un lugar común en todos los sectores de actividad, lo que representa un progreso con respecto a la época anterior, que se preguntaba de forma sarcástica: «¿en serio, mujeres?». Esto no quiere decir que se haya colmado la brecha entre hombres y mujeres en el mundo laboral. Al igual que otros muchos sectores que comprenden cierta dimensión técnica, el sector de la energía tarda en avanzar hacia la paridad: en Europa solo emplea en promedio a un 22 % de mujeres. Así sucede, por ejemplo, en Croacia ([5]). Los datos relativos a las energías renovables deberían recogerse también por géneros.

2.5 **La energía es un vasto segmento de la economía** que abarca las materias primas, los productos acabados y los servicios, que engloba minas, producción, comercialización, transporte y distribución, diplomacia, y seguridad física y geopolítica, utilizando así el carbón, la madera, el petróleo, el gas, el átomo, el viento, la radiación solar, el agua, etc. para garantizar a los ciudadanos, los consumidores y las empresas el acceso a la electricidad y la calefacción y la autonomía de los transportes. Este segmento presenta la peculiaridad de que constituye una palanca esencial para los demás sectores de la economía. Necesita todos los talentos.

2.6 **El sector de la energía, considerado en todos sus aspectos**, presenta muchos estereotipos en cuanto al género y los hombres ocupan en él una posición dominante, lo que ocasiona grandes desequilibrios profesionales entre hombres y mujeres tanto en el sector privado como en el público, sin que exista en ninguna parte una auténtica voluntad de actuar en materia de género en toda la cadena de valor ([6]).

2.7 **El número de mujeres en puestos de dirección** en el sector de la energía es muy bajo. En 2012, un estudio del EIGE mostraba que, en Alemania, España y Suecia, el 64 % de las 295 empresas del sector no contaban con ninguna mujer entre sus ejecutivos. La situación era mejor en el sector de las energías renovables y del petróleo, y es algo mejor en los países del Norte, pero la ausencia de mujeres directivas en los ámbitos tecnológicos vinculados a la energía es común a todos los Estados miembros. En 2019, la desigualdad de género seguía siendo preocupante en este sector (51,9 puntos en el índice de igualdad de género ([7])), aunque el EIGE indica que casi todos los Estados miembros han hecho progresos en los últimos años.

([1]) https://beijing20.unwomen.org/en/about

([2]) «Women, Gender Equality and the Energy Transition in the EU» (Las mujeres, la igualdad de género y la transición energética en la UE), estudio encargado por la Comisión FEMM (mayo de 2019) https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608867/IPOL_STU(2019)608867_EN.pdf.

([3]) COM(2020) 152 final, 5.3.2020, *Una Unión de la igualdad: Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025*.

([4]) EIGE, Instituto Europeo de la Igualdad de Género, Vilna, «*Gender and Energy*» («El género y la energía»).

([5]) Oficina de Estadística de Croacia, sector de la energía (salvo la industria petrolífera), https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2019/09-02-01_12_2019.htm.

([6]) ODS n.os 5, 7 y 8 de las Naciones Unidas; Joy Clancy, Universidad de Twente, «Give women a chance: engendering the energy supply chain» (Brindar a las mujeres la oportunidad de incluir una dimensión de género a la cadena de aprovisionamiento energético).

([7]) EIGE, Gender Equality Index (Índice de igualdad de género de la Unión Europea).

3. **Observaciones generales: la necesidad de reducir el abismo**

3.1 Para acelerar el cambio, conviene actuar al mismo tiempo sobre varios ejes y colmar las brechas que se han acumulado e interactúan.

3.2 *La brecha del acceso a la energía*

3.2.1 Como es sabido, la transformación del sistema energético no es una cuestión meramente técnica, sino también de hondo calado social. Desde este punto de vista, hay que prestar especial atención al acceso de todos a la energía. En la Unión, sigue habiendo hogares con problemas para acceder a la energía ([8]), ya sea por su posición con respecto a las redes, ya sea por su pobreza. Las mujeres que se ocupan de su gestión son las primeras en sufrirlo, y a menudo afrontan un intricado dilema para ellas y sus hijos, a saber, comer o calentarse («heat or eat»). Las políticas energéticas son insensibles a la cuestión del reparto de responsabilidades en las familias, razón por la cual la pobreza energética debería examinarse desde la perspectiva de género ([9]). La falta de acceso a la energía las priva también de acceso a la tecnología digital, lo que complica considerablemente su vida y las aísla del entorno social, el trabajo, la educación y la cultura. La falta de acceso a la energía se suma pues a la brecha digital, agravada en ocasiones por la edad. Es conveniente reconocer todos los aspectos y tener especialmente en cuenta el género más penalizado.

3.2.2 La recogida de datos cualitativos sobre el uso de la energía en los hogares permitiría disponer de una visión más precisa de la realidad de la pobreza, que se debe abordar con un enfoque global. Aparte de un precio social de venta de la energía, para poner remedio a la pobreza energética, son necesarias políticas urbanas, en materia de vivienda, acceso al trabajo, nivel salarial y prácticas de venta de las empresas al usuario final. Según estudios de la OCDE, las mujeres son consumidoras sensibilizadas al desarrollo sostenible. Debido a las responsabilidades que desempeñan en los hogares y a su papel de educadoras y sensibilizadoras con respecto al uso racional de las energías y al reciclado, son agentes clave para cambiar los patrones de comportamiento ([10]).

3.3 *La brecha política*

3.3.1 **La política europea de la energía** se basa en cinco dimensiones estrechamente relacionadas:

— la seguridad del abastecimiento;

— un mercado totalmente integrado;

— la eficiencia energética para reducir la demanda;

— la descarbonización de la economía y

— la investigación y la innovación para la competitividad.

Y para lograrlo, la Comisión se propone:

— anticipar el cambio aportando seguridad a las transiciones;

— fomentar la movilidad;

— desarrollar la creación de empleo;

— aumentar la calidad de los datos y

— mejorar las cualificaciones.

3.3.2 El **lugar de las mujeres** nunca se ha abordado como tal. Ahora bien, en este sector ocupan posiciones inferiores y están siempre en primera línea en caso de despidos ocasionados por las crisis, cualquiera que sea la naturaleza de las mismas. La brecha política no se podrá reducir sin medidas específicas en su favor, que deben adoptarse en todos los ámbitos de acción, con mayor motivo cuando ello forma parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas ([11]).

([8]) DO C 341 de 21.11.2013, p. 21.
([9]) Dictamen del CESE TEN/707 (véase página 93 en el DO).
([10]) Véase el documento informativo del CESE «Evaluación de la Unión Europea de la Energía — La dimensión social de la transición energética», ponente: Christophe Quarez, julio de 2020.
([11]) http://www.unido.org/fileadmin/user_media_upgrade/What_we_do/Topics/Women_and_Youth/Guide_on_Gender_Mainstreaming_ECC.pdf.

3.3.3 El CESE resalta que las políticas elaboradas en el sector de la energía adolecen desde su diseño de una falta de consideración de la dimensión de género. Desea que se dé una amplia difusión a la metodología «Define, Plan, Act, Check» (definir, planificar, actuar, comprobar), elaborada por el EIGE en su publicación «El género y la energía» ([12]), alentando su uso por los Gobiernos de los Estados miembros y las escuelas de formación en gestión en el sector de la energía, así como en las empresas.

3.3.4 Al igual que el EIGE, el CESE considera que la dimensión de género puede integrarse en **todas las fases de la política en materia de energía**. Tras analizar las situaciones, consultar a las partes interesadas y estudiar la inclusión en el presupuesto, la fase de aplicación debería comenzar por el aumento de la concienciación y el refuerzo de las capacidades, y por tanto las cualificaciones; un «gender toolkit» (conjunto de herramientas de género), módulo de formación sobre la energía (financiado por el Séptimo Programa Marco), ha puesto de manifiesto la importancia del género en el sector de la energía y el modo en que esta cuestión puede afectar a la investigación en este ámbito ([13]); por último, tras la aplicación de las políticas y los programas, se debe proceder a su evaluación. El Comité celebra la voluntad de avanzar en este sentido que la Comisión afirma en su última Comunicación sobre la igualdad.

3.4 *Las brechas del mercado de trabajo*

3.4.1 Empleo

3.4.1.1 En Francia, EDF (Electricidad de Francia) se vanagloria de contar en su plantilla con un 25 % de mujeres, y con un 27 % en los comités de dirección. Ahora bien, la legislación francesa exige un 40 %. La empresa ha emprendido una campaña digital en busca de ideas para debatir, orientar, convencer, favorecer y «desarrollar la industria en femenino» ([14]). En la situación actual, suelen ser las **propias mujeres las que se movilizan** para hacerse oír. Así, en 2018, en España, cincuenta y siete asociaciones del sector de la energía publicaron un manifiesto común, «En Energía, NO sin Mujeres» ([15]), en el que afirman que ya es hora de que aumente la presencia de expertas en los espacios públicos, de manera que la transición energética sea más sostenible y más justa. La Comisión Europea reafirma que «la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres es una tarea que la Unión debe desarrollar en todas las actividades» y, por tanto, en todos los Estados miembros, cuyo índice de igualdad de género solo asciende en promedio a 67,4 puntos de 100. En Austria, algunas empresas distribuidoras de energía también han elaborado programas para interesar a las mujeres, a menudo en cooperación con institutos y universidades ([16]).

3.4.1.2 En el **sector nuclear**, la exclusión de las mujeres parece en cierto modo legítima, «dado que se trata de profesiones científicas y técnicas en las que todavía son poco numerosas». El porcentaje de mujeres en la Agencia de Energía Nuclear y Energías Alternativas (CEA) progresa lentamente: en 2018, representaban el 33,8 % de la plantilla total, frente al 30 % en 2008, correspondiendo un 30,3 % al personal directivo (26,5 % de los directores científicos) y un 39,4 % al resto del personal.

3.4.1.3 Las mujeres están aún infrarrepresentadas en la **industria petrolera y del gas**. Solo representan el 20 % de los empleados, el 17 % de los directivos y el 1 % de los directores generales de empresas ([17]). Poco a poco se las comienza a ver como «reservas por explotar»: algún día, el carácter mixto podría representar una baza en términos de creatividad para las profesiones técnicas y una solución a la brecha generacional y demográfica. Los estereotipos, de los que cuesta deshacerse, deben abandonarse en favor de un nuevo equilibrio del empleo. Las mujeres todavía deben esforzarse, pues antes deben comprometerse con las formaciones técnicas.

3.4.1.4 Las mujeres del sector de la energía tienen un estatuto diferente, como sucede con los demás trabajadores. También están peor pagadas que los hombres y se las despide con más facilidad; en la Unión, siguen penalizadas por el hecho de que la sociedad todavía se organiza sobre la base del uso del tiempo privado de las mujeres para el desempeño de las funciones sociales y afectivas no profesionalizadas (cuidado de los niños, de las personas mayores, etc.).

3.4.2 Cualificaciones

3.4.2.1 En la UE, sigue habiendo un factor territorial y una presión social que impiden a las niñas acceder a la educación superior. En determinadas regiones rurales del sur de Europa, algunas categorías de población siguen considerando que el lugar de las niñas está en la casa. Su analfabetismo digital las aparta definitivamente de las profesiones de la energía, lo que representa una pérdida global de competencias para la sociedad.

([12]) Véase la página 10 (2016). Disponible en la plataforma de transversalidad de género > Ámbitos políticos > Energía (http://eurogender.eige.europa.eu).

([13]) http://www.yellowwindow.be/genderinresearch/down-loads/YW2009_GenderToolKit_field4_Energy_001.pdf

([14]) https://www.edfpulseandyou.fr/autres-themes/industrie-feminin/

([15]) #EnEnergiaNoSinMujeres, manifiesto firmado por cincuenta y siete asociaciones en España.

([16]) *Véase ÖGUT, Chancengleichheit zwischen Frauen and Männern in der Energiebranche,* (La igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el sector de la energía), estudio encargado por el Ministerio Federal de Agricultura, Silvicultura, Medio Ambiente y Gestión de los Recursos Hídricos, Austria, octubre de 2016.

([17]) Estambul, Congreso Mundial del Petróleo, 2017, estudio realizado por el Boston Consulting Group (BCG).

3.4.2.2 Todo comienza con **la formación y las cualificaciones**. Según el EIGE, perdura además una segregación horizontal entre los estudiantes y las estudiantes. Los chicos están más dispuestos a orientarse hacia las ciencias y, cuando las chicas obtienen titulaciones en ciencias, transcurridos algunos años, no ejercen ya profesiones técnicas. Su llegada a la empresa puede ser problemática: «Recibí el mismo trato que los demás durante los estudios de ingeniería, pero todo cambió cuando comencé a trabajar. La central no se había construido con la idea de que algún día trabajaría allí una mujer: no había ni equipos de protección radiológica ni vestuarios para mujeres» ([18]), explica una persona que relata su situación al comienzo de su carrera en una central nuclear. Esta experiencia dice mucho. En 2017, aunque las mujeres croatas obtuvieron el 60 % de los másteres en ciencias y el 55 % de los doctorados, todavía sufrían los efectos del techo de cristal en la vida profesional en el sector de la energía, donde su porcentaje de presencia en las estructuras de dirección se seguía manteniendo entre el 13 % y el 16 % (19 % en las empresas cotizadas).

3.4.2.3 En Francia, menos de un 30 % de los alumnos de las escuelas de ingeniería son mujeres; la paridad de género es difícil de alcanzar en la rama profesional de las IEG ([19]). En 2017, el sector puramente técnico de esta rama solo contaba con un 14 % de mujeres, ¡a pesar de que son mayoritarias en las ramas comercial y terciaria! ¿Cuál es valor añadido de las mujeres? ¿Ser sociables, humanas, capaces de ordenar expedientes y preparar café? ¿O ser técnicas, ingenieras, investigadoras? Las mujeres necesitan una auténtica igualdad de oportunidades para entrar en los sectores de la energía, y el reconocimiento de sus capacidades para permanecer en ellos y desarrollar una carrera. España observa que, a pesar de las medidas de apertura a las mujeres, no son muchas las que se orientan a los sectores técnicos ([20]). Es necesario acabar con los estereotipos que dictan que el aprendizaje de las matemáticas y la física está reservado a los chicos, y ello a través de la estructura de estudios, la actitud de los profesores y la educación de los padres desde que los niños entran en la escuela primaria, para hacer evolucionar la visión de las mujeres sobre sí mismas. Algunos ejemplos son fuente de inspiración: en Polonia, el proyecto «Little Polytechnics for Children» (escuelas politécnicas infantiles) organizan sesiones para niños y niñas de enseñanza primaria para familiarizarlos con las materias técnicas, a fin de evitar el miedo a las CTIM.

3.5 *Carreras y salarios*

3.5.1 No siempre es fácil para las mujeres alcanzar un equilibrio satisfactorio entre su vida familiar y su vida profesional en unas profesiones tan exigentes como estas. Debido a la carencia de modelos, en ocasiones las mujeres renuncian por sí mismas. Necesitan la solidaridad de madrinas, mentoras y mujeres excepcionales que les muestren el camino y reafirmen su confianza. El CESE estima que la formación de los responsables de recursos humanos en las empresas de esta rama debería prepararlos para ser sensibles e inventivos a la hora de gestionar el empleo y la carrera de todos, hombres y mujeres, de forma que las carreras que se perciben como excepcionales se conviertan en normales. En Croacia, una red creada por mujeres en 2019, inspirada en «CIGRE», una comunidad colaborativa mundial, promueve la ayuda mutua para el desarrollo de sus carreras en el sector de la energía ([21]). El Comité considera que la introducción de cuotas para instaurar la paridad en los consejos de administración de las empresas constituye una señal necesaria.

3.5.2 Para desarrollar una carrera basada en las CTIM (ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas) en los sectores de la energía, las mujeres encuentran aún demasiados obstáculos internos en las empresas, tanto en el sector público como en el privado. La Comisión aboga por que todos «tengan libertad para seguir el camino que elijan en la vida», en pie de igualdad. La Comisión debe prever medios adicionales para las mujeres en un sector en el que la fuerza física no es ya de primera necesidad, pero sigue siendo una referencia de capacidad. La igualdad debe poder medirse con indicadores cualitativos sobre las oportunidades de carrera y los niveles de remuneración a igual cualificación y grado. Las remuneraciones engloban el salario base y los complementos salariales. El CESE apoya plenamente a este respecto los objetivos de la Coalición Internacional para la Igualdad Salarial ([22]). El Comité recomienda que se instauren medidas vinculantes en materia de transparencia de los salarios y las remuneraciones, pues es una condición previa para una igualdad salarial real a todas las escalas.

3.6 *Papel del diálogo social nacional y europeo*

El CESE considera que los acuerdos celebrados deberían incluirse en la gobernanza de las ramas y las empresas.

3.6.1 Acuerdos y convenios colectivos

El papel del diálogo social es primordial para desarrollar unas condiciones de trabajo adecuadas y garantizar a las mujeres seguridad de trabajo y empleo en el sector de la energía. En Francia, las industrias IEG han firmado con los sindicatos un acuerdo de rama de cuatro años que abarca todos los ámbitos en los que se debe intervenir para avanzar hacia la igualdad

([18]) https://www.iaea.org/es/newscenter/news/mujeres-del-ambito-nuclear-comparten-sus-historias-en-un-evento-celebrado-con-motivo-del-dia-internacional-de-la-mujer.
([19]) IEG: Industrias Eléctricas y del Gas.
([20]) Initiativa «Steel women» (Mujeres de acero).
([21]) https://www.cigre.org/GB/community/women-in-engineering.
([22]) https://www.ilo.org/global/topics/equality-and-discrimination/epic/lang–es/index.htm; DO C 110 de 22.3.2019, p. 26; DO C 262 de 25.7.2018, p. 101.

profesional ([23]). El CEA ha celebrado un acuerdo de empresa. Sería muy importante que, en todos los Estados miembros, estas medidas acordadas por los interlocutores sociales figurasen en los convenios colectivos, para que tengan plena aplicabilidad jurídica.

3.6.2 La responsabilidad social de las empresas, «legislación blanda»

Una empresa como *Électricité de France* firmó en 2018 un acuerdo de RSE (responsabilidad social de empresa) con los sindicatos que tiene por objetivo garantizar el carácter mixto en todos los niveles de la empresa y en el que se compromete a promover a mujeres directivas a puestos clave. Dicho acuerdo se asienta en el refuerzo del atractivo de las profesiones técnicas entre las mujeres jóvenes y en la garantía de igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres del grupo durante toda su trayectoria profesional. Es un bonito compromiso, pero sigue siendo «legislación blanda», o Derecho no vinculante; requiere una vigilancia permanente, en especial por parte de las mujeres, para velar por que se aplique y comprobar que es conforme a la ley, que sigue siendo necesaria.

4. **¿Representa la transición energética una oportunidad o un riesgo para las mujeres?**

4.1 La evolución hacia **una economía sin emisión de carbono** conlleva un cambio de los modelos productivos hacia entidades más pequeñas y circuitos cortos, alcanzando un nuevo equilibrio entre las energías fósiles y nuclear y las energías renovables. Los edificios «inteligentes», que pueden almacenar energía, las «redes inteligentes», etc. movilizan técnicas, tecnologías de la información de vanguardia e inteligencia artificial. En el período anterior a la COVID-19, con unos precios del petróleo altos, las empresas dirigidas por mujeres tendían a invertir en energías renovables y a tener en cuenta las amenazas para el medio ambiente ([24]). Su tasa de actividad en este sector iba en aumento, aun cuando seguía siendo baja en la ingeniería (28 % según el IRENA). La desestabilización de los mercados de la energía debido a la pérdida de valor de la energía hipercarbónica derivada de la crisis puede repercutir en esta tendencia.

4.2 El mundo de la energía ve en estas nuevas actividades, menos «pesadas», una gran necesidad de diversidad, competencias innovadoras y perfiles que representen lo más posible a la sociedad en su conjunto. Se considera comúnmente necesario que la sociedad haga suyas las transiciones, pues la transición energética se alimenta de la transición digital, con sus oportunidades y sobre todo sus costes en puestos de trabajo y reestructuraciones ([25]). Y para ello hacen falta mujeres, que todavía no son muchas.

4.3 Todavía no se han perfilado los principales modelos de carrera en el sector de las energías renovables. El Comité quiere advertir contra dos tentaciones:

1) la de crear una **desigualdad a la inversa**, con más mujeres que hombres en el sector de las energías renovables;

2) la de utilizar las transiciones energética y digital para crear **trampas de bajos salarios** en un sector demasiado feminizado y **trampas para las carreras** de las mujeres, a las que no se ofrecerían ya pasarelas para desarrollar carreras en los sectores tradicionales de la energía.

El Comité aboga de nuevo por que los acuerdos de rama y de empresa en materia de igualdad se incluyan en el Derecho contractual oponible.

5. **Observaciones específicas**

5.1 **La realización del propio potencial es un reto individual y colectivo** en una sociedad europea envejecida y que sufre en gran medida la competencia de los talentos de otras potencias comerciales. Hombres y mujeres deben combinar competencias muy variadas en un contexto energético más horizontal, que utiliza plataformas y redes. En ese contexto, los modos de gestión se han modificado. Pero sigue habiendo analfabetismo digital y se debe realizar un esfuerzo para erradicarlo en toda la Unión. Actualmente, el trabajo se desempeña enmarcado por derechos ya establecidos. Debe arrojar resultados rápidamente. El talento de la mujer es importante.

5.2 **¿Dónde realizarse?** «Las mujeres ampliarían el vivero de competencias disponibles» y «la diversidad es un elemento clave de la competitividad» ([26]). ¿Tienen sexo la inteligencia artificial y el uso de macrodatos? Este ámbito está muy abierto, no se conocen todas sus aplicaciones y es indispensable para la competitividad internacional de Europa, tanto para las mujeres como para los hombres. Es conveniente formar a las mujeres e incitarlas a participar en este sector, promoviendo entre las chicas en los colegios, los institutos y los emplazamientos, las profesiones de la energía.

([23]) https://sgeieg.fr/actualites/accord-relatif-a-egalite-professionnelle-entre-les-femmes-et-les-hommes-2019-2023.
([24]) https://escholarship.org/
([25]) Estas líneas escritas en plena crisis del coronavirus quizás no sean pertinentes tras la crisis.
([26]) Cercle Interelles.

5.3 **Dotar a las mujeres de la energía y los medios para convertirse en responsables de la toma de decisiones.** La empresa, pequeña o grande, pide cada vez más ética. También por esta razón se mira de buen grado a las mujeres, ya que las estructuras que se están desarrollando, orientadas a sistemas descentralizados de producción de energía, tienden a incrementar la igualdad de género en la toma de decisiones. Se reconoce así que sus motivaciones son distintas de las de los hombres y que las competencias no técnicas representan un valor para la buena marcha de la empresa. Para el CESE, este reconocimiento puede ser positivo, pero también puede ser una trampa que favorezca el mantenimiento del *statu quo*. Las mujeres deben permanecer vigilantes. En todo caso, la igualdad es un derecho, y debe manifestarse en su carrera profesional y en su remuneración, con independencia de las situaciones de crisis o de los problemas demográficos.

5.4 *Crear un «Colegio Europeo de CTIM», a semejanza del de Brujas, pero con cuotas evolutivas*

El CESE pide encarecidamente a la Comisión que cree en Bruselas, en el plazo más breve posible, un colegio de tercer ciclo denominado «Colegio Europeo de CTIM» ([27]), que comprenda un sector «Energía» dotado de una cuota de alumnas del 80 % en el momento de su apertura, para tender a la paridad al cabo de algunos años. Sugiere no esperar a encontrar la tenacidad de un equipo como el integrado por Madariaga, Churchill, Spaak y De Gasperi, que idearon el Colegio de Europa de Brujas. Recomienda proponerlo lo antes posible al Consejo.

5.4.1 Como sucede con el Colegio de Brujas, los Estados miembros realizarían la primera selección de alumnos y alumnas y se encargarían también de su financiación mediante becas, lo que no impediría al Consejo conceder un presupuesto de funcionamiento a esta escuela de excelencia. Las formaciones impartidas deberían orientarse de forma casi exclusiva al aprendizaje de los saberes y conocimientos especializados característicos de las actividades que se encuadran en las CTIM, con sectores aplicados y currículos que pueden ser multidisciplinares, uno de ellos consagrado a la energía.

Este colegio insignia transmitiría una imagen europea de excelencia «de género» en las profesiones de la energía, aportaría un valor añadido europeo a todas las grandes escuelas nacionales y podría así servir de modelo y de importante palanca para la feminización de las profesiones de la energía y la captación de todos los talentos.

5.4.2 Al igual que el Colegio de Europa, que dispone de un centro en Brujas y otro en Natolin (Polonia), este colegio debería contar con varios centros en la Unión que trabajen en red con las estructuras ya existentes a escala europea, como las agrupaciones científicas y, por ejemplo, la ONG «EURO-CASE» ([28]), que agrupa las academias nacionales de ingeniería, ciencias aplicadas y tecnología de veintiún países europeos, o el EIT InnoENergy ([29]), el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología, inscrito en el programa Horizonte 2020 y consagrado a la promoción de la innovación, la iniciativa empresarial y la educación en el ámbito de la transición energética y las energías sostenibles, que reúne a académicos, empresarios e institutos de investigación ([30]) de toda la cadena de valor.

5.4.3 En conexión con el Portal de datos abiertos de la UE ([31]), que son gratuitos y pueden reutilizarse, la Unión dispondría de una herramienta potente y codiciada, que integrase a mujeres y hombres y ofreciese pasarelas a las industrias y los centros de investigación. Todas las escuelas de excelencia promueven las regiones donde están situadas. El valor añadido europeo tiene un alcance aún mayor.

5.5 *Crear «Equipos Energía-Europa»*

Algunas asociaciones ([32]) trabajan ya de forma activa en pro de un cambio de mentalidad de las jóvenes, para que se proyecten a sí mismas en las profesiones de la energía. Mujeres directivas del sector se reúnen y organizan acciones entre estudiantes de secundaria y universitarias para presentar sus oficios y el abanico de profesiones de la energía. En Polonia ha dado buenos resultados una experiencia denominada «Girl at the Polytechnic» ([33]). El objetivo era alentar a las mujeres a estudiar en los institutos técnicos y romper los estereotipos mediante acciones diversas, en particular jornadas de puertas abiertas en estos centros. El CESE considera primordial sistematizar este enfoque recurriendo al contacto directo a escala

([27]) Ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas. Véase Derdevet, «Energie, l'Europe en réseaux», profesor en el IEP-París.
([28]) Euro-CASE (Consejo Europeo de Ciencias Aplicadas e Ingeniería), www.euro-case.org; https://www.euro-case.org/about-us/mission-and-governance/
([29]) EIT-InnoENergy, innoenergy.com.
([30]) Véase «Energie, l'Europe en réseaux», M. Derdevet, profesor en el IEP-París, secretario general (2013-2019) y miembro del consejo de administración de ENEDIS.
([31]) data.europa.eu: Portal de datos abiertos de la UE.
([32]) *Énergies de femmes pour EDF*; women4energy.eu (innoenergy/EIT, dirigido por Steinbeis 2i GmbH); ellesbougent.com; http://www.interelles.com/colloques-interelles/actes-complets-du-colloque-2019: conferencia *«L'IA a-t-elle un sexe?». [¿La IA tiene sexo?]*.
([33]) Programa emprendido en 2007. la tasa de alumnas en las escuelas politécnicas aumentó del 30,6 % al 36 %. http://www.dziewczynynapolitechniki.pl/pdfy/raport-kobiety-na-politechnikach2019.pdf.

europea a través de los «Equipos Energía-Europa». Cuando se introdujo el euro, en todos los Estados miembros, equipos de voluntarios, bajo la responsabilidad de las representaciones locales de la Comisión, fueron a hablar de forma voluntaria con los ciudadanos para exponerles los cambios que iba a ocasionar la llegada de la moneda única.

5.5.1 Del mismo modo, los «Equipos Energía-Europa» podrían conversar con las alumnas para exponerles cómo funcionan la investigación, la tecnología, el suministro, las redes transeuropeas, la fijación de precios, los sistemas de regulación, los mercados de la energía e informarles sobre todos los puestos que podrían encontrar.

5.5.2 Estos equipos, encargados de introducir a las alumnas de secundaria y de tercer ciclo en las profesiones de ingeniería y técnicas y de suscitar vocaciones, deberían estar compuestos por mujeres que sean modelos y muestren que esas profesiones (consideradas más bien «masculinas») son accesibles a las chicas.

5.5.3 En el mundo profesional, esos equipos podrían compartir buenas prácticas y promover las pasarelas y los intercambios con otras redes y asociaciones de la Unión. Los hombres también se están comprometiendo. Se ocupan, en particular, de la tutoría y el apadrinamiento. Pero las mujeres influyen más con su papel de modelo. Se podría crear una red europea de mujeres, integrada en un proyecto europeo dotado de fondos y que actúe como enlace con el Colegio Europeo de CTIM.

5.6 En cuanto a los órganos y las instituciones europeos, debería impulsarse la evolución ya emprendida aumentando la participación de las mujeres hasta alcanzar la paridad entre los reguladores de la energía ([34]).

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

([34]) Dictamen del CESE sobre la «Estrategia para la Igualdad de Género» (SOC/633), ponente: Giulia Barbucci, coponente: Indre Vareikyté, julio de 2020 (DO C 364 de 28.10.2020, p. 77).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Entre una superred transeuropea y las islas energéticas locales: la combinación adecuada de soluciones descentralizadas y estructuras centralizadas para una transición energética económica, social y ecológicamente sostenible»

(Dictamen de iniciativa)

(2020/C 429/12)

Ponente: **Lutz RIBBE**

Coponente: **Thomas KATTNIG**

Decisión del pleno	20.2.2020
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	3.9.2020
Aprobado en el pleno	18.9.2020
Pleno n.º	254
Resultado de la votación	216/2/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 La cuestión de la centralización o descentralización del futuro sistema energético de la UE está sin resolver desde el punto de vista político. Ni la Comisión ni los Estados miembros se han manifestado claramente a este respecto. Lo único que está claro es que la aparición de las energías renovables ha permitido la creación de estructuras descentralizadas.

1.2 En muchos de sus dictámenes, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha destacado la importancia de reconocer que la transición energética no es únicamente una cuestión tecnológica, sino un profundo desafío político y social. Debe garantizarse la participación de los trabajadores y los sindicatos, así como la de los consumidores y consumidoras en esta transición energética, prometida por los responsables políticos y que el CESE reclama expresamente. No obstante, en este punto, la Comisión y los Estados miembros dejan sin responder más preguntas de las que responden. Y lo que es más, las iniciativas en materia de política energética emprendidas en la actualidad impedirán, en lugar de fomentar, una amplia participación de los ciudadanos.

1.3 El CESE está convencido de que el futuro sistema energético europeo contará con elementos tanto centralizados como descentralizados. Pero este hecho no debe conducir a la arbitrariedad. Se necesita una orientación clara acerca de la prioridad de la descentralización o de la centralización. En efecto, la transición energética europea necesita, sobre todo, seguridad en las inversiones, tanto para el sector público como para los agentes privados, lo que solo puede lograrse con decisiones fundamentales claras.

1.4 En un sistema energético descentralizado, los costes del sistema serán tan elevados como los de un sistema centralizado. Sin embargo, los costes de los componentes del sistema son distintos. Un sistema centralizado consistirá en instalaciones más bien grandes y en redes de transmisión, mientras que un sistema descentralizado consistirá, además de en pequeñas instalaciones de producción, sobre todo en opciones flexibles, implantadas donde residan los consumidores. Además, las redes de distribución desempeñan un papel más importante, y en particular las redes inteligentes, que establecen las condiciones previas para los mercados inteligentes y, por tanto, para un comportamiento de los distintos agentes que sea de utilidad sistémica. Este desarrollo tecnológico permite una mayor autonomía y unidades de red descentralizadas que se regulan de forma autónoma.

1.5 Esto implica diferencias en la distribución del valor añadido y, por tanto, diferencias en las implicaciones económicas y sociopolíticas. En un sistema centralizado, es habitual que el valor añadido se concentre en unos pocos agentes. En un sistema descentralizado, los consumidores podrán participar de la creación de valor añadido como clientes activos, comunidades ciudadanas de energía, agricultores, pymes y empresas municipales.

1.6 Por lo tanto, la cuestión de cómo orientar el nuevo sistema energético es, mucho más que una cuestión técnica, una cuestión más bien política: en una «transición justa y equitativa» se trata de quién puede (y debe) desempeñar qué papel y, por lo tanto, y dicho sin rodeos, quién puede y debe ganar dinero con la energía en el futuro y quién, en consecuencia, podrá participar económicamente en la transición energética. Esta pregunta también determinará en qué medida la transición energética estimulará la innovación.

1.7 El paquete de «energía limpia» incluye indicaciones importantes acerca de la dirección que debería tomar el desarrollo. En él se habla (entre otras cosas) de una Unión de la Energía, destinada a reducir las importaciones de energía y «*centrada en los ciudadanos, en la que estos asuman la transición energética, aprovechen las nuevas tecnologías para reducir sus facturas y participen activamente en el mercado, (…) [y] se conviertan en productores y operadores activos*».

1.8 No obstante, el CESE considera que, en los últimos cinco años, ni la Comisión ni casi ningún Estado miembro han logrado dilucidar realmente las futuras estructuras y el reparto de tareas.

1.9 Asimismo, hasta la fecha, el Consejo ha contribuido poco a asegurar una política energética suficientemente clara. En este contexto, el CESE lamenta que la Presidencia alemana se centre unilateralmente en las tecnologías (como la «eólica marina» o el «hidrógeno procedente de fuentes de energía renovables»), pero que omita por completo las importantes cuestiones estructurales que ello conlleva. El CESE quiere hacer hincapié en que deben analizarse las consecuencias de dichas preferencias tecnológicas: por ejemplo, la concentración en unos pocos agentes e ingentes inversiones en capacidad de transporte, es decir, en monopolios naturales.

1.10 La plena participación de los nuevos participantes en el mercado requiere que estos tengan acceso a todos los mercados pertinentes de la electricidad, en particular, a los mercados de flexibilidad. Esto no ocurre en prácticamente ningún Estado miembro. Por lo tanto, se insta a los Estados miembros a que adapten sus marcos reglamentarios a fin de aprovechar plenamente las ideas básicas del paquete de «energía limpia» y restablecer la igualdad de oportunidades. De este modo, los mercados regionales podrán encontrar soluciones altamente eficientes gracias a la digitalización y, si están conectados de manera inteligente, contribuir a una seguridad de suministro estable y resiliente.

1.11 En cuanto a las consecuencias económicas y sociales, el CESE reitera su posición de que los sistemas energéticos descentralizados pueden dar un importante impulso al desarrollo regional y crear en las regiones nuevos puestos de trabajo de calidad y cualificados ([1]).

1.12 Si bien los responsables políticos abordan parcialmente el problema de los consumidores vulnerables y el de la pobreza energética, no se presentan soluciones reales ni se establece un vínculo entre este problema y la configuración futura del sistema energético. El CESE solicita a la Comisión que proponga instaurar criterios comunes para la definición de la pobreza energética, además de unos indicadores comunes a escala europea, a fin de calibrar mejor este fenómeno. Los Estados miembros deben seguir desarrollando sus instrumentos estadísticos para poder detectar de forma eficaz los hogares precarios. Al mismo tiempo, debe garantizarse que los hogares con bajos ingresos también tengan la posibilidad de aplicar medidas de eficiencia energética para reducir su consumo energético.

1.13 La cuestión fundamental es si esta infraestructura crítica de «red eléctrica» no pertenece al sector público como monopolio natural —teniendo en cuenta también la necesidad de garantizar un abastecimiento sostenible— sobre todo, porque se ha creado y ampliado con la ayuda de fondos públicos de enorme cuantía. Esta cuestión debería ser objeto de una aclaración ulterior en un dictamen del CESE.

1.14 A través del plan de recuperación y el MFP 2021-2028 se invertirán ahora cientos de miles de millones de euros en infraestructuras y tecnologías energéticas. Tiene que garantizarse que estas inversiones se utilicen de manera efectiva en el contexto de una transición energética en cuyo núcleo se hallen los ciudadanos y ciudadanas, y no quienes han participado hasta ahora en el sistema de energías fósiles. El CESE pide a la Comisión, al Consejo y al Parlamento Europeo que entablen lo antes posible con la sociedad civil y las entidades territoriales un diálogo amplio y estructurado a fin de aportar aclaraciones acerca de las cuestiones planteadas en el presente Dictamen de iniciativa.

2. **Contexto para el presente Dictamen de iniciativa**

2.1 Europa se encuentra inmersa en un difícil proceso de transformación hacia la neutralidad climática, que debería alcanzarse en el año 2050. Esto requiere una profunda transformación del sistema energético. Se tratará, entre otras cosas, de cambios técnicos fundamentales, pero también de cuestiones estructurales en la producción, el comercio y la comercialización, así como de procesos de cambio sociopolítico. Sin embargo, aún no se ha llegado a una conclusión acerca de cuáles serán exactamente los cambios y hasta dónde deben llegar. Es esencial reconocer que la transición energética no es únicamente una cuestión tecnológica, sino un profundo desafío social. En esta transición energética debe quedar garantizada la participación de los trabajadores y los sindicatos, así como la de los consumidores y consumidoras.

([1]) Véase, entre otras cosas, DO C 367 de 10.10.2018, p. 1.

2.2 En los últimos años, la Comisión ha emitido numerosas declaraciones de intenciones políticas y ha adoptado nuevas normas. El CESE ha formulado observaciones sobre cada una de ellas y, en la mayoría de los casos, las ha acogido favorablemente y las ha apoyado. Pero al mismo tiempo ha criticado que muchos de estos documentos sean demasiado vagos e inconcretos.

2.3 Lo que está claro es que la aparición de las energías renovables ha permitido un debate acerca de la cuestión de las estructuras centralizadas o descentralizadas en el sector energético. Las energías renovables (solar, eólica y biomasa) son descentralizadas, están disponibles en todo el territorio, las inversiones son comparativamente bajas, mientras que las centrales nucleares o térmicas representan a grandes estructuras centralizadas.

2.4 No está claro cómo deberá abordarse la cuestión de las energías renovables. En particular, no está claro si la Comisión desea integrar las energías renovables en el sistema existente o transformar el mercado.

2.5 El CESE ha señalado que, en su opinión, no puede tratarse principalmente de una «integración» de las energías renovables en el sistema actual de suministro de electricidad, y que entiende por «cambio fundamental» mucho más que una conexión europea de los sistemas nacionales y un aumento significativo de la cuota de las energías renovables; esto significa, además, que las actuales fuentes de energía convencionales (incluido el gas natural) solo tendrán un papel puente.

2.6 Un sistema energético completamente nuevo implica una diversidad mucho mayor de agentes. En particular, las redes de distribución adquieren una importancia mucho mayor y, en cualquier caso, deben convertirse en «redes inteligentes»: la información acerca de la situación pertinente de la red debe ponerse a disposición de los participantes en el mercado de forma fiable, clara y comprensible en el tiempo y, en su caso, de manera local con una elevada precisión. En este planteamiento, las redes inteligentes constituyen un requisito previo para que los mercados inteligentes establezcan incentivos eficaces para procedimientos de utilidad sistémica.

2.7 En su paquete acerca de la Unión de la Energía, la Comisión habla de un nuevo papel del consumidor, hasta ahora «pasivo»: «Y lo que es más importante, aspiramos a una Unión de la Energía centrada en los ciudadanos, en la que estos asuman la transición energética, aprovechen las nuevas tecnologías para reducir sus facturas y participen activamente en el mercado, y en la que se proteja a los consumidores vulnerables» ([2]).

2.8 No obstante, el significado concreto permanece abierto a interpretación. Esto se debe también a que no se distingue entre los consumidores industriales y comerciales ni los hogares ni tampoco, a su vez, entre los consumidores y las consumidoras privados con una mejor posición social y, por lo tanto, mejor situación técnica, y los hogares menos equipados. Al menos, de ello se puede deducir que, en el futuro, el consumidor ya no será únicamente el destinatario de la energía (el que paga). Además, no solo deberá poder cambiar fácilmente de proveedor o responder con mayor flexibilidad a las señales del mercado, sino que deberá tener acceso a todos los mercados relevantes de la electricidad. Se han acuñado conceptos como el de cliente «activo», autoabastecimiento, comunidades ciudadanas de energía y «comunidades de energías renovables», y se ha dotado a estos nuevos agentes de determinados derechos, pero sin que ello permita comprender la forma en que realmente deben participar en el mercado; es decir, en qué medida concreta debe ser abierto y liberal el mercado y cómo tratar a los consumidores y consumidoras que carecen de los medios financieros o legales para participar en él (véase el punto 5.6).

2.9 Del mismo modo, si bien se aborda el problema de los consumidores vulnerables y el de la pobreza energética, no se presentan soluciones reales. El CESE solicita a la Comisión, además, que proponga instaurar elementos de la definición de la pobreza energética y unos indicadores comunes a escala europea, lo que constituiría un primer paso para calibrar mejor este fenómeno. A fin de adaptar esta definición a diferentes contextos nacionales, los Estados miembros deben seguir desarrollando sus instrumentos estadísticos para poder detectar de forma eficaz los hogares precarios.

2.10 Por lo tanto, el CESE considera que en los últimos cinco años la Comisión solo ha logrado dilucidar muy poco las futuras estructuras y el reparto de tareas. Sobre todo, los Estados miembros también se han mostrado muy reacios o incluso no han adaptado su marco regulador en absoluto. En muchos Estados miembros, los consumidores, así como las pequeñas empresas y las comunidades ciudadanas de energía, siguen sin tener acceso a los mercados de la electricidad.

2.11 Sin embargo, dado que la Comisión ha colocado el tema de la «neutralidad climática» en el primer puesto del orden del día y que, con el plan de recuperación se dedicarán cientos de miles de millones de euros a la reconstrucción de la economía, así como a la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo de calidad en Europa, el CESE considera imprescindible, a corto plazo (!), aclarar en un amplio debate social y político la cuestión de en qué medida se necesitan las «estructuras centralizadas» y cuánta descentralización, si procede, es posible y útil. El objetivo del presente Dictamen de iniciativa es ofrecer sugerencias al respecto.

([2]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015DC0080

2.12 De la crisis de la COVID-19 se puede aprender que es necesario actuar rápidamente antes de que se produzca la escalada. Según las estimaciones de la Comisión, la consecución de los objetivos actuales en materia de clima y energía requiere una inversión adicional de hasta 260 000 millones de euros al año hasta 2030. Estos no podrán alcanzarse si no se hace de manera socialmente equitativa, ni sin una ingente ampliación de la inversión pública en el desarrollo de energías renovables, almacenamiento, rehabilitación térmica, transporte público, investigación y desarrollo, etc. La crisis de la COVID-19 abre nuevas vías. La derogación temporal de las normas europeas sobre deuda y déficit debe aplicarse también para afrontar la crisis climática. No obstante, los fondos deberán utilizarse de manera que se logre el objetivo de situar a los ciudadanos y ciudadanas en el centro de la transición energética, de modo que se imprima también un impulso a la economía regional.

2.13 Para evitar malas inversiones e inversiones erróneas, se han de eliminar de inmediato las ambigüedades y contradicciones existentes acerca de las estructuras esenciales del nuevo sistema energético, la arquitectura del mercado, las funciones y las reglas del mercado y, sobre todo, las consecuencias sociales para los trabajadores y los consumidores y consumidoras. Un reparto equitativo de las cargas de la inversión desempeña un papel central, al igual que un reparto equitativo de los posibles beneficios.

3. **La importancia de una clara preferencia a favor o en contra de la descentralización para la seguridad de las inversiones**

3.1 Es probable que el nuevo sistema energético cuente con elementos centralizados y descentralizados, y no solo porque la categorización como elemento centralizado o descentralizado no siempre resulte clara. Por ejemplo, no queda claro si un parque eólico en tierra con una potencia instalada de más de 30 megavatios todavía puede considerarse «descentralizado». No obstante, la cuestión de si el nuevo sistema energético debe diseñarse de acuerdo con los principios de descentralización o de centralización es de gran importancia para una transformación eficiente del sistema energético.

3.2 En función de las preguntas planteadas en el punto 3.1, se deben priorizar y aplicar diferentes decisiones de inversión, por parte tanto del sector público como de los inversores privados. El riesgo de las inversiones improductivas solo podrá evitarse si las políticas deciden, de manera clara y pronta, que la transición energética sea prioritariamente centralizada o descentralizada.

3.3 La idea básica del **sistema energético centralizado** hasta la fecha es que no deben producirse cuellos de botella en el transporte de electricidad y que todos los agentes del mercado deben poder actuar como si el transporte dentro del sistema fuera ilimitado. De este modo, las redes de transmisión adquieren una importancia decisiva para el sistema. Además de la idea de una «placa de cobre» europea, es decir, una red eléctrica paneuropea sin restricciones físicas, se plantea incluso la idea de conectar la red de conexión europea con las redes del sur o del este de Asia.

3.4 La cuestión fundamental es si esta infraestructura crítica de «red eléctrica» no pertenece al sector público como monopolio natural —también teniendo en cuenta la necesidad de garantizar un abastecimiento sostenible— sobre todo, porque se ha creado y ampliado con la ayuda de fondos públicos de enorme cuantía. Esta cuestión debería ser objeto de una aclaración ulterior en un dictamen del CESE.

3.5 Por lo tanto, en un sistema centralizado, el lugar de producción y el lugar de las opciones de flexibilidad no deben desempeñar ningún papel en la realidad del mercado. En cualquier caso, ni el lugar de producción ni el lugar de consumo deben depender de la infraestructura de transporte. Más bien, la infraestructura de transporte es la que se ajusta a la estructura y los lugares de producción y consumo.

3.6 Por el contrario, un **sistema energético descentralizado** es un sistema en el que la generación (y el almacenamiento) de la electricidad utilizada para aplicaciones de electricidad, calor y movilidad está lo más cerca posible del lugar donde se consume; las energías renovables lo permiten. El resultado es un transporte de electricidad inherente al sistema, en gran medida minimizado y, en consecuencia, menores pérdidas en el transporte. La volatilidad de la producción de electricidad a partir de fuentes renovables plantea nuevos retos a las redes eléctricas. La descentralización otorga a las redes de distribución un papel cada vez más importante en el mantenimiento de la estabilidad y la seguridad del suministro.

3.7 En un sistema descentralizado, los cuellos de botella en la infraestructura de la red no se consideran en principio problemas prioritarios que deban subsanarse. Por el contrario, un sistema descentralizado apuesta por opciones de flexibilidad *in situ* que ayuden a compensar directamente las fluctuaciones en la producción. Estas opciones de flexibilidad incluyen la generación de calor a través de la electricidad y la electromovilidad, además del almacenamiento y el desplazamiento de la carga de las horas de mayor consumo a las horas de menor consumo. El acoplamiento sectorial desempeña un papel mucho mayor en un sistema descentralizado que en uno centralizado. Además, los llamados mercados flexibles tendrán un papel mucho más importante que en un sistema eléctrico centralizado.

3.8 En un sistema energético descentralizado la independencia de la infraestructura de redes es mayor, lo que, según los estudios, también aumenta la resiliencia frente a los ataques externos, como, por ejemplo, la ciberdelincuencia, al menos en la medida en que se logre una capacidad insular. Una mayor inversión en las redes de distribución garantizará un suministro estable y una mayor resiliencia frente a la ciberdelincuencia.

3.9 Por consiguiente, la política energética europea debe responder a las siguientes preguntas:

— ¿Deben los inversores asumir que el nuevo sistema energético estará construido «de forma ascendente»? Esto significaría que la abundancia y la escasez locales de electricidad se compensarían principalmente con opciones de flexibilidad locales. Y solo en el caso de que no sea posible desde el punto de vista económico o técnico, la electricidad se transportará con trayectos más largos.

— ¿O los inversores deben asumir una construcción «de forma descendente»? Esto significa que el desarrollo de las redes de transmisión tiene prioridad. Según este modelo, prácticamente cada kilovatio por hora producido debe poder transportarse. Por lo tanto, si es necesario compensar las fluctuaciones, la infraestructura de red indicará el lugar de las opciones de flexibilidad. Fundamentalmente, esto significa la continuación de la política de expansión de la red actual, con el intercambio simultáneo de centrales de energía fósil y nuclear por el mayor número posible de plantas energéticas alternativas (por ejemplo, Desertec, parques eólicos marinos, parques eólicos terrestres de grandes dimensiones).

Es urgente aclarar estas cuestiones, ya que ambos enfoques requieren enormes inversiones, aunque en sectores distintos: en un sistema centralizado los recursos se dedicarán de forma prioritaria a redes de transmisión, mientras que un sistema descentralizado se asignarán más bien a opciones de flexibilidad repartidas geográficamente y de menor tamaño.

3.10 Las cuestiones mencionadas en el punto 3.9 abordan implícitamente la estructura y el diseño del nuevo mercado de la energía. Así lo reconoce el Reglamento (UE) 2019/943 del Parlamento Europeo y del Consejo ([3]) relativo al mercado interior de la electricidad. No obstante, no se toma ninguna decisión al respecto, sino que se deja en manos de los Estados miembros.

Cabe dudar de que esto sea suficiente para una transición energética europea segura. En muchos Estados miembros, hasta la fecha el marco jurídico no se ajusta claramente a los objetivos del paquete de «energía limpia».

3.11 Tras las preguntas formuladas en el punto 3.9 subyace una cuestión más bien política: quién puede y debe ganar dinero con la energía en el futuro y quién, en consecuencia, podrá participar económicamente en la transición energética. Por ejemplo, la Presidencia alemana se centra unilateralmente en las tecnologías (esto es, la eólica marina y el hidrógeno procedente de fuentes de energía renovables), pero no se tiene en cuenta que estas tecnologías provocarán una concentración de los productores del mercado en unos pocos agentes y requerirán enormes inversiones en capacidad de transporte, es decir, en monopolios naturales; ni que también podrían tener como consecuencia la persistencia o incluso el aumento la dependencia energética de Europa. En cambio, la cuestión de cómo situar al ciudadano en el centro de la política energética no figura en el orden del día.

4. **Criterios de decisión a favor o en contra de la centralización o la descentralización**

4.1 La afirmación contenida en el punto 3.10 es esencial para la toma de decisiones de carácter político y social. Sin embargo, en el debate político no se trata de manera abierta y honesta, sino que siempre se queda en segundo plano tras argumentos supuestamente «racionales»:

4.1.1 la transición energética requiere un cambio en el modelo de negocio de las grandes empresas energéticas. Sin embargo, es evidente que muchas empresas energéticas se están esforzando más por sustituir su antigua planta (centralizada) de grandes centrales eléctricas por instalaciones renovables, pero con un diseño igualmente centralizado y a veces con un rendimiento poco inferior. De este modo, podrán mantenerse las estructuras de distribución asociadas. Por el contrario, la descentralización habría dado lugar a cambios mucho más radicales, por lo que, a diferencia de las pymes y los ayuntamientos, las grandes energéticas lo tendrían mucho más difícil.

4.1.2 Lo mismo puede decirse de los operadores de redes de transporte: no tienen interés en transportar menos electricidad por Europa, al fin y al cabo viven de ello.

El argumento de los costes

4.2 Cómo obtener la máxima seguridad de abastecimiento posible al menor precio se considera, con razón, un criterio fundamental. Se puede deducir de manera convincente y exponer en modelos que los costes de transporte son mayores en un sistema centralizado que en uno descentralizado. Por el contrario, los costes de generación, el almacenamiento, el desplazamiento de la carga y su redistribución son inferiores en un sistema centralizado que en un sistema descentralizado.

4.3 Una serie de estudios han comparado estas diferencias de coste. Sin embargo, los resultados no son claros, ya que las diferencias entre las ventajas de costes en un sistema descentralizado y las de un sistema centralizado no son especialmente grandes y dependen en gran medida de los supuestos subyacentes. Hay que recordar que el Centro Común de Investigación de la UE ya observó en 2016 que en torno a un 80 % de los europeos podía abastecerse de electricidad fotovoltaica de producción propia de manera más barata que a partir de la electricidad suministrada a través de la red, y, desde entonces, los precios de la electricidad fotovoltaica han seguido bajando drásticamente.

([3]) DO L 158 de 14.6.2019, p. 54.

4.4 Así pues, la mera consideración de los costes del sistema no puede determinar la cuestión fundamental de si las inversiones deben destinarse prioritariamente a proyectos de un sistema energético centralizado o a proyectos de un sistema energético descentralizado y cuáles deberían ser las directrices de la reglamentación.

4.5 Por lo tanto, se plantea la cuestión de qué criterios alternativos pueden utilizarse, más allá de una mera consideración del ahorro de costes, para poder tomar la decisión fundamental, indispensable desde el punto de vista de los inversores, para una configuración prioritariamente descentralizada o prioritariamente centralizada del nuevo sistema energético.

Un valor añadido diferente…

4.6 La creación de valor se diferencia en su estructura: en un sistema centralizado, se beneficia más bien de instalaciones más grandes y los monopolios naturales. En un sistema descentralizado, es más probable que se centre en instalaciones más pequeñas y, sobre todo, en las opciones de flexibilidad que a menudo se utilizan en un sistema descentralizado, por ejemplo, acumuladores de baterías, bombas de calor, minicentrales térmicas de bloque, así como vehículos eléctricos de carga bidireccional («vehicle to grid»). Así, las opciones de flexibilidad se encontrarán muy a menudo en los hogares. Además, las instalaciones de generación de electricidad están en muchas ocasiones en manos de particulares, agricultores, pymes de reciente creación, cooperativas de energía, empresas municipales, ayuntamientos, etc. Por lo tanto, en un sistema energético descentralizado, los que participan en la creación de valor son otros agentes diferentes de los del sistema centralizado: los consumidores activos desempeñan un papel mucho mayor.

4.7 Un sistema energético descentralizado es difícilmente concebible sin esa amplia participación social. Por lo tanto, un papel más activo del consumidor, hasta llegar a convertirse en prosumidor, es característico de un sistema descentralizado y tendrá sentido por razones que tienen que ver con la aceptación y el fortalecimiento económico regional.

4.8 Habida cuenta de que la Comisión desea crear una Unión de la Energía centrada en los ciudadanos, y dado que quiere que surjan nuevos puestos de trabajo regionales y que la transición energética genere un impulso económico en muchas regiones de Europa, deberá centrar su interés en un sistema energético descentralizado. Esto también es importante para superar la crisis de la COVID-19.

5. **Implicaciones económicas y sociales de la centralización frente a la descentralización**

5.1 Un sistema descentralizado significa, en relación con la creación de valor, que los consumidores pasan de ser quienes pagan a ser agentes que participan de la creación del valor en el sector de la energía, es decir, que ganan o ahorran dinero, por lo que la cuestión planteada en el punto 3.11. acerca de quién puede y debe ganar dinero con la energía en el futuro debe discutirse de manera franca y sincera.

En la medida en que se ha ido ampliando la comprensión del concepto de «prosumo», este ha ido adquiriendo mayor presencia, tanto en términos como en definiciones, en el paquete de la «energía limpia». En adelante, no solo los consumidores podrán convertirse en prosumidores con sus propios terrenos y propiedades. El prosumo será también, por ejemplo, un tema que afecte a los arrendatarios o inquilinos de viviendas plurifamiliares, así como al abastecimiento de objetos y abastecimiento de viviendas, llegando a las zonas comerciales o los parques industriales. Precisamente en estos casos es indispensable una conexión inteligente de las capacidades de generación y almacenamiento, así como de los consumidores individuales en una central energética virtual o mediante una microrred inteligente. Por lo tanto, los requisitos para los operadores de redes de distribución locales y regionales aumentan constantemente.

5.2 El prosumidor únicamente formará parte del sistema energético cuando tenga acceso efectivo a todos los mercados relevantes de la electricidad. Los consumidores y consumidoras activos también deben poder ofrecer al sistema la flexibilidad que les ofrece el almacenamiento de baterías, la gestión de la carga, los coches eléctricos, las bombas de calor, etc. Para ello se necesitan mercados con una configuración especial que todavía no están disponibles en la mayoría de los Estados miembros.

5.3 A menudo, una transición energética que conduce a un sistema energético descentralizado se caracteriza no solo como una transformación ecológica, sino también como una transformación socioecológica, puesto que una transición energética descentralizada dará un importante impulso a la economía local y regional, a los empleos en las pymes y al fortalecimiento del poder adquisitivo local. Por ello, resulta aún más significativo que muchos Estados miembros se aferren a las estructuras de sus sistemas energéticos que impiden estos efectos positivos. Al mismo tiempo, hay que velar para que los puestos de trabajo que se creen conduzcan a empleos de calidad con un alto nivel de protección social.

5.4 Para que estos impulsos beneficien realmente a todos los habitantes de las regiones implicadas y no solo a los que disponen de recursos, es prioritario estimular proyectos que conduzcan a comunidades de consumidores de energía en las que puedan participar personas con escaso capital, ingresos o propiedades (véase también el Dictamen del CESE TEN/660 ([4])). Ya existen iniciativas para ello. Sin embargo, su aplicación en los Estados miembros debe fomentarse más decididamente de lo que se ha hecho hasta ahora Esto es muy urgente, puesto que la descentralización no debe conducir a

([4]) DO C 367 de 10.10.2018, p. 1.

una sociedad energética de dos clases. En la medida en que las personas de bajos ingresos y bajos recursos puedan acceder también a las comunidades de consumidores de energía mediante el apoyo directo, la participación puede ser un medio eficaz para luchar contra la pobreza energética, ya que, gracias a la rápida reducción de los costes de las energías renovables, se aliviará sensiblemente la situación de quienes hasta ahora hubieran padecido los altos costes de la energía.

5.5 Los consumidores vulnerables y la pobreza energética son un problema grave y es poco probable que se puedan resolver en un sistema energético centralizado o descentralizado. Sin embargo, dada la regresión de los costes de las instalaciones de energía renovable y del almacenamiento eléctrico, podrán atenuarse más en un sistema descentralizado que en un sistema centralizado. En efecto, el uso de las energías renovables y el almacenamiento en el marco de las soluciones habitacionales puede conducir a una reducción permanente de las facturas de energía y a liberar a los consumidores de la dependencia de los precios de los proveedores de energía, así como de los operadores de redes. Sin embargo, para ello es necesaria una política activa que apoye el desarrollo de las modalidades adecuadas. Al mismo tiempo, debe garantizarse que los hogares con bajos ingresos también tengan la posibilidad de aplicar medidas de eficiencia energética para reducir su consumo energético.

5.6 Además, las opciones de participación ampliadas no deben utilizarse como pretexto para anular los derechos de los consumidores. Deben reforzarse y, en su caso, adaptarse asimismo a nuevos modelos de negocio.

5.7 Por último, deben tenerse en cuenta los centros de consumo, a saber, las grandes ciudades y los grandes consumidores industriales de electricidad. Para garantizar que puedan abastecerse de forma segura y rentable, deben agruparse con el área que los circunda en regiones energéticas. Algo parecido puede decirse de las islas energéticas. Las regiones energéticas tomarán la forma de círculos concéntricos alrededor de los centros de consumo. Para que las zonas adyacentes aprovechen todo su potencial de uso en energías renovables, la región necesitará incentivos específicos. Pueden consistir, por ejemplo, en tarifas de red reducidas que se aplican cuando la región energética se autoabastece. Una consecuencia positiva de esta arquitectura de sistemas es el fortalecimiento de las estructuras económicas regionales, un aspecto que podría ser importante precisamente para el orden económico posterior a la COVID-19.

6. **El sistema energético del futuro**

6.1 El nuevo sistema energético ya no debería concebirse «de arriba abajo» (desde grandes centrales eléctricas hasta los consumidores), sino «de abajo arriba» como una red de muchas islas de producción y suministro de electricidad y calor renovables (energía de los edificios) en las que la distribución de la electricidad y el calor y la gestión a la demanda (incluido el almacenamiento) desempeñen un papel destacado.

6.2 De esta manera, puede lograrse el suministro suficiente y seguro para todas las regiones de Europa ([5]). En conexión con la nueva diversidad de agentes que se desea, esto significa que, junto a las (grandes) estructuras de comercialización ya establecidas, también surgen formas de comercialización y sistemas de gestión de la energía descentralizados completamente nuevos.

6.3 Los impulsos a la innovación en el sector de las nuevas tecnologías, en la tecnología de producción y almacenamiento, en los sistemas de distribución e incluso en la construcción hacen que en la actualidad surjan las llamadas «islas de producción y suministro», que hace unos años parecían totalmente impensables. Los individuos, las empresas, las agrupaciones (como las cooperativas de la energía) o los entes locales (servicios públicos municipales) han elaborado una serie de soluciones total o parcialmente autosuficientes que les hacen mucho menos dependientes de las ofertas y los flujos comerciales tradicionales. Es importante percibir este paralelismo entre los avances técnicos y sociales. Ambos señalan en la misma dirección, es decir, hacia una mayor autonomía y unidades de red descentralizadas que se regulan de forma autónoma.

6.4 Cabe congratularse también del aumento de la producción local y la comercialización directa porque de este modo pueden reducirse las pérdidas de la red. La Agencia de la Red Federal alemana señala al respecto ([6]): «Es obvio que la transformación del sistema de suministro energético tendrá más éxito si todas las partes involucradas trabajan conjuntamente. (…) Deben acogerse favorablemente los enfoques que maximizan el consumo de energía en la fuente (…), ya que con ello se mantienen en el mínimo las pérdidas en la red».

6.5 Por lo tanto, la Comisión debe considerar el sistema comercial desde la infraestructura energética deseada y no debe intentar que los cambios necesarios en la infraestructura energética sean compatibles con el sistema comercial en vigor.

([5]) Véase DO C 82 de 3.3.2016, p. 13, DO C 82 de 3.3.2016, p. 22.

([6]) «Smart grids, smart markets — Eckpunktepapier der Bundesnetzagentur zu den Aspekten des sich verändernden Energieversorgungssystems», [Redes inteligentes, mercados inteligentes — Aspectos claves de la Agencia de la Red Federal alemana sobre el cambiante sistema de suministro de energía], diciembre de 2011, página 42.

6.6 No obstante, deberían tenerse en cuenta también las experiencias de muchos países en que algunos agentes del mercado, tales como inversores estratégicos, han privilegiado segmentos del sector de la producción de energía para maximizar sus beneficios, al tiempo que se niegan a invertir en la seguridad del abastecimiento, la innovación y el mantenimiento, cuyos costes transfieren a sus clientes.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Acceso universal a una vivienda digna, sostenible y asequible a largo plazo»

(Dictamen de iniciativa)

(2020/C 429/13)

Ponente: **Raymond HENCKS**

Coponente: **András EDELÉNYI**

Decisión del Pleno	20.2.2020
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	3.9.2020
Aprobado en el pleno	16.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación	216/1/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. La crisis sanitaria, económica y social de la COVID-19 ha puesto de manifiesto la gravedad de la crisis de la vivienda asequible a la que se enfrentan los Estados miembros desde hace años ([1]), en particular para las personas sin hogar, los hogares que viven en condiciones de hacinamiento, los habitantes de barrios populares y los trabajadores estacionales e inmigrantes, víctimas de unas condiciones de alojamiento que han repercutido en la tasa de infección de la sociedad. Aunque la política de vivienda sigue siendo competencia de los Estados miembros, la escasez de viviendas dignas y asequibles en la Unión Europea (UE) requiere un plan de acción europeo de vivienda que incluya un conjunto coherente y visible para los ciudadanos europeos de medidas destinadas a ayudar a los Estados miembros, las regiones y las ciudades europeas a reactivar de forma sostenida la oferta de viviendas sociales y asequibles, y a luchar eficazmente contra el problema de las personas sin hogar.

1.2. La UE debe, como primer paso, velar por la consagración de un verdadero derecho universal a la vivienda, en particular mediante un Reglamento sectorial, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, por el que se establezcan los principios y condiciones para el suministro, la ejecución y la financiación de viviendas asequibles y dignas, de conformidad con el artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE).

1.3. En este contexto, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) aprueba la iniciativa de la Comisión por la que se establece un vínculo entre el pilar europeo de derechos sociales y el Semestre Europeo, algo que, en el ámbito de la política de vivienda, debería traducirse en un mejor seguimiento de la reforma de la vivienda social, la accesibilidad y la asequibilidad de la vivienda, así como de la eficacia de las ayudas a la vivienda. Hace hincapié en la necesidad de consultar a los representantes de la sociedad civil organizada antes de la adopción de las recomendaciones por país relativas a la política de vivienda del Semestre Europeo. El CESE aboga por un mayor margen de maniobra en favor de la inversión a largo plazo en infraestructuras sociales y su exclusión de las cuentas de la administración pública en el cálculo del déficit público.

1.4. La creación de un «fondo europeo de inversión en viviendas asequibles, dignas y adecuadas» para la creación y el mantenimiento de viviendas de coste moderado permitiría a la UE aumentar la visibilidad y la coherencia de sus acciones y políticas para los ciudadanos europeos, en particular, en el marco del futuro plan «edificación» del Pacto Verde y el futuro plan de acción del pilar europeo de derechos sociales.

([1]) Véase el informe de Housing Europe, State of Housing in the EU 2019.

1.5. Sobre la base del informe que los Estados miembros deberán transmitir a la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS) en 2020 relativo a las medidas de la posible sobrevaloración del precio de la vivienda y las acciones llevadas a cabo a raíz de las recomendaciones de la JERS, o de las justificaciones que deberán aportarse en caso de inacción en la materia, es crucial detectar en una fase muy temprana las vulnerabilidades capaces de provocar crisis financieras, económicas y sociales, y reaccionar en consecuencia.

1.6. La Comisión Europea deberá proceder cuanto antes a una revisión de la Decisión sobre los servicios de interés económico general (SIEG) relativa al grupo destinatario de una vivienda social y precisar que la política de vivienda no se puede limitar al único objetivo de ayudar a las personas que viven por debajo del umbral de riesgo de pobreza o en torno a él, sino que debe garantizar una vivienda digna, asequible y que pueda pagarse a largo plazo a cualquier ciudadano, en especial a personas sin hogar, parejas jóvenes, familias monoparentales o numerosas, asalariados y, de forma más general, a la clase media, víctimas de la crisis europea de la vivienda. En este contexto, la Comisión debería proponer una definición común del concepto de sobrecoste de la vivienda y una metodología armonizada de evaluación de los gastos de alojamiento excesivos, una reglamentación normativa contra la retención especulativa de viviendas vacías y terrenos edificables, y una normativa donde se recojan las prácticas de transformación de viviendas asequibles en alojamientos turísticos de alquiler de corta duración.

1.7. Por último, el CESE pide a la Comisión que organice anualmente una cumbre europea de la vivienda asequible que reúna a todas las partes interesadas para examinar la puesta en práctica y el seguimiento de este plan de acción europeo para una vivienda asequible, con ayuda de un informe anual sobre el estado de la vivienda en la UE.

2. **Observaciones generales**

2.1. A pesar de que el derecho a una ayuda a la vivienda se establece en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y que el acceso a una vivienda social o a ayudas para acceder a una vivienda de calidad figura en el pilar europeo de derechos sociales, el derecho a una vivienda digna no está verdaderamente reconocido en los textos de la UE en la medida en que no es realmente operativo. Prueba de ello es el fuerte crecimiento del número de personas sin hogar y de personas en viviendas inadecuadas o de hogares que tienen que hacer frente a un sobrecoste de la vivienda. En la práctica, el ciudadano europeo no posee un derecho real de acceso a una vivienda digna y asequible. Este derecho se limita a una ayuda a la vivienda, a una vivienda social o a un alojamiento temporal de urgencia cuando se considera que lo necesita con arreglo a la legislación y las prácticas de los Estados miembros, y siempre y cuando exista una vivienda adecuada disponible.

2.2. Las fuerzas del mercado de la vivienda residencial son incapaces de satisfacer todas las necesidades. El continuo encarecimiento del sector inmobiliario residencial ha generado un aumento de las desigualdades en toda Europa. Así pues, cada vez es mayor el número de hogares que destinan más del 40 % de su presupuesto al alojamiento, lo que supone un sobrecoste de la vivienda; el 11 % de los ciudadanos europeos destinan más del 40 % de sus ingresos (netos de ayudas a la vivienda) al alojamiento, mientras que un ciudadano de cada veinte reside en una vivienda con exceso de ocupantes que carece de servicios de primera necesidad ([2]).

2.3. Las estructuras económicas y demográficas, así como los niveles de precios, varían mucho entre los Estados miembros. A esto se suma una diferencia de precios considerable entre las capitales, las ciudades secundarias y el resto de territorios.

2.4. Los mercados de la vivienda de un gran número de metrópolis europeas, grandes ciudades y regiones periurbanas de la UE se caracterizan por un fuerte crecimiento de la demanda vinculado a la movilidad de los hogares que buscan un empleo, frente a una oferta de viviendas limitada por la escasez de suelo, unos costes de construcción y de densificación crecientes y las prácticas especulativas de los inversores. El suelo es un recurso escaso cuya utilización está vinculada a una competencia creciente entre los diferentes usos: vivienda, infraestructuras públicas, agricultura, silvicultura, explotación comercial o industrial, transporte, biodiversidad, terrenos de regadío, ocio, etc., hasta el punto de que el precio del suelo constituye a menudo el factor más inasequible de la vivienda. El encarecimiento de la vivienda residencial metropolitana y periurbana se traduce en un aumento de la exclusión de la vivienda, del número de personas sin hogar y de los problemas para acceder a una vivienda digna, y se extiende ahora a los jóvenes, las familias monoparentales o numerosas, los asalariados y, de forma más general, a la clase media; el coste excesivo de las viviendas los expulsa de las metrópolis europeas y se ven obligados a deslocalizarse a las zonas rurales.

Esta deslocalización provoca a su vez un aumento, con grados variables, del coste de la vivienda en el medio rural, lo que deriva, entre otras consecuencias, en segregación social, aparición de zonas exclusivamente residenciales (ciudades dormitorio), un aumento de la movilidad, cambios de paisaje, una artificialización del suelo y el aumento de las infraestructuras y los costes para las entidades locales.

([2]) Eurostat: *housing cost*, marzo de 2017.

2.5. Los Estados miembros poseen un amplio poder discrecional para definir, organizar y financiar sus servicios sociales de interés general, incluida la vivienda. No obstante, esta competencia no les exime de cumplir con los valores de la Unión (dignidad de las personas, igualdad, no discriminación, derechos humanos, etc.) y las normas comunitarias que se aplican a la vivienda, en particular el Protocolo 26 sobre los servicios de interés general anexo al TFUE, que solicita a los Estados miembros que garanticen «un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios». La Comisión, como custodia de los Tratados, tiene por tanto un importante papel que desempeñar y se le pide que intervenga cuando los Estados miembros no cumplan sus obligaciones.

No obstante, en el marco de la normativa en materia de ayudas estatales, la Comisión reduce de manera considerable las competencias de los Estados miembros al establecer que las viviendas sociales deben reservarse exclusivamente a los hogares más desfavorecidos, mientras que la crisis de la vivienda afecta a una población mucho más amplia. Asimismo, una autoridad pública solo puede vender terrenos edificables en el marco de un programa de creación de viviendas asequibles a precio de mercado y únicamente después de que ese precio se haya determinado por medio de un procedimiento complejo.

2.6. Por otra parte, la fuerte contracción de la inversión pública en viviendas sociales y asequibles en los Estados miembros a raíz de la retirada de los bancos comerciales de la financiación de estas inversiones, de la crisis económica y presupuestaria y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento no ha permitido satisfacer la demanda creciente mediante una oferta de viviendas complementaria a la del mercado, y menos aún teniendo en cuenta que la privatización del parque de viviendas sociales existente se está generalizando en determinados Estados miembros.

2.7. Algunas plataformas de internet han alimentado esta tensión en los mercados locales de la vivienda mediante una concentración de la demanda vinculada a la migración internacional y al desarrollo de plataformas mundiales de alojamiento turístico, que ha provocado, en las metrópolis más atractivas, la desaparición de viviendas asequibles del mercado por medio de una transformación de la oferta de viviendas en alojamientos de corta duración. A esto se suman las estrategias de empresas de capital internacional (fondos de pensiones, compañías de seguros, fondos de capital de inversión, etc.) que, dada la escasa rentabilidad de los productos financieros (tipos de interés, dividendos, etc.) están invirtiendo masivamente en el sector inmobiliario, lo que vuelve a presionar los precios al alza.

2.8. La Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS) establece en sus recomendaciones del 31 de octubre de 2016 ([3]) que anteriores crisis financieras demostraron que la evolución no sostenible de los mercados inmobiliarios podía afectar gravemente a la estabilidad del sistema financiero y de la economía en su conjunto. En 2019 la JERS emitió un «aviso sobre las vulnerabilidades a medio plazo del sector inmobiliario residencial» para nueve Estados miembros.

2.9. La pandemia de COVID-19 ha paralizado el mercado inmobiliario. A raíz de la crisis sanitaria, es probable que se produzcan graves consecuencias en el sector de la vivienda residencial. Desde el punto de vista de la oferta, es probable que las ayudas a los hogares y la inversión en vivienda social por parte de las autoridades y los organismos públicos se reduzcan sustancialmente debido al gasto económico y social destinado a combatir las consecuencias de la pandemia, lo que gravaría fuertemente los futuros presupuestos públicos. Desde el punto de vista de la demanda, el número de hogares que ya no dispondrán de los ingresos necesarios para conseguir una vivienda en el mercado inmobiliario aumentará proporcionalmente al aumento del desempleo y la precariedad.

2.10. El plan «edificación» del Pacto Verde y el pilar europeo de derechos sociales deben constituir una oportunidad para concretar y visibilizar, en el respeto de las políticas y las prácticas de los Estados miembros, las políticas de la UE en materia de vivienda, en particular invitando a todas sus instituciones financieras (BCE, BEI, FEI) y el dispositivo «InvestEU» a reactivar la inversión pública y aumentar sustancialmente los préstamos ventajosos a largo plazo y las garantías para los inversores y el sector de la construcción en beneficio del consumidor final.

3. **Sobrecoste de la vivienda**

3.1. Es indudable que muchos hogares deben pagar un sobrecoste por su vivienda, que constituye su principal gasto de consumo y una carga excesiva, en detrimento de otras necesidades básicas, dejando a numerosos ciudadanos europeos expuestos a un elevado riesgo de sobreendeudamiento, cambio de posición social o exclusión ([4]).

3.2. No hay unanimidad a escala de la UE con respecto a la definición del sobrecoste de la vivienda y sus componentes. Eurostat considera que un gasto en vivienda superior al 40 % de la renta disponible supone un sobrecoste, mientras que en diversos documentos de la Comisión este porcentaje se establece en un tercio de la renta disponible. Además, la crisis sanitaria está obligando a los hogares modestos a recurrir a sus ahorros a la hora de pagar el alquiler, exponiéndose así a un mayor riesgo de sobreendeudamiento.

3.3. Por otra parte, dentro de la propia UE, la definición de sobrecoste de la vivienda es objeto de debates metodológicos periódicamente; no todos los institutos nacionales de estadística utilizan los mismos métodos de evaluación. De cara a elaborar ejes comunes, resulta indispensable tener en cuenta las realidades socioeconómicas.

([3]) JERS/2016/14.
([4]) Eurostat (*housing cost*, marzo de 2017).

3.4. El sobrecoste de la vivienda ya no afecta únicamente a la población más desfavorecida, que gravita en torno al riesgo de pobreza, sino que afecta también a aquellas personas que tienen unos ingresos demasiado elevados para poder beneficiarse de una vivienda social pero demasiado bajos para poder permitirse una vivienda en las condiciones del mercado privado. Con frecuencia, una vivienda digna en una ciudad o una periferia próxima a su lugar de trabajo se ha vuelto inasequible para ellos. Estas personas se ven relegadas a zonas alejadas de su lugar de trabajo. En consecuencia, aunque se benefician de unos costes de vivienda menos elevados fuera de las grandes aglomeraciones, deben hacer frente a otro tipo de gastos, problemas de movilidad, imperativos ecológicos y otras restricciones adicionales. La expulsión de la clase media del centro de las ciudades provoca desequilibrios funcionales, lo que aumenta la demanda de viviendas y provoca un encarecimiento de los alquileres y un aumento de la contaminación derivada de los desplazamientos entre el domicilio y el lugar de trabajo.

3.5. Por consiguiente, las políticas de vivienda de los Estados miembros no pueden limitarse al objetivo de ayudar a las personas vulnerables a encontrar «un techo bajo el que dormir», sino que deben velar por adaptar la vivienda a la situación de la familia y promover la calidad de la vivienda, en particular mediante la mejora de las viviendas existentes, es decir, garantizar una vivienda digna y asequible para todos los ciudadanos en la que se expresen las necesidades tanto cuantitativas como cualitativas.

4. **La vivienda social**

4.1. No existe un modelo europeo de vivienda social debido a la diversidad de enfoques y planteamientos adoptados en los Estados miembros. No obstante, se observan unas tendencias comunes en la mayoría de ellos: descentralización en favor de los entes regionales y locales, reorientación hacia las poblaciones más frágiles, reducción de la inversión pública en la oferta de viviendas sociales y valorización del parque existente mediante la venta de viviendas sociales de alquiler, a veces porque los arrendadores de viviendas sociales no pueden garantizar ni el cumplimiento de las normas ni las renovaciones.

4.2. En la UE, la vivienda social o la vivienda de coste moderado representa la materialización del derecho a la vivienda, que supuestamente garantiza a cualquier persona que lo necesite el acceso a una vivienda digna a un precio/alquiler asequible, respondiendo así a las obligaciones de los Estados miembros y de la UE, resultantes de una multitud de convenios, declaraciones, cartas y tratados suscritos tanto a nivel europeo como a nivel internacional.

4.3. En su concepción de la vivienda social, la Comisión, actuando mediante Decisión en su calidad de autoridad europea de competencia, es muy restrictiva ([5]): establece que las viviendas sociales que se beneficien de la exención de notificación de las ayudas del Estado se deben reservar en exclusiva «para ciudadanos desfavorecidos o grupos menos favorecidos socialmente que, por problemas de solvencia, no puedan encontrar vivienda en condiciones de mercado». Hoy en día, esta definición restrictiva de la vivienda social ya no se corresponde con el alcance de la crisis europea de la vivienda y las obligaciones de servicio público que los Estados miembros confieren a los arrendadores de viviendas sociales, que van desde «la vivienda es lo primero» para las personas sin hogar hasta la vivienda asequible o de coste intermedio para las clases medias de las metrópolis europeas.

4.4. En una Comunicación de 2006 ([6]), la Comisión clasificó la vivienda social como uno de los servicios sociales de interés general a los que se aplica el principio de subsidiariedad y que (en principio) dejan a los Estados miembros un amplio poder discrecional para definirlos, organizarlos y financiarlos.

4.5. No obstante, en el ejercicio de esta libertad, los Estados miembros deben tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, según la cual, prácticamente todos los servicios prestados en el ámbito social (con excepción de los regímenes de seguridad social basados en la solidaridad) se consideran actividades económicas.

4.6. Por consiguiente, a falta de un marco jurídico específico para la vivienda social, se le aplicarán las disposiciones comunitarias relativas a los servicios de interés económico general, en particular, el artículo 14 del TFUE y el Protocolo 26 anejo al Tratado de Lisboa.

4.7. De ello se desprende que la Unión Europea y sus Estados miembros, dentro de los límites de sus respectivas competencias y del ámbito de aplicación de los Tratados, deben velar por que la puesta a disposición de viviendas sociales funcione de acuerdo con unos principios y en unas condiciones, en particular económicas y financieras, que les permitan cumplir su misión.

([5]) Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 2011 relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del TFUE a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general.

([6]) COM(2006) 177 final «Aplicación del programa comunitario de Lisboa — Servicios sociales de interés general en la Unión Europea».

4.8. Los operadores de la vivienda social pueden acceder a importantes medios europeos de financiación para cofinanciar la construcción o la renovación térmica de viviendas sociales y viviendas adaptadas para comunidades marginadas, principalmente mediante fondos europeos ([7]), del BEI, del Banco de Desarrollo del Consejo de Europa y a través del Plan Juncker 2 de inversiones estratégicas, el fondo de inversión que se debe crear en el marco del Pacto Verde Europeo y el plan de reactivación «NextGenerationEU», en particular del Fondo de Transición Justa, de ReacEU y de InvestEU.

Así, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) conceden préstamos a largo plazo para apoyar a los operadores de vivienda social, las asociaciones público-privadas (APP), las estructuras de agregación, los bancos intermediarios y las empresas de proyectos. En algunos casos, asumir un mayor riesgo requiere una ayuda procedente del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE). Por lo tanto, resulta oportuno hacer que estas inversiones a largo plazo en infraestructura social sean visibles para los ciudadanos europeos.

4.9. El proyecto de plan «edificación» del Pacto Verde y de su objetivo de «oleada de renovación térmica» de los edificios, y en particular de las viviendas sociales y privadas, deberá asimismo adoptar la forma de un fondo de inversión específico y un apoyo a la estructuración de los sectores locales de renovación térmica, que generan empleo local y son fuente de economías de escala, siguiendo el ejemplo del Proyecto «EnergieSprong» cofinanciado por la UE.

4.10. A nivel de los Estados miembros, existe toda una serie de medidas para fomentar las viviendas sostenibles, por ejemplo mediante la construcción de viviendas de coste moderado, y ayudas individuales que contribuyen a constituir el capital inicial necesario para obtener un préstamo hipotecario con el fin de reducir la carga mensual de reembolso de un préstamo hipotecario, ayudan a los hogares más desfavorecidos a poder alquilar una vivienda digna adecuada o fomentan el saneamiento energético sostenible de los edificios de viviendas y el uso de energías renovables. No obstante, a nivel de los Estados miembros, las políticas fiscales o de estímulo no están coordinadas y no siempre favorecen la mezcla social de las viviendas. Por otra parte, cada Estado miembro debería ofrecer un servicio independiente que proporcione toda la información y el asesoramiento posibles acerca de las ayudas a la vivienda destinadas a particulares y las ayudas estatales para promotores públicos y privados en el ámbito de la construcción de bloques de viviendas subvencionadas.

4.11. Sin embargo, todas estas iniciativas y ayudas no son suficientes para resolver la escasez de viviendas asequibles y dignas. Por este motivo, el CESE considera que la Comisión debería proponer un plan de acción europeo para una vivienda digna y asequible en el marco de la aplicación del principio n.º 19 del pilar europeo de derechos sociales y del futuro plan «edificación» del Pacto Verde.

5. **Un plan de acción europeo de vivienda digna y asequible: una inversión a largo plazo para una Europa más cercana a sus ciudadanos y sus territorios**

5.1. Aunque la política de vivienda sigue siendo competencia de los Estados miembros, la escasez de viviendas apropiadas a la que se enfrenta la UE necesita un plan de acción europeo de vivienda digna y asequible que incluya un conjunto coherente y claro de medidas que contribuyan a ayudar a los Estados miembros, las regiones y las ciudades europeas a reactivar de forma sostenida la oferta de viviendas sociales y asequibles en los mercados locales de la vivienda que corresponda, reforzando al mismo tiempo su rendimiento energético.

5.2. A nivel europeo no existe una definición universal de un derecho real a la vivienda en la medida en que toda persona o familia con dificultades particulares solo tiene derecho a una ayuda de la colectividad para acceder o conservar una vivienda digna. Además, a falta de una oferta de viviendas adecuada, el derecho a la vivienda, aunque sea exigible, sigue siendo teórico. Por ello, el CESE solicita que se consagre en el Derecho de la UE un derecho a la vivienda real.

5.3. La Comisión debe velar por que este derecho vaya acompañado de una política activa de apoyo a las inversiones a largo plazo necesarias para la programación pública de una oferta de viviendas sociales y asequibles en la que la mezcla social y unos niveles mínimos de calidad sean la norma general. El CESE pide al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea que, mediante unos Reglamentos sectoriales adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, establezcan los principios y condiciones para el suministro, la construcción y la financiación de viviendas asequibles, de conformidad con el artículo 14 del TFUE.

5.4. La Comisión deberá proceder a una revisión de la Decisión sobre los servicios de interés económico general relativa al grupo destinatario de beneficiarios del derecho a una vivienda social y precisar que la política de vivienda no se puede limitar al único objetivo de ayudar a las personas que viven por debajo del umbral de riesgo de pobreza o en torno a él, sino que debe garantizar una vivienda digna, asequible y que pueda pagarse a largo plazo a cualquier ciudadano, incluidas las

([7]) FEDER, FSE, Interreg.

personas sin hogar y las víctimas de la escasez de viviendas apropiadas en Europa. Además, se deben adoptar disposiciones que regulen la retención especulativa de las viviendas vacías y los terrenos edificables, así como una normativa de prácticas de alquiler vacacional, disociando la propiedad de la vivienda de su uso, una cuestión que tiene que ver con el bien común y el interés general y que debe ser objeto de una normativa específica para hacerla accesible.

5.5. Asimismo, la Comisión debería proponer una definición común de vivienda asequible y de sobrecoste de la vivienda, así como una metodología armonizada de evaluación de los gastos de alojamiento excesivos.

5.6. Sobre la base del informe que los Estados miembros deben presentar a la Junta Europea de Riesgo Sistémico en 2020 acerca de las medidas de la posible sobrevaloración del precio de la vivienda y las acciones llevadas a cabo a raíz de las recomendaciones de la JERS, o de las justificaciones que deberán aportarse en caso de inacción en la materia, es crucial detectar en una fase muy temprana las vulnerabilidades que pueden provocar crisis financieras. El CESE considera que dicho informe tendrá que modificarse en 2021 con otro informe que lo complete al incluir las posibles consecuencias de la crisis de la COVID-19.

5.7. En este contexto, el CESE aprueba la iniciativa de la Comisión por la que se establece un vínculo entre el pilar europeo de derechos sociales y el Semestre Europeo, lo que, en el ámbito de la política de vivienda, debería traducirse en un mejor seguimiento de la reforma de la vivienda social, la accesibilidad y la asequibilidad de las viviendas, así como de la eficacia de las ayudas a la vivienda, pero hace hincapié en la necesidad de consultar a los representantes de la sociedad civil organizada antes de la aprobación de las recomendaciones por país del Semestre Europeo en materia de política de vivienda.

5.8. La propuesta de revisión de la política de cohesión europea para el período 2021-2027, que se está debatiendo actualmente en la Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo, tiene por objeto aumentar el presupuesto de vivienda social de 2 200 a 4 000 millones de euros. El CESE aboga por un mayor margen de maniobra en favor de la inversión a largo plazo en infraestructuras sociales y su exclusión de las cuentas de la administración pública en el cálculo del déficit público. La UE no puede, por un lado, incitar a los Estados miembros a garantizar el nivel exigido de reinversión en infraestructura social y, por otro, limitar estas inversiones en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

5.9. La creación de un «fondo europeo de inversión en viviendas asequibles» para la creación y el mantenimiento de viviendas permitiría a la UE aumentar la visibilidad y la coherencia de sus acciones y políticas para los ciudadanos europeos, en particular, en el marco del futuro plan «edificación» del Pacto Verde y el futuro plan de acción del pilar europeo de derechos sociales.

5.10. El CESE pide a la Comisión que organice anualmente una cumbre europea de la vivienda asequible que reúna a todas las partes interesadas para examinar la puesta en práctica y el seguimiento de este plan de acción europeo en favor de una vivienda asequible, con la ayuda de un informe anual sobre el estado de la vivienda en la UE.

5.11. Por último, el CESE considera que la «vivienda social» a menudo es objeto de prejuicios si no se inscribe en una misión de interés general de mezcla, diversidad e inclusión social, y desea recordar la contribución que la inversión en vivienda social aporta al desarrollo del empleo y la transición ecológica.

Bruselas, 16 de septiembre de 2020.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El futuro del transporte aéreo en la UE durante y después de la crisis del coronavirus»

(Dictamen de iniciativa)

(2020/C 429/14)

Ponente: **Thomas Kropp**

Decisión del pleno	20.2.2020
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	3.9.2020
Aprobado en el pleno	16.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación	217/1/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 La aviación es uno de los sectores que se ha visto más duramente afectados por la crisis del coronavirus. Solamente entre marzo y mayo de 2020, el mercado del tráfico aéreo de personas se desplomó un 90 % con drásticas consecuencias en lo que se refiere a los ingresos de todas las partes interesadas en la cadena de valor de la aviación y sus empleados.

La aviación desempeña un papel fundamental para el comercio y el turismo, así como para las conexiones dentro de Europa y con terceros países. El sector del turismo es un contribuyente fundamental en el PIB de muchos países y ha sufrido cuantiosas pérdidas. Dichas pérdidas están teniendo un impacto en los países de la UE, pero su repercusión está siendo aún mayor en países en vías de desarrollo donde dicho sector representa una parte importante del PIB. Para estos países, la paralización del turismo amenaza con anular el importante progreso humanitario logrado (estudio realizado por el Institut der deutschen Wirtschaft, agosto de 2015: *Entwicklungsfaktor Tourismus*; solamente los turistas alemanes gastaron 13 500 millones de euros en destinos turísticos localizados en países en vías de desarrollo. Este dato representa el 5 % del total del gasto turístico en esos países y genera 78 000 puestos de trabajo).

El CESE pide a la Comisión que promocione el turismo como piedra angular de su cooperación al desarrollo.

1.2 Los Estados miembros de la UE están dispuestos a ayudar a todos los sectores económicos en el proceso de recuperación. No obstante, es poco probable que la actividad económica mundial recupere en un futuro cercano los valores en los que se encontraba antes de la crisis del coronavirus, debido a la magnitud sin precedentes de la recesión global así como a la duración indeterminada de la pandemia. Por este motivo, el CESE pide a la Comisión que elabore una hoja de ruta exhaustiva para la recuperación del sector europeo de la aviación; este plan de acción debería incluir recursos específicos para apoyar a todos los subsectores y a sus plantillas.

1.3 Todos los inversores y los agentes sociales precisan estabilidad en la planificación. La crisis del coronavirus requiere una distinción clara entre la fase de recuperación del sector de la aviación a corto plazo, asegurando al mismo tiempo la competitividad internacional y la igualdad de condiciones a medio-largo plazo.

En este contexto, la conservación de empleos de calidad y unas condiciones de trabajo adecuadas constituyen requisitos clave para retener a una mano de obra cualificada, sin la cual no puede garantizarse una competitividad sostenible. La contratación y la formación continuas de personal cualificado en la cadena de valor de la aviación es, por lo tanto, una condición previa para garantizar la recuperación de la aviación europea.

1.4 A corto plazo, la Comisión debe dar prioridad al restablecimiento de la confianza de los pasajeros en la aviación. La crisis del coronavirus ha creado condiciones de mercado no previstas en la mayoría de los Reglamentos pertinentes. Los pasajeros deben recibir garantías de las condiciones en las que se reembolsarán los billetes ya pagados en caso de cancelaciones durante esta crisis. La Comisión también debería promover la visión de que viajar en transporte aéreo es seguro, fomentando acuerdos internacionales vinculantes sobre normas sanitarias adecuadas.

Durante esta fase crítica de recuperación, la Comisión debería también asegurar la estabilidad en la planificación con la imposición de una moratoria respecto a los cambios del marco normativo que puedan impedir la recuperación efectiva.

El CESE pide a la Comisión que busque y mantenga un buen equilibrio entre las medidas de recuperación necesarias para superar la crisis del coronavirus y los ajustes deseados de los Reglamentos financieros derivados del Pacto Verde Europeo. El CESE insta a la Comisión a evitar la imposición de cargas financieras o normativas adicionales en el sector, especialmente en una fase de recuperación, cuanto el conjunto del sector está extremadamente debilitado en términos financieros. Esto incluye, a título enunciativo y no limitativo, la prolongación de la exención de la disposición en virtud de la cual las franjas horarias no utilizadas se pierden («*use-it-or-lose-it*») durante la temporada de invierno 2020-2021.

1.5 A medio plazo, la Comisión debería revisar la Estrategia de Aviación Europea (adoptada en 2015), la cual debería asegurar igualdad de condiciones después del coronavirus sobre la base de una evaluación de la extraordinaria fragilidad del sistema de la aviación, los parámetros modificados y las dinámicas de mercado.

1.6 El CESE recomienda a la Comisión que considere renegociar bilateralmente Acuerdos sobre Servicios Aéreos (ASA) con países terceros con el objetivo de prevenir los efectos distorsionadores de las ayudas estatales, los regímenes medioambientales, como el régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) de la UE, y los desequilibrios sociales, sobre la base de la igualdad de condiciones, de manera que se asegure un crecimiento de mercado continuado y sostenible.

1.7 Una vez que el sector europeo de la aviación haya recobrado su estabilidad, el CESE espera ver un compromiso de la Comisión con una política de aviación sostenible que libere el potencial del sector europeo de la aviación.

1.8 El CESE insta a la Comisión a garantizar la competitividad europea acelerando las medidas reguladoras necesarias para aplicar plenamente el cielo único europeo después de décadas de disputas innecesarias entre los Estados miembros y la UE, y lograr así una reducción de hasta el 10 % de las emisiones de CO_2 en el conjunto de la UE.

1.9 El Pacto Verde es un paquete de políticas clave que cuenta con el respaldo del CESE para reducir en última instancia el impacto de todos los sectores, incluida la aviación, en el cambio climático. El CESE espera asimismo que se asignen más fondos de la UE a I+D con el objetivo de promover productos, servicios, procedimientos y tecnologías respetuosos con el medio ambiente sin socavar la competitividad europea. En efecto, el CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que centren la política en la promoción de normas de sostenibilidad aplicables a escala mundial, incluidas medidas medioambientales adicionales, cuando los Estados miembros proporcionen ayuda financiera.

1.10 El CESE quiere asegurarse de que los agentes sociales que recurren a la fórmula del diálogo social continuarán implicados en el desarrollo y la aplicación de las medidas reguladoras necesarias y reitera que está dispuesto a prestar pleno apoyo a la Comisión en su esfuerzo por promover la rápida recuperación del sector europeo de la aviación.

2. **Consideraciones generales**

2.1 El sector del transporte aéreo de la UE emplea directamente a entre 1,4 ([1]) y 2 millones ([2]) de personas y genera entre 4,8 y 5,8 millones de empleos. La contribución directa del transporte aéreo al PIB de la UE asciende a 110 000 millones de euros y su impacto global, turismo incluido, alcanza los 510 000 millones teniendo en cuenta del efecto multiplicador.

Esta importante y crucial función de la aviación —no solamente como sector, sino como catalizador de la prosperidad económica, la seguridad laboral y el turismo— ha sido subestimada hasta el momento.

En algunos Estados miembros, el turismo representa hasta el 25 % del PIB nacional La rápida reanudación de los servicios aéreos —sujeta al cumplimiento de las medidas sanitarias pertinentes— es, por tanto, de suma importancia para mantener el turismo como fuente destacada de ingresos.

Globalmente, además, la aviación europea promueve el comercio y turismo en naciones con gran necesidad de apoyo económico y de integración política en la comunidad mundial. La ausencia de transporte aéreo internacional durante la crisis del coronavirus ha intensificado en particular la debilidad económica de dichas naciones en vías de desarrollo.

2.2 Aunque la aviación ya se ha enfrentado a crisis anteriores (como, por ejemplo, los atentados terroristas y el cierre del espacio aéreo en 2001, los brotes de SARS y ébola, la crisis del sistema financiero mundial en 2008 o el cierre del espacio aéreo europeo durante la propagación de ceniza volcánica en 2010), esta no tiene precedentes. Según las estimaciones

([1]) Steer Davies Gleave — Study on employment and working conditions in air transport and airports, informe final, 2015.
([2]) *Aviation: Benefits Beyond Borders* (Aviación: beneficios sin fronteras), informe de Oxford Economics para ATAG, abril de 2014.

actualizadas, la recuperación del sector no se producirá antes de 2024 ([3]). Ni las instituciones europeas ni los organismos internacionales han sido capaces de coordinar las medidas reguladoras para establecer normas internacionales. No obstante, la aviación internacional requiere normas coherentes a escala mundial y de base científica para restablecer los niveles de servicio sostenibles y resilientes de antes de la crisis.

Aunque el foco público y político se ha centrado en las líneas aéreas durante la crisis, el ecosistema aeronáutico incluye otros actores importantes como aeropuertos, proveedores de servicios de navegación aérea, servicios de asistencia en tierra y otros proveedores de servicios. Deben buscarse soluciones que incluyan al conjunto de la cadena de valor de la aviación.

3. **Observaciones generales sobre el estado actual de la crisis.**

3.1 *Inquietudes sanitarias*

La intensidad y la duración de la crisis del coronavirus dependerán de la capacidad de las autoridades competentes para contener la propagación del, hasta ahora, desconocido virus. Muchos estudios demuestran que el transporte aéreo es uno de los modos de transporte más seguros. La Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA) y el Centro Europeo para el Control de Enfermedades, a escala europea, y la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), a escala mundial, han elaborado directrices para un protocolo de higiene coordinado y medidas de salud e higiene coordinadas por los Estados miembros. Diversas aerolíneas y aeropuertos han colaborado estrechamente con la Comisión Europea y la OACI.

3.2 *Falta de liquidez*

En el segundo trimestre de 2020, los ingresos de las aerolíneas cayeron en término medio un 79 %. Incluso después de descontar los costes variables, las aerolíneas sufrieron una disminución del nivel de liquidez de 60 000 millones de dólares estadounidenses en este período. El reembolso de los billetes ya vendidos fue el principal factor para dichos problemas de liquidez (el cálculo es diferente para las aerolíneas de bajo coste, las cuales presentan menores costes operativos pero una mayor dependencia de los billetes vendidos anticipadamente).

Sin embargo, los consumidores también se ven afectados por la crisis del coronavirus; en varios Estados miembros se han iniciado litigios por parte de consumidores que reclaman el reembolso de billetes ya pagados, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento (CE) n.º 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo ([4]). Se requiere una resolución transparente y realista de estos casos y de reclamaciones posteriores en un plazo factible.

Al salir de la crisis del coronavirus, el sector del transporte aéreo estará, por lo tanto, muy endeudado (aunque los gobiernos de todo el mundo han proporcionado hasta ahora ayudas estatales por un valor aproximado de 123 000 millones de USD para mantener operativas a las aerolíneas, solo se han proporcionado 11 000 millones de USD como capital, correspondiendo los importes restantes a pasivos que las aerolíneas tendrán que reembolsar). Por otra parte, las ayudas estatales concedidas a las compañías aéreas europeas varían significativamente en cuanto a su forma y volumen entre los Estados miembros.

Diversas aerolíneas que operan internacionalmente han entrado en quiebra (por ejemplo, Avianca, LATAM y South African Airways).

Algunos pagos a proveedores de servicios de navegación aérea (ANSP) se han aplazado, lo que alivia la presión sobre la liquidez de las compañías aéreas, pero crea una importante brecha de ingresos para los ANSP. Es necesario encontrar una solución que permita a los proveedores de servicios de navegación aérea seguir prestando servicios esenciales de manera viable, y que no conlleve un aumento de los cargos para las compañías aéreas en una fecha posterior, cuando se estén recuperando. Del mismo modo, los aeropuertos, las operaciones de carga, así como la asistencia en tierra, el *catering* y otros proveedores de servicios se han visto gravemente afectados por la crisis y, por tanto, también pueden necesitar apoyo adicional.

3.3 *Un enfoque coordinado para asegurar la recuperación a corto plazo*

La Comisión ha emitido una Comunicación en referencia al sector del transporte y recomienda:

— una estrategia general de recuperación para 2020 y el período posterior;

— un enfoque común para restaurar la libre circulación y retirar las restricciones en las fronteras internas de la UE de forma gradual y coordinada;

([3]) Véase https://staging.corporatedtravelcommunity.com/european-capacity-may-have-grown-in-jun-2020-but-a-european-aviation-body-warns-that-the-recovery-in-passenger-traffic-is-proceedimg-at-a-slower-pace-than-it-had-projected/

([4]) DO L 46 de 17.2.2004, p. 1.

— un marco para apoyar el restablecimiento gradual del transporte, garantizando la seguridad de los pasajeros y del personal;

— presentar los bonos de viaje como una alternativa atractiva al reembolso en efectivo para los consumidores;

— criterios para reanudar las actividades turísticas de forma segura y progresiva, así como para el desarrollo de protocolos sanitarios en establecimientos de hostelería, como los hoteles.

Estas recomendaciones no son de carácter vinculante, pero ofrecen un esquema de qué Estados miembros podrían beneficiarse de dicha aproximación a las medidas correspondientes.

En la primavera de 2020, la Comisión emitió una Comunicación sobre el Marco Temporal de Ayudas Estatales. El marco permite a los Estados miembros compensar a las empresas por pérdidas financieras extraordinarias y mantener los puestos de trabajo y los niveles de empleo. Por otra parte, la Comisión estableció excepciones temporales en materia de asignación de franjas horarias ([5]) y de licencias de asistencia en tierra. Es importante y urgente evaluar si una nueva prolongación de estas medidas contribuiría a la estabilidad de la planificación de las empresas afectadas y, en caso afirmativo, poner en marcha las medidas reglamentarias necesarias lo antes posible.

El CESE expresa su profunda preocupación por la incapacidad de los Estados miembros de la Unión Europea para aplicar enfoques coherentes y de base científica a las restricciones a los viajes. A pesar de los reiterados llamamientos de la industria en favor de un enfoque basado en la ciencia, armonizado y coordinado respecto a las nuevas restricciones, han surgido diversos enfoques nacionales. Algunas de estas medidas nacionales unilaterales son contrarias a las orientaciones de los expertos y dañan aún más la confianza de los consumidores. El CESE insta a la Comisión a que garantice una reanudación segura y transparente del tráfico aéreo en Europa. Los Estados miembros deben procurar armonizar sus aperturas graduales de fronteras, en consonancia con las recomendaciones de la Comisión.

4. **Observaciones específicas sobre los requisitos para una recuperación sostenible.**

4.1 *La crisis como oportunidad para una reevaluación del papel estratégico de la aviación para Europa* ([6])

La crisis del coronavirus ha cambiado la relación entre las partes interesadas de la cadena de valor de la aviación. Teniendo en cuenta el nuevo volumen de mercado y su estructura, las partes interesadas de la aviación deben implicarse en el desarrollo de mecanismos que sean adecuados para el mercado del transporte aéreo después del coronavirus.

Además, la Comisión tendrá que revaluar su política de ayudas estatales ante el cambio de las realidades geopolíticas. Los centros de operaciones internacionales situados en las proximidades de la UE, como Estambul, Londres-Heathrow y el Golfo, podrían desviar el tráfico aéreo y socavar la conectividad de la UE en ausencia de una política de aviación de la UE coherente y convincente destinada a promover la competitividad de la Unión y la igualdad de condiciones, preservando al mismo tiempo puestos de trabajo de alta calidad en Europa. Por ello, será necesario evaluar sistemáticamente el grado de la ayuda estatal en los países fuera de la Unión (pueden ser préstamos, subvenciones salariales, garantías de préstamos, financiación a través de los fondos propios, impuestos de sociedades, financiación de rutas o inyecciones de liquidez). Esto exigirá, además, una aplicación rigurosa del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo ([7]) para evitar absorciones e inversiones hostiles en las compañías aéreas de la UE por parte de terceros países, garantizando así que la economía europea mantenga su competitividad a escala internacional sobre la base de la calidad y el precio y basándose en la conectividad proporcionada por su sector de la aviación (Astra, una pequeña aerolínea griega, se encontraba en negociaciones con inversores chinos).

4.2 *Mantener la competitividad*

4.2.1 El sector del transporte aéreo no podrá volver a la situación de normalidad existente antes del estallido de la crisis del coronavirus (según las distintas hipótesis, la recuperación se dará de aquí a 2022 o a 2025) porque la magnitud de dicha crisis tendrá efectos estructurales en el mercado. Para asegurar la estabilidad de planificación en inversores y consumidores, los Acuerdos europeos sobre Servicios Aéreos (ASA) con países fuera de la Unión deberían ser empleados para supervisar conjuntamente el grado de ayuda estatal otorgado durante la crisis del coronavirus con el objetivo de detectar y solucionar tendencias distorsionadoras. El acceso al mercado debería desempeñar un papel importante a la hora de determinar el nivel de ayuda estatal en este contexto. Deberían tomarse medidas de represalia en caso de que un país fuera de la Unión rechace corregir la cuestión de las ayudas. La divergencia en las normas medioambientales y sociales entre transportistas de la UE y de terceros países deben abordarse en estos ASA.

4.2.2 Una capacidad excesiva en el mercado junto con un declive previsible del poder adquisitivo durante la recesión mundial que se avecina podrían incluso requerir cambios temporales o estructurales en los ASA, con el objetivo de salvaguardar la reciprocidad durante el período de recuperación.

([5]) Dictamen TEN/711 del CESE — Asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios, pendiente de publicación en el DO.
([6]) DO C 13 de 15.1.2016, p.169.
([7]) DO L 293 de 31.10.2008, p. 3.

4.2.3 En caso de que no se acuerden soluciones por medio de negociaciones, la Comisión podría, y debería, iniciar procedimientos unilaterales contra países de fuera de la Unión y sus aerolíneas [el Reglamento (UE) 2019/712 del Parlamento Europeo y del Consejo ([8]) ofrece la opción de incoar procedimientos].

4.2.4 Un problema especialmente delicado lo constituye la tensión entre las restricciones de liquidez de los pasajeros que reclaman un reembolso de los billetes ya pagados y las restricciones de liquidez de las aerolíneas, muchas de las cuales entrarían en quiebra si se efectuaran realmente todos los reembolsos. La próxima revisión del Reglamento 261 de la UE deberá esclarecer las reglas, de manera que se llegue a una solución que beneficie a ambas partes, tanto a los pasajeros como a las aerolíneas (se consideran diversas posibilidades como, por ejemplo, un bono de duración limitada y asegurado por el Estado: en caso de que la aerolínea entre en quiebra antes de la caducidad del bono o en caso de que la aerolínea no pueda ofrecer dicho vuelo, el pasajero recibirá el reembolso y la aerolínea ganará más tiempo para poder hacer uso de sus reservas de efectivo).

4.2.5 El CESE considera que el estado actual del sector es tan grave que deberían suspenderse durante la fase de recuperación aquellas iniciativas reguladoras que se alejen de la instauración de un sector europeo de la aviación competitivo a escala global.

En este contexto, el CESE reitera las prioridades que la Comisión debe perseguir para recuperar y mantener la competitividad europea, garantizando al mismo tiempo el nivel necesario de protección social ([9]).

4.3 *El diálogo como pilar fundamental para la recuperación*

La crisis actual ha generado en todo el ecosistema de la aviación y entre sus trabajadores una angustia existencial, independientemente de la eficiencia de los servicios ofrecidos. Es crucial encontrar un equilibrio adecuado entre las consideraciones empresariales y sociales, de manera que se asegure la creación de empleo de calidad sostenible en el futuro.

No se trata solo de una cuestión de política y principios, sino de una cuestión que exige una consideración inmediata: algunas prácticas del mercado como los vuelos a la carta, los falsos autónomos, la falta de protección social en caso de licitación o pérdida parcial de actividades, o la rescisión de contratos con empleados solo para volver a contratar al mismo personal con salarios significativamente más bajos son inaceptables ([10]).

El diálogo social también será necesario durante el inevitable redimensionamiento en la mayoría de las empresas y, por tanto, debe fomentarse a escala europea, nacional y de la empresa. Esto no excluye que las instituciones de la UE y los Estados miembros asuman sus responsabilidades en el ámbito social.

4.4 *Garantizar la sostenibilidad del ecosistema de la aviación*

4.4.1 El CESE menciona el acuerdo del sector de la aviación mundial sobre las medidas para contener las emisiones de CO_2 tanto a nivel mundial ([11]) como de la UE ([12]). Por tanto, cualquier medida adicional de la UE debe verse en un contexto competitivo: el desvío de tráfico aéreo desde aerolíneas europeas hacia competidores fuera de la UE, por ejemplo, no tendría efectos positivos en la sostenibilidad.

El CESE cree que la sostenibilidad debe ser evaluada dentro de un nuevo contexto post coronavirus. Es preciso evaluar el efecto de las medidas sobre la capacidad de las aerolíneas de la UE para recuperarse de manera sostenible tras la crisis del coronavirus y seguir siendo competitivas.

Al igual que todos los demás sectores, el CESE subraya que la aviación debe atenerse a los objetivos a largo plazo del Pacto Verde. El CESE insta a la Comisión a coordinar sus acciones a escala mundial, en particular en la Organización de Aviación Civil Internacional. El CESE aboga por una mayor expansión de una red ferroviaria de alta velocidad en Europa, con conexiones directas con los centros de distribución de tráfico aéreo.

El CESE acoge con satisfacción que el Plan de recuperación para Europa ofrezca una inversión en sectores orientados hacia el futuro. A juicio del CESE, este debería incluir inversiones estratégicas en tecnología interoperable de vanguardia para todos los sectores de la aviación. Además, es necesario promocionar activamente los mercados de combustibles de aviación sostenibles, así como las tecnologías sostenibles y los mercados de datos. Los combustibles líquidos no fósiles tienen un gran potencial para lograr una aviación con bajas emisiones de carbono. Siguen siendo necesarios una investigación y un desarrollo significativos para suministrar estos combustibles a costes razonables.

([8]) DO L 123 de 10.5.2019, p. 4.
([9]) DO C 13 de 15.1.2016, p.110.
([10]) Véase la nota 8 a pie de página.
([11]) CORSIA (*Carbon Offset and Reduction Scheme for International Aviation* o Plan de compensación y reducción del carbono para la aviación internacional).
([12]) DO C 133 de 9.5.2013, p.30.

El CESE acoge con satisfacción las diversas iniciativas de financiación de estos combustibles alternativos (power-to-x, synfuel) en el marco del actual instrumento de financiación de la investigación de la UE (Horizonte 2020) y anima a la Comisión a intensificar estos esfuerzos para el próximo Programa Marco de Investigación e Innovación (entre otros instrumentos de financiación, Horizonte Europa).

4.4.2 No obstante, el CESE insiste en que la financiación de las nuevas tecnologías y las medidas diseñadas para reforzar la sostenibilidad, la resiliencia y la escalabilidad del ecosistema de la aviación deben ser elementos integrales de una hoja de ruta global para la aviación, que debe aplicarse con el objetivo de proporcionar el apoyo necesario para la recuperación de la cadena de valor de la aviación europea.

Bruselas, 16 de septiembre de 2020.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La UE y África – Hacer realidad una asociación para el desarrollo en condiciones de igualdad basada en la sostenibilidad y los valores comunes»

(Dictamen de iniciativa)

(2020/C 429/15)

Ponentes: **Dimitris DIMITRIADIS (EL-I)**
Dilyana SLAVOVA (BG-III)
Thomas WAGNSONNER (AT-II)

Decisión del Pleno	20.2.2020
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	24.2.2020
Aprobado en el pleno	16.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación	216/1/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. En un mundo en rápida evolución, con problemas importantes, pero también nuevas oportunidades, Europa tiene la obligación de utilizar su legado multicultural, institucional y socioeconómico para hacer posible el desarrollo sostenible mundial. Los retos a los que se enfrentan los países en desarrollo de África son muy complejos, y debemos abordarlos con un enfoque sensible y multidimensional. No podemos limitarnos a proporcionar un asesoramiento bienintencionado; también es necesaria la aportación de medios financieros masivos por parte de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros para invertir en África y así alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Este debe ser el principal objetivo de las asociaciones internacionales de la UE, y el respeto de **los derechos humanos universales, que son valores comunes esenciales, ha de ser el fundamento de cualquier compromiso político en el seno de una asociación para el desarrollo en pie de igualdad con África.**

1.2. En consonancia con el nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo de la UE, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) aboga por promover una vida digna y buenas perspectivas, crear una clase media y apoyar las asociaciones igualitarias mediante el fortalecimiento de estructuras democráticas sociales y liberales sostenibles en África, con arreglo a los derechos humanos universales ([1]), donde se incluyen los derechos laborales fundamentales (Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que incluye las normas laborales básicas, y la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social), la libertad de empresa y el derecho a un medio ambiente saludable, así como los ODS. El CESE acoge con satisfacción la Comunicación conjunta Hacia una estrategia global con África ([2]) y trata de contribuir a la mejora de la nueva estrategia global de la UE con África.

1.3. La situación actual revela desafíos críticos, pero también presenta perspectivas prometedoras para la cooperación entre la Unión Europea y África en materia de desarrollo. Se encuentran en África muchas de las veinte economías de más rápido crecimiento del mundo. Hacia el 2035, contará con la mayor fuerza de trabajo potencial. Es necesario que ambas partes establezcan una asociación de comercio e inversión de alto nivel, basada en los derechos humanos universales y la sostenibilidad, y debe centrarse la atención en el desarrollo en lugar de destinar los fondos de desarrollo a la seguridad de las fronteras.

([1]) Según se estipula en los nueve pactos y convenciones fundamentales de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos
([2]) JOIN(2020) 4 final.

1.4. El CESE acoge con satisfacción la Zona de Libre Comercio Continental Africana (ZLCCA), ya que fortalece el comercio dentro del continente, disminuye las dependencias y se aleja de un enfoque basado únicamente en las exportaciones al extranjero. Podría ser un primer paso esencial hacia una zona de libre comercio entre la UE y África. El CESE reitera el importante papel de la sociedad civil organizada en el acuerdo post-Cotonú.

1.5. **La inversión a largo plazo en infraestructuras intraafricanas** para fomentar las cadenas de valor regionales y una economía local sostenible tiene sentido desde el punto de vista económico, es ecológicamente sostenible y crea capacidades de producción que incluyen puestos de trabajo locales de calidad. Un enfoque orientado únicamente a las exportaciones al extranjero es insostenible. En particular, la colaboración económica intercontinental debería favorecer la producción local en África, cuyos principales sectores deberían ser la agricultura sostenible, la energía y la economía circular, así como los sectores tradicionales relacionados con las materias primas y la construcción, que aún deben ser reformados en consonancia con los ODS. Los fondos públicos no se utilizarán necesariamente para inversiones privadas en África, en detrimento de la cooperación para el desarrollo convencional. Por lo tanto, son del todo vitales los sistemas de vigilancia, control y evaluación en los que participa intensamente la sociedad civil organizada.

1.6. La sociedad civil, las asociaciones sociales, las economías de mercado social y los sistemas del estado de bienestar deberían ser modelos exitosos para apoyar el desarrollo sostenible en África, aunque adaptados a la cultura y las circunstancias socioeconómicas locales. Las prioridades para apoyar a los países africanos no solo deberían tener en cuenta el comercio y la inversión, sino también, y en particular, la política fiscal, la migración, el desarrollo, el medio ambiente, la educación, la salud y las condiciones de trabajo y de vida. Lo anterior cobra aún más importancia a la luz de la actual crisis de la COVID-19 (coronavirus), con la que África sufrirá inmensamente.

1.7. Se debería construir una infraestructura con garantía de calidad para que los productos africanos puedan cumplir las normas de sus mercados destinatarios. Se debería procurar que se respetaran las leyes que cumplen los ODS. Asimismo, los sistemas de diligencia debida en materia de derechos humanos, incluidas las normas de la UE, serían muy útiles ([3]).

1.8. Erasmus+ debería ampliarse para reforzar la cooperación entre la UE y África. La asociación para el desarrollo entre la UE y África debe apoyar con más firmeza la creación de sistemas locales de educación pública, desde la pedagogía infantil hasta el nivel universitario pasando por la educación y formación vocacionales, incluidos la formación profesional y los sistemas de aprendizaje permanente. Deberá evitarse la «fuga de cerebros» de África a la UE. En particular, la integración de la perspectiva de género y el empoderamiento de las mujeres desempeñan un papel fundamental en la consecución del desarrollo sostenible.

1.9. El empoderamiento de las mujeres en África es una prioridad para el CESE, que insta a las instituciones y a la sociedad civil a trabajar en favor de la plena igualdad de género en los distintos niveles sociales y económicos y de manera activa y permanente.

1.10. Revertir la migración es en muchos aspectos una cuestión crítica. Únicamente el desarrollo económico, medioambiental y social contrarrestará las causas de la migración involuntaria.

1.11. Una Corporación Financiera Internacional de la Diáspora Africana podría ser una plataforma ideal para canalizar las inversiones, regida por organismos africanos y utilizada para las necesidades de África. También podría ser una opción para los inversores de la UE.

1.12. África experimentó un enorme crecimiento en el último decenio, lo que llevó a predecir que la demanda de energía del continente se duplicará de aquí a 2050 y que los índices de pobreza seguirán siendo obstinadamente altos. Así se perpetuarían, por no decir exacerbarían, los problemas de sostenibilidad en lo que respecta a los aspectos medioambientales y socioeconómicos.

1.13. No obstante, podrían surgir oportunidades: i) los países africanos pueden desempeñar un papel destacado en la conversión de la energía solar en electricidad mediante la tecnología solar fotovoltaica, lo cual también puede dar lugar a la producción en gran escala de combustibles sintéticos; ii) las posibilidades concretas de proyectos, actividades empresariales y políticas conjuntas podrían crear un nuevo enfoque socioecológico de economía de mercado.

1.14. Se debería prestar apoyo a las industrias agrícolas y alimentarias de África para mejorar los cultivos, reducir las pérdidas de las cosechas y mejorar las normas de calidad. Otros objetivos del sector agroalimentario son el desarrollo de nuevos métodos de comercialización y producción, la promoción de la autoorganización cooperativa entre los agricultores, la seguridad alimentaria y el aumento del comercio a lo largo de toda la cadena de valor. El CESE se opone especialmente al «acaparamiento de tierras» en África.

([3]) Estudio del PE *Access to legal remedies for victims of corporate human rights abuses in third countries*, Bruselas (2019).

1.15. La UE y las partes interesadas africanas deberían colaborar para que el Pacto Verde se convierta en una realidad, a fin de salvar el planeta y crear una vida digna para todos. Con la participación institucionalizada de la sociedad civil organizada, podríamos practicar fácilmente la autorreflexión y evitar los errores del pasado por nuevos medios. El desarrollo sostenible solo puede lograrse si se origina y se impulsa desde el propio país.

1.16. La adopción de un enfoque basado en los derechos humanos universales, el desarrollo de estructuras de gobernanza democrática, la mejora de la gobernanza económica y financiera mediante la gestión transparente de las finanzas públicas y la creación de un sistema creíble de lucha contra la corrupción basado en un poder judicial independiente contribuyen al establecimiento de socios fuertes, autónomos y estables en el ámbito de los negocios y del desarrollo.

2. **Contexto y puntos principales del dictamen**

2.1. La UE27 es el mayor socio comercial y de inversión de África. El CESE acoge con satisfacción la Comunicación conjunta Hacia una estrategia global con África ([4]), que propone asociaciones relacionadas con la transición verde y el acceso a la energía, la transformación digital, el crecimiento sostenible y el empleo, y la paz y la gobernanza.

2.2. Cincuenta y dos países africanos han suscrito algún tipo de acuerdo comercial con la UE. Existen acuerdos de asociación con cuatro países del África septentrional, y se están llevando a cabo negociaciones sobre una zona de libre comercio profunda y amplia (ZLCPA) con Marruecos y Túnez. La UE ha negociado cinco acuerdos de asociación económica (AAE) con organizaciones regionales africanas. Se basan en el Acuerdo de Cotonú y su objetivo de mejorar las relaciones comerciales entre la UE y los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) de acuerdo con las normas de la OMC.

2.3. El CESE reitera su enfoque: desea garantizar una vida digna y buenas perspectivas para todos, crear una clase media (teniendo en cuenta la correlación entre migración e ingresos) y apoyar las asociaciones en pie de igualdad mediante el fortalecimiento de estructuras democráticas sociales y liberales sostenibles. Sin embargo, deberán respetarse las tradiciones y las mejores prácticas locales preexistentes. El CESE ha defendido una política de desarrollo que cree buenas perspectivas, estructuras y oportunidades económicas para todos en África.

2.4. Las inversiones procedentes de fuera de África aumentan constantemente. Por ejemplo, China está invirtiendo en el marco de su Foro para la Cooperación entre China y África (FOCAC) y de la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Otras iniciativas de menor envergadura son la Estación de la Asociación con África de los Estados Unidos y la Cumbre Rusia-África de 2019.

2.5. Los derechos humanos universales, incluidos **los derechos laborales fundamentales, la libertad de empresa, el derecho a un medio ambiente saludable** y el **estado de derecho** son **valores comunes** esenciales. Junto con los ODS, constituyen una norma mínima acordada internacionalmente para los programas de desarrollo, y son la base de una asociación para el desarrollo en pie de igualdad.

2.6. Estos valores son conformes con el nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo, que también trata de tener en cuenta las repercusiones en el desarrollo de otras políticas mediante la coherencia de las políticas para el desarrollo.

2.7. En el presente dictamen se identifican los aspectos críticos para una asociación seria para el desarrollo en condiciones de igualdad y se analizan la situación actual y los desafíos con respecto a las relaciones entre la UE y África.

3. **Desafíos actuales**

Una vida digna, la responsabilidad ecológica y las buenas perspectivas son cruciales para nuestra supervivencia. Tenemos que hacer frente al cambio climático y pensar de forma más responsable y cooperativa. El enfoque tradicional de la política industrial y del crecimiento es un modelo de desarrollo anticuado que destruirá el planeta e incurrirá en costes sociales masivos. Especialmente en África, no solo es necesario sacar a la gente de la pobreza extrema, sino que también lo es que hacer la gente pueda tener una participación activa en la sociedad (vivienda, alimentación, salud, educación). En el Informe de Riesgos Globales 2017 del Foro Económico Mundial se subrayó el problema de la desigualdad mundial como el mayor impulsor de los riesgos asociados a los recientes desafíos en materia de políticas. Las mujeres y los grupos vulnerables se ven aún más afectados y excluidos de la participación en la sociedad cuando hay falta de oportunidades.

([4]) JOIN(2020) 4 final.

3.1. *Aspectos económicos*

3.1.1. Muchas de las 20 economías de más rápido crecimiento del mundo se encuentran en África y, de aquí a 2035, África contará con la mayor fuerza de trabajo potencial. Es en este continente donde están surgiendo los mercados mundiales, los clientes y los empleados del futuro. Por lo tanto, la mayoría de los actuales desafíos mundiales solo puede abordarse junto con socios africanos fuertes. Se necesita una asociación de comercio e inversión en pie de igualdad, basada en los derechos humanos universales y la sostenibilidad. Se necesitan 600 000 millones de euros anuales para lograr los ODS en África ([5]). Por lo tanto, el CESE reconoce la necesidad masiva de inversión privada.

3.1.2. La política comercial debería considerar la coherencia para el desarrollo, en particular en lo que respecta a los aranceles, las adquisiciones y los impuestos; debería tener en cuenta las asimetrías existentes, especialmente en lo que respecta a los AAE ([6]); debería apoyar la integración regional, debería incluir secciones sobre la sostenibilidad que sean vinculantes y sancionables, y debería modificar la protección de las inversiones de manera que se respeten todos los derechos humanos universales.

3.1.3. El CESE acoge con satisfacción la ZLCCA, ya que fortalece el comercio dentro del continente, disminuye las dependencias y se aleja de un enfoque basado únicamente en las exportaciones al extranjero. Favorece una zona de libre comercio entre la UE y la Unión Africana (UA) en el marco de un acuerdo único, que habrá de tener en cuenta la diversidad y los puntos fuertes económicos de cada uno de los Estados africanos.

3.1.4. Cada vez más, los fondos tradicionalmente destinados al desarrollo se utilizan para impulsar las inversiones privadas, lo que no debe ir en detrimento de la cooperación para el desarrollo tradicional. Los denominados «bonos verdes», que se orientan específicamente a proyectos sostenibles, podrían ser una buena forma de canalizar las inversiones privadas en África. Todas las inversiones, públicas o privadas, deben ser absolutamente supervisadas, comprobadas y evaluadas con la participación de las organizaciones de la sociedad civil para garantizar que se utilicen con miras a alcanzar los ODS y los objetivos de desarrollo y que cumplan los derechos humanos universales. Al mismo tiempo, el CESE ha observado que los fondos europeos de desarrollo se han utilizado para aliviar las malas condiciones de trabajo en África ([7]).

3.1.5. La agricultura es un sector económico importante en África (más del 60 % de los africanos trabaja en la agricultura, sobre todo en la pequeña agricultura de subsistencia). En las economías industrializadas y emergentes, hay una competición por asegurar la tierra cultivable en África ([8]). La falta de registros oficiales o exactos facilita la apropiación de tierras e impide que los jóvenes africanos accedan a las tierras de cultivo. La mayoría de las inversiones en tierras en todo el mundo se realiza en África, incluidas las inversiones a gran escala de la UE. Los expertos en desarrollo advierten que en la sabana de Guinea hasta 4 millones de kilómetros cuadrados de tierras cultivables se están convirtiendo en el blanco los intereses agrícolas internacionales (incluidos los europeos) ([9]). La producción mundial de alimentos debe aumentar en un 70 % de aquí a 2050 ([10]), lo que exigirá un incremento del 97 % en los países en desarrollo, al tiempo que las tierras cultivables se utilizan cada vez más para producir ecocombustibles e ingredientes para la industria química. La seguridad alimentaria es aún más importante debido al impacto de la pandemia de la COVID-19.

3.2. *Aspectos sociales*

3.2.1. Los conceptos de sociedad civil, asociaciones sociales y economía social de mercado han funcionado muy bien en Europa.

3.2.2. Los proyectos del Banco Europeo de Inversiones (BEI) parecen cumplir objetivos de sostenibilidad más amplios y utilizar un mejor enfoque de desarrollo. Sin embargo, el PE, la CE y las OSC han expresado su preocupación por las operaciones del BEI. Han hecho hincapié en la necesidad de mejorar la diligencia debida en materia de derechos humanos en sus operaciones. Esto es de suma importancia si se quiere ofrecer un apoyo creíble ([11]).

([5]) Ministerio de Desarrollo de Alemania, *Afrika und Europa — Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft*, (2017).

([6]) En *The Economic and social effects of the Economic Partnership Agreements on selected African Countries*, 2018, la Fundación Austríaca para la Investigación del Desarrollo detecta efectos perjudiciales de los AAE en la CEDEAO, ya que la reducción de aranceles podrá costar miles de millones a nuestros países socios, ingresos públicos perdidos para el desarrollo sostenible; (DO C 97 de 24.3.2020, p. 18, punto 5.5).

([7]) Basado en un informe oral de Jaroslaw Mulewicz, miembro del CESE, tras una visita durante una misión del CESE al parque industrial de Bole Lemi en Etiopía, donde tienen la sede empresas textiles asiáticas. Sin embargo, el Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África (FFUE para África) tiene que promover condiciones de empleo sostenibles y aceptables (lo que ha hecho con resultados dispares hasta ahora).

([8]) Agencia alemana del Medio Ambiente, *Globale Landflächen und Biomasse*, (2013).

([9]) Gebauer, Trojanow, *Hilfe? Hilfe! — Wege aus der globalen Krise*, (2018).

([10]) Véase la nota a pie de página 8.

([11]) Resolución del PE de 17 enero de 2019 (2018/2151(INI)); documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2019) 333 final

3.2.3. Las disposiciones que permiten a los europeos impugnar las leyes que cumplen los ODS dañan nuestra credibilidad:

— el trabajo digno incluye un salario digno; oponerse a ello no está en consonancia con el enfoque de desarrollo que debemos adoptar (véase el caso Veolia vs Egipto);

— las inversiones de la UE deben protegerse, pero tenemos que salvaguardar las leyes laborales, el medio ambiente y la protección del consumidor.

3.2.4. Nuestra asociación para el desarrollo debe apoyar con más firmeza la creación de sistemas locales de educación pública, desde la pedagogía infantil hasta el nivel universitario. Debería prestarse especial atención a la formación vocacional, incluidos la formación profesional y los sistemas de aprendizaje permanente. La experiencia de Europa puede ser útil para desarrollar sistemas educativos en África.

3.2.5. El coste del comercio en África suele ser muy elevado y muchos países no cumplen todavía las normas internacionales de calidad, seguridad y ecología. Se debería construir una infraestructura con garantía de calidad para apoyar a los productos africanos en el cumplimiento de las normas de sus mercados destinatarios, también en África. En particular, el apoyo a los países africanos debería orientarse a las condiciones medioambientales, sanitarias y laborales y a las estructuras de protección.

3.2.6. Los sistemas europeos del estado de bienestar se han desarrollado con éxito sobre la base de la solidaridad y el arraigo de valores fundamentales compartidos por todos los principales movimientos políticos. Los sistemas de seguridad social, los modelos cooperativos y los servicios públicos han permitido a la población obtener riqueza y canalizar las fuerzas del mercado no solo para reducir la pobreza y estimular el crecimiento económico, sino también para promover las democracias participativas.

3.2.7. Lo anterior cobra aún más importancia considerando los desafíos de la crisis de la COVID-19, con la que África sufrirá inmensamente. Según datos de las Naciones Unidas, África soporta el 24 % de la carga mundial de enfermedades, siendo la malaria especialmente problemática, pero solo cuenta con el 3 % de los trabajadores sanitarios del mundo. Es bien sabido que los países que forman a los trabajadores sanitarios sufren pérdidas financieras cuando estos profesionales emigran a los países industrializados ([12]).

3.2.8. Únicamente el desarrollo económico, medioambiental y social contrarrestará las causas de la migración involuntaria. Debemos incluir los derechos humanos universales en nuestras políticas para fomentar en África el tipo de sociedades que muchos emigrantes africanos buscan en la UE debido a la falta de perspectivas en su país.

3.2.9. Revertir la migración es una cuestión fundamental. Por ejemplo, el CESE desea destacar los informes ([13]) sobre la fuga de cerebros de Túnez, donde los responsables de la formulación de políticas tienen que hacer frente al hecho de que alrededor de un tercio de los expertos en tecnologías de la información —formados con la ayuda de fondos de la UE— emigran para trabajar en la UE.

3.3. *Aspectos de sostenibilidad*

3.3.1. La economía africana ha crecido con fuerza en el último decenio y la mejora de las condiciones de vida ha sido significativa, pero las tasas de pobreza se han mantenido obstinadamente altas. Con su limitada diversificación económica, las persistentes desigualdades, el elevado desempleo y la degradación del medio ambiente, el continente todavía tiene que avanzar hacia una vía de desarrollo sostenible que pueda lograr una vida digna para todos.

3.3.2. Se prevé que la demanda de energía en África se duplique de aquí a 2050. Este aumento de las necesidades debería cubrirse ampliando el uso de las energías renovables. La realización de la transición energética de los combustibles fósiles a las fuentes de energía renovables es esencial para mitigar el cambio climático. Los países africanos pueden desempeñar un papel destacado en la conversión de la energía solar en electricidad mediante la tecnología solar fotovoltaica (FV). Además de proporcionar energía eléctrica para uso local, los grandes parques fotovoltaicos también pueden dar lugar a la producción de combustibles electrónicos ([14]). La población local debe poder participar en los beneficios. El metanol y otros combustibles sintéticos parecen ser alternativas a los combustibles fósiles para la aviación, pero también podrían prolongar el uso de motores de combustión interna en los vehículos de transporte por carretera.

([12]) Kingsley Ighobor in Africa Renewal, Dec 2016 — Mar 2017, *Diagnosing Africa's medical brain drain*.

([13]) Informe oral de Kais Sellami, director general de Discovery Informatique, en la Conferencia Euromed de Barcelona en octubre de 2019

([14]) COM(2018) 773 — Un planeta limpio para todos — La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra

4. **Recomendaciones políticas**

4.1. *Aspectos generales*

4.1.1. Una relación de desarrollo justa y equitativa con los Estados africanos debería promover el trabajo digno y mantener los servicios públicos. En particular, la política comercial debe garantizar el pleno respeto de los derechos humanos universales, el medio ambiente y el derecho a una vida digna. También debe tener en cuenta las necesidades de los países menos desarrollados. Un acuerdo para la era post-Cotonú solo será una gran oportunidad si crea puestos de trabajo de calidad, impulsa el crecimiento sostenible y garantiza la inclusión de la sociedad civil organizada. Destacados expertos en política de desarrollo sostienen que el regionalismo democrático debería guiar la política de desarrollo de la UE, con especial relevancia para África y sus sociedades, debido a las circunstancias especiales locales ([15]).

4.1.2. Las asociaciones contemporáneas y progresistas deberían reflejar la demanda de una nueva forma de cooperación entre los países industrializados y los países en desarrollo. En particular, el establecimiento de estas asociaciones de reforma requerirá un mejor entorno general para las actividades del sector privado y la creación de más puestos de trabajo de calidad con unos ingresos adecuados para que la población joven de África pueda tener una vida digna. Esto es esencial para limitar el deseo de los jóvenes de emigrar del continente africano en busca de un futuro mejor ([16]). A este respecto, el CESE toma nota de sus contactos y de su apoyo a la democratización de Túnez. El profundo y amplio Acuerdo de Libre Comercio, cuyas negociaciones están en curso, debe considerar la posibilidad de preservar los logros alcanzados, asegurándose de que la economía tunecina pueda ofrecer a su población oportunidades y perspectivas.

4.1.3. Para reforzar y apoyar las reformas necesarias en África podría crearse un grupo de reflexión, centrado en la participación de la sociedad civil, las reformas económicas y estructurales deliberadas y los ODS. Podría fomentar el desarrollo de conocimientos y competencias en África y facilitar el intercambio entre la sociedad civil de África y Europa.

4.2. *Desarrollo económico*

4.2.1. En lo que respecta al Pacto Verde Europeo, la innovación y la transformación social y ecológica deberían ser los impulsores del desarrollo económico. La atención debe centrarse en una distribución justa de la riqueza y en la creación de estructuras del estado de bienestar. Las prioridades no solo deberían tener en cuenta el comercio y la inversión, sino también la cooperación internacional en otros asuntos; p. ej., la política fiscal, la migración, el desarrollo, el medio ambiente, la educación, el trabajo y las condiciones de vida y de salud (especialmente después de la COVID-19). La participación de la sociedad civil organizada será decisiva a este respecto.

4.2.2. Es necesario invertir a largo plazo en infraestructura intraafricana (en contraposición a la infraestructura para facilitar las exportaciones al extranjero) con el fin de fomentar las cadenas de valor regionales y una economía local sostenible. Tiene sentido desde el punto de vista económico, es ecológicamente sostenible y crea capacidades de producción, incluidos puestos de trabajo locales de calidad. El paradigma basado en las exportaciones al extranjero sigue siendo relevante en África, ya que las materias primas tienen una importancia estratégica para las grandes economías (incluidas la UE y los Estados miembros). La inversión de la UE debe adoptar otro enfoque basado en una asociación verdaderamente igualitaria para garantizar que todos se beneficien y, en particular, para fomentar el desarrollo sostenible en África.

4.2.3. Una Corporación Financiera Internacional de la Diáspora Africana podría coordinar la utilización de los recursos de la diáspora africana para el desarrollo inclusivo y la inversión en empresas y planes socialmente responsables ([17]) en el continente. Podría ser una plataforma ideal para canalizar las inversiones, regida por organismos africanos, utilizada para las preocupaciones de los africanos, y una opción para los inversores de la UE. La inversión necesaria para lograr los ODS en África supera considerablemente los ahorros anuales estimados de los migrantes africanos. Por lo tanto, deberían existir más formas de cooperación (empresarial) con la ayuda de las organizaciones de la diáspora.

4.2.4. Además de exportar materias primas para su procesamiento en otros lugares, se debería alentar y ayudar a los países africanos a establecer industrias nacionales sostenibles, de modo que los beneficios generados por dicho procesamiento permanezcan en el país. Los ingresos del sector extractivo deberían invertirse en infraestructura y servicios sociales y, de ese modo, beneficiar realmente a la población.

([15]) Como Werner Raza, director de la Fundación Austríaca para la Investigación del Desarrollo, en la conferencia: *A good life for all needs a different Globalisation*, marzo de 2020, Viena.

([16]) Los estudios muestran que un cierto nivel de salario mínimo disminuye las presiones migratorias; p. ej., Clemens, *Does Development Reduce Migration?* (2014).

([17]) GK Partners. (2019) *Strategic, Business and Operational Framework for an African Diaspora Finance Corporation*.

4.2.5. El fortalecimiento de la seguridad pública a fin de luchar contra el terrorismo debe seguir siendo una prioridad. Sin embargo, la seguridad fronteriza y el suministro de armas han de manejarse con mucho cuidado. El desarrollo debe ser el centro de atención y los fondos de desarrollo no deben destinarse a detener la migración involuntaria y armar a las fuerzas de seguridad: el creciente aspecto de «securitización», en la política de desarrollo está exacerbando potencialmente las causas fundamentales de la migración.

4.2.6. El CESE pide que la UE adopte normas sobre la debida diligencia en materia de derechos humanos ([18]). Anteriormente ha exigido a la UE la aplicación vinculante de la diligencia debida en materia de derechos humanos, en particular en las cadenas de valor internacionales por parte de la UE ([19]). Sobre la base de las medidas existentes y los conceptos del CESE (p. ej., una agencia de calificación), un sistema vinculante de diligencia debida sería muy útil para el desarrollo sostenible, en particular en África, y reforzaría los esfuerzos de la UE para crear una asociación destinada al desarrollo en condiciones de igualdad.

4.2.7. Los méritos del desarrollo de las pymes y de la cooperación entre las pymes de África y de la UE difícilmente pueden exagerarse. En su mayoría, las empresas multinacionales son capaces de gestionar los riesgos asociados a los proyectos empresariales en África. Para poder utilizar el potencial de las pymes en una asociación para el desarrollo en condiciones de igualdad, estas necesitan estructuras fiables y apoyo institucional. Las pymes proporcionan la mayoría de los puestos de trabajo en África. Habrá que mejorar y (cuando no existan) desarrollar los servicios financieros, en particular en régimen de cooperación, para satisfacer las necesidades de las pymes; p. ej., préstamos, préstamos en moneda local y gestión de riesgos.

4.2.8. La falta de personal cualificado es un obstáculo importante para las empresas de los países africanos. Por consiguiente, promover la formación vocacional es una cuestión de máxima prioridad.

4.2.9. «Dado que las cuestiones fiscales están vinculadas a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), lo correcto sería que las empresas pagaran impuestos donde se generan los beneficios a través de la creación de valor añadido durante los procesos de producción, la extracción de materias primas y otras actividades» ([20]). Este principio es de importancia fundamental para una asociación para el desarrollo en condiciones de igualdad. El CESE también ha defendido la realización de evaluaciones de impacto de los acuerdos bilaterales para evitar la doble imposición llevados a cabo por la UE si existe el riesgo de contrarrestar las políticas de desarrollo de la UE ([21]).

Además de la inversión privada, los ingresos fiscales también desempeñan un papel importante en la financiación del desarrollo sostenible. Los países africanos carecen de ingresos fiscales correspondientes al doble de la cantidad de toda la financiación para el desarrollo que reciben anualmente. Es esencial adoptar medidas contra la evasión de impuestos, para eliminar la corrupción y para realizar campañas para obtener más ingresos internos en los países africanos, combinadas con la formación de los funcionarios de las autoridades tributarias, los tribunales de auditoría y los ministerios de finanzas. Los paraísos fiscales, ya sea en los Estados africanos o en la UE, obstaculizan el desarrollo sostenible.

4.2.10. La infraestructura es necesaria para ayudar a las empresas a encontrar mecanismos de financiación y apoyo y a establecer contactos sobre el terreno. También es necesario que reciban asesoramiento en las etapas de planificación de los proyectos.

4.2.11. Se debería prestar apoyo a las industrias agrícola y alimentaria de los países africanos a fin de que se desarrollen procedimientos para mejorar los cultivos, se reduzcan las pérdidas de cosechas, se detenga la deforestación y se mejoren las normas de calidad. Además, el sector agroalimentario debería desarrollar nuevos métodos de comercialización, cultivos modernos y procesado, promover la autoorganización de los agricultores, especialmente en cooperativas, y aumentar el comercio a lo largo de toda la cadena de valor.

4.3. *Política social*

4.3.1. La inclusión de la sociedad civil, como las asociaciones sociales a nivel de empresa y sector, en la estructura institucional de los Estados europeos ha dado una ventaja a la UE. La sociedad civil organizada debería participar en gran medida en la asociación para el desarrollo en condiciones de igualdad, ya que esto creará estructuras estables para todas las actividades de la UE, especialmente para las empresas. De este modo, nuestros esfuerzos no solo se centrarían en los beneficios, sino también en el desarrollo sostenible en África, con el fin de crear asociaciones a largo plazo basadas en la confianza y la igualdad.

4.3.2. Erasmus+ debería ampliarse para reforzar la cooperación entre la UE y los países africanos. Las capacidades y conocimientos profesionales de los graduados africanos deben apoyar el desarrollo sostenible en sus países de origen. Deberá evitarse la «fuga de cerebros» de África a la UE. La educación es un paso importante para mejorar las condiciones, en particular, de las mujeres y los grupos vulnerables, y nuestro apoyo debería orientarse en consecuencia.

([18]) DO C 47 de 11.2.2020, p. 38, punto 1.5.3.
([19]) DO C 47 de 11.2.2020, p. 38 y DO C 97 de 24.3.2020, p. 9.
([20]) DO C 81 de 2.3.2018, p. 29, punto 1.9.
([21]) Ibíd. punto 1.7.

4.3.3. La COVID-19 engrandece aún más los desafíos. Actualmente, muchos sistemas sanitarios están desbordados. Tendremos que prestar un apoyo aún mayor a los Estados africanos para que puedan poner en marcha sistemas de atención sanitaria sólidos y preparados para afrontar retos como el de la COVID-19 a nivel biomédico y médico y social. La buena atención sanitaria no debe verse obstaculizada por una economía deficiente, la falta de gobernanza, la escasa accesibilidad o la falta de personal capacitado. Los estados de bienestar bien construidos en Europa han demostrado en gran medida su capacidad ante el desafío actual y podrían servir de modelo para mejorar los sistemas de atención sanitaria en África, en particular.

4.3.4. Las organizaciones de la diáspora africana en la UE deben participar en la creación de una asociación igualitaria entre la UE y los Estados africanos. Pueden ofrecer financiación y conocimientos especializados y pueden dejar claro que un enfoque basado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos fortalecerá las estructuras africanas necesarias para la estabilidad de las empresas, el compromiso social y un entorno saludable. Conocen la aplicación de los derechos humanos universales de la Unión Europea, para operar en los marcos de esta última, y podrían servir de puente para las actividades de la Unión en sus países de origen.

4.4. *Desarrollo sostenible*

4.4.1. El desarrollo sostenible solo puede lograrse si se origina y se impulsa desde el propio país. Hay que apoyar la propia capacidad de desarrollo de África para que se inicien las reformas, todos tengan perspectivas dignas y la inversión pública y privada en el continente pueda dar sus frutos.

4.4.2. África necesita un nuevo enfoque de la política industrial que esté organizado sector por sector y coordinado a nivel internacional para crear mercados más amplios y mayores incentivos para las industrias sostenibles, especialmente las que no dependen de los combustibles fósiles ([22]).

4.4.3. Cuando se trata de la producción de combustible electrónico con tecnología fotovoltaica, la ubicación importa en términos de eficiencia económica ([23]), y el «cinturón solar» del ecuador parece ser la zona ideal ([24]). Este sector también puede tener un efecto favorable en el desarrollo económico de los países africanos, permitiéndoles potencialmente participar en proyectos energéticos internacionales. Toda ayuda para el desarrollo en este sector podría tener un impacto positivo no solo en los países que la reciben, sino también en los consumidores de energía de los países desarrollados ([25]).

4.4.4. Los ODS ofrecen una relación basada en los derechos humanos universales entre la UE y sus socios africanos, trabajando juntos en el sentido del Pacto Verde para salvar el planeta y crear una vida digna para todos. Con la participación institucionalizada de la sociedad civil organizada, podríamos practicar fácilmente la autorreflexión y evitar los errores del pasado por nuevos medios.

4.4.5. Todas las partes interesadas, incluidos los interlocutores sociales y otras OSC, deben impulsar proyectos, actividades empresariales y políticas que creen un nuevo enfoque socioecológico de economía de mercado. Además de los aspectos económicos, es necesario considerar con mayor firmeza las cuestiones sociales y biofísicas fundamentales (como el cambio climático). Por lo tanto, además de los indicadores exclusivamente económicos, los indicadores que tienen en cuenta los aspectos holísticos del bienestar de todos deben considerarse en relación con el desarrollo sostenible ([26]) en una asociación para el desarrollo en condiciones de igualdad.

4.4.6. Muchas inversiones agrícolas tienen efectos dudosos en las comunidades. Se informa periódicamente de violaciones de los derechos humanos y de inversores que incumplen los acuerdos para construir infraestructuras o crear puestos de trabajo para las comunidades locales, incluidos los inversores europeos. El CESE se opone especialmente al «acaparamiento de tierras» en África. Las evaluaciones de impacto, realizadas con la participación de la sociedad civil organizada, han de ser más rigurosas y tener consecuencias para los inversores que no cumplan los derechos humanos universales y los ODS. Una opción es apoyar la creación de registros de tierras y organizar a los agricultores residentes para crear empresas cooperativas que sean más fuertes en los mercados internacionales. Así se ayudará a la UE y a África a cumplir sus objetivos comunes, ya que crea estructuras que permiten la igualdad de condiciones con sus socios africanos y los fortalece frente a otros grandes agentes económicos.

([22]) Victor, Geels, Sharpe, *Accelerating the Transitions*, (2019).
([23]) Janina Scheelhaase et al., *Transportation Research Procedia* 43 (2019) pp. 21-30.
([24]) Prognos (2018), *Importance of liquid energy sources for the energy transition*.
([25]) Radermacher F.-J. (2019), *Die internationale Energie- und Klimakrise überwinden*.
([26]) Stiglitz, Joseph; Sen, Amartya; Fitoussi, Jean, *Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* (CMEPSP), (2009).

4.5. *Cooperación y fortalecimiento de la sociedad civil en los Estados africanos sobre la base de los derechos humanos universales y los ODS: el camino de la UE hacia el éxito de una asociación para el desarrollo en condiciones de igualdad*

4.5.1. La adopción de un enfoque basado en los derechos humanos universales, el desarrollo de estructuras de gobernanza democrática, la mejora de la gobernanza económica y financiera mediante la gestión transparente de las finanzas públicas y la creación de un sistema creíble de lucha contra la corrupción basado en un poder judicial independiente contribuyen al establecimiento de socios fuertes, autónomos y estables en el ámbito de los negocios y del desarrollo. La participación civil organizada podría garantizar definitivamente la aplicación de todas estas medidas.

4.5.2. Las promesas de la UE tienen que dar resultados tangibles. Solo mediante el cumplimiento de los derechos humanos universales y el logro de los ODS podremos liberarnos de las dependencias y convertirnos en socios para el desarrollo en condiciones de igualdad.

Bruselas, 16 de septiembre de 2020.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Contribución de la sociedad civil a la agenda verde y al desarrollo sostenible de los Balcanes Occidentales como parte del proceso de adhesión a la UE»

(Dictamen de iniciativa)

(2020/C 429/16)

Ponente: **Dragica Martinović Džamonja**

Coponente: **Pierre-Jean Coulon**

Decisión del pleno	20.2.2020
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Relaciones Exteriores (REX)
Aprobado en la sección	24.7./2020
Aprobado en el pleno	18.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación	215/1/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha apoyado y sigue apoyando decididamente la ampliación de la Unión Europea para incluir a los seis países de los Balcanes Occidentales ([1]), siempre y cuando cumplan los criterios necesarios para la adhesión.

1.2. A este respecto, el CESE acoge con satisfacción la actuación de la Comisión Europea en lo que se refiere a la revisión de la metodología para permitir la apertura de las negociaciones de adhesión con Albania y Macedonia del Norte y sus esfuerzos para hacer el proceso más dinámico y previsible. No obstante, el CESE pide que se refuerce el papel de los interlocutores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

1.3. El CESE considera que la recuperación de la crisis de la COVID-19 debe respaldar las políticas ecológicas y que la transición ecológica debe ser una parte integrante de un plan de recuperación exhaustivo y orientado al futuro en los Balcanes Occidentales ([2]). Por ello, acoge favorablemente el anuncio de la Comisión Europea de un paquete de ayuda a la recuperación para los Balcanes Occidentales.

1.4. El CESE considera que los Balcanes Occidentales deben adaptarse a las políticas e iniciativas europeas importantes, y que estas deben incluirlos, en especial en lo tocante al Pacto Verde Europeo, dada su situación geográfica.

1.5. Considerando las inversiones significativas y las adaptaciones normativas necesarias, el CESE está convencido de que los interlocutores sociales y las OSC deben desempeñar un papel especialmente importante en la transición hacia una sociedad más ecológica y sostenible, en particular en lo que se refiere a contextos políticos específicos en los Balcanes Occidentales.

1.6. El CESE reitera la importancia de garantizar la libertad de asociación y un espacio para el ejercicio de los derechos cívicos, así como la necesidad de reforzar el apoyo al desarrollo de capacidades de las OSC para alcanzar un diálogo civil sólido y eficaz.

([1]) Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo [esta denominación se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la Resolución 1244 (99) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con la opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo], Montenegro, Macedonia del Norte y Serbia.

([2]) COM(2020) 315 final (29.4.2020) *Comunicación — Apoyo a los Balcanes Occidentales en la lucha contra la COVID-19 y la recuperación tras la pandemia*.

1.7. El CESE recuerda que los Balcanes Occidentales son muy sensibles a los efectos del cambio climático, que causa daños para la salud general y la economía, y exige una acción urgente para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, especialmente niños y jóvenes, mediante una transición justa a un modelo más ecológico, teniendo presente el principio de no dejar a nadie atrás.

1.8. El CESE pide que se adapten las futuras medidas en favor de unos Balcanes Occidentales más verdes a los retos y las necesidades específicos de la región, incluido un marco normativo adecuado, actividades transfronterizas, soluciones tecnológicas innovadoras, producción y consumo local de energía, eficiencia energética, transporte urbano sostenible, redes ferroviarias y viarias, compromiso público y privado, despliegue de TIC e internet rápido, medidas agroalimentarias, etc.

1.9. El CESE considera que los desafíos en materia de descarbonización, descontaminación del aire, el agua y el suelo, conectividad y cambio climático en los Balcanes Occidentales pueden transformarse en oportunidades invirtiendo en innovación e investigación, aprendiendo y adoptando enfoques alternativos y soluciones de economía circular, gestión de los residuos, energía más ecológica y conectividad, así como medidas activas para proteger la rica biodiversidad de la región.

1.10. El CESE recalca la importancia de desarrollar capacidades ecológicas en el marco de estrategias activas regionales y nacionales en materia de educación y formación y de capacidades, con especial atención a la igualdad de género, en cooperación con los agentes pertinentes y dentro de un diálogo social eficaz.

1.11. El CESE destaca que es necesario velar por una correcta aplicación de la buena gobernanza y las instituciones democráticas, el Estado de Derecho, unas políticas exitosas de lucha contra la corrupción, la lucha contra la delincuencia organizada, el respeto de los derechos humanos y la seguridad en los Balcanes Occidentales. Dado que la ecologización de la economía precisa de una inversión importante, resulta vital recordar que el Estado de Derecho es un factor clave para garantizar un clima empresarial eficaz y atraer inversión privada e inversión extranjera directa.

2. **Integración de los Balcanes Occidentales en la UE**

2.1. El CESE ha respaldado con firmeza la ampliación de la Unión Europea para incluir a los seis países de los Balcanes Occidentales, siempre que cumplan los criterios necesarios para la adhesión. Ha establecido una red muy sólida con los interlocutores sociales y las OSC en la región, con el firme compromiso de asegurar que se oiga su voz.

2.2. El CESE acoge con satisfacción la solidaridad expresada hacia los países de los Balcanes Occidentales por dirigentes europeos en la Cumbre de Zagreb el 6 de mayo de 2020, pero recuerda su contribución ([3]), en la que subrayaba la necesidad de un mayor compromiso sobre la ampliación en el futuro y lamentaba el reconocimiento insuficiente de la importancia de la voz de la sociedad civil.

2.3. El CESE acoge favorablemente la Comunicación sobre «*Mejorar el proceso de adhesión: una perspectiva creíble de la UE para los Balcanes Occidentales*» ([4]), que propone una metodología revisada para los países candidatos y aspira a un proceso más creíble para impulsar la ampliación, pero toma nota con pesar del reconocimiento insuficiente del papel de los interlocutores sociales y las OSC.

2.4. El CESE pide a la Comisión Europea que refuerce el papel de la sociedad civil en la supervisión de la actuación gubernamental para cumplir los criterios de adhesión necesarios, en particular en lo que respecta a los fundamentos básicos, así como a la rúbrica «Agenda ecológica y conectividad sostenible».

2.5. El CESE respalda el paquete de ayudas de la Comisión Europea para apoyar a los Balcanes Occidentales en sus esfuerzos para contrarrestar el impacto del brote de COVID-19, según se detalla en la Comunicación sobre la respuesta de la UE a escala mundial a la COVID-19 ([5]) y la Comunicación en apoyo a los Balcanes Occidentales en la lucha contra la COVID-19 y la recuperación tras la pandemia ([6]).

2.6. Al tiempo que refuerza sus compromisos con la región, en relación tanto con la respuesta a la crisis como con el futuro plan de inversión y económico estratégico para los Balcanes Occidentales, el CESE pide una mayor insistencia en las reformas y la condicionalidad de la implicación de la Unión Europea a la realización de reformas democráticas y el respeto de los valores europeos básicos, como el Estado de Derecho y los derechos fundamentales.

([3]) Contribución del CESE a la Cumbre UE-Balcanes Occidentales de 6 de mayo de 2020 (28/04/2020). https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/presentations/eesc-contribution-eu-western-balkans-summit-6-may-2020.

([4]) COM(2020) 57 final (5.2.2020) *Mejorar el proceso de adhesión: una perspectiva creíble de la UE para los Balcanes Occidentales*.

([5]) JOIN(2020) 11 (8.4.2020) *Comunicación sobre la respuesta de la UE a escala mundial a la COVID-19*.

([6]) COM(2020) 315 final (29.4.2020) *Comunicación — Apoyo a los Balcanes Occidentales en la lucha contra la COVID-19 y la recuperación tras la pandemia*.

2.7. El CESE reitera su convicción de que los interlocutores sociales y otras OSC, tanto a escala nacional como de la UE, deben implicarse de manera significativa en todo el proceso de integración de los Balcanes Occidentales en la UE. Es necesario reforzar sus capacidades mediante un apoyo técnico y económico, facilitando el acceso a las fuentes de financiación europeas y haciendo que participen plenamente en el proceso de las negociaciones de adhesión ([7]).

3. **El Pacto Verde, un aspecto importante de la integración en la UE de los Balcanes Occidentales**

3.1. El CESE opina que los Balcanes Occidentales deben proseguir la adaptación a las directrices, los objetivos y los valores de la UE, y que esta debe esforzarse por incluir a los primeros en sus iniciativas. En especial en lo que respecta al Pacto Verde Europeo, que debe incluir a los Balcanes Occidentales debido a su situación geográfica en el corazón del continente europeo, rodeados por la UE en todas sus fronteras. Por lo tanto, no resulta sorprendente que la Comunicación sobre el Pacto Verde del 11 de diciembre de 2019 anuncie específicamente una «Agenda Verde para los Balcanes Occidentales» ([8]) en el marco del plan de inversión y económico estratégico para los Balcanes Occidentales que deberá presentarse antes de finales de 2020.

3.2. El CES pide a la agenda verde para los Balcanes Occidentales que refuerce y fomente de forma eficaz la cooperación regional, especialmente en los sectores de la energía y el transporte. Es fundamental la participación e implicación activas de los interlocutores sociales y de las OSC en las comunidades, tratados e iniciativas de cooperación regional existentes, con el fin de aportar beneficios al bienestar y la salud de los ciudadanos en la región, al tiempo que libera el potencial de la economía verde, hipocarbónica y circular de los Balcanes Occidentales. La agenda verde para los Balcanes Occidentales debe abordar estos problemas a través de cinco pilares temáticos: 1) descarbonización, 2) economía circular, 3) biodiversidad, 4) contaminación, y 5) medidas agroalimentarias.

3.3. El CESE comparte la convicción de que el impacto de la crisis de la COVID-19 sobre los ciudadanos y las empresas es enorme y exige reconsiderar los objetivos políticos. Sin embargo, considera que la transición ecológica debe formar parte integral de un plan de recuperación exhaustivo, que debe mirar al futuro e incluir inversiones públicas y privadas a gran escala en conexiones de transporte y energía, ahorro energético por parte de la demanda y tecnologías más ecológicas, como la energía solar, eólica, el hidrógeno limpio, baterías y captura de carbono, que evitan o minimizan el impacto sobre el entorno natural y las personas.

3.4. El CESE observa con pesar algunos de los análisis y las tendencias preocupantes en la región que exigen una acción urgente. Las economías de los Balcanes Occidentales siguen siendo altamente dependientes de los combustibles fósiles sólidos y tienen un alto nivel de intensidad energética. El cambio climático está afectando gravemente a la región (sequías, inundaciones), con un aumento previsto de la temperatura de hasta 4 ºC a finales de siglo ([9]). La mayoría del transporte por carretera se realiza en vehículos antiguos poco eficientes en el consumo de combustible. Algunas de sus ciudades se sitúan en las primeras posiciones de las clasificaciones europeas de contaminación de PM 2,5 y de PM 10,0 (Sarajevo, Pristina, Skopie, Belgrado).

3.5. Sin embargo, el CESE recuerda que la región cuenta con un potencial significativo de energías renovables (hidroeléctrica, eólica y solar), así como de recursos naturales, y con una extraordinaria biodiversidad. Los desafíos a que se enfrenta en materia de descarbonización, descontaminación del aire, el agua y el suelo, conectividad y cambio climático pueden transformarse en oportunidades por medio de la investigación y la innovación, adoptando enfoques alternativos y soluciones de economía circular, gestión de los residuos, energía más ecológica, eficiencia energética y conectividad.

3.6. El CESE recuerda que, en la Cumbre de Poznan sobre los Balcanes Occidentales ([10]), la UE reiteró su compromiso con el medio ambiente y el clima, respaldando la declaración conjunta sobre «Transición hacia una energía limpia en los Balcanes Occidentales» de 21 de febrero de 2019.

([7]) DO C 262 de 25.7.2018, p. 15.
([8]) COM(2019) 640 final (11.12.2019) *Anexo al Pacto Verde Europeo*.
([9]) https://www.rcc.int/pubs/62.
([10]) Parte de la iniciativa «Seis Balcanes Occidentales» (también conocida como «Proceso de Berlín») lanzada en 2014 tiene por objeto apoyar a las seis Partes Contratantes de la Comunidad de la Energía de Europa Sudoriental: Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo*, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia, para reforzar la cooperación regional e impulsar el crecimiento y el empleo sostenibles.

3.7. La transición de economías basadas en combustibles fósiles a economías verdes también incluye la interconectividad, que abarca desde las infraestructuras energéticas, de transporte y de distribución hasta la agenda digital. Para lograr la transición hacia una economía verde, debe considerarse al mundo empresarial parte de la solución. Con el marco y el apoyo adecuados, la transición neutra en carbono modernizará la industria y creará nuevos empleos de alta calidad y más oportunidades de trabajo. La implicación de los interlocutores sociales, las empresas y otras asociaciones de la sociedad civil en los Balcanes Occidentales para configurar y aplicar medidas con el fin de promover una economía inteligente, circular e hipocarbónica resulta esencial. En el proceso, las políticas sociales y el diálogo social representan una garantía vital de una sociedad cohesionada que persigue el pleno empleo y la reducción de las desigualdades y la exclusión.

3.8. El CESE recalca la necesidad de que los interlocutores sociales y las OSC participen plenamente en la definición del desarrollo sostenible como un objetivo político prioritario, promoviendo la «inversión ecológica» a la hora de invertir en la región. El mundo académico, los empleadores, los empleados y los catalizadores sociales, como los empresarios, los medios de comunicación y los líderes religiosos y de otro tipo transnacionales, representan importantes vectores para el desarrollo inclusivo y sostenible. Las comunidades científicas, los grupos culturales, las agrupaciones industriales y las asociaciones de consumidores, entre otros, cuentan con una experiencia significativa para apoyar esta importante elección para la región, haciendo de ella la correcta para la economía y la sociedad.

3.9. Es necesario desarrollar capacidades ecológicas en el marco de estrategias activas regionales y nacionales en materia de educación y formación y de capacidades, en cooperación con los agentes competentes, dentro de un diálogo social eficaz, que incluya a estudiantes, profesores y padres, en favor de una economía hipocarbónica, que haga un uso eficiente de los recursos y ecológica. Considerando la transición hacia una economía circular como un objetivo estratégico para los Balcanes Occidentales, el fomento de las capacidades ecológicas debe ajustarse a las estrategias nacionales de crecimiento para garantizar que las iniciativas de educación y formación satisfagan los objetivos estratégicos nacionales y estén respaldadas por una financiación suficiente. El CESE pide que se preste especial atención a la participación de las mujeres en la elaboración de nuevas políticas de educación y formación (mejora de las capacidades y reciclaje profesional) y en su aplicación, con el fin de garantizar una mejor igualdad de género y una transición más justa hacia una economía más ecológica.

3.10. Con el fin de hacer frente al desempleo y al desajuste de las capacidades, debe promoverse una mejor previsión de las capacidades, con vistas a garantizar que los estudiantes y la población activa cuentan con las capacidades que se necesitan en el mercado laboral, además de reforzarse la educación y formación profesional (EFP) y, en particular, los sistemas de aprendizaje en el puesto de trabajo y de educación dual que han ayudado a atajar con éxito el desempleo juvenil en algunos Estados miembros de la UE. A fin de lograr estos objetivos, debe perseguirse y promoverse la participación activa del mundo empresarial y sus asociaciones, como las cámaras de comercio.

3.11. En la transición hacia una economía hipocarbónica, el CESE respalda el principio de no dejar a nadie atrás. Debe prestarse una atención especial a los ciudadanos y a los grupos especialmente vulnerables para garantizar que puedan beneficiarse de ayudas respecto de las medidas de eficiencia energética, velando por la accesibilidad y la asequibilidad de la energía. Es necesario apoyar a las regiones dependientes del carbón en su transición justa para elaborar planes de reconversión participativos con un enfoque ascendente a fin de atenuar las pérdidas de empleo. Se debe informar, guiar e involucrar a los consumidores para que acojan y adopten actitudes responsables, que contribuirán a mitigar los efectos del cambio climático.

3.12. El CESE reconoce la importancia geopolítica y geoeconómica de la región para la UE y pide una vigilancia de la inversión procedente de terceros países, que a menudo toma menos en consideración los objetivos de sostenibilidad. Además, pide a las autoridades y a la sociedad civil de la región que promuevan y conciencien acerca de la colaboración positiva y el apoyo financiero de la UE en lo que se refiere al despliegue de tecnologías más ecológicas.

3.13. El CESE pide una evaluación ex ante de la financiación de las actividades relacionadas con el desarrollo sostenible en los Balcanes Occidentales y la aplicación del principio de condicionalidad a la sostenibilidad de los proyectos.

4. **El cambio climático y los Balcanes Occidentales**

4.1. El CESE recuerda que los Balcanes Occidentales son muy sensibles a los efectos del cambio climático y han sufrido graves daños a causa de inundaciones y sequías en los últimos años. El estudio del Consejo de Cooperación Regional ([11]) sobre el cambio climático ha constatado un aumento de la temperatura de 1,2 °C, y prevé una subida adicional de entre 1,7 °C y 4,0 °C a finales de siglo. Además, se han documentado ampliamente problemas de contaminación del aire, con un perjuicio para la salud y la economía en general.

([11]) https://www.rcc.int/pubs/62.

Dado que el cambio climático altera las necesidades básicas de la vida (alojamiento, alimento y agua), los niños y los jóvenes figuran entre las personas más vulnerables respecto de las repercusiones directas e indirectas del cambio climático, que se han acentuado por la pandemia de COVID-19 ([12]).

4.2. El CESE reconoce la importancia de los compromisos contraídos por los países de los Balcanes Occidentales en el marco del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático de 2015 ([13]) para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar el nivel de ambición de sus contribuciones determinadas a escala nacional a lo largo del tiempo en consonancia con los datos científicos más recientes. Además de los gobiernos, otras partes interesadas como empresas, ciudades y ONG deben desempeñar un papel fundamental en la aplicación del Acuerdo de París.

4.3. El CESE reconoce asimismo los compromisos contraídos por los países en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas para 2030, que constituyen un plan director para abordar los desafíos de desarrollo sostenible, como la pobreza, la desigualdad, el cambio climático, el deterioro del medio ambiente, la paz y la justicia. También resulta de suma importancia que el nuevo modelo de desarrollo cuente con el respaldo de los ciudadanos, las empresas y el sector financiero, a escala nacional e internacional.

4.4. El CESE es consciente de que el medio ambiente y el cambio climático representan uno de los capítulos que será más difícil negociar, en particular en lo que respecta a las Directivas que requieren una alta intensidad de inversión, como las relativas al agua, los residuos, las emisiones industriales y el comercio de emisiones. No obstante, considera que el cambio climático exige medidas drásticas y transformadoras que no solo requieren una armonización política y legislativa, sino también un cambio de paradigma económico y una transición hacia una sociedad neutra en carbono, resiliente al clima y que haga un uso eficiente de los recursos. De este modo, las estrategias climáticas y de descarbonización a escala local y nacional son, de hecho, nuevas estrategias de crecimiento.

4.5. Consciente de que el proceso de desarrollo de una estrategia de lucha contra el cambio climático exige unas reformas y una transformación profundas de todos los sectores, el CESE pide que los países de los Balcanes Occidentales elaboren y apliquen sus estrategias en consonancia con el acervo de la UE y coordinen su trabajo para elaborar estrategias de desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero a largo plazo de aquí a 2050 en calidad de partes del CMNUCC, con la participación activa y una mayor implicación de todas las partes interesadas, incluidas las OSC.

4.6. Todos los países excepto Bosnia y Herzegovina han creado organismos de coordinación de alto nivel en materia de cambio climático para integrar la acción por el clima en otras políticas sectoriales, en particular el desarrollo económico, la energía, el transporte y la agricultura, con el objetivo de tener en cuenta las preocupaciones y las observaciones de todas las partes interesadas a la hora de elaborar documentos y legislación estratégicos y políticos. El CESE aconseja que todos ellos incluyan representantes de las OSC y de los interlocutores sociales desde el principio en las consultas normativas o legislativas. Además, recomienda que se cree un mecanismo que permita tener en cuenta todas las preocupaciones de manera oportuna, transparente y participativa.

4.7. Dado que la mayoría de los costes de la armonización con la Directiva RCDE UE deberán ser soportados por la industria, el CESE aconseja que se implique especialmente a la sociedad civil, la industria y las asociaciones empresariales en las actividades de sensibilización y de desarrollo de capacidades relativas a dicha Directiva. Ello representa un requisito de inversiones sustanciales para los Balcanes Occidentales, en especial para los países con sectores industriales importantes, ya que no cuentan con la capacidad suficiente para abordar las implicaciones de la Directiva, que no solo guardan relación con la inversión, sino que también exigen cambios en el entorno normativo, la gestión, la supervisión y notificación y la verificación y acreditación de emisiones.

5. **La energía en los Balcanes Occidentales**

5.1. El CESE apoya las políticas de la Unión de la Energía y el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030 con el objetivo de realizar las metas del Acuerdo de París. Los países de los Balcanes Occidentales tienen la obligación de ajustarse a estas políticas, pero deben participar más activamente y comprometerse con la Unión de la Energía desde las conversaciones preliminares.

5.2. El CESE respalda la declaración conjunta de 2019 sobre la «Transición hacia una energía limpia en los Balcanes Occidentales», acordada por los ministros de Energía y Medio Ambiente de los Balcanes Occidentales, acerca de los principios del desarrollo de la energía hidroeléctrica sostenible en los Balcanes Occidentales ([14]), y recuerda que las aportaciones y el firme compromiso de las OSC fueron esenciales para su adopción. Además, considera que, aunque es un buen comienzo, es necesario hacer más.

([12]) La Organización Mundial de la Salud considera que los niños sufrirán más del 80 % de las enfermedades, lesiones y muertes causadas por el cambio climático.

([13]) Kosovo no es parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y, por consiguiente, no cuenta con una contribución determinada a nivel nacional. Sin embargo, ha adoptado la estrategia de lucha contra el cambio climático.

([14]) Energía hidroeléctrica, entre otras fuentes de energía renovables; rehabilitación prioritaria de las estructuras existentes, un número limitado de fuentes importantes de energía hidroeléctrica adicionales; integración de las fuentes de energía renovables en las redes y mercado regional de la electricidad; gestión integrada de recursos hídricos; consideración de los efectos del cambio y de los efectos medioambientales del desarrollo de la energía hidroeléctrica; y consideraciones transfronterizas y principios de sostenibilidad en la planificación de la energía hidroeléctrica.

5.3. En línea con lo anterior, el CESE recomienda que se permita a los interlocutores sociales y las OSC de los Balcanes Occidentales jugar un papel activo y concreto, que incluya formular propuestas, en la actividad del Observatorio de la Pobreza Energética de la UE.

5.4. El CESE considera que los esfuerzos para lograr los objetivos de París y el crecimiento sostenible en general deben estar respaldados por medidas apropiadas, modernas y adecuadas para las circunstancias en la región. Esto incluye el desarrollo de una infraestructura moderna y con perspectivas de futuro, el establecimiento de un marco legislativo y normativo adecuado y la adopción de nuevas tecnologías y los modelos empresariales correspondientes para el desarrollo «ecológico e inclusivo» de las economías de la región. En términos concretos, esto implicará la construcción de redes de transmisión y distribución de energía «inteligentes» para acomodar la proporción cada vez mayor de energías renovables intermitentes en la combinación de la generación de electricidad. De igual modo, el desarrollo de mercados intradiarios, de balance y de almacenamiento favorece la creación de soluciones impulsadas por el mercado para una asignación adecuada de los recursos en la nueva combinación energética, que está realizando el cambio desde los combustibles fósiles hacia una energía más limpia.

5.5. El CESE considera que un marco legislativo y normativo sólido, moderno y transparente resulta clave para desarrollar el mercado de la energía y atraer las nuevas inversiones necesarias para financiar nuevas infraestructuras y capacidades. El papel de la Comunidad de la Energía ([15]) y la transposición y aplicación del acervo comunitario son una condición sine qua non. Asimismo, las actividades transfronterizas, como el comercio de energía, pueden conducir a una gran eficiencia y a ahorros de energía y costes, siempre que todos los participantes en el mercado se adhieran a normas similares sobre cumplimiento medioambiental y tarificación del carbono. En consecuencia, el papel del Consejo Regulador de la Comunidad de la Energía es fundamental y habrá de reforzarse, teniendo presente que las decisiones sostenibles requieren mercados transfronterizos que funcionen correctamente. La UE debe apoyar a la Secretaría de la Comunidad de la Energía a la hora de asistir a los gobiernos regionales en la creación de planes nacionales de energía y clima sólidos, integrados y orientados a los objetivos para 2030 para la región. Estos planes deben reflejar la ambición necesaria para descarbonizar la economía, teniendo en cuenta las salvaguardias medioambientales. Deben contener políticas y medidas relacionadas con la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en todos los principales sectores responsables de las emisiones para alcanzar las metas de 2030 y sus contribuciones en virtud del Acuerdo de París, así como la ambición de convertirse en una economía neutra en carbono de aquí a 2050.

5.6. El CESE pide que en el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IPA) se asigne un porcentaje adecuado de dotaciones presupuestarias para la transición ecológica. Además, lamenta la baja intensidad de I+D+i en los Balcanes Occidentales y pide que mejore su participación en los programas de la UE disponibles, incluido Horizonte Europa, ya que estas inversiones son fundamentales para desarrollar nuevas tecnologías con vistas a una transición ecológica eficiente.

5.7. Dado que la innovación juega un papel vital en el cambiante panorama energético, el CESE recomienda considerar seriamente la energía distribuida, es decir, la energía producida y consumida localmente, para los Balcanes Occidentales. Al estar la región atravesada por extensas cordilleras montañosas, no resulta fácil ni rentable apoyar un despliegue a gran escala de redes de electricidad de media o alta tensión. Hoy las soluciones tecnológicas están mucho más consolidadas, y son más eficaces desde el punto de vista económico, para apoyar la energía distribuida. Las actuales experiencias de la UE y el marco legislativo y normativo de la UE de apoyo a los prosumidores y las comunidades de la energía pueden sustentar este enfoque innovador. Tales modelos empresariales pueden ofrecer soluciones más apropiadas para adecuarse a las necesidades y características locales, de forma que los agentes locales puedan participar directamente en la búsqueda de soluciones sostenibles y, así, apropiarse de la transición hacia un desarrollo sostenible.

5.8. Además, el CESE considera que la eficiencia energética alberga un gran potencial en los Balcanes Occidentales. La renovación del parque inmobiliario, incluidos los edificios públicos y privados, industriales y de otras actividades, reportará considerables ahorros energéticos y de costes, a la vez que permite abordar el importante problema de la pobreza energética. Además, el ahorro de energía también es una parte importante del modelo empresarial y social de «energía local», dado que la recuperación de calor para su uso industrial o residencial tiene sentido a escala local y regional. Las pérdidas de distribución también son altas en la mayoría de países de la región y necesitan una gran inversión. Por consiguiente, también en este contexto la financiación de la UE e internacional podría ser decisiva para desarrollar *una producción y un consumo de energía eficiente, local y de bajo impacto*. Considerando los medios limitados de que disponen los países de la región, tal financiación será necesaria dada la intensidad de capital inicial necesario para las inversiones y su período relativamente extenso de amortización. Las tecnologías europeas están consolidadas desde el punto de vista técnico y económico y, por lo tanto, son adecuadas para la región. El CESE pide a la UE y los organismos de financiación pertinentes que refuercen su compromiso con proyectos de eficiencia energética locales y regionales.

([15]) La Comunidad de la Energía, en vigor desde 2006 (mandato prorrogado en 2016), tiene por objeto difundir entre sus miembros las normas y principios del mercado interior de la energía de la UE: la Unión Europea, Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte, Kosovo, Montenegro, Serbia, Moldavia, Ucrania, a los que están asociados Armenia, Georgia, Noruega y Turquía. Su sede está en Viena (www.energy-community.org).

5.9. El CESE solicita una mayor y más estrecha integración de la Comunidad de la Energía, que aspira a extender el acervo energético, climático y medioambiental de la UE a los países candidatos y vecinos, en el proyecto de la Unión de la Energía, en especial en lo que se refiere a las acciones prioritarias antes identificadas. Se debe involucrar e integrar sistemáticamente a las OSC en las reuniones de la Comunidad de la Energía.

6. **Conectividad de los Balcanes Occidentales**

Transporte

6.1. El CESE respalda plenamente el desarrollo de redes de transporte modernas y preparadas para el futuro en la región para mejorar el comercio y la movilidad transfronterizos. Dada la necesidad de mejorar drásticamente las redes urbanas y viarias y las ferroviarias, particularmente obsoletas existentes en los Balcanes Occidentales, cualquier nueva construcción debe, desde un principio, estar pensada para apoyar la electromovilidad o el hidrógeno limpio, así como, cuando proceda, los vehículos de gas. Esto haría posible que la validez y pertinencia de la infraestructura se prolongaran durante varias décadas, al tiempo que mejoraría la calidad del aire y reduciría la importación de combustible.

6.2. Para cualquiera de las posibles soluciones de sostenibilidad elegidas (electromovilidad, biocombustibles o hidrógeno limpio), la UE y las empresas y los conocimientos técnicos europeos pueden contribuir a su introducción gradual en la región. El CESE invita a los Balcanes Occidentales a que colaboren activamente con agentes públicos y privados de la UE y tomen medidas valientes para el desarrollo de sus redes de transporte. El CESE también recomienda incorporar ejemplos de mejores prácticas de la UE, como los planes de movilidad urbana sostenible. Estas iniciativas podrían llevarse a cabo a través de la Comunidad del Transporte, organización que todavía no es muy activa.

Tecnologías de la información y la comunicación (TIC)

6.3. Las redes de datos y las TIC se están convirtiendo en el eje vertebrador de la actividad económica, industrial y social. Además, existe un vínculo directo fundamental entre las TIC y las redes de internet rápido y el desarrollo sostenible, debido a la eficiencia de las decisiones posibilitada por la automatización que las redes inteligentes son capaces de apoyar, por ejemplo, internet de las cosas, las ciudades y los pueblos inteligentes, los contadores inteligentes, los vehículos conectados, etc. Es necesaria una financiación a gran escala para dichas redes y tecnologías, que en la actualidad son costosas, pero pueden transformar las economías de la región. Por lo tanto, el CESE pide que se oriente la financiación de la UE hacia ellas, pero también invita a los Balcanes Occidentales a colaborar con el fin de desarrollar un plan director regional para el despliegue del internet rápido, que ofrezca la posibilidad de negociar contratos conjuntos y lograr mejores condiciones a través de negociaciones colectivas a escala regional.

7. **Recursos naturales, biodiversidad y medidas agroalimentarias en los Balcanes Occidentales: oportunidades de crecimiento**

7.1. Los Balcanes Occidentales cuentan con una rica biodiversidad y hábitats vírgenes, con un alto grado de forestación, que se han enfrentado a varias amenazas, incluidas la expansión de áreas construidas en zonas costeras y urbanas, la actividad minera, el desarrollo mal regulado de pequeñas plantas hidroeléctricas construidas sin un análisis exhaustivo de su impacto sobre la biodiversidad y la caza y la tala no reguladas. Los gobiernos han adoptado una serie de medidas para proteger las especies y los hábitats y han aumentado el porcentaje de territorio protegido.

7.2. El CESE recomienda que las frágiles economías de los Balcanes Occidentales estudien las posibilidades para hacer un uso más eficiente de los recursos, avanzar hacia la economía circular y desarrollar e impulsar mecanismos para la protección duradera de paisajes y hábitats amenazados de alto valor de conservación y social (incluidos los ríos), así como hacia las nuevas tecnologías verdes. La rica biodiversidad y los hábitats vírgenes de la región albergan un potencial económico significativo para el turismo ecológico y el agroturismo, pero deben mejorarse las capacidades y la conformidad. De media, la eficiencia en el uso de los recursos es muy baja, mientras que la productividad de recursos es cinco veces menor que el promedio de la UE, con unas prácticas de reciclado y una gestión de los residuos deficientes. A fin de mejorar la situación, se necesita una transición hacia una economía circular, así como el desarrollo y el uso de nuevas tecnologías verdes en la región.

7.3. El CESE recomienda que los países adopten por completo los principios de la estrategia de la UE sobre la biodiversidad recientemente propuesta ([16]), prestando especial atención a ampliar la cobertura de territorio protegido, incluida la protección estricta y la restauración de los hábitats deteriorados. En consecuencia, se aconseja encarecidamente llevar a cabo una revisión de las estrategias y los planes de actuación nacionales en materia de biodiversidad tan pronto como sea posible o, como mínimo, presentar los compromisos nacionales para los objetivos más importantes.

([16]) Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030, COM(2020) 380 final (20 de mayo de 2020).

7.4. El cambio climático también afecta a la producción y las cadenas de valor de los alimentos y causa un perjuicio considerable y pérdidas de producción en los sectores de los cultivos, la ganadería, la pesca y la silvicultura. La estrategia «de la granja a la mesa» de la UE ([17]) propuesta recientemente debe sentar los principios rectores para el desarrollo de una estrategia agrícola regional y nacional que incluya la reducción de los plaguicidas, los abonos y los antibióticos con el fin de producir alimentos sostenibles y garantizar que los agricultores cuentan con unos ingresos dignos gracias a unos precios dignos, al tiempo que se eliminan gradualmente las subvenciones con un efecto nocivo para el medio ambiente.

8. **Condiciones transversales para el éxito de la transición sostenible en los Balcanes Occidentales**

8.1. El CESE recuerda que una transición con éxito hacia unos Balcanes Occidentales más ecológicos no puede darse sin unas condiciones básicas favorables, en primer lugar, unos marcos políticos nacionales estables y transparentes y una voluntad política. Dentro de la rúbrica de fundamentos básicos, el Estado de Derecho, según lo define la metodología de adhesión revisada, es un valor esencial en el que se fundamenta la UE y que determina legítimamente el ritmo del proceso de ampliación. Su deficiencia crea un entorno desfavorable para el cambio, la inversión y la tan necesaria transición hacia sociedades más sostenibles.

8.2. El CESE pide, por lo tanto, a las autoridades nacionales de la región que adopten medidas urgentes, profundas y significativas para velar por el funcionamiento eficiente y transparente de la administración pública, para combatir y erradicar la corrupción, para garantizar la plena independencia de los sistemas judiciales, para crear un entorno empresarial previsible y atractivo y unas «condiciones de competencia equitativas» (es decir, garantizar la transparencia del mercado, la claridad normativa y la consulta abierta de todas las partes interesadas), favorecer la innovación y la competitividad y reforzar la participación de los interlocutores sociales y las OSC, dado que esta es la única manera de lograr resultados tangibles y a largo plazo.

8.3. Todos los componentes de la sociedad civil organizada, los interlocutores sociales y otras organizaciones desempeñan un papel central y activo para impulsar el desarrollo sostenible en los Balcanes Occidentales. Su conexión con la sociedad es tal que pueden catalizar un fuerte respaldo social y la legitimidad pública necesaria para este objetivo político. La sociedad civil organizada será de gran utilidad para promover el desarrollo sostenible como «elección social activa», es decir, adoptada y apoyada por encima de todas las líneas divisorias políticas y sociales.

8.4. El CESE recuerda a las autoridades de los Balcanes Occidentales la importancia de garantizar la libertad de asociación y un espacio para el ejercicio de los derechos cívicos en aras de un diálogo civil sólido y eficaz. Asimismo, pide a todos los gobiernos de los Balcanes Occidentales que adopten estrategias nacionales que contribuyan a un entorno propicio para los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil y al refuerzo de sus capacidades, junto con los correspondientes planes de acción.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

([17]) Estrategia «de la granja a la mesa», COM(2020) 381 final.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Mercados del carbono: urgencia, estructuración y retos del sector industrial europeo»

(Dictamen de iniciativa)

(2020/C 429/17)

Ponente: **Emmanuelle BUTAUD-STUBBS**

Decisión del pleno	20.2.2020
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	24.7.2020
Aprobado en el pleno	18.9.20
Pleno n.º	554
Resultado de la votación	220/0/1
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 *El nuevo acuerdo sobre los mercados del carbono*

1.1.1 En el mundo operan numerosos mercados del carbono, de modo que el régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) de la UE no lo hace de forma aislada. Estos mercados del carbono tienen diferentes tamaños y siguen distintas reglas, pero comparten características comunes con el establecimiento de ciertos mecanismos de mercado para medir el dióxido de carbono y otras emisiones de gases de efecto invernadero y fijar precios por tonelada.

1.1.2 La Comisión Europea debe hacer un seguimiento de estos mercados locales del carbono para señalar buenas prácticas que puedan ser útiles para revisar el RCDE y la Directiva sobre la energía. Este conocimiento y comprensión de otros mercados del carbono resultan también esenciales para calibrar el mecanismo de ajuste en fronteras de las emisiones de carbono, que debería aplicarse de manera diferente a los países con mercados del carbono y los países sin mercados del carbono.

1.1.3 La actual pandemia de COVID-19 no puede frenar la acción contra el cambio climático en los ámbitos europeo e internacional. Esto significa que el Pacto Verde Europeo debe aplicarse según el calendario previsto. El menor retraso nos alejaría del objetivo de neutralidad en carbono para 2050. Más importante aún, los paquetes de recuperación deben ser coherentes con el objetivo climático de la UE y deben armonizarse con el objetivo del Pacto Verde Europeo.

1.1.4 El CESE considera que la adopción del artículo 6 del Acuerdo de París es una oportunidad clave para fortalecer la acción por el clima después de 2020. Por ello, el CESE pide a la Comisión Europea que obtenga un mandato claro de los Estados miembros para alcanzar el compromiso necesario para la adopción de las orientaciones del artículo 6 durante la COP26 de 2021.

1.2 *La regulación del comercio entre los mercados del carbono*

1.2.1 Diferentes mercados del carbono en distintas jurisdicciones generan diferentes niveles de precio del carbono, actualmente de entre 1 y más de 30 USD/tCO_2e, lo que significa que los flujos comerciales bilaterales entre cada uno de estos mercados del carbono deben tener en cuenta estas diferencias mediante ciertos mecanismos específicos (compensación, ajuste, etc.) para los sectores más intensivos en energía y expuestos al comercio (como los del acero y el cemento, entre otros).

1.2.2 Para la UE, esta cuestión de los niveles asimétricos de precio del carbono debería ser una prioridad. Existen diferentes alternativas para atenuar esta asimetría y proteger la competitividad de la industria europea, incluida la asignación gratuita, la vinculación del RCDE con otros regímenes y los ajustes del carbono en frontera.

1.2.3 El CESE apoya la política del Pacto Verde y pide a la Comisión Europea que presente las diversas propuestas previstas durante los próximos meses, incluida la relativa al mecanismo de ajuste en fronteras de las emisiones de carbono. Si bien un mecanismo de este tipo podría generar una igualdad de condiciones para los sectores de la UE más intensivos en CO_2 con respecto a sus competidores de otros mercados pertenecientes a países que no tienen políticas climáticas ambiciosas, gran parte de su eficacia estará determinada por los detalles concretos de aplicación propuestos, que el CESE espera con impaciencia conocer.

1.2.4 Considerando que el mecanismo de ajuste en fronteras de las emisiones de carbono es una prioridad legislativa del actual mandato de la Comisión Europea, el CESE ya ha contribuido a esta reflexión con el fin de diseñar una herramienta compatible con las normas de la OMC, eficaz en la lucha contra el cambio climático y útil para la competitividad de la industria de la UE ([1]). El objetivo es también evitar medidas compensatorias de terceros países mediante un proceso de consulta que incluirá un diálogo sobre la metodología empleada para medir y comparar las emisiones de carbono y las mejores tecnologías disponibles.

1.2.5 En todos los casos, estas medidas de política climática deben formar parte de una política global mundial que incluya medidas industriales, acceso a la financiación y la inversión, medidas de normalización, programas de I+D y políticas de formación para facilitar la transición hacia tecnologías limpias en la UE.

1.2.6 La eliminación gradual de las subvenciones a los combustibles fósiles más distorsionadoras en la UE debe organizarse adecuadamente en el ámbito de los Estados miembros, teniendo en cuenta la necesidad de utilizar una parte de los ingresos procedentes de la venta de derechos del RCDE para garantizar una transición justa a las regiones dependientes del carbón. Esta política ayudará a la UE a comprometerse de manera más firme en la próxima negociación multilateral de la OMC sobre la reducción de los subsidios a los combustibles fósiles.

2. **La aparición de numerosos mercados del carbono en el mundo y sus características**

2.1 *Definiciones*

2.1.1. La fijación del precio del carbono es una de las herramientas políticas clave para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Como lo define el Banco Mundial: «La fijación del precio del carbono es un instrumento que capta los costes externos de las emisiones de gases de efecto invernadero —los costes de las emisiones que paga el público, como los daños a los cultivos, los costes de la asistencia sanitaria por las olas de calor y las sequías y los perjuicios derivados de las inundaciones y la subida del nivel del mar— y los vincula a sus fuentes a través de un precio, generalmente en forma de un precio del dióxido de carbono emitido».

2.1.2. El concepto de fijación de precios del carbono puede adoptar diferentes formas a la hora de traducirlo en una política: impuestos sobre el carbono o un mercado del carbono. Una de las formas más comunes es un sistema de comercio de derechos de emisión. Como explica la OCDE: «Los sistemas de comercio de derechos de emisión contribuyen a la eficiencia económica facilitando la reducción de las emisiones donde resulta más barato conseguirla. A los contaminadores a quienes les resultaría costoso reducir sus emisiones se les permite comprar derechos de emisión a los contaminadores que pueden reducirlas con menores costes. En un mercado con un funcionamiento "perfecto", los costes de reducir una unidad adicional de emisiones se igualarían y los costes totales de alcanzar un determinado objetivo medioambiental se reducirían al mínimo».

2.1.3. Hay dos tipos principales de sistemas de comercio: el sistema de fijación de límites e intercambio de las emisiones (*cap-and-trade*), en el que se fija un límite superior de emisiones y se subastan o se distribuyen gratuitamente las emisiones según determinados criterios, y el sistema de base y créditos (*baseline-and-credit*), en el que no hay un límite fijo de emisiones, pero los contaminantes que reducen sus emisiones más de lo que están obligados obtienen «créditos» que luego venden a otros.

2.2. *Descripción general*

2.2.1. En la actualidad existen veintiún sistemas de comercio de derechos de emisión que operan en cuatro continentes y cubren veintinueve jurisdicciones. Estos sistemas operan a nivel supranacional, nacional y subnacional (Estado, provincia y ciudad) y los utilizan territorios que representan el 42 % del PIB mundial. Los RCDE cubren el 9 % de las emisiones mundiales de GEI y casi una sexta parte de la población mundial vive en el ámbito de un RCDE en vigor. Actualmente se están desarrollando o considerando otros veinticuatro sistemas ([2]).

2.2.2. Los RCDE actualmente existentes son:

— a nivel supranacional: el RCDE UE, que incluye a los Estados miembros de la UE más Islandia, Liechtenstein y Noruega;

([1]) DO C 353 de 18.10.2019, p. 59.
([2]) https://icapcarbonaction.com/en/?option=com_attach&task=download&id=677.

— a nivel de países: Kazajistán, México, Nueva Zelanda, República de Corea y Suiza;

— a nivel de provincias y Estados: California, Connecticut, Delaware, Fujian, Guangdong, Hubei, Maine, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, New Jersey, Nueva York, Nova Scotia, Quebec, Rhode Island y Vermont;

— a nivel de ciudades: Pekín, Chongqing, Saitama, Shanghái, Shenzhen, Tianjin y Tokio.

2.2.3. El RCDE UE es el de mayor tamaño y antigüedad. Creado en 2005, cubre alrededor del 45 % de las emisiones de la UE. Lo siguen, tanto por tamaño como por fecha de creación, California y Corea.

2.3. *Características comunes y específicas de los mercados del carbono*

2.3.1. Características comunes

2.3.1.1. Aunque no hay dos RCDE idénticos, algunas características y opciones de diseño son comunes a los diferentes sistemas o al menos recurrentes en la mayoría de ellos:

— Cobertura sectorial: la mayoría de los RCDE cubre los sectores eléctrico e industrial, que en la mayor parte de los países generan una parte importante de las emisiones nacionales de GEI.

— Normas de asignación: la mayoría de los sistemas dividen la asignación de derechos de emisión entre la asignación gratuita y la subasta.

— Normas sobre fugas de carbono y competitividad: la mayoría de los sistemas asignan de forma gratuita derechos a las entidades de cumplimiento en los sectores considerados en riesgo de fuga de carbono para mantener su competitividad.

2.3.2. Características específicas

2.3.2.1. No obstante, suelen existir diferencias entre los distintos RCDE, especialmente en lo que respecta a las características específicas de su diseño:

— Cobertura sectorial: la cobertura sectorial exacta difiere entre los RCDE. Algunos, por ejemplo, solo cubren el sector energético, mientras que otros se extienden más allá de la energía y la industria para abarcar otros sectores como los residuos, el transporte, la aviación interior, las edificaciones y la silvicultura.

— Disposiciones para la estabilidad del mercado: varios RCDE tienen disposiciones para la estabilidad del mercado, que pueden adoptar la forma de precios mínimos y máximos y reservas de derechos.

— Disposiciones sobre flexibilidad: la disponibilidad y las normas aplicables de las disposiciones sobre flexibilidad como la acumulación de créditos para uso en otros periodos («banking»), el préstamo y el uso de créditos internacionales difieren entre los RCDE;

— Precio del carbono: en un RCDE, el precio del carbono no se fija (con la excepción de ciertas reglamentaciones de precios, como los límites máximos y mínimos), sino que lo determinan el equilibrio y la dinámica del mercado. Por ello, los precios de los diferentes RCDE pueden ir desde unos pocos euros hasta más de 30 euros por tonelada.

— Reducción del límite máximo: la tasa de reducción interanual del límite máximo varía en cada sistema en función de lo ambicioso que sea el objetivo de reducción de emisiones a largo plazo del país.

— Fuga de carbono y reglas de competitividad: las reglas específicas sobre las fugas de carbono y los sectores a los que sea aplican difieren entre los RCDE.

— El uso de los ingresos: los ingresos procedentes de la subasta de derechos pueden utilizarse de diferentes maneras. En algunos sistemas se destinan a fines específicos, como el apoyo a la I+D, la compensación a las entidades cubiertas, etc., mientras que en otros sistemas se integran en el presupuesto público general. En la UE, los Estados miembros deben utilizar al menos el 50 % de los ingresos de las subastas para fines relacionados con el clima y la energía.

2.4. *Breve descripción del RCDE UE, el primer y mayor mercado del carbono*

2.4.1. El régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE UE) es el primer y mayor sistema de «limitación y comercio» para reducir las emisiones de GEI ([3]). El RCDE UE se creó y amplió en tres fases sucesivas: fase I (2005 a 2007), fase II (2008 a 2012, en consonancia con el primer período de compromiso del Protocolo de Kioto) y fase III (2013 a 2020, en consonancia con el segundo período de compromiso del Protocolo de Kioto) ([4]).

([3]) IETA: 10 years of Emissions Trading in Europe: towards a new beginning?, mayo de 2015, http://www.ieta.org/resources/EU/EUETS%20Paper%20May_FINAL.pdf.

([4]) Véase la nota 3 a pie de página.

2.4.2. La próxima fase IV comenzará en 2021 y se prolongará hasta 2030. El RCDE UE cubre aproximadamente 11 000 centrales eléctricas, plantas de fabricación y otras instalaciones fijas, así como actividades de aviación, en 30 países: los 27 Estados miembros de la UE e Islandia, Liechtenstein y Noruega. En conjunto, cubre en torno al 45 % de las emisiones totales de GEI de la UE ([5]).

2.4.3. El marco estratégico en materia de clima y energía para 2030 de la UE, adoptado en octubre de 2014, reafirma la estrategia europea hacia la descarbonización y amplía los objetivos de descarbonización del bloque más allá de 2020, incluido el objetivo de reducir las emisiones de GEI al menos un 40 % (con respecto a los niveles de 1990) en 2030.

2.4.4. La contribución del RCDE UE a la consecución de las reducciones de GEI antes mencionadas para 2030 consiste en reducir las emisiones en un 43 % (con respecto a 2005) en los sectores cubiertos por este régimen ([6]). La fase IV del RCDE UE se extenderá desde 2021 hasta 2030. El objetivo de esta Fase IV es aumentar el ritmo de la reducción de las emisiones, establecer reglas más específicas sobre la fuga de carbono y financiar la innovación baja en carbono y la modernización del sector energético ([7]). La Comisión Europea introdujo nuevas normas para reformar el RCDE UE antes de la fase IV y, lo que es más importante, para alinear la trayectoria de reducción de los límites máximos con el objetivo de reducción de emisiones para 2030.

2.5. *Medidas complementarias en el marco de una política climática global de la UE*

2.5.1. En el marco de la UE, el RCDE UE no es la única política de ámbito europeo que se ha aplicado para cumplir los objetivos de clima y energía 2020 del bloque. El paquete de la UE sobre clima y energía para 2020 establece tres objetivos diferentes, que deben cumplirse en 2020:

— una reducción del 20 %, por debajo de los niveles de 1990, en las emisiones de GEI;

— una cuota del 20 % de energía renovable en la combinación energética del bloque;

— un aumento del 20 % en la eficiencia energética.

2.5.2. Así como el RCDE UE había de ser el instrumento estratégico clave para descarbonizar la economía europea y cumplir el primer objetivo, la UE adoptó la Directiva sobre energías renovables y la Directiva sobre eficiencia energética para cumplir el segundo y tercer objetivo.

2.5.3. Por otra parte, varios Estados miembros han aplicado políticas complementarias y solapadas a escala nacional, principalmente en forma de precios mínimos y retirada progresiva del carbón. Para garantizar una regulación eficiente, es importante evitar las repercusiones negativas de las políticas complementarias y solapadas.

2.5.4. La aplicación de políticas complementarias y solapadas podría afectar significativamente al funcionamiento del mercado del carbono de la UE. Una disminución brusca de las emisiones derivada de estas políticas daría lugar a una menor demanda de derechos de emisión y, en consecuencia, distorsionaría el equilibrio del mercado.

2.5.5. Este impacto puede atenuarse en cierta medida mediante la reserva de estabilidad del mercado (REM), que comenzó a operar en enero de 2019 y pretende absorber el excedente de derechos acumulado en el mercado. En los años 2019-2023, la REM retendrá el 24 % del superávit. Esta cifra se reducirá al 12 % a partir de 2024, y a partir de 2023, los derechos de emisión mantenidos en la REM por encima del número total de derechos subastados durante el año anterior quedarán sin validez. En cualquier caso, es crucial garantizar una mayor transparencia y comparabilidad de estas políticas que se solapan con el RCDE UE y atenuar sus efectos negativos cuando sean significativos.

2.5.6. La cuestión de los subsidios a los combustibles fósiles concedidos a nivel nacional y regional debería adquirir mayor relevancia en la agenda de la UE dada su magnitud: hasta 300 000 millones de euros al año, lo que representa un tercio de la inversión total para el Pacto Verde y conduce a un compromiso más activo de la UE en la futura negociación en la OMC sobre la eliminación gradual global de los subsidios a los combustibles fósiles.

([5]) Véase la nota 3 a pie de página.
([6]) Véase la nota 3 a pie de página.
([7]) Comisión Europea (Acción por el Clima): Revisión para la fase 4 (2021-2030), consultado por última vez en marzo de 2018, https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/revision_en.

2.5.7. El CESE ha calificado también las energías renovables como una gran herramienta para el desarrollo regional (biomasa, eólica, solar, etc.). La cuestión principal es cómo combinar ambas políticas, la eliminación gradual de los subsidios a las energías basadas en combustibles fósiles (carbón y petróleo) y la introducción gradual de incentivos para las energías renovables.

3. **Retos y oportunidades para el futuro de los mercados del carbono**

3.1. *La COVID-19 y su impacto en la política climática*

3.1.1. En la UE, las medidas de contención han dado lugar a una disminución de las emisiones de dióxido de carbono (CO_2) del 58 % al día ([8]). Si estas medidas se prolongan 45 días en la mayoría de los Estados miembros, pueden evitarse 45 megatoneladas de CO_2 en 2020, que representan el 5 % de las emisiones anuales de la UE. En el transporte por carretera y aéreo, las emisiones diarias son 10 veces menores de lo normal, mientras que el descenso alcanza el 40 % en la electricidad.

3.1.2. Se espera que la caída actual de las emisiones sea temporal, de modo que la UE se enfrentará muy pronto de nuevo a los mismos retos de descarbonización ([9]). Esto significa que el Pacto Verde Europeo debe aplicarse según el calendario previsto. El menor retraso nos alejaría del objetivo de neutralidad en carbono para 2050.

3.1.3. Los instrumentos de mercado para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) están mostrando una buena capacidad de resistencia a los efectos de la COVID-19. Los precios de los derechos de emisión han bajado por la menor demanda esperada, lo que ha ofrecido un alivio a corto plazo a las empresas afectadas. Las medidas de estabilización del mercado integradas en la mayoría de los sistemas de comercio de derechos de emisión existentes garantizan que la caída de los precios del carbono no supere un determinado nivel y no se prolongue a medio y largo plazo. Es importante asegurarse de que estas medidas son adecuadas para soportar el impacto de la COVID-19. Esto es esencial para garantizar la certidumbre a largo plazo sobre los precios del carbono. Los reguladores también han sido capaces de ofrecer flexibilidad con respecto al cumplimiento normativo y los plazos reglamentarios en una situación de fuertes perturbaciones.

3.2. *La adopción de reglas comunes para liberar el potencial de los mercados del carbono (artículo 6 del Acuerdo de París)*

3.2.1. El Acuerdo de París, adoptado en diciembre de 2015, sentó las bases para la acción contra el cambio climático en la segunda mitad del siglo, si no mucho más. En virtud del Acuerdo de París, se espera que los países participantes presenten contribuciones determinadas a nivel nacional que describan su contribución al objetivo general del Acuerdo. Las contribuciones determinadas a nivel nacional suelen ser muy diversas, pero suelen incluir un objetivo de reducción de emisiones para los 10 años siguientes.

3.2.2. El artículo 6 del Acuerdo de París tiene por objeto establecer un marco para que los países cooperen en la aplicación de sus contribuciones determinadas a nivel nacional, entre otras cosas a través de enfoques basados en el mercado. Este artículo, por tanto, tiene el potencial de establecer un marco para crear un mercado internacional del carbono con arreglo al Acuerdo de París. Y lo que es más importante, puede ser un factor clave para la adopción y expansión de las políticas de fijación de precio del carbono y los sistemas de comercio de derechos de emisión. A través del artículo 6, los países que utilicen un RCDE podrán vincular su sistema a otro RCDE y utilizar esa vinculación como medio para lograr sus contribuciones determinadas a nivel nacional. Los países podrán obtener también créditos internacionales que utilicen para el cumplimiento de sus políticas nacionales a través de un marco de mercado internacional. Las negociaciones de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) no adoptaron directrices para hacer operativo el artículo 6 en la COP24 en 2018 y en la COP25 en 2019 debido a divergencias sustanciales entre algunas de las partes. La adopción de la directriz del artículo 6 está ahora sobre la mesa en la COP26 y es crucial concluir este proceso sin más demora.

3.3. *Negociación de un acuerdo bilateral ambicioso y equilibrado entre los mercados del carbono de la EU-27 y del Reino Unido*

3.3.1. Existe un consenso en la Comisión Europea en cuanto a que el Reino Unido sería un socio formidable en cuestiones de cambio climático, pero también existe la sensación de que, para que resulte duradero, es necesario integrar en el acuerdo disposiciones climáticas claras para enmarcar las maniobras del Reino Unido que se desvíen de las normas de la UE.

([8]) Sia Partners: CO_2 emissions in the EU, 1 de abril de 2020

([9]) Carbon Brief: https://www.carbonbrief.org/analysis-what-impact-will-the-coronavirus-pandemic-have-on-atmospheric-CO_2, 7 de mayo de 2020.

3.3.2. El enfoque de la UE se basa en cuatro elementos:

— El Acuerdo de París debería ser un elemento esencial del ALC. Esto significa que una de las partes podría suspender las disposiciones del Tratado si la otra parte incumpliera dicha disposición.

— Ambas partes deben reafirmar su compromiso con la neutralidad climática de aquí a 2050: aun cuando el Reino Unido ya ha legislado internamente en esta materia, creemos que una disposición en el futuro Acuerdo entre la UE y el Reino Unido reforzaría dicho compromiso.

— Igualdad de condiciones y cláusula de no regresión: este es el elemento crítico para la UE. Si queremos que esta asociación aguante el paso del tiempo, hemos de que garantizar que las futuras administraciones del Reino Unido no rebajan las estrictas normas actuales de que disponemos para luchar contra el cambio climático.

— La creación de un sistema de fijación de precios del carbono: el Reino Unido ha decidido abandonar el RCDE UE. En 2019, el Reino Unido representó el 7 % de los derechos de emisión totales del RCDE y, en determinados sectores como el de la aviación, alcanzó el 19 %. Por lo tanto, es fundamental que el Reino Unido cree su propio mercado teniendo en cuenta la compatibilidad con el sistema de la UE. El Reino Unido presentó el 1 de junio una propuesta para crear un RCDE nacional. La UE está abierta a la posibilidad de establecer un acuerdo de vinculación entre el futuro régimen de comercio de derechos de emisión del Reino Unido y el RCDE de la UE, siempre que este vínculo no perjudique a la integridad del RCDE UE.

3.4. *Lecciones extraídas del Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA) y oportunidades de cooperación bilateral en materia de clima*

3.4.1. Una disposición que vincula el comercio y el medio ambiente se encuentra en el artículo 24.4 del CETA, en el que tanto Canadá como la UE reafirman sus compromisos de aplicar los acuerdos multilaterales de los que son parte. Esta disposición podría ser un puente para las negociaciones entre Canadá y la UE sobre la aplicación de los acuerdos medioambientales multilaterales donde se compartan preocupaciones comunes, incluida una base para que Canadá y la UE desarrollen o lideren nuevas iniciativas cooperativas en materia del clima en virtud del Acuerdo de París.

3.4.2. El artículo 22.3 del CETA preconiza la cooperación en el comercio entre Canadá y la UE para promover el desarrollo sostenible. El plan de trabajo en virtud del artículo 24 incluye la cooperación sobre el impacto del comercio y la inversión sobre la política medioambiental y la consideración de los aspectos relacionados con el comercio del régimen sobre el cambio climático, como los mercados del carbono y la transferencia y el desarrollo de tecnologías limpias. El artículo 24.12, contiene una lista de 10 ámbitos ilustrativos de posible cooperación en materia medioambiental entre las partes, en los que algunos considerarían que el CETA sirve como plataforma para «multilateralizar» la formulación de políticas nacionales.

3.4.3. El trabajo conjunto entre la UE y Canadá sobre los ajustes del carbono en frontera es un ámbito de posible cooperación sobre los «aspectos del régimen internacional, presente y futuro, relativo al cambio climático relacionados con el comercio». Esta cooperación podría producirse en el ámbito de la puesta en común de información y la adopción de buenas prácticas, por ejemplo, en los ámbitos del cálculo del carbono incorporado en los productos comercializados o la alineación de las metodologías para abordar la competitividad y las fugas en todos los sectores intensivos en emisiones expuestos al comercio, actualmente cubiertos por los sistemas nacionales de cumplimiento de las normas de comercio de derechos de emisión tanto en Canadá como en la UE.

3.4.4. Con el apoyo de las industrias afectadas, como las del cemento o el aluminio, podrían surgir también oportunidades viables para proyectos piloto conjuntos de cooperación sectorial de la UE y Canadá sobre el diseño del RCDE y los enfoques para preservar la competitividad y evitar fugas (por ejemplo, parámetros de referencia y metodologías comunes para el cálculo de las asignaciones gratuitas, ajustes del carbono en frontera comunes, etc.).

3.5. *Lecciones extraídas de la ampliación del ámbito sectorial: el transporte y los combustibles*

3.5.1. A medida que la UE explora futuras modificaciones de su RCDE UE, debe prestarse una atención significativa y estrecha a las experiencias de diseño y funcionamiento efectivo del mercado en los regímenes subnacionales de comercio de derechos de emisión de Norteamérica. Un área concreta que ofrece lecciones valiosas para la UE es la relativa al modo en que California y Quebec han ampliado la cobertura del RCDE para incluir los sectores del transporte y el combustible. Desde 2015, los distribuidores de combustibles de transporte, gas natural y otros combustibles de California y Quebec han mantenido obligaciones de cumplimiento en virtud del programa de «limitación y comercio» de la «Western Climate Initiative» (WCI) [Iniciativa Occidental para el Clima]. Las entidades cubiertas de este sector no reciben asignaciones gratuitas de derechos de emisión, sino que deben comprarlas a través de subastas trimestrales administradas por el Estado o el mercado secundario privado.

3.5.2. Otra novedad estadounidense que merece la pena observar es la «Transportation Climate Initiative» ([10]) (TCI) [Iniciativa de los Transportes para el Clima], una colaboración regional de 12 Estados del nordeste y el centro del litoral atlántico de EE. UU., más el Distrito de Columbia, cuyo fin es mejorar el transporte, desarrollar la economía de energías limpias y reducir las emisiones de carbono del sector del transporte. La iniciativa se basa en el liderazgo de la región en la reducción de las emisiones de GEI en el sector energético a través de un programa regional de cumplimiento de «limitación y comercio», la «Regional Greenhouse Gas Initiative» (RGGI) [Iniciativa Regional de Gases de Efecto Invernadero], iniciada en 2009. Con un tercio de las emisiones totales de GEI en el conjunto de los territorios de TCI procedentes del sector del transporte, los Estados participantes están trabajando hasta 2020 para desarrollar un enfoque colaborativo de «norma modelo» con recomendaciones de diseño de programas de RCDE para abordar estas emisiones sectoriales actualmente no cubiertas y crecientes. La intención es que los programas nuevos o ampliados del RCDE pongan en marcha los plazos iniciales de cumplimiento ya en 2022.

3.5.3. Los beneficios climáticos y económicos de una expansión sectorial más amplia del RCDE son claros: cuanto mayor y más amplio sea el mercado, más amplia será la gama de participantes en el mercado, las oportunidades de reducción, las innovaciones tecnológicas y las mejoras de eficiencia, lo que se traducirá en menores costes de reducción por tonelada y de programa y una cartera ampliada de reducciones de emisiones, financiación limpia e inversión.

4. **Retos para las políticas climática e industrial de la UE**

4.1. *Una revisión satisfactoria del sistema RCDE*

4.1.1. El marco estratégico en materia de clima y energía para 2030 de la UE, adoptado en octubre de 2014, establece los siguientes objetivos:

— reducir las emisiones de GEI al menos un 40 % (con respecto a los niveles de 1990);

— alcanzar al menos una cuota del 27 % para las energías renovables;

— mejorar la eficiencia energética al menos un 27 %.

4.1.2. Como parte del Pacto Verde Europeo, presentado en diciembre de 2019, la Comisión Europea tiene previsto aumentar el objetivo de la UE para 2030, incluido el RCDE UE. La meta es aumentar el objetivo global de reducción del 40 % al 50-55 %, con el fin de situar las emisiones de la UE en vías de alcanzar la neutralidad en carbono en 2050. Está previsto que el plan exhaustivo y detallado para elevar los objetivos para 2030 se presente en octubre de 2020, y las propuestas específicas de revisión de las medidas legislativas pertinentes se presentarán en junio de 2021. Estas propuestas incluirán una revisión de la Directiva RCDE UE, posiblemente combinada con la revisión de la reserva de estabilidad del mercado (REM).

4.1.3. Esto significa que el objetivo del RCDE UE para 2030 y las normas del sistema serán objeto de una revisión exhaustiva en los próximos años. A medida que avance esta revisión, será esencial prestar una atención detallada a las características clave del RCDE UE y a su repercusión en la industria europea.

4.2. *Diseño y aplicación de un mecanismo de ajuste en fronteras de las emisiones de carbono de la UE*

4.2.1. La idea de un impuesto al carbono en las fronteras de la UE ya estaba presente en el programa de Ursula von der Leyen cuando era candidata. Desde su nombramiento como presidenta de la Comisión Europea, esta reflexión sobre los mecanismos de ajuste del carbono en la UE, que podrían adoptar varias formas —impuestos, sistemas equivalentes al RCDE o normas—, es una prioridad para la Comisión Europea.

4.2.2. La DG Taxud puso en marcha una consulta en línea en marzo de 2020 para recabar las opiniones de todas las partes interesadas. Los resultados de esta consulta, así como los debates con expertos de los Estados miembros, serán útiles para la elaboración de una propuesta legal en la primavera de 2021. Las futuras medidas en materia de carbono deben cumplir las normas de la OMC y otras obligaciones internacionales de la UE. Esto significa básicamente que deben ser no discriminatorias y proporcionadas, según la jurisprudencia.

4.3. El CESE recomienda a la Comisión que profundice en sus reflexiones sobre esta y otras opciones políticas —como la reforma del RCDE, el ajuste en frontera de las emisiones de carbono o un tipo de IVA ajustado a la intensidad del carbono— y las compare en términos de:

— su impacto en la fuga de carbono y de inversiones, en un futuro escenario de precios más elevados y menor disponibilidad de derechos del RCDE en la UE;

— la seguridad jurídica respecto de su conformidad con las normas de la OMC;

([10]) https://www.transportationandclimate.org/content/about-us

— su aceptabilidad por los socios comerciales;

— su viabilidad técnica, en concreto en lo que respecta a la existencia de normas mundialmente aceptadas de contabilidad y cómputo y de bases de datos fiables y reconocidas ([11]).

4.4. *Ventajas de un mecanismo de ajuste del carbono de la UE*

4.4.1. Este mecanismo protegerá a las empresas intensivas en energía de la UE (acero y cemento, por ejemplo) frente a importaciones más baratas procedentes de terceros países que no tienen una política climática o tienen una política más débil (sin mercado del carbono y sin precios del carbono). Este ajuste restablecería la igualdad de condiciones entre las empresas de la UE y las empresas de terceros países y podría, por ejemplo, adoptar la forma de un gravamen sobre los productos importados basado en los precios medios del RCDE UE. Estos mecanismos contribuirán a evitar las fugas de carbono y la competición a la baja de las industrias intensivas en energía, al tiempo que protegen la competitividad de las industrias de la UE y reducen la competitividad de las importaciones baratas intensivas en carbono.

4.4.2. Dado que la UE representa el 10 % de los GEI mundiales, un mecanismo de este tipo podría enviar también una señal positiva a países afines que comercian con la UE (como Canadá, el Reino Unido o Suiza), que se beneficiarán de una especie de reconocimiento mutuo de su propio RCDE y exonerarán a sus empresas nacionales del pago de cualquier gravamen sobre sus exportaciones a la EU-27.

4.4.3. De este modo, la UE garantizará la coherencia entre sus compromisos internos y externos y mejorará su política climática con la revisión de la Directiva energética, con el fin de hacer frente a los retos de reducir los GEI un 50-55 % con respecto a los niveles de 1990 para 2030 y lograr la neutralidad en carbono para 2050.

4.4.4. Estas posibles medidas fronterizas del carbono podrían ser una alternativa a las medidas actuales frente al riesgo de fuga de carbono en el sistema de comercio de derechos de emisión de la UE (asignación gratuita de cuotas de CO_2 tras un análisis en profundidad del perfil de emisiones, las mejores tecnologías disponibles, etc.). Existe un debate en curso sobre si una medida relativa al carbono en frontera sustituirá o coexistirá con las medidas de competitividad existentes en diferentes sectores o en el mismo sector. También es importante comprender cuáles podrían ser las implicaciones para las importaciones y exportaciones de electricidad en redes interconectadas.

4.5. *Desventajas de un mecanismo de ajuste del carbono de la UE*

4.5.1. El uso de medidas fronterizas sobre el carbono podría invitar a represalias de terceros países que abastecen de materias primas a la UE, como Estados Unidos, China o India, lo que creará nuevas barreras comerciales en un contexto en el que la contracción del comercio mundial debido a la COVID-19 será enorme, de entre el 18 % y el 32 %, según una reciente publicación de la OMC.

4.5.2. El uso de un ajuste en frontera de las emisiones de carbono podría socavar también el enfoque multilateral de la CMNUCC y podría considerarse un rechazo de la cooperación internacional en favor de enfoques más unilaterales.

4.5.3. El coste de algunas materias primas importadas de terceros países con políticas climáticas deficientes será mayor para sus compradores en la UE. Esto significa que podría reducirse la competitividad de precios de algunas grandes empresas manufactureras europeas (en los sectores del automóvil y la construcción) que procesan estas materias primas, mientras que las exportaciones de productos terminados de la UE podrían modificarse.

4.5.4. La cobertura sectorial de un ajuste en frontera de las emisiones de carbono podría diferir de la cobertura de las medidas existentes para proteger la competitividad: la posible cobertura de las medidas en frontera con respecto al carbono podría limitarse a sectores como el cemento y el acero, donde el riesgo de fuga de carbono es mayor, mientras que la cobertura sectorial de las medidas frente a la fuga de carbono tiene un alcance más amplio (productos químicos, tintes textiles y actividades de acabado, por ejemplo).

4.6. *El enfoque sectorial*

4.6.1. El sector siderúrgico de la UE está bajo presión por la feroz competencia mundial con fabricantes de acero de China, Turquía, Argelia o Irán, que no tienen RCDE que cubran este sector y exportan ya 30 millones de toneladas de acero a la UE. La Asociación Europea del Acero (Eurofer) apoya la introducción de un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono por razones medioambientales, económicas y jurídicas y considera que es una condición previa para evitar el riesgo de fuga de carbono. Este mecanismo debe cubrir los productos terminados y semiterminados del acero, debe basarse en un sistema contable adecuado para medir la huella de CO_2 de los productos a través de «acuerdos de equivalencia» con terceros países y ha de coexistir durante un período transitorio con la asignación gratuita de cuotas del RCDE UE.

([11]) Véase la nota 1 a pie de página.

4.6.2. El sector cementero europeo (CEMbureau) acoge con satisfacción la idea de un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono, dado el fuerte riesgo de fuga de carbono en una industria de la UE con márgenes bajos. Este sector, que está inmerso en un ciclo de inversión a largo plazo para cumplir el objetivo de neutralidad climática en 2050, establece varias condiciones, como la metodología transparente, el cumplimiento de la OMC, una amplia cobertura sectorial con todos los sectores cubiertos por el RCDE y la coexistencia con la asignación gratuita de cuotas hasta 2030.

4.7. *Diálogo con terceros países*

4.7.1. El CESE apoya la apertura de un diálogo con terceros países para debatir el contenido y la repercusión de las medidas relativas al carbono en frontera en sus exportaciones a la UE. Este diálogo debe adoptar una forma diferente con los países que tienen políticas climáticas ambiciosas (como Canadá) y con otros que no tienen políticas climáticas tan ambiciosas (Estados Unidos, China o Rusia).

4.7.2. Sabemos, por ejemplo, que la administración estadounidense está siguiendo muy de cerca la evolución de las reflexiones sobre las medidas de ajuste en frontera de las emisiones de carbono de la UE. En la OMC, durante el proceso de evaluación de la política comercial de la UE, algunos funcionarios estadounidenses mostraron ya su preocupación por cualquier medida en frontera en materia del carbono de la UE.

4.8. *El objetivo final de la fijación de precio mundial del carbono*

4.8.1. El CESE insiste en la necesidad de combinar y armonizar las diversas herramientas disponibles para combatir la crisis climática. Dado que las empresas y las organizaciones internacionales pertinentes consideran que la señal de la fijación de precios del carbono es clave para lograr un avance efectivo en la lucha contra el cambio climático y en la creación de un entorno atractivo para las inversiones a largo plazo con el fin de acelerar la transición ecológica para los agentes públicos y privados (industria, transporte, vivienda, agricultura, etc.), el CESE aboga por una armonización de los enfoques entre las distintas jurisdicciones, lo que en última instancia conduce a la aparición de una señal de precios comparable entre las distintas jurisdicciones.

4.8.2. En el período de transición previo a la adopción de una señal de precio comparable, así como de una metodología común acordada para medir las huellas de carbono, los precios regionales del carbono entre países con planteamientos similares (la EU-27, el Reino Unido, Suiza, América Latina, el Medio Oeste de los Estados Unidos, el Sudeste Asiático y otros) deben armonizarse gradualmente. La creación de estos mercados regionales del carbono implicará infraestructuras comunes del mercado del carbono (una especie de mercado único del carbono), mientras que podrían establecerse algunos mecanismos específicos frente a terceros países.

4.8.3. En cualquier caso, para evitar la aparición de una guerra comercial del carbono entre países y uniones aduaneras regionales, debe establecerse una exención de la OMC que determine las reglas según las cuales deben establecerse y operar estos mecanismos de ajuste en frontera de las emisiones de carbono (impuesto sobre el carbono, sistema equivalente al RCDE, normas), de conformidad con dos principios clave de la OMC: proporcionalidad y no discriminación.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Fortalecer las empresas sociales sin ánimo de lucro como pilar esencial de una Europa social»

(Dictamen exploratorio)

(2020/C 429/18)

Ponente: **Krzysztof BALON**

Consulta	Presidencia alemana del Consejo, 18.2.2020
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	4.9.2020
Aprobado en el pleno	18.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	211/3/5

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. Teniendo en cuenta el papel que desempeñan las empresas sociales sin ánimo de lucro en la consecución de la dimensión social de la Unión Europea (UE) y en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, también y sobre todo en situaciones de crisis, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) aboga por el fortalecimiento y la promoción específica de las empresas sociales y otras organizaciones de la economía social, en particular aquellas que reinviertan íntegramente sus eventuales beneficios en cometidos definidos estatutariamente como de interés general o de utilidad pública. Además, debe reforzarse su visibilidad en toda Europa.

1.2. Los sistemas jurídicos de muchos Estados miembros ya disponen de normas que establecen un estatuto de utilidad pública aplicable a las empresas sociales. Por lo tanto, el CESE desea animar a todos los demás Estados miembros a que integren disposiciones similares en su legislación nacional.

1.3. Siguiendo, además, el modelo del Protocolo n.º 26 sobre los servicios de interés general, debería anexarse al TFUE un protocolo sobre la diversidad de formas de empresas, en el que se proporcione una definición distintiva de las empresas sociales sin ánimo de lucro. El CESE solicita asimismo a los Estados miembros que tengan en cuenta esta modificación en una futura revisión del Tratado.

1.4. Convendría reforzar las empresas sociales sin ánimo de lucro y otras organizaciones sin ánimo de lucro similares dándoles prioridad en la legislación de contratación pública frente a los proveedores estatales o comerciales en cuanto a la prestación de servicios sociales de interés general. Las licitaciones públicas deben centrarse en ámbitos específicos de actividad de las empresas sociales sin ánimo de lucro en la prestación de servicios sociales, como, por ejemplo, los sectores de los cuidados y la asistencia sanitaria.

1.5. Además, el CESE se pronuncia a favor de la posibilidad de conceder ayudas exclusivamente a organizaciones sin ánimo de lucro sin infringir la legislación de la UE en materia de ayudas estatales.

1.6. El umbral actual del Reglamento *de minimis* para los SIEG debería aumentarse significativamente, pasando de 500 000 euros en tres ejercicios fiscales a unos 800 000 euros por ejercicio fiscal.

1.7. El CESE considera que debería introducirse una exención generalizada en el uso de fondos europeos con cofinanciación nacional. Al igual que en el caso de los programas gestionados exclusivamente por la UE, en caso de haber cofinanciación nacional no debería tomarse en consideración ninguna ayuda estatal.

1.8. El apoyo a las organizaciones de la economía social sin ánimo de lucro debería ser asimismo objeto del marcador de política social en relación con el Semestre Europeo.

1.9. Las empresas de la economía social no solo representan un modelo de negocio sostenible, sino que también crean y mantienen empleos de calidad, promueven la igualdad de oportunidades, en particular para las personas con discapacidad y otros grupos socialmente desfavorecidos, garantizan un elevado nivel de participación y justicia social, y promueven la transformación digital y medioambiental. Así pues, la economía social es un aliado estratégico para reforzar la dimensión social en Europa. Por lo tanto, las actividades de la economía social deberían recibir un apoyo especial de los Fondos Europeos y convertirse, en particular, en un objetivo específico e independiente del FSE+.

1.10. El CESE está dispuesto a desempeñar un papel de promoción y coordinación en el debate acerca del papel de las empresas sociales sin ánimo de lucro en la aplicación del Fondo de Recuperación tras la crisis del coronavirus y en el marco del Plan de Acción para la Economía Social 2021, así como en la necesaria reorganización del marco jurídico y financiero.

2. **Introducción**

2.1. El 18 de febrero de 2020, en el marco de los preparativos para la Presidencia alemana del Consejo de la UE en el segundo semestre de 2020, el Gobierno de la República Federal de Alemania solicitó al CESE un Dictamen titulado «Reforzar las empresas sociales sin ánimo de lucro como pilar esencial de una Europa socialmente equitativa». En este contexto, el Gobierno alemán subrayó la importancia del interés general como valor europeo fundamental y vinculante, también en el ámbito de la actividad económica, y la gran capacidad innovadora de las empresas de la economía social comprometidas con este interés general que se centran en la prestación de servicios sociales.

2.2. La economía social engloba una gran diversidad de empresas y organizaciones, entre ellas, cooperativas, mutualidades, asociaciones, fundaciones y empresas sociales, además de otras formas jurídicas específicas de cada Estado miembro, unidas por valores y principios comunes ([1]). La economía social en Europa ha demostrado ser muy importante y tener una relevancia sistémica, incluso en tiempos de crisis económica y social. Contribuye a crear cohesión social, a fortalecerla y a garantizarla de manera sostenible. En particular, el modelo de prestación de servicios sociales sin ánimo de lucro, cuya primacía absoluta es el objetivo social, ha demostrado ser muy flexible, cercano al ciudadano, innovador, sostenible, democráticamente legítimo y eficiente. Las empresas sociales sin ánimo de lucro también desempeñan un papel clave en la creación de igualdad de oportunidades para todos, independientemente de la edad, el sexo y el origen. Responden a las necesidades sociales de la sociedad que no están ya cubiertas por los servicios sociales públicos. En un Dictamen anterior, el CESE ya había señalado que la labor de las empresas de la economía social debe servir al interés general y no centrarse en maximizar beneficios. De este modo, la economía social crea puestos de trabajo de calidad en empresas socialmente responsables ([2]), entre otros en sectores como la atención sanitaria, los cuidados y la atención infantil.

2.3. Dada la diversidad de la economía social europea, no existe una definición jurídicamente vinculante de «empresa social» en toda la UE. El CESE describe, basándose en determinadas características, a las empresas sociales como aquellas que:

— persiguen principalmente objetivos sociales en lugar de actuar con ánimo de lucro, generando beneficios sociales en favor de la población en general o de sus miembros;

— operan en su mayor parte sin ánimo de lucro, reinvirtiendo principalmente sus excedentes en lugar de distribuirlos a sus accionistas o propietarios privados;

— responden a múltiples formas jurídicas o modelos, incluidas cooperativas, mutualidades, asociaciones de voluntariado, fundaciones, empresas con o sin ánimo de lucro; combinando a menudo distintas formas jurídicas y, a veces, cambiando de forma en función de sus necesidades;

— son agentes económicos productores de bienes y servicios (frecuentemente de interés general), a menudo con un importante componente de innovación social;

— actúan como entidades independientes, con una importante faceta de participación y codecisión (plantilla, usuarios, miembros), gobernanza y democracia (ya sea representativa o abierta);

— a menudo proceden o se asocian con organizaciones de la sociedad civil ([3]).

([1]) DO C 282 de 20.8.2019, p. 1.
([2]) DO C 240 de 16.7.2019, p. 20.
([3]) DO C 24 de 28.1.2012, p. 1.

2.4. Tampoco existe una definición jurídicamente vinculante de la noción de «utilidad pública» a escala de la UE. Por el contrario, como señala el CESE en un Dictamen anterior, el Derecho de la UE apenas tiene en cuenta las características específicas de la economía social, en particular, su enfoque diferente con respecto a los beneficios empresariales. Hasta la fecha, el artículo 54 del TFUE se interpreta en el sentido de que opone las entidades económicamente desinteresadas (sin ánimo de lucro) a las empresas que ejercen una actividad económica a cambio de remuneración. Por lo tanto, esta segunda categoría abarca, sin diferenciarlas y con independencia de su forma jurídica, a todas las empresas que obtienen beneficios, independientemente de si los distribuyen o no ([4]). Sin embargo, los sistemas jurídicos de muchos Estados miembros ya disponen de normas que establecen un estatuto de utilidad pública aplicable a las empresas sociales. Por lo tanto, deben distinguirse tres tipos de actores económicamente activos: las empresas de economía social orientadas exclusivamente al ánimo de lucro, las orientadas a la obtención de beneficios limitados, como expone el CESE en su Dictamen INT/871 ([5]), y las empresas sociales sin ánimo de lucro. Estas últimas constituyen el objetivo del presente Dictamen.

2.5. Teniendo en cuenta estas normas estatales, las empresas sociales que presentan las características enumeradas en el punto 2.4 y que, además, están obligadas, de conformidad con la legislación nacional, a reinvertir plenamente los beneficios en cometidos de interés general o de utilidad pública pueden considerarse empresas sociales sin ánimo de lucro.

2.6. En un Dictamen anterior, el CESE señala que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y la práctica decisoria de la Comisión Europea (CE) revelan un interés insuficiente en las empresas denominadas «de utilidad pública» en su legislación nacional o que, al margen de su denominación, cumplen los criterios anteriormente mencionados. Por ello, el CESE considera que, siguiendo el modelo del Protocolo n.º 26 sobre los servicios de interés general, debería anexarse al TFUE un protocolo sobre la diversidad de formas de empresa, en el que se formule una definición distintiva de las empresas sociales sin ánimo de lucro y de las empresas con beneficios limitados, y pide a los Estados miembros que tengan en cuenta esta modificación en una futura revisión del Tratado ([6]).

3. **Las empresas sociales sin ánimo de lucro como proveedoras de servicios sociales y sanitarios de interés general en el marco de la aplicación del pilar europeo de derechos sociales**

3.1. El CESE ya ha subrayado en un Dictamen anterior que, sin la contribución de las empresas de la economía social, el pilar europeo de derechos sociales no puede aplicarse eficazmente y que estas, *per se*, están orientadas a alcanzar objetivos del pilar como el fomento de un empleo seguro y adaptable, el diálogo social y la participación de los trabajadores, así como un entorno de trabajo seguro, saludable y adaptado, o a ofrecer respuestas innovadoras a determinadas necesidades sociales fundamentales ([7]). Debería reforzarse en toda Europa la visibilidad de estas organizaciones sin ánimo de lucro. Es necesario fomentar la innovación y facilitar el acceso a la financiación para que estas organizaciones puedan seguir funcionando tanto en su día a día como en situaciones de crisis. Debería haber un intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros.

3.2. En función de la configuración del modelo social correspondiente en los Estados miembros de la UE, el Estado es el responsable de garantizar que los ciudadanos puedan disfrutar de unos servicios sociales y sanitarios de interés general universales y eficaces, accesibles, asequibles y de alta calidad. El CESE ya ha señalado que los servicios de interés general son elementos esenciales de un sistema de justicia social y que existe un derecho de acceso a «servicios esenciales» de alta calidad, incluidos los servicios sociales y sanitarios, tal y como se describen en el pilar europeo de derechos sociales ([8]).

3.3. En algunos países, estos servicios se prestan mediante iniciativas, instituciones y servicios sin ánimo de lucro con preferencia sobre los servicios estatales, de manera que el Estado garantiza las condiciones marco para la prestación de los servicios, los usuarios eligen a los proveedores de servicios y los proveedores de servicios sociales financian estos servicios. La prestación de servicios debe basarse en los intereses de los beneficiarios e implicarlos de forma participativa. Esta forma de prestación de servicios, al mismo tiempo orientada al usuario y competitiva, por parte de empresas sociales sin ánimo de lucro, podría servir de base para el debate acerca de un modelo a escala europea y reforzarse, por ejemplo, frente a los procedimientos de contratación pública, en los que se priva a los usuarios de su libertad de elección.

3.4. El CESE se pronuncia a favor de la posibilidad de conceder ayudas específicas o dirigidas exclusivamente a organizaciones sin ánimo de lucro, sin riesgo de que se contravenga la legislación europea sobre ayudas estatales. Esto es más importante que nunca en situaciones de crisis, ya que las organizaciones sin ánimo de lucro no disponen de reservas. Sin embargo, precisamente en situaciones de crisis los servicios sociales y sanitarios resultan indispensables y hay que garantizar su buena calidad.

([4]) Véase la nota a pie de página 1.
([5]) Véase la nota a pie de página 1.
([6]) Véase la nota a pie de página 1.
([7]) Véase la nota a pie de página 1.
([8]) DO C 282 de 20.8.2019, p. 7.

3.5. Para ello, y en general para reforzar la economía social sin ánimo de lucro en la prestación de servicios sociales y sanitarios de interés general, es necesario introducir cambios fundamentales en el marco jurídico europeo, en particular:

3.5.1. introduciendo en la legislación sobre contratación pública la preferencia de los proveedores sin ánimo de lucro frente a los proveedores estatales o comerciales;

3.5.2. aumentando significativamente el umbral actual del Reglamento *de minimis* para los SIEG, pasando de 500 000 euros en tres ejercicios fiscales a unos 800 000 euros por ejercicio fiscal; dicho aumento contribuiría a mejorar la aplicabilidad y, en consecuencia, a una mayor eficacia del Reglamento, reduciendo al mismo tiempo el riesgo de distorsiones de competencia reales transfronterizas;

3.5.3. estableciendo exenciones generalizadas en la utilización de fondos europeos con cofinanciación estatal; como ocurre con los programas gestionados exclusivamente por la UE, no debería tomarse en consideración ninguna ayuda en caso de cofinanciación estatal. En determinados casos, las autoridades de los Estados miembros deben poder decidir, con carácter vinculante y respetando la confianza legítima del beneficiario de la ayuda estatal, que en tales casos no se aplica una ayuda. La Comisión o el TJUE deberían asumir a este respecto un control de los posibles abusos.

4. **Marco presupuestario de las actividades de las empresas sociales sin ánimo de lucro**

4.1. El CESE ha solicitado en varias ocasiones a la CE que establezca un ecosistema favorable y sostenible para la economía social en colaboración con los Estados miembros ([9]). La mejora del marco presupuestario de las actividades de las empresas sociales sin ánimo de lucro incluye, entre otros, porcentajes de cofinanciación suficientes, simplificaciones administrativas como, por ejemplo, indicadores orientados a las necesidades y la aplicación y la aceptación de tarifas únicas.

4.2. Para las empresas sociales sin ánimo de lucro que prestan servicios sociales y sanitarios es especialmente importante el apoyo de los fondos europeos, entre otros, el Fondo Social Europeo Plus (FSE+).

4.2.1. Ya en su Dictamen acerca del proyecto de Reglamento relativo al FSE+ ([10]), el Comité solicitó que, dada la creciente importancia de la economía social para la dimensión social de la UE, el apoyo a las actividades de la economía social se convirtiera en un objetivo específico e independiente del FSE+ ([11]).

4.2.2. El CESE también ha llamado la atención sobre los recursos financieros, a menudo insuficientes, de las empresas sociales sin ánimo de lucro y, en este contexto, ya ha pedido que las prestaciones en especie se traten en igualdad de condiciones con las contribuciones financieras en lo que respecta a la aportación de recursos propios para las actividades financiadas con los recursos del FSE+ ([12]).

4.2.3. Entre las empresas sociales sin ánimo de lucro se cuentan las organizaciones locales más pequeñas, procedentes de colectivos de autoayuda. El CESE ya se ha pronunciado a favor de que se destine una proporción adecuada de los recursos del FSE+ a estas organizaciones ([13]). También debería ser posible fomentar de manera específica el voluntariado en la prestación de servicios sociales y sanitarios.

5. **Plan de Acción para la Economía Social: las empresas sociales sin ánimo de lucro como actores relevantes en el Fondo de Recuperación tras la crisis del coronavirus**

5.1. La crisis del coronavirus demuestra que las medidas adoptadas a nivel nacional únicamente son eficaces si existe una forma coordinada de actuar. Como señala el documento de posición del CESE ECO/515 acerca del Reglamento relativo a la Iniciativa de inversión en respuesta al coronavirus, además de los sistemas públicos de asistencia sanitaria y de las pymes, no debería ignorarse y debería prestarse apoyo asimismo a las empresas sociales de utilidad pública y las organizaciones de la sociedad civil. Las empresas sociales de utilidad pública y las organizaciones de la sociedad civil tienen muy pocas reservas que podrían utilizar en situaciones de crisis. Sin embargo, precisamente durante una crisis resultan esenciales para la continuidad de los sistemas (sanitarios) que funcionan. En este sentido, el CESE solicita que estas funciones y organizaciones reciban más apoyo no solo para afrontar la crisis, sino también en el marco de la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, la política social y sanitaria común, el Fondo Social Europeo (FSE) y el cuadro de indicadores sociales en relación con el Semestre Europeo ([14]).

5.2. El CESE respalda la posición de la CE, expresada en la carta de 24 de abril de 2020 ([15]) dirigida a los Gobiernos de los Estados miembros por el comisario de Empleo y Derechos Sociales, Nicolas Schmit, en el sentido de que precisamente en estos momentos de crisis se debería apoyar la economía social. Según la Comisión, las organizaciones de la economía social contribuyen ya en la práctica de muchas maneras a amortiguar los efectos de esta crisis: en colaboración con las

([9]) DO C 13 de 15.1.2016, p. 152; DO C 62 de 15.2.2019, p. 165.
([10]) COM(2018) 382 final.
([11]) DO C 62 de 15.2.2019, p. 165.
([12]) Véase la nota a pie de página 11.
([13]) Véase la nota a pie de página 11.
([14]) Documento de posición ECO/515-CESE, punto 1.11.
([15]) https://twitter.com/NicolasSchmitEU/status/1254685369070530560.

autoridades públicas y de manera complementaria, proporcionan una amplia gama de servicios sociales, especialmente a los más débiles de la sociedad. Son asimismo importantes empleadores para los grupos vulnerables y desempeñan un papel crucial para la integración en el mercado laboral y para el desarrollo de competencias.

5.3. Las organizaciones de la economía social sin ánimo de lucro y otras organizaciones sin ánimo de lucro deberían estar mejor conectadas en términos de comunicación, política y funcionamiento operativo. La UE y los Estados miembros deberían apoyar esta iniciativa fomentando de manera permanente la cooperación transfronteriza periódica y mejorando la conexión entre la protección civil, los servicios de emergencia y los servicios sociales y sanitarios. La vuelta a los cierres de fronteras y los enfoques puramente nacionales durante la crisis del coronavirus es contraproducente y no se ajusta a los objetivos y valores de la UE.

5.4. En Europa, las organizaciones de la economía social y, en particular, las empresas sociales sin ánimo de lucro, por su carácter inclusivo y su objetivo de ayudar a las personas más desfavorecidas, contribuyen especialmente a prestar asistencia a los migrantes. Como ya solicitó el CESE en su Dictamen INT/785, las organizaciones de la economía social deben ser objeto de un mayor reconocimiento también en este contexto ([16]).

5.5. En referencia a su Dictamen sobre la dimensión exterior de la economía social ([17]), el CESE reitera que la Comisión no ha tenido en cuenta la economía social en su propuesta de un nuevo consenso sobre la política de desarrollo. Precisamente la economía social sin ánimo de lucro tiene un potencial especial, basado en la autoayuda y la sociedad civil organizada, para producir un efecto sostenible para resolver los problemas sociales y medioambientales con un enfoque ascendente. Europa dispone de una economía social sin ánimo de lucro fuerte, con su experiencia de buenas prácticas. La orientación sin ánimo de lucro, que se determina en forma de una reinversión total de los beneficios en el objetivo social de la empresa, puede impedir, si se aplican los mecanismos de control estatales o democráticamente legitimados, la privatización de los fondos públicos y la maximización de los beneficios, también fuera de Europa.

5.6. Se necesita un amplio consenso social entre empleadores, empleados y otras organizaciones de la sociedad civil sobre el papel de las empresas sociales sin ánimo de lucro y las organizaciones de la sociedad civil que las apoyen en la aplicación del Fondo de Recuperación tras la crisis del coronavirus y en el marco del Plan de Acción para la Economía Social 2021, así como para la necesaria reforma del marco jurídico y presupuestario. El CESE está dispuesto a desempeñar a este respecto un papel de fomento y coordinación.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

([16]) DO C 283 de 10.8.2018, p. 1.
([17]) DO C 345 de 13.10.2017, p. 58.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Diligencia debida obligatoria»

(Dictamen exploratorio)

(2020/C 429/19)

Ponente: **Thomas WAGNSONNER**

Coponente: **Emmanuelle BUTAUD-STUBBS**

Consulta	PE Carta, 15.9.20
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	4.9.2020
Aprobado en el pleno	18.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	215/1/3

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) afirma que es hora de que la Comisión Europea (CE) actúe y proponga legislación a los Estados miembros y al Parlamento Europeo (PE) sobre diligencia debida obligatoria que reconozca la responsabilidad basada en las normas actuales y ofrezca un marco jurídico claro y seguro para las empresas europeas.

1.2. La diligencia debida en materia de derechos humanos (DDDH) se ha convertido en un asunto que atañe al mercado interior; dado que los distintos Estados miembros aplican sanciones legales diferentes al comportamiento de las empresas, una iniciativa legislativa fragmentada y parcialmente sectorial a escala de la Unión Europea (UE) no es suficiente.

1.3. El ámbito de aplicación de la iniciativa legislativa —ya sea una directiva o un reglamento con sus respectivas ventajas e inconvenientes— debe garantizar una amplia cobertura de la definición de los derechos humanos y los derechos medioambientales, incluidos los derechos de los trabajadores y los sindicatos, y garantizar la inclusión de nuevos avances en materia de derechos humanos.

1.4. La diligencia debida obligatoria, en particular en lo que respecta a las cadenas de valor mundiales, debe orientar la adopción de decisiones de gestión encaminadas a lograr empresas sostenibles desde el punto de vista económico, medioambiental y social. En cualquier caso, los efectos sobre el medio ambiente deben considerarse de gran importancia para la conducta empresarial sostenible y ser una alta prioridad en las cadenas de valor mundiales.

1.5. La iniciativa legislativa debe abarcar de manera transversal a todas las empresas, con requisitos proporcionados para las pymes creadas o que operan en la UE, con el fin de evitar la competencia desleal y unas condiciones de competencia desiguales, así como al sector público. Debe exigir a las empresas que se atengan a elevados niveles de conducta empresarial responsable, pero al mismo tiempo que establezcan medidas adecuadas en consonancia con el correspondiente riesgo de violación de los derechos humanos

1.6. Los siguientes aspectos deben incluirse en la DDDH obligatoria:

— un marco de diligencia debida coherente basado en los instrumentos actuales que se aplican a las empresas que operan en el mercado interior, incluidas las empresas de terceros países que vendan un volumen significativo de bienes y servicios;

— una responsabilidad que dé lugar a vías de recurso efectivas para las personas afectadas por una conducta indebida. Debe introducirse un marco específico de responsabilidad, incluida la responsabilidad penal, para los casos en los que se produzcan violaciones de los derechos humanos, de las normas sociales y medioambientales o consecuencias adversas de la actividad empresarial, incluso en sus cadenas de suministro y subcontratación.

1.7. Para evitar cualquier inseguridad jurídica, la iniciativa legislativa debe prescribir muy claramente qué acciones individuales deben adoptar las empresas a lo largo de todo el proceso de diligencia debida para evaluar el riesgo en materia de derechos humanos de conformidad con otras leyes vinculantes de la UE, incluida la revisión que quizás deba adaptarse de la Directiva sobre divulgación de información no financiera:

— análisis de riesgos claramente definidos (identificación y evaluación de las [posibles] consecuencias adversas de las actividades empresariales para los derechos humanos y el medio ambiente, plasmado en un documento formalizado, accesible, transparente, detallado y sincero destinado a cartografiar los riesgos sobre la base de una metodología de evaluación y jerarquización de riesgos clara y transparente), incluido un procedimiento negociado de alerta temprana y la protección de los denunciantes;

— medidas de seguimiento (definir las responsabilidades internas de las empresas, prevenir y acabar con los efectos adversos);

— trazabilidad de la eficacia de las medidas adoptadas sobre la base de las Directrices de la OCDE para empresas multinacionales y los principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos;

— comunicación (notificación adecuada sobre el tratamiento de las consecuencias [potencialmente] adversas de las actividades empresariales) respetando el secreto empresarial legítimo y la transparencia;

— las organizaciones sindicales representadas en la empresa deben participar de acuerdo con el marco nacional aplicable al diálogo social.

1.8. Las víctimas cuyos derechos se vulneren y sus representantes, como los sindicatos y los defensores de los derechos humanos, deben tener acceso a vías de recurso eficaces contra las consecuencias negativas que hayan sufrido.

1.9. Es preciso garantizar que las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con la actividad empresarial y sus representantes, incluidos los sindicatos y los defensores de los derechos humanos, tengan asegurado, como un fundamento de los derechos humanos, el acceso a procesos, tribunales y autoridades que actúen con justicia. Cuando no está claro si el responsable potencial es la empresa matriz, una de sus filiales o uno de sus proveedores con los que existen relaciones comerciales establecidas, debería ser competente un único órgano jurisdiccional que lleve a cabo procesos justos. Por consiguiente, el Reglamento Bruselas I debe modificarse para permitir un enjuiciamiento en Europa, cuando se trate de violaciones de los derechos humanos.

1.10. Un marco de diligencia debida obligatoria se llevaría a cabo mediante una norma acordada que se aplicaría mediante sanciones proporcionadas, efectivas y disuasorias, mientras que la responsabilidad tendría que basarse en la violación de un conjunto claramente definido de derechos humanos. Como sucede en todos los regímenes de responsabilidad, debe establecerse un vínculo causal evidente entre un fallo o una falta de prevención y determinados daños. Por tanto, en el supuesto de casos causales bastante atípicos, no existe una relación de riesgo.

1.11. Sobre la base de las lecciones aprendidas de la legislación francesa sobre diligencia debida, para que las empresas europeas puedan desempeñar esta función, deben garantizarse los siguientes estándares de calidad en una iniciativa legislativa vinculante:

— definiciones claras y un lenguaje comprensible;

— garantizar la seguridad jurídica y la viabilidad, en particular en la legislación aplicable, unos requisitos de información proporcionados que respeten el secreto empresarial legítimo.

1.12. Debe fomentarse el desarrollo de tecnologías de la información innovadoras (por ejemplo, la cadena de bloques), que permitan rastrear todos los datos, para la gestión de las cadenas de suministros mundiales con el fin de minimizar las cargas y los costes administrativos y evitar redundancias. Estas proporcionan seguridad y garantizan la trazabilidad.

2. **Elementos principales y antecedentes**

2.1. El PE ha solicitado al CESE que emita un dictamen sobre la iniciativa legislativa anunciada a escala de la UE sobre «Diligencia debida y responsabilidad empresarial». Por consiguiente, el CESE tratará las propuestas sobre el posible contenido y las definiciones de dicho acto legislativo basándose en su trabajo sobre «Diligencia debida» y «Empresas y Derechos Humanos» y en los conocimientos y la experiencia de sus miembros, en particular de los países donde existe una legislación ambiciosa.

2.2. El CESE ha trabajado activamente en cuestiones de diligencia debida en las cadenas de valor mundiales ([1]). Siguen produciéndose violaciones e infracciones de los derechos humanos ([2]), incluidos los derechos de los trabajadores ([3]) y los derechos medioambientales, en las cadenas de valor mundiales, aunque en muchos casos esto podría evitarse mediante la diligencia debida y el cumplimiento, por parte de los Estados y sus administraciones, de los compromisos internacionales, en particular en el ámbito de los derechos laborales y los derechos humanos. Las víctimas de estas infracciones no suelen tener acceso a ninguna vía de recurso judicial para exponer su caso.

2.3. Se ha desarrollado una serie de marcos voluntarios para permitir a las empresas implementar DDDH en sus actividades empresariales. Esto suele adoptar la forma de estrategias de responsabilidad social de las empresas (RSE).

2.4. Entre estos instrumentos, tienen una gran influencia los principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos (UNGP), el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, la norma ISO 26000 sobre responsabilidad social y las directrices desarrolladas en la OCDE (Directrices de la OCDE para empresas multinacionales). Estos sugieren, entre otras cosas, que los contratos con socios comerciales en las cadenas de valor mundiales deben diseñarse de manera que se establezcan relaciones comerciales para proteger los derechos humanos. Estos instrumentos voluntarios demuestran que es posible gestionar los riesgos e implementar normas sobre violaciones de los derechos humanos en las cadenas de valor mundiales. A partir de ellos, pueden desarrollarse otras medidas adicionales potencialmente obligatorias.

2.5. Las medidas voluntarias no siempre han sido capaces de evitar las violaciones graves de los derechos fundamentales, ni ofrecen a las empresas seguridad jurídica al entablar relaciones comerciales en el extranjero. Esto da lugar a un mosaico de medidas que no aportan seguridad jurídica ni previsibilidad jurídica.

2.6. Para poner remedio a esta situación, algunos Estados miembros de la UE han adoptado leyes que mejoran la responsabilidad corporativa y establecen marcos más sólidos para la DDDH, que pueden ofrecer experiencias valiosas. Actualmente se está considerando una legislación similar en diferentes países europeos. El Reino Unido adoptó la cláusula de «Transparencia en las cadenas de suministro» en su Ley sobre la esclavitud moderna. Los Países Bajos adoptaron el proyecto de Ley de Debida Diligencia en materia de Trabajo Infantil para luchar contra el trabajo infantil en empresas establecidas en los Países Bajos y que suministran bienes y servicios en el mercado neerlandés.

2.7. A escala de la UE, existe legislación relativa a la DDDH. El Reglamento de la UE sobre minerales de zonas de conflicto, la Directiva sobre divulgación de información no financiera y el Reglamento sobre la madera son ejemplos en los que se ha afianzado la DDDH. Las violaciones de los derechos humanos en las cadenas de valor mundiales se tratan indirectamente a través del derecho administrativo, civil o penal. Estas plantean cuestiones de derecho privado, procesal internacional y penal (corporativo) internacional, que hasta cierto punto se han armonizado en la UE (es decir, los Reglamentos Bruselas I y Roma II).

2.8. Se están realizando esfuerzos a nivel internacional. Un grupo de trabajo del CDHNU de Ginebra ha estado negociando un instrumento jurídicamente vinculante sobre las empresas y los derechos humanos (Tratado de las Naciones Unidas), que fue objeto de un Dictamen del CESE ([4]) en el que este se mostró de acuerdo con el PE ([5]) sobre el contenido necesario de dicho tratado, a saber:

— partir del marco de los principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos;

— definir obligaciones imperativas de diligencia debida para las empresas transnacionales y otras empresas, también con respecto a sus filiales;

— reconocer las obligaciones extraterritoriales de los Estados en materia de derechos humanos y adoptar medidas normativas al respecto;

— reconocer la responsabilidad penal de las empresas;

([1]) DO C 303 de 19.8.2016, p. 17; DO C 97 de 24.3.2020, p. 9 y el Dictamen del CESE sobre «Cadenas de suministro sostenibles y trabajo digno en el comercio internacional» (véase la página 197 del presente DO).

([2]) Como se expresa en la Carta Internacional de Derechos Humanos, los nueve instrumentos básicos en materia de derechos humanos, en lo que atañe a Europa y la UE, la Convención Europea de Derechos Humanos, la Carta Social Europea y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

([3]) Como se expresa en las normas laborales fundamentales y, en particular, en la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT.

([4]) DO C 97 de 24.3.2020, p. 9.

([5]) Resolución del PE 2018/2763 (RSP).

— crear mecanismos de coordinación y cooperación entre los Estados en materia de investigación, persecución y represión en casos transfronterizos; y

— establecer mecanismos internacionales de carácter judicial y extrajudicial para fines de supervisión y ejecución.

2.9. Algunos aspectos de la DDDH han sido objeto de diversos estudios por parte de instituciones y agencias europeas, incluida la Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA) ([6]) y el PE.

2.10. Recientemente, un estudio encargado por la DG Justicia ([7]) presentó un análisis de los requisitos de diligencia debida a través de las cadenas de suministro. Realizó una encuesta entre las partes interesadas, ilustró el marco regulador, evaluó diversas opciones políticas y demostró la necesidad de adoptar medidas exhaustivas y vinculantes en materia de DDDH.

2.11. La mayoría de los más de seiscientos encuestados indicó que «la diligencia debida obligatoria como norma legal de asistencia puede proporcionar beneficios potenciales a las empresas en relación con la armonización, la seguridad jurídica, la igualdad de condiciones y una mayor influencia en sus relaciones comerciales a lo largo de toda la cadena de suministro mediante una norma no negociable». La opción preferida fue una regulación transversal a todos los sectores, ya que muchas empresas operan en múltiples sectores, posiblemente abarcando a todas las empresas, sobre la base de los principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos, y un estándar de cuidado, en lugar de un requisito procedimental.

2.12. El estudio también destaca que «actualmente solo una tercera parte de las empresas encuestadas indicaron que llevaban a cabo procesos de diligencia debida que tuviesen en cuenta todas las consecuencias para los derechos humanos y el medio ambiente». Además, «la mayoría de estas empresas únicamente incluyen en este proceso a los proveedores del primer nivel» ([8]). Al presentar los resultados del estudio, el comisario de Justicia Reynders afirmó que esto demuestra «que la acción voluntaria para abordar las violaciones de los derechos humanos y los daños climáticos y medioambientales provocados por las empresas, aunque incentivada mediante la elaboración de informes, no ha generado el cambio de comportamiento necesario» ([9]).

3. **Observaciones generales**

3.1. Las medidas voluntarias no pueden evitar todas las violaciones de derechos. Las medidas vinculantes, acompañadas de las sanciones adecuadas, pueden servir para garantizar el cumplimiento de una norma jurídica mínima, también por parte de las empresas que no se toman su responsabilidad moral tan en serio como aquellas que aplican normas rigurosas en el ámbito de los derechos humanos. Las normas vinculantes deberían formularse de manera coherente con los sistemas de diligencia debida existentes, como los principios rectores de las Naciones Unidas, para facilitar su aplicación y evitar redundancias.

3.2. Las consecuencias negativas o las violaciones de los derechos humanos y de las normas sociales y medioambientales pueden derivarse de las actividades propias de la sociedad, de las actividades de las filiales o empresas vinculadas de la sociedad, así como de las relaciones comerciales de la sociedad, es decir, de su cadena de suministro y subcontratación. En consecuencia, los principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos, las Directrices de la OCDE y la Declaración Tripartita de la OIT reconocen que la diligencia debida debe abarcar también las relaciones comerciales de las empresas, incluidas las cadenas de suministro y subcontratación. Sobre la base de estos marcos, lo ideal sería que los requisitos de diligencia debida cubrieran todas las operaciones de las empresas, independientemente de su tamaño, incluidas sus propias actividades, las operaciones de sus filiales y empresas vinculadas y sus relaciones comerciales, incluida la totalidad de sus cadenas de suministro y subcontratación, la franquicia y la gestión de contratos. Deben abarcar las operaciones, las consecuencias reales y potenciales y las violaciones tanto dentro como fuera de la UE. Sin embargo, sobre el terreno, resulta difícil definir el alcance de la aplicación de la diligencia debida: por ejemplo, uno de los criterios elegidos en la ley francesa n.º 2017-399 de 27 de marzo de 2017, es la existencia de una relación comercial establecida con una entidad en la cadena de suministro que implique un cierto grado de control. El Tribunal Constitucional francés ha definido en otra sentencia el significado de «relación comercial establecida», a saber, una relación regular, estable y continua desarrollada generalmente con proveedores y subcontratistas de primer nivel. Por supuesto, sería más ambicioso cubrir a todas las entidades sin excepción, pero debemos tener en cuenta la complejidad de un gran número de proveedores (hasta 100 000 para una empresa multinacional) y al mismo tiempo incentivar a las empresas para que apliquen una diligencia debida efectiva para toda la cadena de valor/suministro.

([6]) Estudio de la FRA, «Mejorar el acceso a las vías de recurso en el ámbito de las empresas y los derechos humanos a escala de la UE» (Viena, 2017).
([7]) https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8ba0a8fd-4c83-11ea-b8b7-01aa75ed71a1/language-en
([8]) Estudio sobre los requisitos de diligencia debida a través de la cadena de suministro, Comisión Europea, enero de 2020, p. 16.
([9]) Discurso del comisario Reynders en el seminario web de RBC sobre diligencia debida, 30 de abril de 2020.

3.3. Debe fomentarse el desarrollo de tecnologías de la información innovadoras (por ejemplo, cadena de bloques), que permitan rastrear todos los datos, para su uso en la gestión de las cadenas de suministros mundiales, con el fin de minimizar las cargas y los costes administrativos y evitar redundancias entre las distintas estructuras internas. Estas proporcionan seguridad y garantizan la trazabilidad.

3.4. El CESE reitera ([10]): «Cuando cada uno de los Estados miembros de la UE empiece a estipular marcos de diligencia debida obligatorios más estrictos, se producirá un desajuste de dichos marcos en el seno de la UE. Las empresas ubicadas en los Estados miembros de la UE con requisitos de diligencia debida más estrictos no han de estar en desventaja competitiva con respecto a aquellas que no lo están. El CESE señala que las empresas deberán estar en igualdad de condiciones, contar con seguridad jurídica y tener responsabilidades claras».

3.5. La adopción desequilibrada y fragmentada de regímenes voluntarios crea una competencia desleal a nivel europeo al no existir un único régimen, sino un mosaico de leyes nacionales que son diferentes unas de otras mientras se persigue el mismo objetivo global. Fuera de la UE, existe muy poca legislación sobre diligencia debida, lo que se considera desafortunado en el caso de algunos socios comerciales clave como los Estados Unidos y China. Cuando se aplique una iniciativa obligatoria de la UE, las empresas de esos otros mercados deberán atenerse a las normas para realizar sus actividades en nuestro mercado interior, cuando la iniciativa legislativa de la UE cubra a empresas de terceros países que suministran bienes y prestan servicios en la UE. Por razones de competencia leal, también hace que el Tratado de las Naciones Unidas sea muy importante para igualar las condiciones fuera de la jurisdicción de la UE. El marco actual de la UE ofrece margen para diferentes prácticas y normas, desiguales en términos de derechos humanos y normas medioambientales y sociales. Una iniciativa legislativa de la UE debe ser ambiciosa y pragmática y estar lista para aplicar la norma internacional acordada en las Naciones Unidas ([11]) con el fin de igualar las condiciones de competencia internacionales. Teniendo en cuenta el papel de la UE en la defensa de los derechos humanos, un historial de DDDH adecuada por parte de muchas empresas europeas, en particular las grandes, puede convertirlas en pioneras en lo que respecta a la responsabilidad de proteger los derechos humanos en las cadenas de valor mundiales.

3.6. Para que las empresas europeas puedan desempeñar esta función, deben garantizarse los siguientes estándares de calidad en un acto legislativo vinculante de la UE:

— definiciones claras y lenguaje comprensible;

— garantizar la seguridad jurídica y la viabilidad.

3.7. A través de la influencia del mercado interior europeo en el comercio mundial, una iniciativa legislativa europea equilibraría aún más las condiciones al exigir no solo a las empresas europeas que se adhieran a la DDDH, sino también a las empresas de terceros países que suministran bienes y prestan servicios en el mercado interior. Este requisito de igualdad de las condiciones entre las empresas de la UE establecidas en la UE y las empresas de terceros países que venden bienes y servicios e invierten en el mercado interior debe constituir el núcleo de toda nueva iniciativa legislativa de la UE; de lo contrario, las empresas de la UE sufrirán una desventaja competitiva. Si observamos los ejemplos prácticos en los Reglamentos mencionados sobre madera y minerales de zonas de conflicto, vemos que es posible influir en el mercado interior también en lo que respecta a los proveedores internacionales.

3.8. La DDDH se ha convertido en un asunto que atañe al mercado interior; dado que los distintos Estados miembros aplican sanciones legales diferentes al comportamiento de las empresas, una legislación fragmentada y parcialmente sectorial a escala de la UE no es suficiente. La diligencia debida puede tener diferentes ramificaciones legales en función del contexto nacional y legal de que se trate. En el contexto del presente Dictamen, la diligencia debida denota un catálogo de obligaciones que una empresa debe seguir para prevenir, mitigar y tener en cuenta los derechos humanos (incluidos los convenios básicos de la OIT) y los efectos sobre el medio ambiente en sus operaciones y sus cadenas de suministro mundiales. Además, debe garantizarse la igualdad de condiciones para todas las empresas implicadas. A escala internacional, y en particular en lo que atañe al tratado vinculante de las Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos, el CESE lamenta la ausencia de una dinámica respecto a la legislación sobre diligencia debida, y considera que la inclusión en el ámbito de aplicación de una futura iniciativa legislativa de la UE de las empresas de terceros países que invierten y venden en la UE constituye un buen punto de partida para elevar los niveles.

([10]) Vease la nota a pie de página 4.
([11]) Tratado de las Naciones Unidas «Empresas y derechos humanos».

3.9. El CESE afirma que es hora de que la CE actúe y proponga a los Estados miembros y al PE una iniciativa legislativa de diligencia debida obligatoria que reconozca la responsabilidad sobre la base de las normas actuales y ofrezca un marco jurídico claro para las empresas europeas.

3.10. Una iniciativa legislativa de este tipo tendría que partir de una comprensión holística, pero también jurídicamente sólida e inequívoca, de las partes interesadas en una empresa ([12]). Los accionistas son el núcleo de un grupo de partes interesadas que a menudo sufren pérdidas económicas cuando a las empresas se las relaciona con violaciones de los derechos humanos y su imagen se ve dañada. Pero además de los accionistas, los trabajadores, sus representantes en el lugar de trabajo y el sector y las personas afectadas por los actos realizados a escala de la empresa, ya sea por vivir cerca o estar expuestas a sus impactos y a menudo por pertenecer a organizaciones de la sociedad civil, participan en la gestión responsable de los asuntos empresariales con diligencia debida en materia de DD.HH. Todos los grupos de partes interesadas deben recibir la debida consideración en una iniciativa legislativa de diligencia debida con arreglo a sus respectivos intereses.

3.11. De ahí se desprende que las víctimas cuyos derechos se vulneren y sus representantes, como los sindicatos y los defensores de los derechos humanos, deben tener acceso a vías de recurso eficaces contra las consecuencias negativas que hayan sufrido. Las vías de recurso eficaces significan que deben poder obtener una plena compensación por los daños y perjuicios sufridos.

3.12. También hay que señalar que las negociaciones para un Tratado de las Naciones Unidas han producido posibles disposiciones sobre la responsabilidad penal por los actos más atroces, como crímenes de guerra o ejecuciones ilegales. Por tanto, una iniciativa legislativa europea sobre diligencia debida debe poder incorporar dichas cuestiones de derecho penal en sus marcos.

3.13. Además, hay aspectos que deben incluirse a la hora de considerar la DDDH:

— un marco coherente de diligencia debida basado en los instrumentos actuales aplicables a las empresas activas en el mercado interior;

— una responsabilidad que dé lugar a reparaciones efectivas para las personas afectadas por una conducta indebida; y

— un marco específico de responsabilidad, que incluya —en su caso, en función del ordenamiento jurídico y de la violación— la responsabilidad penal.

3.14. La interrelación entre el marco de la diligencia debida y las cuestiones de responsabilidad civil (y potencialmente penales) es obvia. Los procedimientos estrictos de diligencia debida y la información permiten a las empresas demostrar que no son responsables de una infracción específica de los derechos humanos. Las empresas que asumen el deber de diligencia debida tienen que beneficiarse de sus esfuerzos. Esto no puede interpretarse como una exclusión general de responsabilidad. Los principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos abordan esta cuestión en su comentario al Principio 17 al afirmar: «*El hecho de proceder con la debida diligencia en materia de derechos humanos debería reducir el riesgo de acciones judiciales contra las empresas, ya que les permite mostrar que tomaron todas las medidas razonables para evitar cualquier participación en una supuesta vulneración de los derechos humanos. Sin embargo, las empresas que ejerzan esa debida diligencia no deben asumir que de esa forma vayan a quedar automática y plenamente exentas de toda responsabilidad por provocar o contribuir a provocar violaciones de los derechos humanos*».

3.15. Una iniciativa legislativa debe cubrir la diligencia debida, pero también asegurarse de que se tiene en cuenta de manera adecuada y coherente en cuestiones de responsabilidad dentro de un ámbito basado en los principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos que abarcarán en particular a las entidades con las que una empresa tenga un vínculo directo en sus operaciones, productos o servicios a través de relaciones comerciales establecidas.

3.16. Este puede ser también un enfoque ideal para incluir la responsabilidad proporcional, sin declarar arbitrariamente los umbrales de «pymes». Los marcos de diligencia debida existentes, como los principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos y las Directrices de la OCDE para empresas multinacionales, se aplican a todas las empresas, por una buena razón: los derechos humanos son universales e indivisibles; las especificidades de tamaño, ingresos y sector pueden variar enormemente en su exposición a los derechos humanos en las cadenas de valor; la reducción de la responsabilidad en tamaños, filiales y proveedores específicos puede generar problemas, ya que las cadenas de valor mundiales se adaptarían en función de los umbrales de cumplimiento normativo. Es un hecho que estas empresas, ya muy afectadas por la crisis de la COVID-19, cuentan con menos recursos adecuados para realizar la tarea requerida. Una

([12]) https://s3.amazonaws.com/brt.org/BRT-StatementontherPurposeofaCorporationOctober2020.pdf

diligencia debida razonable garantizará el respeto por los derechos humanos y la indemnización para las personas directamente afectadas, pero evitará imponer en la crisis económica más grave cualquier carga logística, financiera y humana desproporcionada sobre las pymes. Una aclaración de cómo interactúan los requisitos de la diligencia debida con la posible responsabilidad podría ser un enfoque práctico para tener en cuenta las particularidades de las pymes en Europa.

3.17. La iniciativa legislativa debe abarcar de manera transversal a todas las empresas (según lo estipulado en los principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos) establecidas o activas en la UE, con el fin de evitar la competencia desleal y la desigualdad de condiciones, así como al sector público. Debería exigir a las empresas que se atengan a elevados estándares de conducta empresarial responsable, pero al mismo tiempo proponer medidas adecuadas en consonancia con el riesgo respectivo de violaciones de los derechos humanos. Las empresas deben establecer mecanismos eficaces de diligencia debida para identificar, prevenir y mitigar las violaciones de los derechos humanos y las consecuencias negativas en términos sociales y medioambientales, cubriendo sus actividades y relaciones comerciales, incluidas sus cadenas de suministro y subcontratación claramente vinculadas en una relación comercial en cadenas de valor mundiales bien definidas.

3.18. El ámbito de aplicación de la iniciativa legislativa debe garantizar una amplia cobertura de la definición de derechos humanos y medioambientales, incluidos los derechos de los trabajadores y los sindicatos, y garantizar la inclusión de nuevos avances en materia de derechos humanos (por ejemplo, el principio de no discriminación). Debe basarse en instrumentos como la Carta Internacional de Derechos Humanos y los Convenios de la OIT, así como la Convención Europea de Derechos Humanos y la Carta Social Europea. La Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT incluye también un amplio catálogo de derechos relativos a las empresas multinacionales y al trabajo, que señala específicamente los convenios y recomendaciones sobre salud y seguridad en el trabajo, por lo que debe tenerse en cuenta. En materia de derechos medioambientales, el Acuerdo de París debe tenerse en cuenta con el límite de que este tratado internacional ha sido firmado por gobiernos y no por empresas, lo que significa que los primeros deben respetar sus compromisos y las segundas deben contribuir a su realización. Además, debería basarse en los Tratados de la UE y en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, así como en los instrumentos nacionales en materia de derechos humanos. En cualquier caso, el nivel de protección de los derechos humanos no debe ser en modo alguno inferior al previsto por la legislación vigente a escala internacional, europea o nacional.

3.19. Las obligaciones de diligencia debida deben tener en cuenta las consecuencias reales y potenciales. También deben abarcar las consecuencias sociales y medioambientales, en particular sobre la base de los ODS, así como la lucha contra la corrupción, el gobierno corporativo y la fiscalidad justa. Los efectos sobre el medio ambiente deben considerarse de suma importancia para una conducta comercial sostenible. Según los principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos, las directrices de la OCDE y las definiciones de la Declaración Tripartita de la OIT, las empresas deben llevar a cabo un proceso de diligencia debida para «identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas de cómo abordan sus impactos adversos reales o potenciales. Sobre la base de estos instrumentos, la diligencia debida obligatoria debe incluir, protegiendo al mismo tiempo los intereses legítimos del secreto empresarial, una evaluación e identificación de las consecuencias adversas reales y potenciales de las actividades sobre los derechos humanos, la actuación sobre las conclusiones para prevenir y acabar con las consecuencias negativas, la trazabilidad de la implementación y los resultados, así como la comunicación de la forma en que se hace frente a las consecuencias negativas». La iniciativa legislativa debe elaborarse de manera coherente con los sistemas de diligencia debida existentes, como los principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos, para facilitar su aplicación y evitar redundancias.

3.20. La iniciativa legislativa debe prescribir claramente qué acciones individuales deben adoptar las empresas a lo largo de todo el proceso de diligencia debida con el fin de evaluar el riesgo para los derechos humanos de conformidad con otras leyes vinculantes de la UE, como la revisión de la Directiva sobre divulgación de información no financiera ([13]), que posiblemente deba adaptarse en consecuencia en el futuro. Debe recoger las siguientes medidas:

— análisis de riesgos claramente definidos (identificación y evaluación de las [posibles] consecuencias adversas de las actividades empresariales para los derechos humanos y el medio ambiente), incluido un mecanismo de alerta temprana;

— medidas de seguimiento (definir las responsabilidades internas de las empresas, prevenir y acabar con los efectos adversos);

— trazabilidad de la eficacia de las medidas adoptadas sobre la base de las Directrices de la OCDE para empresas multinacionales y los principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos;

([13]) DO L 330 de 15.11.2014, p. 1.

— comunicación (notificación sobre el tratamiento de las consecuencias [potencialmente] adversas de las actividades empresariales) respetando el secreto empresarial legítimo;

— las organizaciones sindicales representadas en la empresa deben participar de acuerdo con el diálogo social aplicable.

3.21. Los Estados miembros deben velar por que una o varias autoridades públicas nacionales (por ejemplo, inspecciones de trabajo o de salud y seguridad) tengan la responsabilidad de supervisar el cumplimiento de las obligaciones de las empresas. La autoridad debe contar con los recursos y los conocimientos especializados necesarios para llevar a cabo controles, también de oficio, y controles basados en evaluaciones de riesgos, información recibida de denunciantes y denuncias. Debe trabajar en estrecha colaboración con los interlocutores sociales y garantizar su participación activa. Los puntos de contacto de la OCDE debidamente equipados también deberían desempeñar un papel.

3.22. Los instrumentos internacionales reconocen el papel necesario que deben desempeñar las consultas significativas con los representantes de la sociedad civil, y también con los sindicatos, los trabajadores y sus representantes legítimos en los respectivos niveles del diálogo social (lugar de trabajo, sectorial, nacional, europeo, internacional), en la definición y aplicación de las iniciativas de diligencia debida de las empresas. Por tanto, una iniciativa legislativa debe garantizar dicha participación en las respectivas disposiciones sobre diligencia debida.

3.23. En los sistemas existentes en los que puede basarse una iniciativa legislativa obligatoria, la aplicación y la ejecución de un sistema de diligencia debida no excluye por sí mismo necesariamente la responsabilidad, ya que los daños se derivan de violaciones de los derechos humanos, no de omisiones de la diligencia debida. Cuando falla la prevención, las víctimas de violaciones de los derechos humanos siguen necesitando al menos vías de recurso judiciales eficaces que garanticen una indemnización total por los daños y perjuicios sufridos. Un sistema de diligencia debida servirá para ilustrar los esfuerzos realizados para evitar los daños.

4. **Observaciones específicas**

4.1. Las empresas con operaciones transfronterizas dentro y fuera de la UE deben gestionarse de manera sostenible desde el punto de vista económico, social y ecológico, con perspectivas de ubicación, producción de bienes y prestación de servicios en Europa. La iniciativa legislativa también debe exigir a las empresas que incorporen en sus relaciones comerciales principios y consideraciones de conducta empresarial responsables y sostenibles en las cadenas de valor mundiales. La iniciativa legislativa deberá orientarse a establecer un marco que incluya un diálogo eficaz y vinculante con las principales partes interesadas de una empresa, preferiblemente en el ámbito de sus juntas de supervisión y asesoramiento;

4.2. Teniendo en cuenta los retos y obstáculos a los que se enfrentan a menudo las víctimas al acceder a la justicia en los terceros países donde tienen lugar las actividades de las empresas europeas, debe garantizarse la posibilidad de acceso a la justicia en el Estado miembro en el que está establecida la empresa (o en el que desarrolla sus actividades empresariales). Por tanto, debe ser posible presentar denuncias contra empresas que estén establecidas en un Estado miembro, lleven a cabo actividades en él o tengan algún vínculo con él dentro de su jurisdicción. Esta posibilidad ya está prevista en la ley francesa sobre el deber de vigilancia de las empresas de 27 de marzo de 2017, pero los casos pendientes ponen de manifiesto que aún no se ha establecido la jurisdicción de los tribunales nacionales para las denuncias relativas a una filial en el extranjero.

4.3. La jurisdicción de los tribunales europeos se reserva a menudo a imputados europeos. Esto significa que una empresa con sede en Europa puede ser demandada ante un tribunal europeo, pero sus filiales, que tienen su sede en el país donde se causó el daño, por lo general no. Los proveedores e intermediarios de la cadena de suministro están incluso más alejados de la empresa europea en cuestión. Es preciso garantizar que las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con la actividad empresarial y sus representantes, incluidos los sindicatos y los defensores de los derechos humanos, tengan asegurado, como un fundamento de los derechos humanos, el acceso a procesos, tribunales y autoridades que actúen con justicia. Cuando no está claro si el responsable potencial es la empresa matriz, una de sus filiales o uno de sus proveedores con los que existen relaciones comerciales establecidas, debería ser competente un único órgano jurisdiccional que lleve a cabo procesos justos. Por consiguiente, el Reglamento Bruselas I debe modificarse para permitir un enjuiciamiento en Europa, cuando se trate de violaciones de los derechos humanos.

4.4. Otra cuestión que se ha debatido a escala de las Naciones Unidas es la legislación aplicable. De conformidad con el artículo7 del Reglamento Roma II, en los casos de daño medioambiental se puede elegir la legislación. ¿Se aplicará esto también a los derechos humanos para garantizar el mismo nivel de derechos entre los daños medioambientales y las violaciones de los derechos humanos? Esta cuestión es actualmente objeto de debate entre juristas, y el CESE favorecerá esta armonización en principio sin prejuzgar todas las consecuencias jurídicas.

4.5. Debe establecerse un marco de responsabilidad específico que incluya, cuando proceda en función del sistema jurídico y de la violación, la responsabilidad penal, para los casos en los que se produzcan violaciones de las normas sociales y medioambientales o de los derechos humanos o las consecuencias adversas de las operaciones de las empresas, incluido en sus cadenas de suministro y subcontratación. La responsabilidad penal por los crímenes internacionales más atroces se ha incluido en el proyecto de Tratado de las Naciones Unidas. En su Dictamen sobre el Tratado de las Naciones Unidas, el CESE ya señaló que dicha responsabilidad también debería extenderse a los casos de negligencia grave ([14]).

4.6. El CESE ya se ha pronunciado sobre la cuestión de la carga de la prueba y el nivel de prueba correspondiente. En el Dictamen del CESE ([15]) se propone que: *«(…) Esto significaría por lo menos que los demandantes de violaciones de derechos humanos solo tendrán que demostrar la existencia de una conexión clara entre el autor de la violación (como un proveedor o una empresa filial) y la empresa (receptora o matriz), la cual a su vez tendrá que explicar de manera plausible que las violaciones escapaban a su control.»*.

4.7. Las empresas no deben estar expuestas a una litigiosidad abusiva o a una responsabilidad absoluta, ya que pueden remitirse a sus procesos de diligencia debida para ilustrar su participación y acciones para mitigar y prevenir las consecuencias adversas. Cuando una empresa no ha causado o contribuido a un daño o no podía haber tenido conocimiento de ello, a pesar de haber realizado una diligencia debida significativa, no se puede imputar ninguna responsabilidad. Un proceso de diligencia debida debería abordar el problema a menudo citado del «velo corporativo», por el que las víctimas no suelen disponer de los recursos o la posibilidad de ilustrar la cadena de responsabilidad específica en una cadena de valor mundial.

4.8. Las medidas para facilitar el acceso de las víctimas a la justicia deben incluir regímenes de apoyo adecuados. Los procedimientos de medidas provisionales deberían permitir la interrupción de actividades que violen los derechos humanos o las normas sociales y medioambientales. El CESE ya ha señalado la importancia de los testigos y el papel de los denunciantes, así como la necesidad de dar apoyo a las ONG que desempeñan su labor en este ámbito en la medida en que tengan un interés legítimo, basado en principios jurídicos establecidos, a la hora de tomar medidas y recoger pruebas. En Francia, algunos requerimientos basados en la diligencia debida francesa, remitidos por ONG a empresas, han puesto de manifiesto las dificultades para hacer cumplir la ley (por ejemplo, la ley aplicable).

4.9. Un marco de diligencia debida obligatoria se establecería mediante una norma acordada que se aplicaría mediante sanciones proporcionadas, efectivas y disuasorias, mientras que la responsabilidad tendría que basarse en la violación de un conjunto claramente definido de derechos humanos. Como sucede en todos los regímenes de responsabilidad, debe establecerse un vínculo causal evidente entre un fallo o una falta de prevención y determinados daños. Por tanto, en los casos no próximos, remotos o causales, no existe conexión de riesgo.

4.10. Las sanciones deben incluir la exclusión de la contratación pública y de la financiación pública, así como sanciones financieras proporcionales al volumen de negocios y las medidas correctivas de las empresas. Esto debería incentivar a las empresas a cumplir las obligaciones y evitar que sus actividades tengan consecuencias negativas. Esto debería contribuir, además, a la convergencia al alza del enfoque respecto a los derechos humanos, incluidos los derechos de los trabajadores y los sindicatos. Los Estados miembros deben introducir incentivos positivos para promover un enfoque ambicioso por parte de las empresas respecto a las operaciones económicas sostenibles, también en sus cadenas de suministro y subcontratación.

4.11. Una iniciativa legislativa debe incluir una cláusula de no regresión, una cláusula más favorable, así como una cláusula de revisión basada en las aportaciones de expertos para las que la legislación sobre protección de datos podría servir de ejemplo. Los requisitos de una nueva iniciativa legislativa de la UE también deben aplicarse a las herramientas de diligencia debida voluntarias existentes, que deben adaptarse en caso necesario.

4.12. La CE debe promover activamente su política de diligencia debida a escala internacional, es decir, en el proceso del Tratado de las Naciones Unidas y en todas las organizaciones internacionales pertinentes, con el fin de animar a otras jurisdicciones a seguir el mismo camino.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

([14]) Vease la nota a pie de página 4.
([15]) Vease la nota a pie de página 4.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Revisión de la Agenda Territorial de la UE, la Carta de Leipzig y la Agenda Urbana para la UE»

(Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia alemana)

(2020/C 429/20)

Ponente: **Petr ZAHRADNÍK**

Coponente: **Roman HAKEN**

Consulta	18.2.2020, carta de Peter ALTMAIER, ministro federal de Economía y Energía de Alemania
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	20.7.2020
Aprobado en el pleno	18.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	216/0/4

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) recomienda que las nuevas circunstancias y parámetros surgidos durante el período de funcionamiento de la actual Carta de Leipzig (véase el punto 2.2) se integren plenamente en el contenido de la nueva Carta, a fin de garantizar que la Carta sea funcionalmente compatible con el futuro marco financiero plurianual de la UE y sus vínculos con el proceso del Semestre Europeo. También debe tener en cuenta los impactos y las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en el desarrollo económico, social, medioambiental y territorial de los Estados miembros y de la UE en su conjunto.

1.2. El CESE llama la atención sobre el aumento previsto de las perturbaciones y los riesgos (económicos, sanitarios, medioambientales, informáticos, etc.) y propone que se subraye de manera explícita la necesidad de tener en cuenta sistemáticamente la resiliencia en la Nueva Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles.

1.3. El CESE acoge con satisfacción el texto relativo a la Agenda Territorial 2030 y suscribe sus pilares fundamentales, que se basan en la justicia, la preocupación por el medio ambiente y la necesidad de trasladar la dimensión territorial a todos los ámbitos pertinentes de la administración pública.

1.4. Asimismo, el CESE acoge favorablemente la posibilidad que le brinda la Agenda Territorial 2030 de participar en su proceso de aplicación.

1.5. El CESE es consciente del considerable margen de maniobra existente para adoptar un enfoque integrado en el marco del desarrollo territorial y urbano, así como de las ventajas que presenta un planteamiento de este tipo en cuanto a la sinergia de sus efectos, la disminución de las cargas y la interconexión funcional del contenido de los proyectos subvencionados.

1.6. El CESE llama la atención sobre el margen de maniobra que existe para el enfoque integrado en cuanto a la posibilidad de combinar recursos financieros públicos y privados a fin de aumentar la capacidad y compartir el riesgo en beneficio del desarrollo territorial y urbano, sujeto a al control democrático, la transparencia de la gobernanza y la rendición de cuentas.

1.7. El CESE aprueba sin reservas el equilibrio entre los diferentes tipos de territorio cuando se utilizan los instrumentos de desarrollo territorial y urbano. Recomienda utilizar los instrumentos de apoyo más adecuados para los tipos de territorio correspondientes, respetando el principio de subsidiariedad, lo que contribuirá a eliminar los síntomas de privación, retraso y aislamiento en el caso de las regiones de riesgo.

1.8. El CESE subraya la importancia de los nuevos modelos y aspectos del desarrollo de las aglomeraciones urbanas y las áreas metropolitanas como factores clave para mejorar la competitividad mundial de la UE a través de su apertura, así como la necesidad de resistir a algunos efectos colaterales de la mundialización.

1.9. No obstante, el CESE también es consciente de la importancia de la protección y el apoyo a los territorios periféricos y remotos, principalmente rurales, para ayudar a incluirlos en un desarrollo regional moderno y sostenible.

1.10. Si consideramos los factores endógenos y exógenos, no se pueden tratar de manera aislada de la sostenibilidad y la resiliencia de las ciudades y las regiones. Por ello, el CESE recomienda garantizar una **coordinación máxima de la Agenda Urbana con la política de cohesión territorial**. Esta coordinación se puede garantizar con la ayuda de asociaciones funcionales entre las zonas urbanas y rurales, y mediante proyectos integrados encaminados a reforzar la sostenibilidad y la resiliencia de los sistemas locales económicos, sociales y medioambientales de las ciudades, sus territorios funcionales y sus periferias rurales.

1.11. El CESE pide a la Comisión Europea que respalde intercambios de experiencias que conduzcan gradualmente a unas **recomendaciones metodológicas para tener en cuenta los riesgos emergentes y la resiliencia** como parte de la preparación y la evaluación de los planes de desarrollo a nivel urbano y regional.

1.12. Por una parte, el CESE observa que, gracias a la concentración de recursos y la diversificación de las actividades económicas, las metrópolis y las aglomeraciones urbanas han creado unas condiciones favorables para convertirse en polos de crecimiento de la economía nacional en su conjunto y en puntos de contacto de esta última, en el contexto de la apertura económica y la mundialización. Por otra parte, es plenamente consciente de la necesidad de un desarrollo más equilibrado de toda la economía nacional, incluidas las zonas rurales y periféricas.

1.13. El CESE exige firmemente que se prevea una representación más equilibrada en el marco del principio de asociación en materia de desarrollo urbano y regional. Un buen ejemplo de representación equitativa es el programa Leader/DLP, según el cual solo el 50 % de los miembros de cada asociación, como máximo, puede proceder de la administración pública. El CESE recomienda una mayor participación de los grupos destinatarios (población urbana y rural, ONG locales e interlocutores sociales) en favor de una cooperación eficaz entre el sector público y el privado.

1.14. El CESE destaca que, en la práctica, el enfoque territorial integrado se aplica principalmente en las zonas rurales (Leader/DLP) y en el caso de las aglomeraciones urbanas funcionales y de las aglomeraciones metropolitanas.

1.15. Aunque en la composición de los órganos de gestión y asesoramiento se garantiza una asociación (intersectorial), en la práctica las entidades privadas (ya sean empresas locales, ONG o grupos de acción local y asociaciones afines) ocupan una posición mucho más débil en las ITI. En el futuro convendría colmar esta laguna, que impide tener una visión equilibrada de las necesidades de desarrollo de la comunidad.

2. **Contexto**

2.1. La Carta de Leipzig es un documento intergubernamental de los Estados miembros de la UE mediante el que aspiran a que se respeten unos principios y estrategias comunes en materia de política de desarrollo urbano sostenible. A tal efecto, se basa en tres pilares:

— la integración del concepto de desarrollo urbano sostenible en las políticas de desarrollo nacionales, regionales y locales;

— el recurso a instrumentos de desarrollo urbano integrado (por ejemplo, el desarrollo local participativo emprendido por los agentes locales en el espacio urbano o DLP-U) y a la administración pública correspondiente, así como a una gestión que adopte el principio de la gobernanza multinivel;

— la garantía de un equilibrio con los demás tipos de estructuras territoriales, respetando la estructura urbana policéntrica.

2.2. El CESE está de acuerdo con el alcance y el contenido de la Carta de Leipzig, pero considera necesario adaptar su contenido a las nuevas circunstancias surgidas desde su aprobación en mayo de 2007. Entre los cambios más importantes acaecidos desde entonces figuran los siguientes:

— enormes progresos tecnológicos y un aumento del potencial de innovación en forma de digitalización, movilidad inteligente y otras soluciones inteligentes, que presentan numerosas posibilidades de desarrollo (como la optimización del uso de recursos, etc.), pero también riesgos estratégicos (incidencia en el empleo, vulnerabilidad de los sistemas informáticos, etc.);

— el impacto de la economía y la sociedad 4.0 desde el punto de vista de la nueva organización de las actividades económicas en forma de economía circular y compartida, cuyos desencadenantes de desarrollo y repercusiones se concentran sobre todo en las aglomeraciones urbanas;

— la transformación del tejido social por efecto de las migraciones, las influencias demográficas y la evolución de los modos de vida;

— las oportunidades y los desafíos derivados de los objetivos y las medidas previstas en el Pacto Verde Europeo;

— nuevas formas y modelos de financiación del desarrollo urbano, basados en la puesta en común de recursos — tanto privados como públicos — e intereses;

— nuevos aspectos relacionados con la apertura de las aglomeraciones urbanas y las metrópolis al exterior, teniendo en cuenta su función en el marco de la competitividad mundial y la necesidad de que sean resilientes frente a las consecuencias secundarias de la mundialización;

— la necesidad constante de aumentar la participación de la población en la planificación y la ejecución de los proyectos de desarrollo de las ciudades y de su periferia rural.

2.3. La Agenda Territorial 2030 es un documento intergubernamental de los Estados miembros de la Unión Europea elaborado sobre la base de una cooperación con socios de otros países, instituciones y organismos de la UE y grupos de interés europeos. Aspira a conseguir que la necesidad de un futuro sostenible promueva no solo el refuerzo de la cohesión territorial, que es un objetivo establecido en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, sino también de todos los territorios y sus habitantes.

2.3.1. Con tal enfoque, en la Agenda Territorial 2030 se pide reforzar la dimensión territorial de todas las políticas, en todas las esferas de gobierno. A tal efecto, se basa en tres pilares:

— su primer objetivo clave es una Europa justa que ofrezca perspectivas de futuro a todos los tipos de territorio y sus habitantes. Se trata de destacar la contribución de la dimensión territorial y la ordenación territorial a la integración y la interconexión de las prioridades políticas, como la cohesión económica, social y territorial, el pilar europeo de derechos sociales, una Europa más cercana a sus ciudadanos, un desarrollo más inclusivo, duradero e integrado de los lugares y los territorios, una transformación justa y la integración territorial en Europa;

— su segundo objetivo clave es una Europa verde que proteja el medio ambiente común y configure la transformación de la sociedad. Se trata de poner de relieve la contribución de la dimensión territorial y la ordenación territorial a la consecución de prioridades políticas como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, el Pacto Verde Europeo, el Acuerdo de París y la transición de Europa hacia una economía circular;

— en tercer lugar, la Agenda Territorial 2030 garantiza una orientación estratégica para la ordenación territorial y pide que se refuerce la dimensión territorial de todas las políticas a todos los niveles de gobierno. En este contexto, también concierne al CESE, que debe informar a sus miembros de sus prioridades y animarles a cooperar en su aplicación. Se trata, en particular, de subrayar la importancia de los interlocutores de la sociedad civil para garantizar un futuro sostenible a todos los territorios y reforzar el enfoque del desarrollo local participativo, así como de cualquier otro instrumento que favorezca el desarrollo territorial integrado y la cooperación. Por otra parte, se pide a los miembros del CESE que defiendan las prioridades de la Agenda Territorial en los debates políticos a escala europea.

2.4. El CESE está de acuerdo con que la Agenda Territorial 2030 es importante y aprueba su contenido. También aprecia los esfuerzos realizados desde 2011 para actualizar y seguir desarrollando la idea de la Agenda Territorial:

— comparte, en particular, el objetivo general de la Agenda Territorial en la medida en que prevé un futuro sostenible para todos los tipos de territorio y todos sus habitantes en Europa;

— aprueba los objetivos y las prioridades de la Agenda Territorial 2030 y aprecia los esfuerzos realizados en favor de los territorios y sus habitantes;

— respalda el énfasis puesto en la consecución de prioridades como: a) una Europa equilibrada, que no deje de lado ningún lugar o persona; b) regiones funcionales que conecten las zonas urbanas y rurales, c) una conciliación de la vida privada y profesional más allá de las fronteras nacionales, d) un entorno sano y unas condiciones de vida decentes; e) una economía circular; y f) una conectividad digital y física sostenible;

— considera indispensable que la sociedad civil participe en la determinación de objetivos territoriales como una Europa verde y justa, y está de acuerdo con la participación del CESE en este proceso dado que es uno de sus principales agentes;

— acoge con satisfacción que todos los miembros del CESE tengan la posibilidad de participar en los trabajos de elaboración y aplicación de la Agenda Territorial 2030 a través del sitio web www.territorialagenda.eu.

2.5. El CESE acoge favorablemente el proceso de apoyo al desarrollo de la nueva Agenda Urbana para la UE tras la firma del Pacto de Ámsterdam. Este programa, que guarda una estrecha y lógica relación con los programas Urbact o Urban, alberga un potencial innegable para identificar en el futuro las prioridades de desarrollo urbano y destacar las buenas prácticas que podrán reproducirse en la Unión Europea.

2.6. Aunque todos los temas prioritarios de la Agenda Urbana son relevantes para las organizaciones de la sociedad civil, son cuestiones que van más allá del papel que se atribuye tradicionalmente a la sociedad civil. Las ONG, las empresas sociales y las cooperativas desarrollan cada vez más sus capacidades o establecen nuevos modelos económicos u organizativos para prestar servicios de interés público. Es necesario que las autoridades públicas puedan verse a sí mismas a través del prisma de los grupos y organizaciones que actúan en las zonas urbanas. El CESE considera que la participación de redes nacionales o regionales o de organizaciones locales que cuentan con gran experiencia sobre una cuestión determinada resultaría tan útil como el establecimiento de redes europeas.

2.7. En cualquier caso, a fin de poner en práctica de manera eficaz la Agenda Urbana para la UE es indispensable:

a) tener en cuenta las necesidades básicas de los socios implicados y hacer hincapié en la creación de capacidades (principalmente en el caso de las asociaciones horizontales en las ciudades). A tal fin, el CESE recomienda recurrir a los medios financieros de los fondos europeos destinados a la «asistencia técnica»;

b) elaborar recomendaciones metodológicas sobre los principios de las asociaciones correspondientes en las ciudades. Es importante contar con una metodología para el seguimiento y la evaluación de la Agenda Urbana, que incluya indicadores que permitan medir los cambios logrados. Es preciso que los socios, incluidas las organizaciones de la sociedad civil, participen en la evaluación y supervisión.

2.8. El CESE observa cierta dualidad entre, por una parte, la Agenda Territorial y la Agenda Urbana y, por otra, la cohesión territorial. Toma nota de que la cuestión de la cohesión territorial está consagrada por el Tratado (TFUE) y, por tanto, de la legislación común desde 2009, mientras que ni la Agenda Urbana ni la Agenda Territorial como tales el Tratado y su componente de soberanía sigue siendo competencia de los Estados miembros y rigiéndose por un acuerdo intergubernamental.

2.9. Al tratarse de un elemento importante del desarrollo regional realizado en el marco de la Unión, el CESE respalda, asimismo, el establecimiento y la ejecución de estrategias participativas de desarrollo de las macrorregiones, que agrupan a la vez a Estados y regiones miembros de la UE y Estados y regiones que no forman parte de ella.

2.10. Aunque desde un punto de vista cronológico la Agenda Territorial y la Agenda Urbana para la Unión Europea se inscriben en un horizonte temporal más alejado que el del marco financiero plurianual, es esencial que este último las tenga en cuenta también de una manera adecuada en sus orientaciones futuras y les preste un nivel de apoyo adecuado. De hecho, podemos suponer que la actual pandemia de COVID-19 tendrá una influencia decisiva en el futuro marco financiero plurianual de la Unión Europea.

2.11. Debido a las consecuencias de la pandemia, resulta aún más necesario incluir en la Agenda Territorial y la Agenda Urbana no solo la dimensión de desarrollo, sino también la capacidad de resistir frente a riesgos difícilmente previsibles, que se presentan en forma de choques exógenos asimétricos y tienen una repercusión considerable en la sostenibilidad de la trayectoria de desarrollo.

3. **Observaciones generales**

3.1. *Sostenibilidad y resiliencia*

3.1.1. El CESE subraya que Europa se enfrenta actualmente a unos desafíos persistentes vinculados con los **efectos del cambio climático, el uso de los recursos y la necesidad de reducir los riesgos medioambientales** para la salud y el bienestar de la población. Aunque un número cada vez mayor de municipios y comunidades locales están experimentando diferentes modos de movilidad, de construcción, de producción y de consumo sostenibles, una aplicación más extendida en la práctica exigirá una mayor participación de toda la sociedad, en particular de las empresas, las organizaciones no gubernamentales y los ciudadanos, en el proceso de transición en su conjunto.

3.1.2. El CESE considera que las autoridades urbanas, gracias a su capacidad para encontrar soluciones locales integradas, pueden utilizar de forma eficaz los medios financieros destinados a hacer frente a las consecuencias sanitarias y económicas de la actual pandemia de COVID-19, no solo con el fin de reforzar las infraestructuras sanitarias y sociales y reactivar la economía, sino también para sostener la transición hacia unos modelos de desarrollo económico más sostenibles y resilientes.

3.1.3. El CESE constata que las ciudades europeas han dado tradicionalmente por sentado el suministro de bienes y servicios provenientes de zonas exteriores y que unos sistemas económicos plenamente integrados permiten hacer frente a eventuales perturbaciones. No obstante, como ha quedado patente en el caso de la actual pandemia de COVID-19, el alto grado de interdependencia conlleva riesgos de repercusiones en cadena.

3.1.4. En este sentido, el CESE subraya la necesidad de establecer **asociaciones beneficiosas para todas las partes entre las zonas urbanas y rurales** con el fin de reforzar la sostenibilidad y la resiliencia de los sistemas económicos, sociales y medioambientales locales. Las asociaciones de este tipo pueden convertirse en un pilar de la cohesión territorial en el futuro.

3.1.5. Por lo tanto, el CESE recomienda que la Nueva Carta de Leipzig inste a las ciudades a:

a) **desarrollar capacidades para anticipar** los riesgos y las oportunidades de transformación asociados al impacto del cambio climático, los efectos de la cuarta revolución industrial y las consecuencias de las nuevas amenazas sanitarias, así como otros riesgos pertinentes con arreglo a las buenas prácticas impulsadas por el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres;

b) **desarrollar y apoyar de manera activa las asociaciones** entre los agentes locales en las zonas urbanas y rurales (incluidos los entes locales y los grupos de acción local — GAL)) para prevenir los riesgos estratégicos y aprovechar las oportunidades de transformación mediante proyectos integrados en los ámbitos clave de interés común (asistencia sanitaria, suministro de alimentos y agua, transporte, economía circular, etc.);

c) **evaluar los efectos de los futuros planes, programas y proyectos de desarrollo** en la sostenibilidad y la resiliencia del sistema medioambiental, económico y social local (incluidas sus repercusiones en los grupos vulnerables de población y el mercado de trabajo) y optimizarlos a partir de los conocimientos adquiridos entre tanto;

d) **compartir** las enseñanzas aprendidas y las soluciones innovadoras para reforzar la sostenibilidad y la resiliencia a través de las redes europeas y los programas europeos de cooperación territorial.

3.1.6. Al mismo tiempo, el CESE reconoce el carácter relativamente nuevo que reviste la disciplina del fortalecimiento de la resiliencia. Por este motivo, recomienda establecer un intercambio paneuropeo de experiencias, que incluya a los investigadores y los expertos, así como iniciativas que fomenten las buenas prácticas en este ámbito.

3.2. *Integración*

3.2.1. El CESE subraya que el potencial para poner en marcha proyectos integrados en el marco de la política de cohesión sigue siendo inmenso a escala de la Unión. El enfoque integrado de la Unión en materia de utilización de los recursos debe centrarse en la **interdisciplinariedad** y orientarse hacia **cuestiones horizontales** (en otras palabras, en necesario superar la compartimentación tan extendida como perjudicial y la visión sectorial artificial que, en efecto, impiden la aplicación de soluciones verdaderamente integradas).

3.2.2. El CESE es consciente de que un enfoque integrado necesita una posición totalmente nueva en materia de gestión de los proyectos subvencionados. Este enfoque se basa en la interconexión y la interdependencia lógica y funcional de los proyectos, en el marco de los cuales las fuentes de financiación no solo provienen de diferentes programas del presupuesto de la Unión, sino que también adoptan diferentes formas (subvenciones, instrumentos financieros). Lo ideal es que estas fuentes se complementen con fuentes privadas. Para este enfoque, es esencial velar por la coherencia temática del contenido y extraordinariamente importante evaluar los efectos reales.

3.2.3. El CESE recomienda que el enfoque territorial integrado se tenga debidamente en cuenta en cualquier acuerdo de asociación. Además, debe estar plenamente interconectado y ser compatible con el principio de concentración temática, y no debe aceptarse que se pueda interpretar como un residuo de la concentración temática.

3.2.4. El CESE añade que este tipo de hipótesis ha demostrado que el enfoque integrado aporta un 40 % más de valor en términos de indicadores de rendimiento que un escenario de proyectos individuales aislados. Desde el punto de vista macroeconómico, estos cambios son casi insignificantes en el caso del apoyo a la inversión en el sector privado (debido al porcentaje muy bajo de este tipo de inversiones en comparación con la inversión total privada); por el contrario, en el caso de la inversión pública, su impacto es considerable, sobre todo gracias a la coordinación de su aplicación y su uso.

3.2.5. El CESE hace hincapié en que la integración no debe referirse únicamente al contenido y los temas abarcados. Para los diferentes tipos de proyecto integrado son adecuados diferentes territorios y tipos de territorio, de ahí la importancia de aplicar el principio de subsidiariedad y vincular correctamente los temas a las necesidades. En este contexto, los tipos de territorio que se mencionan con mayor frecuencia son: metrópolis, (sub)regiones, zona urbana desfavorecida y aglomeración urbana.

3.2.6. El CESE observa que los proyectos vinculados al fomento de la competitividad y la excelencia, en los que se pone en práctica la función de polos de desarrollo, se adaptan mejor a las zonas metropolitanas y las aglomeraciones, mientras que los proyectos de apoyo a las prioridades de convergencia son muy importantes para las (sub)regiones y las zonas urbanas desfavorecidas. La integración también puede tener por objeto la convergencia de los recursos, que es posible tanto en el marco de un programa operativo de la política de cohesión como entre los programas operativos, entre los Fondos y en los programas del marco financiero plurianual. El CESE considera que la movilización de recursos financieros privados para aumentar la financiación pública disponible y así proporcionar capacidad adicional y distribución de los riesgos también es una opción posible para un enfoque integrado.

3.2.7. El CESE considera que las principales ventajas del enfoque territorial integrado son la generación de economías de escala, puesto que el coste de la puesta en práctica de estos proyectos es bastante más reducido, y la sinergia de los efectos benéficos del desarrollo, que puede considerarse la ventaja más positiva. Los principales obstáculos pueden resumirse como sigue: desconfianza persistente, complejidad de la gestión y la aplicación, y, sobre todo, falta de voluntad de delegar responsabilidades a los eslabones inferiores de la estructura de gobernanza.

3.3. *Equilibrio*

3.3.1. Cuanto mayor sea el desarrollo de las metrópolis y las aglomeraciones urbanas en detrimento de otros tipos de territorio en un país determinado, mayor será el riesgo de futuros fallos estructurales, que solo se podrán resolver con un gran esfuerzo monetario. Este punto de vista es válido también para el desarrollo equilibrado de los diferentes Estados miembros de la UE y justifica la legitimidad del mantenimiento de una política de cohesión sólida de la Unión en el futuro.

3.3.2. Los principales instrumentos de ayuda al desarrollo regional deberían respetar también esta premisa, y los proyectos específicos en el marco de la ITI y el DLP-U deberían tener en cuenta este contexto más amplio, ya que de lo contrario existe un riesgo creciente de que se creen periferias interiores («no man's lands») que no están sostenidas de forma suficiente por las políticas de desarrollo territorial y cuyo desarrollo futuro se ve, por lo tanto, fuertemente obstaculizado. Como es lógico, en la ITI predominan los grandes proyectos y los proyectos de inversión, mientras que los que corresponden al DLP-U tienen una dimensión financiera reducida y casi nunca están vinculados a las inversiones, pese a aportar un gran valor añadido.

3.3.3. Ello también deja espacio para una contabilidad mutua entre la ITI y el DLP basado en el respeto del principio de subsidiariedad. Por lo que respecta a la ITI, debería abarcar no solo la zona metropolitana o la aglomeración urbana en cuestión, sino también las zonas rurales o los territorios de ciudades más pequeñas asociados. Por otra parte, el desarrollo local participativo es un instrumento racionalmente aplicable, que sirve no solo para respaldar iniciativas locales en las zonas rurales, sino también para responder a los problemas de las comunidades en las aglomeraciones urbanas y en los distritos de las metrópolis.

3.3.4. Características esenciales del DLP-U: ([1]):

— asociaciones locales intersectoriales análogas a los grupos de acción local de las zonas rurales, participación de diferentes sectores (empresas, entidades del sector sin ánimo de lucro, administraciones públicas o instituciones especiales como escuelas, institutos, administraciones y bancos);

— estrategia de desarrollo conjunto (territorial integrada, intersectorial, centrada en uno o varios temas, basada en las necesidades y las posibilidades específicas de la ciudad, diseñada de acuerdo con la estrategia de desarrollo urbano vigente y financiada con diversos recursos públicos y privados);

— enfoque «de abajo arriba», en el que la iniciativa parte directamente de la localidad que corresponda, con una participación probada de los interlocutores y de la ciudadanía;

— acción coordinada (planificación y uso de los recursos públicos y privados, proyectos comunes), posibilidad de integración multilateral (territorial, temporal, material, de los fondos e institucional);

— toma de decisiones en asociación y descentralizada sobre la financiación de proyectos individuales locales a través de los organismos de asociación local intersectorial;

— énfasis en las soluciones innovadoras, es decir, las actividades y acciones que, en un territorio determinado, son novedosas y estimulan el desarrollo (no se trata de reconducir las actividades habituales del pasado);

([1]) En este Dictamen el CESE utiliza la sigla DLP-U para abreviar el término «desarrollo local participativo en las zonas urbanas». Con ello intentamos describir mejor los diferentes recursos y condiciones para el desarrollo rural y urbano local. En la actualidad el desarrollo local participativo se utiliza generalmente para las zonas rurales, como una mejora del programa Leader, y no tanto para el desarrollo urbano.

— cooperación en redes, en particular entre asociaciones locales intersectoriales dentro de los Estados miembros o entre asociaciones intersectoriales en la Unión Europea.

3.3.5. El CESE es consciente de que, debido a los cambios estructurales y tecnológicos en curso, determinados perfiles territoriales dentro de la UE se encuentran en una situación en la que, al menos a corto plazo, no pueden salir adelante por sus propios medios (por ejemplo, las regiones de extracción intensiva de carbón y las industrias pesadas que dependen de dicha actividad, en declive) y de que en ese caso se observan signos de fallos de mercado. Los instrumentos de desarrollo regional deberían ayudar a estas regiones a encontrar un punto de partida estratégico viable en forma de diversificación funcional de las actividades económicas y aportar los recursos financieros necesarios para este desarrollo.

4. **Observaciones específicas**

4.1. *Aspectos institucionales*

4.1.1. El CESE es consciente de que existe cierta dualidad en el anclaje institucional de la Unión Europea, es decir, entre el desarrollo territorial y el programa de desarrollo urbano, por una parte, y la cohesión territorial, por otra. Si bien desde un punto de vista global el desarrollo urbano puede considerarse parte del desarrollo territorial en el sentido más amplio, desde el punto de vista de las competencias tiene un cierto grado de autonomía, puesto que es competencia exclusiva de los Estados miembros y, por tanto, está sujeto a las modalidades de gestión intergubernamentales. Por el contrario, la cohesión territorial está contemplada desde el año 2009 por la legislación de la Unión Europea. Como podemos constatar, existe un importante solapamiento entre los dos elementos por lo que respecta al contenido.

4.1.2. Esta dualidad, a la que hace se referencia, por ejemplo, en la Declaración de Bucarest de 2019, no constituye por el momento un problema de gran calado, dado que la Agenda Urbana está plenamente integrada en la política de cohesión. El sistema de gobernanza multinivel contribuye, asimismo, a resolver esta dificultad (véase más adelante). No obstante, la nueva Carta de Leipzig debería permitir superar esta dualidad en la medida de lo posible y a vincular lo más estrechamente posible la Agenda Territorial y la Agenda Urbana.

4.2. *Consideraciones de fondo*

4.2.1. El CESE espera que el principal interés y el valor añadido de la nueva Carta de Leipzig radiquen en la plena consideración de los nuevos elementos y circunstancias que determinan el desarrollo territorial y urbano (véase punto 2.2), en la incorporación del principio de resiliencia al proceso de concepción del nuevo documento y en la respuesta convincente que propondrá para afrontar los efectos de la pandemia de COVID-19, que probablemente sean de tipo estructural y a largo plazo.

4.2.2. Entre las principales consideraciones de fondo figuran, asimismo, la existencia de infraestructuras adecuadas de prevención, apoyo y desarrollo que aprovechen las posibilidades actuales y garanticen un desarrollo equilibrado del territorio, a través del cual se puedan superar ciertas diferencias cualitativas de nivel de vida entre las zonas metropolitanas y las zonas rurales periféricas

4.3. *Aspectos financieros*

4.3.1. Con el fin de garantizar un desarrollo territorial y urbano óptimo, es necesario dotarse de una asignación robusta, reactiva y capaz de responder a las necesidades reales, en forma de un futuro marco financiero plurianual de la UE para el que un desarrollo territorial equilibrado pero al mismo tiempo dinámico, sostenible e integrado debería ser una de las prioridades fundamentales. Por otra parte, incluso en el contexto del desarrollo territorial, parece oportuno recurrir en mayor medida a los instrumentos financieros modernos, es decir, aquellos que tienen en cuenta los resultados y el rendimiento, cuyos efectos son cuantificables y en algunos casos están orientados a la rentabilidad.

4.3.2. Con respecto al recurso a la iniciativa privada y desde la perspectiva de la responsabilidad orientada al desarrollo de los territorios en los que trabajamos y vivimos, dadas las limitaciones de los recursos públicos, debe optimizarse la posibilidad de movilizar financiación privada para aumentarlos, sujetos a un control democrático y una gobernanza estrictos.

4.4. *Gobernanza multinivel*

4.4.1. En el contexto de un desarrollo territorial y urbano moderno, la gobernanza multinivel, plenamente respetuosa con el principio de subsidiariedad, es una necesidad y un requisito previo. Tan solo faltaría instaurar las condiciones institucionales adecuadas para su correcto funcionamiento. Con esto nos referimos en particular a unas competencias reales, unas condiciones administrativas y de procedimiento adecuadas y una base financiera suficiente.

4.4.2. La asociación, tanto vertical como horizontal, es uno de los principios primordiales para garantizar unos servicios públicos modernos. Como otros ejemplos de dicha cooperación, el CESE propone que se examinen distintos modelos de asociaciones público-privadas que respeten las mejores prácticas en términos de rendición de cuentas democrática y control de la gobernanza de proyectos urbanos, así como distintas empresas sociales y programas europeos basados en la asociación, como la antigua iniciativa EQUAL ([2]). Corresponde a las administraciones públicas de los diversos niveles, en particular de las ciudades, involucrar en proyectos comunes a los socios pertinentes y aprovechar la financiación de modo eficaz.

4.4.3. La gobernanza multinivel puede desarrollarse y aplicarse de forma eficaz mediante proyectos integrados entre aglomeraciones urbanas y sus territorios funcionales en las zonas rurales. Los grupos de acción local presentes en las zonas rurales y las asociaciones urbanas intersectoriales creadas recientemente también pueden participar con éxito en estos proyectos.

4.4.4. Al mismo tiempo, un desarrollo territorial y urbano moderno exige no solo una armonización entre todos los componentes del sector público (representantes de Estados, regiones y municipios), sino también la participación efectiva de los interlocutores sociales y de la sociedad civil (particulares, organizaciones profesionales y asociaciones de empresas, sindicatos, el sector sin ánimo de lucro activo localmente, etc.).

4.4.5. El CESE sugiere que el tema de las comunidades urbanas y la participación de los ciudadanos debería haberse elaborado con mayor profundidad en la Carta. Las ciudades necesitan un mecanismo eficaz que permita reforzar la posición de los ciudadanos y los grupos de ciudadanos, de modo que se conviertan en socios auténticos y sólidos a la hora de debatir y de llevar a la práctica las prioridades de desarrollo de sus ciudades, así como para aplicar la Agenda Urbana para la UE. Solo una comunidad sólida y segura, con un gran capital social, estará en condiciones de afrontar los retos que se perfilan en el horizonte. A tal fin, es necesario que la administración pública prepare los módulos de enseñanza y formación destinados a mostrar cómo crear y reforzar las asociaciones cooperativas dentro de su propia comunidad. El CESE se ofrece a colaborar para desarrollar esta idea.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

([2]) http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:c10237.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de la política estructural y de cohesión de la UE para impulsar la transformación de la economía de manera innovadora e inteligente»

(Dictamen exploratorio)

(2020/C 429/21)

Ponente: **Gonçalo LOBO XAVIER**

Consulta	18 de febrero de 2020 — carta de Peter ALTMAIER, ministro federal de Economía y Energía de Alemania
Fundamento jurídico	Artículo 304 del TFUE
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en la sección	20.7.2020
Aprobado en el pleno	18.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	217/0/3

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) insta a la Comisión Europea a abordar la política de cohesión como una herramienta fundamental para hacer frente a los enormes retos causados por la pandemia del coronavirus. Existe una necesidad urgente de responder con rapidez, y los medios financieros para ayudar y apoyar a los Estados miembros deben desplegarse con arreglo a los criterios pertinentes, pero también con valentía. Europa necesita, más que nunca, un enfoque diferenciado frente a un único desafío.

1.2. El impacto de la crisis del coronavirus muestra la necesidad de medidas sólidas y claras para reconstruir la economía europea. Las consecuencias para la salud pública y la acción económica, social y política son difíciles de medir y varían entre los distintos Estados miembros. El CESE está de acuerdo en que las prioridades de la Presidencia alemana deben centrarse en estas nuevas circunstancias y hace un llamamiento a adoptar medidas para proteger los derechos laborales y sociales en el conjunto de la Unión.

1.3. El CESE considera que cualquier plan de recuperación para Europa debe tener en cuenta las consecuencias de esta crisis, en particular la dependencia de Europa respecto a otras áreas económicas para determinados productos y servicios. Está claro que Europa debe reflexionar sobre su política comercial, impulsar la innovación y aprovechar su estrategia de especialización inteligente basada en las regiones y en un enfoque industrial sectorial. La política de cohesión ha sido fundamental para crear las condiciones adecuadas para desarrollar soluciones para la industria, la I+D y las infraestructuras. El CESE considera que las necesidades del momento requieren una política aún más enérgica para apoyar la relocalización de las industrias de vuelta en Europa. Es necesaria una reindustrialización y hay que hacerla ahora.

1.4. El CESE considera que la digitalización de los servicios debe seguir siendo una prioridad para todos los Estados miembros. Esta crisis ha demostrado la necesidad de servicios más sencillos e integrales para apoyar a todos los europeos, especialmente a aquellos que precisan más apoyo. Para el CESE es evidente que los Estados miembros tienen diferentes perspectivas y retos en relación con la digitalización. La infraestructura existente es inadecuada, y debe ser una prioridad aumentar la inversión en estas áreas. Debe alentarse a los Estados miembros a invertir en mejores infraestructuras para crear las condiciones adecuadas para nuevas empresas y nuevos servicios. Los instrumentos financieros deben ser creativos y sencillos para lograr este fin.

1.5. El CESE conviene en que sigue siendo necesario invertir en sistemas completos de banda ancha para que las zonas rurales puedan desarrollar actividades agrícolas y turísticas modernas. Los instrumentos de la política de cohesión han venido ignorando esta necesidad o, al menos, los Estados miembros no han aprovechado las oportunidades existentes en el marco de los programas financieros. Para posibilitar el desarrollo de una «nueva forma de agricultura», nuevas actividades turísticas y nuevas «industrias», se debe animar a los gobiernos de los Estados miembros a invertir en infraestructuras de banda ancha.

1.6. El CESE cree firmemente que el comercio electrónico es fundamental para la «nueva normalidad» como resultado del impacto de la COVID-19 en la sociedad y la economía. Será necesario ofrecer diferentes opciones tanto para las empresas como para los consumidores. Las pymes pueden beneficiarse también de este nuevo enfoque, por lo que deben asignarse fondos estructurales para que las empresas descubran nuevos mercados y nuevas oportunidades. El CESE insta a la Comisión Europea a ser flexible a la hora de abordar estos retos, que pueden ofrecer oportunidades para que las empresas comiencen a operar «en línea» con alianzas e inversiones inteligentes para competir no solo en el mercado interior, sino también en todo el mundo. Se necesitan sin duda redes de cadena de suministro más sostenibles para que las empresas y los consumidores puedan interactuar mejor.

1.7. El CESE considera que existe una necesidad urgente de proteger a las pymes y su sostenibilidad. Para ello, herramientas europeas ya existentes, como el Fondo Social Europeo, deben desplegarse de modo creativo pero sencillo. No hay duda del impacto de esta crisis en las tasas de empleo, y será difícil que Europa se recupere sin una estrategia adecuada de formación y de reintegración de las personas en el mercado laboral. También por este motivo, el proceso de toma de decisiones en relación con el uso de instrumentos financieros debe abordar el hecho de que las pymes siguen teniendo que hacer frente a una gran cantidad de trámites burocráticos para beneficiarse de estos programas. El CESE pide que se tomen medidas para aligerar esta carga, con el fin de que las pymes puedan avanzar en este campo.

1.7.1. Es imprescindible garantizar unas condiciones crediticias favorables a largo plazo para las pymes, que les ayuden en este difícil período, y debemos utilizar el Fondo de Cohesión para crear un instrumento financiero eficaz de respuesta rápida.

1.7.2. En la misma línea, el CESE llama la atención sobre la necesidad de impulsar y crear las condiciones adecuadas para desarrollar inversión pública y mecanismos de formación para programas de formación a lo largo de toda la vida, para que las personas puedan adecuar sus capacidades a las necesidades actuales del mercado, además de prepararlas para que proporcionen nuevas capacidades a las generaciones futuras.

1.8. El CESE está también de acuerdo en que debe apoyarse el programa del «Pacto Verde» e insta a la Comisión Europea a que aclare a los Estados miembros, por ejemplo, cómo pueden emplearse los 40 000 millones de euros del «Fondo de Transición justa» para «descarbonizar» la economía. Este es un ejemplo de una buena idea y un concepto que debe promoverse entre los Estados miembros, si bien aún no está muy claro cómo ha de llevarse a la práctica.

1.9. El CESE acoge con satisfacción el programa «REACT», en el que se invertirán 55 000 millones de euros para apoyar la política de cohesión, aunque insta a la Comisión Europea a informar rápidamente a los Estados miembros y a aclarar las condiciones y los criterios de distribución de los fondos, teniendo en cuenta que deben estar asignados para finales de 2022. La financiación REACT-UE se distribuirá entre los Estados miembros con arreglo a su prosperidad relativa y al alcance de los efectos de la crisis actual en sus economías y sociedades, incluido el desempleo juvenil. Sin embargo, para lograr resultados es necesario disponer de información más precisa. Por el momento, lo que debe garantizarse es la utilización de los fondos, más que una determinada cantidad de financiación. Europa necesita un programa flexible, rápido y sencillo, con procesos más ágiles que simplifiquen el acceso a la financiación con independencia del tamaño, el origen o el sector de una empresa, siendo la cuestión principal el empleo y el valor añadido.

1.10. El CESE sugiere que debe garantizarse la consulta y la amplia participación de las organizaciones de la sociedad civil en la definición de las políticas regionales si se quieren aprovechar los conocimientos genuinos y pertinentes de las partes interesadas, lo cual podría impulsar a su vez la aplicación de la estrategia. Es el momento de implicar a los interlocutores sociales en la definición y la aplicación de la política para garantizar un enfoque de colaboración que pueda realmente marcar la diferencia.

2. **Observaciones generales**

2.1. La Presidencia alemana de la Unión Europea tendrá lugar en circunstancias muy específicas y supondrá un gran desafío para el proyecto europeo. Muchos de los objetivos de la Presidencia podrían ser objeto de revisión debido a la situación derivada de la crisis del coronavirus, que tendrá repercusiones sobre el desarrollo de las personas, las empresas y las industrias y pondrá a prueba la resiliencia de Europa tras la pandemia.

2.2. Aunque siempre pueden modificarse las prioridades, algunas ideas fundamentales pueden mantenerse, pese a la situación. La digitalización, los riesgos presupuestarios y una economía inteligente y de crecimiento son algunos de los retos que ya figuraban en la agenda.

2.3. La digitalización compartirá protagonismo con la política de datos, la inteligencia artificial y el mercado único digital. Debe seguir garantizándose la apertura del mercado interior, una ambición que puede enmarcarse en el contexto del debate sobre el plan de recuperación de Europa. El mercado interior digital seguirá desarrollándose para mejorar la competitividad de Europa. La Unión Europea (UE) apuesta por la interoperabilidad, la normalización y la tecnología basada en fuentes abiertas.

2.4. La situación actual también agrava el riesgo de que se ahonden las diferencias económicas y sociales, entre ellas las disparidades regionales y territoriales, tanto entre los Estados miembros como dentro de ellos. Los cambios en la demanda y la capacidad de recuperación del sector empresarial afectarán de manera asimétrica a las regiones y los territorios de los Estados miembros, dada la diferente especialización sectorial de estos. Se prevé que los servicios que requieren un contacto directo con los consumidores se resientan, en cualquier caso, sobre todo por la reducción de volumen de negocios y de empleo en las pymes.

2.5. *Reindustrialización de las zonas rurales*

2.5.1. Los Estados miembros que disponen de un margen presupuestario apreciable pueden permitirse ofrecer un apoyo más cuantioso y prolongado a las empresas y los hogares. También estarán en mejores condiciones de absorber un mayor nivel de deuda y déficit públicos, en un contexto en el que cobra mayor urgencia garantizar una atención sanitaria de calidad y prestaciones de asistencia social de larga duración para los afectados. De manera más general, los Estados miembros presentarán diferencias en cuanto a su capacidad de financiar las inversiones necesarias para reactivar sus economías y financiar las transiciones ecológica y digital. Estas diferencias podrían conducir a un falseamiento de las condiciones de competencia del mercado único y una mayor divergencia entre niveles de vida.

2.6. Ya lo dijo Jean-Claude Juncker: «No hay suficiente Europa en esta Unión. Y no hay suficiente Unión en esta Unión». La crisis actual ha dejado claro una vez más que, cuando las cosas se ponen difíciles, cada uno se preocupa de sí mismo. Las prohibiciones temporales de exportación de bienes protegidos de algunos Estados miembros y los cierres de fronteras que estamos viviendo son respuestas marcadamente nacionales a una crisis mundial. Esto debe ser motivo de preocupación. La política de cohesión podría corregir estos efectos.

3. **La política de cohesión como baza de Europa para impulsar el mercado único**

3.1. El mercado único ocupa un lugar central en el proyecto europeo. Un mercado único eficiente debería permitir a los ciudadanos de la UE disfrutar de una mayor oferta de servicios y productos y de mejores oportunidades de empleo. El mercado único ha de estimular el comercio y la competencia, lo que resulta esencial para lograr las transformaciones ecológicas y digitales de la UE. Una política de cohesión adecuada y equilibrada es fundamental para la realización del mercado único.

3.2. A pesar de las numerosas disparidades existentes entre los Estados miembros, la política de cohesión sigue siendo un mecanismo clave para equilibrar el desarrollo, crear oportunidades y mejorar las normas. Conviene recordar que la política de cohesión se basa en la solidaridad europea y repercute en todos los Estados miembros: tanto en los que se benefician de los fondos como en los que son «contribuyentes netos».

3.3. También es importante que se adopten medidas específicas en respuesta a un desafío cuyas consecuencias varían según los Estados Miembros. Europa necesita, más que nunca, un enfoque diferenciado frente a un único desafío. Por lo tanto, los Estados miembros necesitarán diferentes niveles de apoyo, y esta es la principal ventaja de una política de cohesión eficaz: una acción inteligente y efectiva para hacer frente a los diferentes efectos, como ocurre con la crisis de la COVID-19.

3.4. El CESE afirma que es esencial una política industrial europea bien coordinada que tenga en cuenta tanto los retos que actualmente plantea y que planteará en el período posterior la crisis de la COVID-19 como los aspectos de la digitalización y la sostenibilidad.

3.4.1. Es necesario determinar y apoyar a las industrias y los sectores clave, desde los recursos humanos hasta la investigación, dando lugar a una política industrial europea que proteja a estos sectores estratégicos del mercado y garantice la seguridad del suministro de bienes clave, como respiradores, mascarillas y otros productos necesarios en una situación de pandemia.

3.4.2. Europa debe financiar actividades que cumplan dos criterios: la relocalización de la producción estratégica para que Europa sea independiente, en particular en lo que respecta a la protección de la salud y la capacidad de respuesta, y la concesión de prioridad a las inversiones sostenibles socialmente responsables y respetuosas con el medio ambiente. Las pymes, al igual que las grandes empresas y las empresas sociales, podrían desempeñar un papel fundamental en la reestructuración del sistema de producción europeo.

3.5. Las pymes y las organizaciones de la sociedad civil deben ser el centro de la atención dirigida a la resiliencia y la recuperación. Los programas de cohesión deben reestructurarse de un modo mucho más sencillo y eficaz para que los pequeños y medianos beneficiarios puedan beneficiarse realmente de ellos.

3.6. El turismo y la cultura son dos sectores clave duramente golpeados por la pandemia. Los fondos europeos deben centrarse en determinar las herramientas de apoyo a las empresas dedicadas al turismo y la cultura a través de la innovación, la transformación digital y la cooperación intersectorial.

4. **La política de cohesión y la situación posterior a la crisis de la COVID-19**

4.1. Las circunstancias excepcionales de la crisis de la COVID-19 pondrán a dura prueba la política de cohesión. En este momento más que nunca, los planes de recuperación de los Estados miembros deben reflejar los valores de la cohesión territorial, como la digitalización, la lucha contra el cambio climático y la inclusión social. Un plan de recuperación sistemático y sólido para Europa y todos los Estados miembros de la UE —independientemente de su tamaño o de cualquier otra característica— pasa ante todo por esta política.

4.2. Uno de los aspectos más críticos de la estrategia de recuperación consiste en el marco financiero de la política de cohesión. La pandemia ha puesto de manifiesto —e incluso exacerbado— como nunca las desigualdades entre los ciudadanos y entre los Estados miembros. Todos están igualmente expuestos al virus, pero la forma concreta de actuar de cada ciudadano, sociedad o Estado miembro difiere. La frágil situación financiera resultante de esta crisis tendrá efectos dramáticos en países y sectores específicos de la sociedad, y una respuesta europea debe tener en cuenta este hecho.

4.3. La cooperación será clave si queremos obtener resultados. No es el momento de criticar lo que se ha hecho antes, sino de considerar el presente y centrarse en el futuro, teniendo en mente los principales objetivos acordados que pueden mantenerse incluso en estas circunstancias críticas.

4.4. El daño que la crisis de la COVID-19 ha acarreado al proyecto europeo y al mundo agravará las repercusiones de la retirada del Reino Unido de la UE. Esto podría significar que, una vez que acabe la pandemia, aumentarán las diferencias entre los países de la UE en términos de desarrollo económico, garantías sociales y nivel de prosperidad.

4.5. Aunque no existe una solución única a la crisis, cuando en el pasado se han tenido que abordar las diferencias y crear una solidaridad entre todos los Estados miembros, la respuesta ha sido una política de cohesión adecuada y equilibrada.

4.6. La recuperación de Europa debe basarse en el principio de solidaridad, aunque sigue siendo necesario corregir los errores del pasado. A los Estados miembros con una deuda pública excesiva se les debe ayudar en sus esfuerzos por acelerar una recuperación sostenible, si bien este apoyo debe conjugar unas políticas sólidas con una acción equilibrada y basada en las recomendaciones específicas por país en el marco del Semestre Europeo. Es el momento de actuar con valentía y no de pensar en los dividendos políticos a nivel nacional.

4.7. El Pacto Verde mantiene su pertinencia, y el CESE considera que sus objetivos principales son fundamentales para lograr el liderazgo de Europa en muchos aspectos del desafío global.

4.8. En este contexto, el CESE acoge con satisfacción y apoya plenamente las propuestas formuladas por la Comisión Europea: el plan «Next Generation EU», incluido REACT-UE, y el presupuesto general de la UE para 2021-2027. A medida que el programa REACT-UE avanza y amplía la respuesta a la crisis y las medidas de reparación de la nueva política de cohesión, el CESE recomienda encarecidamente tanto a las administraciones públicas nacionales como europeas **eliminar todas las barreras y cargas administrativas posibles** para que los esfuerzos puedan centrarse en abordar los problemas relacionados con la epidemia.

4.9. A tal efecto, el CESE está firmemente convencido de que REACT-UE movilizará la inversión y el apoyo financiero inicial en los primeros años cruciales de recuperación mediante el despliegue de recursos adicionales en la economía real. **El mantenimiento de los puestos de trabajo, la creación de empleo, especialmente entre los jóvenes, y el apoyo a la inversión para las pymes son sectores cruciales** que requieren apoyo mediante financiación adicional de REACT-EU.

4.10. Las prioridades de inversión tras la COVID-19 deben tener en cuenta el impacto desproporcionado que la pandemia ha tenido en determinados sectores de la población, en particular las personas de edad avanzada, las personas con discapacidad, los migrantes y refugiados y la comunidad gitana. Será de suma importancia ayudar a estas comunidades a recuperar la estabilidad y garantizar que no se queden atrás en la recuperación frente a la crisis que se ha generado, como ocurrió tras la última crisis financiera de Europa.

5. **Semestre Europeo y recomendaciones específicas por país**

5.1. El Semestre Europeo ha de afrontar todavía muchos retos que, con la crisis actual, resultan aún más importantes. Entre los desafíos a abordar se encuentran la falta de identificación con las reformas propuestas y una menor diligencia en la aplicación de las recomendaciones específicas por país.

5.2. La participación de la sociedad civil organizada en el Semestre Europeo es por tanto fundamental, ya que la titularidad conjunta de las reformas por parte de las partes interesadas mejora la aplicación de estas y contribuye a lograr resultados positivos.

5.3. En este contexto, el proceso del Semestre Europeo adquirirá un papel cada vez más importante a la hora de seguir y evaluar las intervenciones que se han puesto en marcha en el instrumento «Next Generation EU» y el CESE considera, por tanto, que los interlocutores económicos y sociales y las organizaciones de la sociedad civil deben desempeñar un papel importante en este proceso.

5.4. Los interlocutores de la sociedad civil y los actores y asociaciones locales, junto con el Parlamento Europeo, deben participar en todas las decisiones de gasto relativas a los fondos de recuperación, así como en la verificación *ex post* de que el dinero se ha gastado correctamente en interés de los ciudadanos europeos. La participación obligatoria es crucial para garantizar que los fondos lleguen a proyectos que permitirán restaurar la economía europea y contribuirán a su recuperación.

6. **Instrumentos eficaces de la política de cohesión**

6.1. La política de cohesión es una política de inversión de la UE moderna, eficaz y flexible. Por un lado, ofrece una respuesta a los retos a largo plazo a través de su programación plurianual. Por el otro, puede ser extremadamente flexible en situaciones de gestión de crisis, como la actual causada por COVID-19, en las que los rápidos cambios en el sistema de aplicación de la política permitirán canalizar ayudas a los Estados miembros por un importe de 8 000 millones de euros (como punto de partida).

6.1.1. La política de cohesión tiene un impacto significativo en las economías de los Estados miembros. Se prevé que el PIB de la EU-13 sea aproximadamente un 3 % más alto al final del período de aplicación, gracias a la intervención de la política de cohesión 2014-2020. El impacto en las regiones menos desarrolladas de la UE también es considerable. Por ejemplo, al final del período de programación, se espera que el PIB de algunas de las regiones menos desarrolladas de Hungría sea más de un 8 % superior al que tendrían sin la política de cohesión.

6.1.2. Ya tras la crisis económica y financiera, los fondos de la UE han venido desempeñando un papel estabilizador para garantizar un mayor nivel de inversión pública en muchos ámbitos políticos, desde los grandes proyectos de infraestructuras hasta la financiación de las pymes y la formación de los trabajadores y los desempleados.

6.1.3. En 2021-2027, la política de cohesión seguirá apoyando a todas las regiones de todos los Estados miembros, financiando una amplia gama de inversiones que les ayudarán a abordar con eficacia la doble transición del cambio tecnológico y de los objetivos climáticos e incluyendo nuevas iniciativas como el Fondo de Transición Justa.

6.2. La propuesta para la futura política de cohesión se basa en tres principios fundamentales:

6.2.1. Una política para todas las regiones: tres cuartas partes de la inversión en política de cohesión se centran en las regiones menos desarrolladas, pero se mantienen las disposiciones para las regiones en transición industrial y para las regiones ultraperiféricas de la UE. Además, se ha intensificado la cooperación transfronteriza y se ha reforzado el papel de las ciudades, las áreas metropolitanas y las iniciativas locales, con una nueva prioridad dedicada a «acercar Europa a los ciudadanos». Pese a la reducción general del presupuesto de la UE, los recursos deben seguir centrándose en los Estados miembros y regiones más pobres. En la propuesta de la Comisión, este énfasis es aún más pronunciado que en el período actual, y los Estados miembros más pobres siguen recibiendo mucho más que los más desarrollados. El apoyo va donde más se necesita: el 62 % de los recursos para el objetivo de empleo y crecimiento se ha destinado a las regiones menos desarrolladas (esta proporción fue del 52 % en el período 2014-2020). A pesar de las restricciones presupuestarias, ha sido posible garantizar mayores asignaciones en términos reales para las regiones menos desarrolladas (+8 %) y en transición (+17 %), medidas con respecto a los precios de 2018. Esa es la esencia de la política de cohesión: poner en práctica el principio de solidaridad.

6.2.2. Una política más moderna: tres cuartas partes de la inversión se destinan a preparar a las regiones para la doble transición hacia una economía digital y moderna y una economía circular y neutra en relación con el clima, que representan los principales desafíos a los que se enfrentará nuestra sociedad en la próxima década. Este enfoque tan necesario se transmite a través de varias medidas para mejorar la calidad y el impacto de la inversión: por ejemplo, establecer «condiciones propicias» adaptadas a la inversión, que aseguren que se dan las condiciones necesarias para el éxito.

6.2.3. Una política más sencilla y dinámica: se han propuesto ochenta simplificaciones administrativas que racionalizan las normas en todos los aspectos, desde el establecimiento de programas hasta los procedimientos de auditoría y reembolso, garantizando reglas claras y sencillas para siete fondos de la UE ejecutados en régimen de gestión compartida con arreglo a una normativa común. Este código normativo único facilitará las cosas a los gestores y beneficiarios de los programas, además de las sinergias, tanto entre los siete fondos como con los y otros instrumentos de que dispone el presupuesto de la UE, como la Política Agraria Común, el programa de innovación Horizon Europe, el instrumento de la UE para la movilidad en el aprendizaje (Erasmus+) y el programa de acción medioambiental y climática LIFE.

6.3. Todo ello, junto con la continuación del refuerzo de las capacidades administrativas, permitirá un inicio más rápido y mejor de los nuevos programas.

6.4. En resumen, la nueva política de cohesión estará mejor orientada a sus objetivos y aportará más valor añadido a la UE, por lo que no se trata únicamente de una cuestión de tamaño, sino también de resultados.

6.5. Al mismo tiempo, se necesitará un mayor esfuerzo de las autoridades locales en términos de una mayor implicación e identificación en la ejecución de los proyectos financiados por la UE. Esto significa que el nivel de cofinanciación nacional vuelve a niveles anteriores a la crisis. La reducción del porcentaje de cofinanciación podría desencadenar tensiones en los presupuestos públicos, pero también debería considerarse una oportunidad para lograr mejores proyectos y un mayor sentido de apropiación y rendición de cuentas. Lo mismo ocurre con el mayor énfasis temático ya mencionado en los objetivos políticos clave, que se corresponde con las prioridades y los retos europeos, como una Europa inteligente y verde.

6.6. Una condición importante para que se aplique lo anterior es que Europa aborde la falta de comunicación eficaz sobre la política de cohesión que, con demasiada frecuencia, acompaña a los proyectos financiados bajo esta política. Aunque reconoce las diferentes directrices de comunicación establecidas por la Comisión, a juicio del CESE resulta claro que estas no son en modo alguno suficientes. Es frecuente que apenas se conozca, o que se desconozca, que ciertos proyectos han sido ejecutados o que, de hecho, la UE los financia. Esto tiene como resultado que apenas se valore la política de cohesión, si es que se valora.

6.7. El CESE pide a la Comisión que prosiga sus esfuerzos de revisión de las actuales obligaciones de publicidad y las mejore considerablemente teniendo en cuenta los nuevos canales de comunicación digital plenamente incorporados a la agenda digital. Se debe hacer un uso más enérgico de los proyectos de mejores prácticas como ejemplos pragmáticos para fomentar una ejecución mayor y más eficaz de los fondos.

6.8. El CESE pide a la Comisión que elabore un plan estratégico de comunicación en colaboración con todos los socios interesados, incluidas las organizaciones de la sociedad civil, los actores locales y el público en general. Ahora es más necesario que nunca que los Estados miembros y los beneficiarios garanticen una comunicación más efectiva sobre las buenas prácticas y faciliten el acceso a estas.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Salarios mínimos dignos en toda Europa»

(Dictamen exploratorio solicitado por el Parlamento Europeo/Consejo)

(2020/C 429/22)

Ponentes: **Stefano MALLIA** y **Oliver RÖPKE**

Consulta	Parlamento Europeo, 30.1.2020
Fundamento jurídico	Artículo 304, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	9.7.2020
Aprobado en el pleno	18.9.20
Pleno n.º	554
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	209/0/8

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. La pandemia de COVID-19 ha afectado duramente a Europa. La Unión Europea (UE) y sus Estados miembros se enfrentan a una recesión económica de proporciones históricas, con consecuencias dramáticas tanto para las personas como para las empresas. Se requieren medidas coordinadas y decisivas a corto y medio plazo para garantizar el empleo y la renta, así como para garantizar una reactivación rápida y sostenible de las actividades económicas, la competitividad y un modelo económico y social que funcione bien. Como parte de la solución se requieren empleos de calidad, con salarios justos —incluidos salarios mínimos dignos en toda Europa—. También deben tenerse en cuenta factores económicos como la productividad y la sostenibilidad de las empresas. El diálogo civil eficaz es clave para garantizar un resultado fructífero y conservar la confianza de los ciudadanos. A fin de hacer frente a las dificultades económicas y del mercado laboral, además de garantizar la recuperación, también son fundamentales un diálogo social y una negociación colectiva sólidos y eficaces.

1.2. El Parlamento Europeo ha solicitado este Dictamen exploratorio en previsión de la iniciativa legislativa de la Comisión sobre salarios mínimos justos. El Grupo de Trabajadores y el Grupo Diversidad Europa del Comité Económico y Social Europeo (CESE) respaldan la idea de que todos los trabajadores de la UE deberían estar protegidos por salarios mínimos justos que les permitan tener un nivel de vida digno con independencia de donde trabajen. Se trata de un derecho fundamental. El Grupo de Empresarios considera que establecer salarios mínimos es un asunto que compete al ámbito nacional, que se hace con arreglo a las características específicas de los respectivos sistemas nacionales.

1.3. Todavía existen importantes disparidades en los niveles de salario mínimo legal entre los Estados miembros, lo cual es un reflejo de los diferentes niveles de desarrollo económico y social y, en algunos, el nivel se encuentra muy por debajo del umbral salarial de «riesgo de pobreza». El CESE ha declarado con anterioridad su convicción de que es necesario seguir trabajando en favor de la convergencia salarial y establecer salarios mínimos en los Estados miembros, haciendo hincapié además en que, de conformidad con las prácticas nacionales, se han de respetar plenamente las competencias y la autonomía de los interlocutores sociales nacionales en relación con los procesos de fijación de salarios ([1]). Estos esfuerzos deberían tener por objeto asimismo el refuerzo de la negociación colectiva, lo que también contribuiría en general a unos salarios más justos.

1.4. Los salarios —incluidos los salarios mínimos— son un aspecto importante del modelo de economía social de mercado de la Unión Europea. Garantizar salarios mínimos dignos en todos los Estados miembros contribuiría al logro de varios de los objetivos de la UE, entre ellos la convergencia salarial al alza, la mejora de la cohesión económica y social, la eliminación de la brecha salarial de género, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo en general y asegurar la

([1]) DO C 125 de 21.4.2017, p. 10.

igualdad de condiciones en el mercado único. Los salarios representan el pago por el trabajo hecho, y son uno de los factores que garantizan beneficios mutuos a las empresas y los trabajadores. También van ligados a la situación económica de un país, región o sector. Los cambios pueden tener un impacto en el empleo, la competitividad y la demanda macroeconómica.

1.5. Los salarios mínimos deberían ser justos en relación con la distribución salarial de los distintos países y su cuantía también debería ser adecuada en términos de los precios reales, para que permitan vivir con dignidad y, al mismo tiempo, salvaguarden la sostenibilidad de las empresas que proporcionan empleos de calidad.

1.6. Al CESE continúa preocupándole que la pobreza en general y la pobreza de los ocupados siga siendo un problema importante en muchos Estados miembros. Se requiere un planteamiento integral a escala de la UE y de los Estados miembros para abordar estas inquietudes, incluido el apoyo de sistemas eficaces de inclusión activa, acompañado de servicios sociales esenciales y facilitadores. También se requieren mercados laborales, servicios públicos de empleo y políticas activas del mercado laboral que funcionen bien. El Comité ha propuesto además un enfoque gradual encaminado a fijar normas mínimas comunes en materia de seguro de desempleo en los Estados miembros ([2]). El CESE ya ha reclamado previamente que se estableciera un marco europeo vinculante para una renta mínima digna ([3]). Si bien el Grupo de Trabajadores y el Grupo Diversidad Europa apoyaron el Dictamen, el Grupo de Empresarios no compartió la visión del Dictamen de instaurar un instrumento vinculante para el establecimiento de una renta mínima a nivel europeo.

1.7. La Comisión Europea ha manifestado su intención de proponer un instrumento jurídico para garantizar que todos los trabajadores de la Unión Europea tengan un salario mínimo justo. Para el Grupo de Trabajadores y el Grupo Diversidad Europa esta iniciativa de la Comisión constituye un aspecto clave de la aplicación del principio 6 del pilar europeo de derechos sociales. La Comisión ha aclarado que la intención no es establecer un único «salario mínimo europeo», armonizar directamente la cuantía de los salarios mínimos en toda la UE ni introducir salarios mínimos legales en los Estados miembros que cuentan con una gran cobertura de negociación colectiva y en los que los salarios se fijan exclusivamente por medio de convenios colectivos. También ha subrayado que respetará plenamente las competencias y las tradiciones nacionales, y las especificidades de cada país, así como la libertad contractual y la autonomía de los interlocutores sociales, y que ninguna acción socavará el correcto funcionamiento de los sistemas de negociación colectiva.

1.8. En su documento sobre la segunda fase de consulta a los interlocutores sociales europeos sobre una posible acción para abordar los retos relacionados con un salario mínimo justo, la Comisión ha indicado que cree que existe margen para adoptar medidas tanto legislativas como no legislativas en el ámbito de la UE con arreglo al artículo 153, apartado 1, letra b), del TFUE, dentro de los límites de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, así como de los límites impuestos en el artículo 153, apartado 5, del TFUE. Hace referencia a una Directiva y a una Recomendación como los instrumentos jurídicos objeto de consideración. Sin embargo, existen opiniones divergentes en el seno del CESE sobre la legitimidad de cualquier iniciativa legislativa de la UE emprendida en virtud del artículo 153, especialmente una Directiva. El CESE señala asimismo que los interlocutores sociales europeos tienen la posibilidad de negociar y alcanzar acuerdos en virtud del artículo 155 del TFUE.

1.9. Por tanto, reconoce que la posibilidad de que la UE actúe en este ámbito plantea diversos problemas. Entre las principales inquietudes se incluye el hecho de que la UE no tiene competencia para actuar en materia de «remuneraciones», incluidos los niveles de remuneración, y que esta acción podría interferir en la autonomía de los interlocutores sociales y socavar los sistemas de negociación colectiva, sobre todo en los Estados miembros en los que los suelos salariales mínimos se establecen mediante convenios colectivos. Además, existen distintos puntos de vista con respecto al valor añadido de la acción de la UE, incluso dentro del propio Comité: si bien la mayoría de los miembros del CESE considera que dicha actuación podría aportar un valor añadido, otros no están de acuerdo.

1.10. El Grupo de Trabajadores y el Grupo Diversidad Europa consideran que es necesario adoptar medidas, ya que en la UE existen trabajadores, sobre todo trabajadores vulnerables, que quedan excluidos de los salarios mínimos legales o situaciones en las que el nivel del salario mínimo no es adecuado para garantizar un nivel de vida digno. Por consiguiente, sería beneficioso acordar umbrales comunes de la UE para determinar qué es un «nivel de vida digno». El Grupo de Empresarios considera que este aspecto de los umbrales no debe abordarse mediante la acción de la UE, ya que esta no tiene competencia en el ámbito de las remuneraciones.

1.11. El CESE no subestima las complejidades de los aspectos implicados. Es importante que cualquier acción de la UE se base en el análisis y la comprensión precisos de la situación y las sensibilidades en los Estados miembros, y respetar plenamente la función y la autonomía de los interlocutores sociales, así como los diferentes modelos de relaciones laborales. Es asimismo esencial que cualquier iniciativa de la UE salvaguarde los modelos existentes en aquellos Estados miembros donde los interlocutores sociales no consideren que sea necesario establecer salarios mínimos legales.

([2]) DO C 97 de 24.3.2020, p. 32.
([3]) DO C 190 de 5.6.2019, p. 1.

1.12. De acuerdo con la decisión que se tome en el ámbito nacional, los interlocutores sociales —con total respeto a su autonomía y al nivel que estos elijan— son los mejor posicionados para determinar los salarios. En lo que se refiere a los sistemas de fijación de salarios mínimos legales, es importante que se consulte de forma adecuada y oportuna a los interlocutores sociales para garantizar que se tienen en cuenta las necesidades de ambas partes del mercado laboral. El CESE lamenta que, en determinados Estados miembros, no se involucre de forma adecuada a los interlocutores sociales ni se les consulte sobre los sistemas de fijación de salarios legales o los mecanismos de ajuste. El CESE celebra que la Comisión reconozca que hay margen para que la UE promueva el papel de la negociación colectiva en apoyo a la adecuación y la cobertura del salario mínimo. Las medidas de apoyo a la negociación colectiva podrían incluirse en la iniciativa de la UE sobre salarios mínimos, al tiempo que se respetan los distintos sistemas de relaciones laborales nacionales. Esto concuerda con las recomendaciones anteriores del CESE en las que pidió el fortalecimiento de la negociación colectiva y el diálogo social, además del apoyo al desarrollo de capacidades de los interlocutores sociales. Los contratos públicos también podrían emplearse como vía complementaria para respaldar la negociación colectiva en toda la UE.

2. **Antecedentes y contexto**

2.1. El Parlamento Europeo ha solicitado este Dictamen exploratorio en previsión de la iniciativa legislativa de la Comisión sobre salarios mínimos justos. La Presidencia alemana, que empieza en julio de 2020, ha señalado también que una de sus prioridades serán los salarios mínimos. El CESE agradece la oportunidad de seguir contribuyendo al debate sobre qué actuaciones emprender a escala europea, teniendo en cuenta las distintas realidades de los Estados miembros y el reparto de competencias entre el ámbito europeo y nacional.

2.2. La pandemia de COVID-19 representa la mayor emergencia sanitaria, social y económica de esta generación. Ademas de las acciones de emergencia ya tomadas, se requiere una acción política coordinada y determinante a gran escala, a corto y a medio plazo, para evitar un impacto negativo duradero en la sociedad, la economía y el mundo laboral.

2.3. La UE y sus Estados miembros se enfrentan a una recesión económica de proporciones históricas. Según las previsiones económicas de primavera de la Comisión Europea, el PIB total de la UE podría caer un 7,5 % en 2020 y crecer aproximadamente un 6 % en 2021, aunque con grandes diferencias entre los Estados miembros ([4]). Las empresas, en particular las pymes y las microempresas, se enfrentan a unas consecuencias económicas sin precedentes y a decisiones difíciles para su supervivencia, entre ellas mantener los puestos de trabajo o despedir a empleados. Muchos sectores económicos han sido duramente castigados debido a las medidas de confinamiento y muchas empresas temen una quiebra inminente, por ejemplo, en los sectores de los servicios, la hostelería, la restauración y el catering, así como en el sector cultural.

2.4. Los servicios públicos se han visto duramente golpeados, en especial los sistemas de asistencia sanitaria y de protección social, que están sometidos a la presión de atender a las personas necesitadas. Sin una acción y apoyo públicos firmes, la COVID-19 también podría causar un aumento del desempleo, del subempleo y de la pobreza. Más de una cuarta parte de los encuestados en una encuesta de Eurofound sobre la COVID-19 indicó que había perdido su empleo, ya sea de forma temporal (23 %) o permanente (5 %) ([5]). La Comisión prevé ([6]) que la tasa de desempleo de la UE pueda aumentar del 6,7 % al 9 % en 2020 antes de disminuir al 8 % aproximadamente en 2021, de nuevo con diferencias entre los Estados miembros.

2.5. La crisis de la COVID-19 también ha puesto claramente de manifiesto la especial vulnerabilidad de los trabajadores autónomos, los atípicos y los precarios, que con demasiada frecuencia se enfrentan a la exclusión de las redes de seguridad de protección social que amortiguarían su pérdida de ingresos o de empleo. Los trabajadores de los servicios esenciales han sido elogiados públicamente por su contribución a la sociedad, al estar a menudo expuestos a un gran riesgo personal. Sus puestos de trabajo, por ejemplo, en los servicios de atención médica y servicios sociales, minoristas y servicios de distribución y limpieza han sido importantes para el conjunto de la sociedad, pero están a menudo infravalorados y es necesario que se les otorgue una mejor consideración.

2.6. Las mujeres, los trabajadores inmigrantes y los pertenecientes a minorías étnicas —que están representados de manera desproporcionada en estos sectores esenciales—, requieren una mayor atención para garantizar que obtienen todos sus derechos laborales y también pueden necesitar una mayor protección de las redes de seguridad social. Los jóvenes menores de 25 años se han visto especialmente afectados por la pérdida de empleo (incluidos los programas de formación de aprendices) y la interrupción de su educación y su formación. Ahora se enfrentan a obstáculos incluso mayores para acceder al mercado laboral, al igual que otros grupos vulnerables, como las personas con discapacidad y otras que sufren discriminación, ya desfavorecidas para acceder al mercado de trabajo.

([4]) https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2020-economic-forecast-deep-and-uneven-recession-uncertain-recovery_en .

([5]) Eurofound (2020), Vida, trabajo y COVID-19 — Primeras conclusiones — Abril de 2020, Dublín.

([6]) Véase la nota a pie de página 5.

2.7. Europa no puede permitirse perder otro decenio. A corto plazo, la atención debe centrarse en la salvaguardia de las empresas y la protección de los puestos de trabajo. Es preciso aprender las lecciones de las respuestas a la crisis económica y financiera de 2008, que tuvo consecuencias importantes y duraderas para la UE y sus ciudadanos. Es necesario tomar medidas para garantizar el empleo y la renta, así como también para facilitar una reactivación rápida y segura de la actividad económica, con el objeto de garantizar un crecimiento sostenible, una recuperación más estable, competitividad y un modelo económico y social más justo y productivo que funcione bien. El diálogo civil y la implicación efectiva de todas las partes interesadas es fundamental para garantizar una respuesta efectiva a la COVID-19 y conservar la confianza de los ciudadanos.

2.8. La creación de puestos de trabajo de calidad, los salarios dignos —incluido el salario mínimo— que permitan a todos los trabajadores gozar de un nivel de vida digno y que tengan en cuenta factores económicos como la productividad, deben ser parte de la solución. La negociación colectiva y el diálogo social desempeñan un papel importante en este empeño y deben ser fortalecidos o apoyados a todos los niveles, de acuerdo con los sistemas nacionales de relaciones laborales.

El pilar europeo de derechos sociales y el compromiso renovado con unos salarios justos y la negociación colectiva en la UE

2.9. Proclamando el pilar europeo de derechos sociales (también denominado «pilar social»), en la Cumbre de Gotemburgo de noviembre de 2017, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión reafirmaron su compromiso de trabajar por una Europa más justa y equitativa. El pilar debería servir de brújula hacia una renovada convergencia al alza para lograr unas condiciones de vida y de empleo mejoradas y guiar las reformas en los mercados laborales y las políticas sociales.

2.10. El CESE ha destacado sistemáticamente la necesidad de adoptar medidas concretas para llevar los principios del pilar a la práctica. Además de incrementar la competitividad y la productividad, conforme al principio 6 del pilar, un eje fundamental de la convergencia debería ser el fomento de salarios mínimos adecuados para que los trabajadores y sus familias vivan con dignidad, en vista de las condiciones económicas y sociales nacionales, y que se establezcan de manera transparente y predecible con arreglo a las prácticas nacionales y respetando la autonomía de los interlocutores sociales ([7]).

3. **Observaciones generales**

3.1. *Consideraciones generales*

3.1.1. En sus orientaciones políticas para la Comisión Europea 2019-2024 ([8]), la presidenta Ursula von der Leyen expone su intención de proponer «un instrumento jurídico para garantizar que todos los trabajadores de nuestra Unión tengan un salario mínimo justo». El 14 de enero de 2020, la Comisión Europea puso en marcha la primera fase de la consulta a los interlocutores sociales en virtud del artículo 154 del TFUE sobre posibles actuaciones para abordar los retos que plantea un salario mínimo justo. En la segunda fase de consulta, publicada el 3 de junio, la Comisión de la UE expone la necesidad de que la UE actúe y aclara su objetivo de seguir trabajando en un posible instrumento jurídico, es decir, una Directiva o una Recomendación.

3.1.2. El Comité Económico y Social Europeo ha declarado con anterioridad su convicción de que es necesario seguir trabajando en favor de la convergencia salarial y establecer salarios mínimos en los Estados miembros, haciendo hincapié además en que se han de respetar plenamente, de conformidad con las prácticas nacionales, las competencias y la autonomía de los interlocutores sociales nacionales en relación con los procesos de fijación de salarios ([9]). El objetivo debería ser garantizar que los salarios mínimos en todos los Estados miembros de la UE proporcionen a todos los trabajadores un nivel de vida digno, teniendo en cuenta al mismo tiempo los factores económicos. Esto contribuiría a alcanzar la meta de la UE de mejorar las condiciones de vida y trabajo de sus ciudadanos y la ambición de la Comisión de lograr «una Unión que se esfuerza por lograr más resultados».

3.1.3. El CESE también ha expresado su preocupación por la falta de cobertura efectiva del diálogo social en algunos Estados miembros y, por tanto, ha declarado que es necesario promover dicho diálogo social y la negociación colectiva a todos los niveles oportunos, en consonancia con los sistemas nacionales de relaciones laborales.

([7]) Principio 6 — Pilar europeo de derechos sociales.
([8]) *Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados* — Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024
([9]) Véase la nota a pie de página 1.

3.2. *El contexto general*

3.2.1. Repercuten en una convergencia económica y social al alza y en la lucha contra la pobreza unas consideraciones importantes más amplias, por ejemplo, sobre el correcto funcionamiento de los mercados laborales, el funcionamiento de los servicios públicos de empleo y las políticas activas del mercado laboral, así como el funcionamiento de los sistemas tributario, de seguridad social (incluidas las prestaciones de desempleo), bienestar, enseñanza y formación, así como el mercado único.

3.2.2. Los salarios también van ligados a la situación económica de un país, región o sector. Los cambios pueden tener un impacto en el empleo, la competitividad y la demanda macroeconómica. La productividad es un aspecto importante para el funcionamiento del mercado laboral y las perspectivas de empleo, en particular de los trabajadores con una baja cualificación y las personas en busca del primer empleo, al igual que las oportunidades de progreso profesional para quienes cobran el salario mínimo. Todos los trabajadores deberían beneficiarse de la evolución de la productividad y del crecimiento, incluidos los peor pagados. Al mismo tiempo, si los costes totales de emplear a un trabajador aumentan, también es muy importante incrementar la productividad para garantizar la competitividad de la economía europea. Los impuestos y los costes laborales no salariales, incluidas las cotizaciones a la seguridad social de empresarios y trabajadores, pueden en ocasiones generar grandes diferencias entre salarios brutos y netos e influir también en el salario neto de los trabajadores, así como en los costes para los empresarios.

3.2.3. Los salarios mínimos también tienen efectos colaterales sobre toda la estructura salarial. Otros factores importantes que deben tenerse en cuenta son el porcentaje de trabajadores remunerados con el salario mínimo, las tendencias en la evolución de los salarios, los niveles de precios y el poder adquisitivo, y el nivel de los salarios mínimos en relación con la distribución general de los salarios en el país. Los salarios mínimos deberían ser justos en relación con la distribución salarial de los distintos países y su cuantía también debería ser adecuada en términos de los precios reales, para que permitan vivir con dignidad y, al mismo tiempo, salvaguarden la sostenibilidad de las empresas que proporcionan empleos de calidad. Desde 2010, los salarios mínimos brutos nacionales expresados en estándares de poder adquisitivo en la UE registraron un patrón de convergencia al alza gracias, en particular, a la evolución de los países de Europa central y oriental hacia la media europea ([10]). No obstante, las diferencias siguen siendo muy importantes y el patrón de convergencia se ha ralentizado en los últimos años ([11]).

3.3. *La necesidad de salarios mínimos dignos en Europa*

3.3.1. El derecho a condiciones de trabajo y remuneración justas y equitativas son derechos fundamentales consagrados en los instrumentos de derechos humanos internacionales y europeos. Los salarios —incluidos los salarios mínimos— son un aspecto importante del modelo de economía social de mercado de la Unión Europea. Representan el pago por el trabajo hecho, son uno de los factores que garantizan beneficios mutuos a las empresas y los trabajadores como parte de unos mercados de trabajo funcionales y suelen ser un elemento clave de la negociación colectiva.

3.3.2. Los salarios mínimos también tienen otras funciones, como proteger a los trabajadores de remuneraciones desproporcionadamente bajas y de la pobreza de los ocupados ([12]). Aunque el empleo de calidad continúa siendo el mejor camino para salir de la pobreza, tener un puesto de trabajo no es actualmente una garantía automática de no ser pobre, especialmente para las personas que no trabajan a tiempo completo. En la UE, aproximadamente uno de cada diez trabajadores cobra «alrededor de» o menos del salario mínimo legal nacional ([13]). En 2018, se determinó que una de cada diez personas mayores de 18 años estaba en riesgo de pobreza y que los trabajadores de ocho Estados miembros ganaban menos en términos reales que al principio de la crisis de 2008. Además, en los últimos diez años, el porcentaje de personas empleadas en riesgo de pobreza ha aumentado en la mayoría de los Estados miembros, mientras que en algunos se ha mantenido o reducido. En algunos países, los niveles de salario mínimo existentes no son adecuados actualmente para que los trabajadores salgan de la pobreza solo mediante el empleo ([14]).

3.3.3. Reina el consenso en torno a que la Unión Europea y los Estados miembros deben hacer algo más para luchar contra la pobreza, incluida la que afecta a personas empleadas. En los documentos de consulta sobre salarios mínimos dignos, la Comisión reconoce que los salarios mínimos dignos pueden desempeñar un papel importante en la reducción de la pobreza entre los trabajadores pobres. El CESE considera que la forma más eficaz de reducir la pobreza de los ocupados es mediante salarios mínimos dignos y políticas de inclusión activas, integradas y centradas en la persona, que promuevan el acceso a una renta mínima adecuada, a servicios de empleo y a empleos de calidad, así como a servicios sociales esenciales y capacitadores, con arreglo a la Recomendación de la Comisión de 2008.

([10]) Eurofound: Los salarios mínimos en 2019 — Informe anual (2019).

([11]) Galgóczi, B., y Drahokoupil, J.: *Condemned to be left behind? Can Central and Eastern Europe emerge from its low-wage model? ETUI, 2017*.

([12]) Sin embargo, los trabajadores que reciben un salario mínimo, según por ejemplo la composición del hogar, pueden seguir necesitando ayudas con cargo a otros sistemas de protección social, prestaciones vinculadas al trabajo e incluso desgravaciones fiscales o créditos para alcanzar un nivel de vida aceptable.

([13]) Eurofound, Los salarios mínimos en 2019 — Informe anual.

([14]) Statutory Minimum Wages in the EU: Institutional Settings and Macroeconomic Implications, IZA Policy Paper N.º 124, febrero de 2017.

3.3.4. Muchas son las causas que originan la pobreza de los ocupados y Eurofound ([15]) ha llegado a la conclusión de que, si bien un salario mínimo adecuado es un pilar fundamental de cualquier modelo de protección social para los trabajadores pobres, el vínculo entre los salarios mínimos y la pobreza de los ocupados es complejo. Un factor importante que hay que tener en cuenta es el número de personas que conviven en el hogar: aunque en algunos países el salario mínimo puede ser suficiente para proteger del riesgo de pobreza a una persona adulta que viva sola, a menudo no basta para sustentar a más de una persona si dentro del hogar no hay nadie más que tenga ingresos.

3.3.5. El coste de la vida también puede ser un elemento clave para que un hogar caiga en la pobreza y deberá tomarse en consideración, cuando proceda a escala nacional, para determinar si los salarios mínimos son adecuados. Las prestaciones vinculadas al trabajo, las prestaciones sociales, las transferencias sociales y las prestaciones familiares también pueden desempeñar un papel importante en el alivio o la prevención de la pobreza de los ocupados, según la composición de la unidad familiar.

3.3.6. Muchos gobiernos han optado también por reducir el impuesto sobre la renta y las cotizaciones a la seguridad social, como forma de incrementar la renta neta de quienes cobran el salario mínimo legal y otros salarios bajos. Sin embargo, esto puede tener importantes repercusiones en la política pública, como el debilitamiento de los sistemas públicos de salud y bienestar, y los servicios públicos en general. Además de estas medidas directas, el informe de Eurofound también explora el despliegue de medidas indirectas para combatir la pobreza de los ocupados ([16]), si bien no ha sido fácil valorar su impacto y hace falta una evaluación más específica.

3.3.7. En términos más generales, en relación con la lucha contra la pobreza, el CESE ya ha reclamado previamente el establecimiento de un marco europeo vinculante para una renta mínima digna, que permita generalizar, apoyar y convertir en «decentes» (adecuados) los sistemas de renta mínima de los Estados miembros, como primera respuesta europea de calado al grave y persistente problema de la pobreza en Europa ([17]). Si bien el Grupo de Trabajadores y el Grupo Diversidad Europa apoyaron el Dictamen, el Grupo de Empresarios no compartió la visión del Dictamen de instaurar un instrumento vinculante para el establecimiento de una renta mínima a nivel europeo, prefiriendo en su lugar el método abierto de coordinación ([18]). El Comité también ha propuesto un enfoque gradual encaminado a fijar normas mínimas comunes en materia de seguro de desempleo en los Estados miembros, a fin de proporcionar redes de seguridad adecuadas para los trabajadores que pierdan sus empleos y como protección contra la pobreza ([19]). Esto también funcionaría automáticamente como factor de estabilización y favorecería la convergencia al alza en la UE.

3.3.8. También se requiere un enfoque integral que incluya, entre otros, regímenes eficaces de renta mínima, reformas adecuadas de la seguridad social y mayor inversión en los servicios públicos. Es fundamental que, para que las personas salgan de la pobreza, se siga debatiendo la forma de cumplir el umbral de riesgo de pobreza (indicador de la tasa de riesgo de pobreza en el ámbito de la UE ([20])), combinado con los presupuestos nacionales de referencia que calculan el coste de los bienes y servicios necesarios (incluyendo las diferentes metodologías utilizadas). Se deberían tener en cuenta la redistribución social, la fiscalidad y los factores de nivel de vida en cada Estado miembro de la UE ([21]) y ayudar a contextualizar el umbral de la tasa de riesgo de pobreza a la realidad multidimensional de esta.

3.3.9. En casi todos los Estados miembros, las mujeres están sobrerrepresentadas en el colectivo de trabajadores que cobran el salario mínimo ([22]). Existen pruebas de que los salarios mínimos dignos también pueden tener efectos positivos sobre la brecha salarial de género en el extremo inferior de la distribución salarial, si también se acompañan de medidas políticas que corrijan las desigualdades de género estructurales en los mercados de trabajo y en la sociedad. Del mismo modo, otras personas desfavorecidas, como los trabajadores inmigrantes, las personas con discapacidad y las minorías étnicas, también se beneficiarían considerablemente de un salario mínimo digno. Además, para mejorar las tasas de empleo de los trabajadores con discapacidad, las autoridades públicas competentes deberían conceder a los empresarios subsidios salariales o desgravaciones fiscales con el fin de cubrir los costes adicionales relacionados con su empleo.

([15]) Eurofound (2017), *In work poverty in the EU (La pobreza activa en la UE)*.

([16]) Se identifican cinco categorías de medidas indirectas que pueden ayudar a reducir la pobreza en el empleo: servicios de atención a la infancia asequibles; organización flexible del horario de trabajo; medidas para favorecer el progreso laboral o mejorar las competencias profesionales; medidas que ayuden a mejorar el nivel de vida de los trabajadores con salarios bajos; medidas para crear entornos laborales inclusivos a fin de mejorar las oportunidades para los migrantes, las personas con discapacidades u otros grupos de trabajadores desfavorecidos (véase la página 41).

([17]) DO C 190 de 5.6.2019, p. 1 (Este Dictamen no fue apoyado por el Grupo de Empresarios, véase la enmienda a la totalidad que figura como anexo al Dictamen del CESE).

([18]) Véase el concepto de competitividad señalado en el Dictamen del CESE, (DO C 190 de 5.6.2019, p. 1).

([19]) Véase la nota a pie de página 2.

([20]) Fijado en el 60 % de la renta mediana disponible equivalente nacional tras descontar las transferencias sociales.

([21]) Esto está en línea con el Dictamen «Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima» emitido por el CESE en 2019. (DO C 190, 5.6.2019, p. 1). Véase la nota a pie de página 13.

([22]) Eurofound (2019), Los salarios mínimos en 2019 — Informe anual.

3.3.10. Por último, en el contexto de los salarios dignos en Europa, el CESE también hace hincapié en que el buen funcionamiento de los sistemas de negociación colectiva —en particular, la negociación colectiva sectorial— es crucial para que los salarios sean justos y adecuados en toda la estructura salarial, incluidos los salarios mínimos legales, en su caso. También son necesarios para promover la convergencia salarial al alza en los países y entre estos, así como para garantizar un enfoque equilibrado entre las consideraciones económicas y sociales.

3.4. *La necesidad y viabilidad de actuaciones de ámbito europeo*

3.4.1. En la primera fase de su consulta a los interlocutores sociales, la Comisión ha establecido una serie de maneras en que la acción de la UE podría aportar valor añadido: contribuir a garantizar salarios mínimos justos, ayudar a los Estados miembros a lograr la convergencia al alza de las condiciones laborales, asegurar la igualdad de condiciones en el mercado único e incrementar el poder adquisitivo de los trabajadores con salarios bajos.

3.4.2. En la segunda fase de la consulta a los interlocutores sociales, la Comisión Europea aclara las metas de la acción de la UE y los objetivos políticos de una posible iniciativa ([23]). Según la Comisión, los objetivos generales de dicha iniciativa serían garantizar que todos los trabajadores de la UE estén protegidos por un salario mínimo justo que les permita un nivel de vida digno dondequiera que trabajen, y que los salarios mínimos se fijen en niveles adecuados, al mismo tiempo que amparen el acceso al empleo y se tengan en cuenta los efectos en la creación de puestos de trabajo y la competitividad. La mayoría de los miembros del CESE celebra los objetivos definidos por la Comisión y considera que deberían abordarse mediante la acción de la UE en materia de salarios mínimos justos. No obstante, una minoría considera que la acción de la UE en algunos de estos objetivos no sería adecuada.

3.4.3. La Comisión ha destacado que su intención no es establecer un «salario mínimo europeo» único ni armonizar directamente el nivel de los salarios mínimos en toda la UE y ha subrayado que respetará plenamente las competencias nacionales, las tradiciones nacionales y las especificidades de cada país, así como la libertad contractual de los interlocutores sociales.

3.4.4. Aunque la mayoría de los Estados miembros tiene un salario mínimo legal o nacional, existen importantes disparidades entre los niveles de salario mínimo legal o nacional, que reflejan los distintos grados de desarrollo económico y social. En enero de 2020, los salarios mínimos legales de los Estados miembros oscilaban entre 312 EUR y 2 142 EUR mensuales. Los salarios mínimos mensuales son generalmente inferiores a 600 EUR en el este y superiores a 1 500 EUR en el noroeste de la UE ([24]). En el documento sobre la segunda fase de consulta, la Comisión observa que la adecuación del salario mínimo ha mejorado en la mayoría de los Estados miembros ([25]). Sin embargo, siguen existiendo disparidades y, en un número significativo de Estados miembros, el salario mínimo legal alcanza como máximo el 50 % de la mediana del salario bruto a jornada completa ([26]) y se sitúa notablemente por debajo del umbral salarial de «riesgo de pobreza» del 60 % de la mediana salarial, de modo que por sí solo no basta para sacar a los trabajadores de la pobreza.

3.4.5. Los salarios mínimos deberían garantizar un nivel de vida digno. El Grupo de Trabajadores y el Grupo Diversidad Europa consideran que en varios Estados miembros los niveles del salario mínimo siguen sin ser adecuados y que el salario mínimo legal neto «de referencia» debe fijarse notablemente por encima del umbral de pobreza —establecido en el ámbito de la UE mediante el indicador de la tasa de riesgo de pobreza del 60 % de la renta disponible equivalente mediana de una unidad familiar tras descontar las transferencias sociales— y ser justo con relación al conjunto de los salarios en el mercado laboral. Contar con una referencia de este tipo garantizaría unos niveles de prestaciones adecuados y evitaría que los trabajadores se vieran obligados a aceptar trabajos precarios con condicionalidades negativas vinculadas a los sistemas de renta mínima. Subir el segmento de los salarios más bajos mediante una progresión hacia salarios mínimos que protejan contra la pobreza también ampliaría la base impositiva de los gobiernos, y ayudaría a financiar sistemas de protección social adecuados. Sin embargo, el Grupo de Empresarios considera que este aspecto no debe abordarse mediante la acción de la UE, ya que esta no tiene competencia en el ámbito de los niveles de remuneración, y concretamente sobre los niveles de remuneración en consonancia con las sentencias del TJUE. Según quienes proponen este último punto de vista, lo que podría hacerse, como mucho, es debatir e intercambiar puntos de vista a través del método abierto de coordinación o el proceso del Semestre Europeo para analizar de qué modo garantizar niveles adecuados de prestaciones y regímenes adecuados de renta mínima y de qué modo esto, junto con el empleo, puede apoyar la financiación de unos sistemas de protección social adecuados.

([23]) Segunda fase de consulta a los interlocutores sociales con arreglo al artículo 154 del TFUE sobre una posible acción para abordar los retos relacionados con un salario mínimo justo.

([24]) Disparities in minimum wages across Europe, Eurostat 03/02/2020 https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200203-2.

([25]) Documento de la Comisión Europea sobre la segunda fase de consulta a los interlocutores sociales.

([26]) Información obtenida durante la primera fase de consulta a los interlocutores sociales, p. 2, que hace referencia a la encuesta de Eurostat sobre la estructura de ingresos y a la encuesta EU-SILC (véanse las notas a pie de página 6 y 7).

3.4.6. El CESE reconoce los diversos problemas planteados con relación a la posibilidad de que la UE actúe en este ámbito. En particular, existen grandes discrepancias en cuanto a la competencia de la Unión. Hay quien argumenta que, puesto que el artículo 153, apartado 5, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea excluye las «remuneraciones» de la competencia legislativa de la Unión, no hay margen de actuación en el ámbito de la UE. Por otra parte, también hay quien alega, incluida la Comisión, que existen opciones de actuación en el ámbito de la UE y que el artículo 153, apartado 5, no las excluye.

3.4.7. Por otra parte, existe el temor —en particular en los Estados miembros donde los suelos salariales se definen principal o exclusivamente a través de la negociación colectiva— de que dicha actuación constituya una injerencia en la autonomía de los interlocutores sociales. Por consiguiente, es esencial que cualquier iniciativa de la UE salvaguarde los modelos existentes en aquellos Estados miembros donde los interlocutores sociales no consideren que sea necesario establecer salarios mínimos legales. Del mismo modo, las medidas que favorezcan la negociación colectiva —en particular, la negociación sectorial— deberían respetar al máximo los distintos sistemas de relaciones laborales nacionales y no presionar en favor de un enfoque de «talla única».

3.4.8. Otro motivo de inquietud es que una política europea de salarios mínimos legales podría tener efectos negativos para el empleo, especialmente en el caso de los jóvenes y de los trabajadores de baja cualificación, y podría agravar el incumplimiento, que también podría empujar a algunos trabajadores con salarios bajos hacia la economía sumergida ([27]). Sin embargo, a esto se podría replicar que si la cuantía del salario mínimo se establece de forma apropiada, es decir, favorece la renta de los trabajadores sin perjudicar al empleo, depende de factores específicos del país, incluida la reacción de los empresarios, el grado de competencia en los mercados de productos y de trabajo y su interacción con otras políticas, en particular los impuestos y las prestaciones ([28]). Además, existen ejemplos concretos de Estados miembros en los que la introducción de los salarios mínimos no ha afectado negativamente a la creación de empleo y en los que incluso los incrementos sustanciales del salario mínimo han tenido efectos macroeconómicos positivos, incluido el crecimiento del empleo ([29]).

3.4.9. El CESE es plenamente consciente de la complejidad de las cuestiones que se plantean en este debate y reconoce que los salarios mínimos no son la panacea capaz de resolver todos los problemas. Sin embargo, un enfoque común de la UE con objetivos políticos claros que puedan alcanzar los Estados miembros, por diferentes medios, y que garantice la participación de los interlocutores sociales como parte de sistemas de negociación colectiva funcionales, podría garantizar la protección de los derechos de los trabajadores a una remuneración justa y a la libertad de asociación y las necesidades de los empresarios en relación con la productividad y la competitividad. Si se combina con medidas más amplias, también podría contribuir a la convergencia al alza y al progreso social en toda la UE, reduciendo las diferencias de renta y salarios entre los Estados miembros, disminuyendo la pobreza de los ocupados y alcanzando la igualdad de condiciones en el Mercado Único.

3.4.10. Cualquier iniciativa europea en el ámbito de los salarios mínimos justos, incluyendo los aspectos para promover y apoyar el correcto funcionamiento de la negociación colectiva con vistas a la fijación de salarios, debe configurarse basándose en un análisis y la comprensión precisos de la situación en los Estados miembros, y respetar plenamente la función y la autonomía de los interlocutores sociales, así como los diferentes modelos de relaciones laborales.

4. **Hacia una iniciativa legislativa europea en materia de salarios mínimos legales, incluidos el apoyo y la promoción de la participación de los interlocutores sociales**

4.1. *El concepto de salario mínimo*

4.1.1. Los salarios se ven afectados por una serie de factores diferentes como el sector y la industria, así como su exposición a la competencia global, el coste de la vida, la oferta y la demanda del mercado, la productividad, la distribución salarial, los niveles salariales colectivos, la competencia y el rendimiento individuales, y tener en cuenta cómo se hacen y se valoran las cosas. Remuneran el trabajo realizado de acuerdo con la legislación vigente, los convenios colectivos aplicables y la práctica establecida. Cabe considerar que el salario total comprende diferentes elementos, según cómo se determine en los Estados miembros, en las regiones o según los distintos convenios colectivos.

4.1.2. La OIT define el salario mínimo como «la cuantía mínima de la remuneración que un empresario deberá abonar a sus asalariados por las prestaciones que estos hayan efectuado durante un determinado período, sin que dicha cuantía pueda

([27]) Eurofound (2019), *Upward convergence in employment and socioeconomic factors* (Convergencia al alza en materia de empleo y factores socioeconómicos).

([28]) «Good Jobs for All in a Changing World of Work, The OECD Jobs Strategy» (Buenos puestos de trabajo para todos en un mundo laboral cambiante: La Estrategia de Empleo de la OCDE).

([29]) Dube, The impact of minimum wages — review of the international evidence, 2019, London: HM Treasury: https://www.gov.uk/government/publications/impacts-of-minimum-wages-review-of-the-international-evidence; A. Godøy, M. Reich, Minimum Wage Effects in Low-Wage Areas, IRLE Working Paper 106-19, junio de 2019.

ser rebajada mediante convenio colectivo ni acuerdo individual» ([30]). Según el Convenio n.º 131 de la OIT sobre la fijación de salarios mínimos ([31]), para determinar un salario mínimo justo es necesario tener en cuenta las necesidades de los trabajadores y de sus familias, incluidos el nivel general de los salarios en el país y el coste de la vida, así como factores económicos como la productividad y el empleo. También establece que debe garantizarse una consulta exhaustiva a los interlocutores sociales en relación con la fijación del salario mínimo. Los diez Estados miembros de la UE ([32]) que han ratificado el Convenio cuentan con un régimen de salario mínimo legal.

4.1.3. La eficacia de los salarios mínimos legales depende de muchos factores, que influyen en distinto grado en función del contexto nacional, como la cobertura de los trabajadores; si se fijan y ajustan en un nivel adecuado que cubra las necesidades de los trabajadores y de sus familias, teniendo al mismo tiempo en cuenta factores económicos como la productividad, y si los empresarios cumplen la normativa sobre el salario mínimo ([33]). También depende de si se apoya la participación de los interlocutores en el diálogo social y si existe un sistema efectivo de negociación colectiva que complemente la fijación del salario mínimo legal. La actuación de la UE debería apoyar las mejoras necesarias en estos ámbitos, entre otros.

4.1.4. En los Estados miembros en que los interlocutores sociales son los responsables de establecer suelos salariales, la proporción de trabajadores que no cuentan con cobertura salarial por medio de estos convenios va desde el 2 % de Austria, pasando por aproximadamente el 10 % de Suecia, Finlandia e Italia, hasta en torno al 20 % de Dinamarca. En Suecia y Dinamarca debe tenerse presente que la mayoría de estos trabajadores que no cuentan con cobertura formal mediante salarios mínimos son o bien trabajadores cualificados con una elevada remuneración, que tienen sueldos muy superiores a los suelos salariales establecidos en los convenios colectivos, o estudiantes en prácticas u otros jóvenes trabajadores que acceden al mercado de trabajo. En realidad los empresarios también suelen aplicar los salarios mínimos del sector a los trabajadores que no cuentan con la cobertura formal de los salarios mínimos, aunque no tengan la obligación de hacerlo. Sin embargo, en Italia, quienes no cuentan con cobertura son o trabajadores informales o trabajadores autónomos que trabajan con arreglo a condiciones establecidas a título individual en trabajos ocasionales, sobre todo los más jóvenes.

4.1.5. La Comisión Europea, el Consejo y los interlocutores sociales europeos han destacado la importancia de promover el diálogo social y respetar la autonomía de los interlocutores sociales, y también han pedido a los Estados miembros que favorezcan la mejora y el funcionamiento del diálogo social nacional ([34]). Es importante que una posible iniciativa sobre salarios mínimos no debilite los sistemas de negociación colectiva de ningún Estado miembro, por ejemplo reduciendo el control de los interlocutores sociales sobre los salarios.

4.2. *Sistemas/instituciones responsables de la fijación de salarios nacionales en la Unión Europea*

4.2.1. Los sistemas de fijación de salarios mínimos y la función y la capacidad de los interlocutores sociales varían considerablemente según los Estados miembros debido a las divergencias en sus tradiciones nacionales y a los diferentes factores económicos y sociales, así como por el marco político y constitucional del país.

4.2.2. Algunos Estados miembros han optado por establecer un salario mínimo legal, por el que los salarios han de corresponderse al menos con un nivel mínimo establecido por ley. En estos países también puede haber salarios mínimos (más elevados) sectoriales e intersectoriales establecidos por los interlocutores sociales. En otros países que no cuentan con un mínimo legal, los salarios son definidos principal o exclusivamente por los interlocutores sociales en el marco de los convenios colectivos celebrados a nivel nacional, sectorial o de empresa.

4.2.3. En los Estados miembros que disponen de salarios mínimos legales, la cobertura de los trabajadores tiende a ser integral; sin embargo, pueden admitirse exclusiones para determinadas categorías, de modo que estos trabajadores ganan menos del mínimo legal establecido. Además, once Estados miembros aplican niveles salariales específicos a determinados tipos de trabajadores ([35]). Estos niveles se aplican principalmente a personas más jóvenes o menos experimentadas o aprendices, pero también pueden abarcar a trabajadores no cualificados y a aquellos que tienen una discapacidad, entre otros ejemplos. Algunos países también especifican niveles más elevados en función de las cualificaciones de los trabajadores ([36]). Como ha señalado la Comisión, las brechas de cobertura pueden tener consecuencias negativas para esos trabajadores y la economía en general. Deben evaluarse las repercusiones de estas excepciones y también de una cobertura más amplia de los trabajadores para comprender los diferentes enfoques nacionales y las posibles razones de las exclusiones, así como sus implicaciones.

([30]) Comisión de Expertos de la OIT en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (2014): Estudio general sobre la fijación de salarios mínimos, apartado 68.

([31]) Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (n.º 131), https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C131.

([32]) Bulgaria, Eslovenia, España, Francia, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos, Portugal y Rumanía.

([33]) Guía de sobre políticas en materia de salario mínimo, OIT.

([34]) Véanse: Conclusiones del Consejo: *Un nuevo comienzo para un diálogo social fuerte* http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10449-2016-INIT/es/pdf.; Declaración de los interlocutores sociales europeos, la Comisión Europea y la Presidencia del Consejo de la UE: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=89&newsId=2562.

([35]) Bélgica, España, Francia, Hungría, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal y Rumanía.

([36]) Véase la nota a pie de página 22.

4.2.4. En los países que carecen de salarios mínimos legales, solo se aplican salarios mínimos a trabajadores cubiertos por convenios colectivos. Aunque la mayoría de estos países tienen muy altos niveles de cobertura de negociación colectiva (por encima del 80 %), hay algunos trabajadores que quedan fuera ([37]).

4.2.5. La adecuación es un elemento fundamental a la hora de considerar si los salarios mínimos legales son «justos» y si proporcionan un nivel de vida digno a los trabajadores y sus familias. También debe considerarse su cuantía en relación con la distribución salarial general del país. El Grupo de Trabajadores y el Grupo Diversidad Europa consideran que unos criterios comunes de la UE para los umbrales mínimos necesarios para un «nivel de vida digno» resultarían beneficiosos. Existen varias posibilidades para establecer estos umbrales, como utilizar una cesta de productos de referencia que cubran más allá de la mera subsistencia o establecer estos umbrales con relación a un porcentaje del salario mediano o del salario medio bruto a tiempo completo. Es necesario seguir debatiendo sobre cuáles podrían ser estos umbrales y cómo podrían alcanzarse gradualmente. El Grupo de Empresarios considera que la cuestión de los umbrales no debe abordarse mediante la acción de la UE, ya que esta no tiene competencia en el ámbito de los niveles de remuneración en consonancia con algunas sentencias del TJUE ([38]). En la revisión de los salarios mínimos legales, es importante considerar su adecuación y la periodicidad de las revisiones, así como que exista un procedimiento claro que cuente con la plena participación de los interlocutores sociales.

4.2.6. Según el Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa (CEDS), el concepto de «nivel de vida digno» va más allá de las meras necesidades materiales básicas, como la alimentación, la ropa y la vivienda, e incluye recursos necesarios para participar en actividades culturales, educativas y sociales. En sus últimas Conclusiones ([39]), el Comité señala que las cuantías de los salarios mínimos fijados en diferentes Estados miembros no garantizan un nivel de vida digno a los trabajadores y sus familias.

4.2.7. Varios Estados miembros permiten actualmente que los empresarios apliquen deducciones a los salarios mínimos legales (por ejemplo, por averías o compras de equipos) o incluyendo pagos extraordinarios (por ejemplo, horas extras o bonificaciones) en el cálculo del salario. El CEDS y los organismos de supervisión de las Naciones Unidas y de la OIT han dictaminado que en distintos Estados miembros estas prácticas conculcan el derecho de los trabajadores a una remuneración justa.

4.3. *El papel de los interlocutores sociales en los sistemas de fijación de los salarios mínimos legales*

4.3.1. Hay grandes divergencias en la participación de los interlocutores sociales en los sistemas de fijación de los salarios mínimos legales. En algunos países, por desgracia, los gobiernos han adoptado de manera unilateral decisiones relativas a los salarios mínimos sin consultar ni contar debidamente con la participación de los interlocutores sociales.

4.3.2. Los mecanismos que permiten consultar oportuna y adecuadamente a los interlocutores sociales contribuyen a garantizar que se tengan en cuenta diferentes situaciones económicas y del mercado laboral. También pueden facilitar que se alcancen acuerdos entre las autoridades nacionales competentes y los interlocutores sociales y que el resultado tenga en cuenta de forma equilibrada las necesidades de empresarios y trabajadores.

4.3.3. Disponer de criterios transparentes, claros y estables para ajustar los salarios mínimos legales a fin de garantizar su adecuación, teniendo al mismo tiempo en cuenta los factores económicos, contribuye a mejorar el entendimiento y la predictibilidad para los empresarios, los trabajadores y sus representantes. Por desgracia, algunos Estados miembros carecen de ellos.

4.3.4. Los interlocutores sociales deben participar de manera apropiada, según las necesidades de ambas partes del mercado laboral, en las consultas sobre los salarios mínimos legales, incluida la determinación de los criterios apropiados para definir la cuantía adecuada, así como en la evaluación de posibles adaptaciones. Además, el apoyo de la UE y de los Estados miembros a la capacitación de los interlocutores sociales nacionales puede ayudarles a entablar negociaciones colectivas, también cuando sea oportuno para la determinación de los salarios, así como las conversaciones sobre los salarios mínimos legales.

4.4. *El papel de la negociación colectiva en la fijación de los salarios mínimos*

4.4.1. Los salarios negociados por los interlocutores sociales se basan en un acuerdo equilibrado entre ellos, lo que es importante para asegurar que los salarios sean justos para ambos interlocutores sociales. Cinco de los seis países donde se han definido suelos salariales a través de la negociación colectiva sectorial están entre los que presentan los porcentajes más elevados de cobertura de negociación colectiva.

([37]) Véase la nota a pie de página 22.
([38]) Sentencia del TJUE, C-268/06, Impact.
([39]) https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/-/protection-of-workers-rights-in-europe-shortcomings-found-but-also-positive-developments-in-certain-areas.

4.4.2. El CESE celebra la indicación de que una posible iniciativa de la Comisión no trataría de introducir salarios mínimos legales en países con una amplia cobertura de negociación colectiva y donde la fijación de los salarios se organiza exclusivamente por este medio ([40]). Esta idea refleja el hecho de que, de acuerdo con la decisión que se tome en el ámbito nacional, los interlocutores sociales —con total respeto a su autonomía y en el nivel de su elección— son los mejor situados para formular y aplicar políticas y mecanismos de fijación de salarios.

4.4.3. La negociación colectiva es también fundamental para definir las cuantías de los salarios en muchos de los países que cuentan con un salario mínimo legal y los acuerdos allí negociados suelen mejorar los niveles marcados por el Gobierno.

4.5. *La necesidad de apoyar y promover la negociación colectiva en los Estados miembros*

4.5.1. Los efectos y la cuantía de los salarios mínimos legales dependen de su interacción con otras políticas e instituciones del mercado laboral. Una de estas interacciones es la que se produce entre los salarios mínimos y la negociación colectiva. La fortaleza relativa de la negociación colectiva en los distintos países es uno de los principales factores determinantes de la existencia de reacciones en cadena y de su alcance ([41]).

4.5.2. Allí donde funcionan bien, los sistemas de negociación colectiva están asociados a mayores niveles de empleo y menores tasas de desempleo para todos los trabajadores. La coordinación entre los equipos negociadores ayuda a los interlocutores sociales a tener en cuenta la situación del ciclo de negocio y los efectos macroeconómicos de los convenios salariales sobre la competitividad ([42]).

4.5.3. La libertad sindical, de asociación y de negociación colectiva son derechos fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales y europeos de derechos humanos. Todos los Estados miembros han ratificado el Convenio C087 de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación y el Convenio C098 de la OIT sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva. El nivel y la cobertura de la negociación colectiva presentan notables variaciones según los Estados miembros, desde solo un 7 % en Lituania hasta un 98 % en Austria. Desde 2000, la cobertura de negociación colectiva ha caído en 22 Estados miembros y se calcula que al menos 3,3 millones de trabajadores han dejado de estar cubiertos por un convenio colectivo.

4.5.4. Según un informe de la OCDE, la negociación colectiva se enfrenta a desafíos ya conocidos (como el descenso de la cobertura de negociación colectiva y de la afiliación sindical) y a otros nuevos, como la creciente prevalencia de trabajadores en empleos atípicos (como trabajo temporal a tiempo parcial y autoempleo) que pueden no tener acceso a la negociación colectiva ([43]). La mayoría de Estados miembros ha sufrido una caída de la cobertura de negociación colectiva desde el comienzo de la crisis económica y social ([44]) ya que desencadenó cambios en los regímenes de negociación salarial en varios países y aumentó la tendencia ya existente a la descentralización en otros. Esto se debió a las diferentes condiciones nacionales y, en algunas ocasiones, a las actuaciones de la UE como requisito para los rescates económicos.

4.5.5. El CESE ha resaltado frecuentemente los problemas que plantean las nuevas formas de trabajo flexible, en particular que muchos trabajadores podrían quedarse fuera de las estructuras de negociación colectiva y de la representación sindical. También ha puesto de manifiesto la necesidad de reforzar el papel del diálogo social y la negociación colectiva, en particular mediante el apoyo de la UE al desarrollo de capacidades, los marcos nacionales propicios y de apoyo, garantizando la fuerza organizativa de ambos interlocutores sociales, así como salvaguardando el buen funcionamiento de los sistemas de negociación colectiva ([45]).

4.5.6. También es preciso respetar y promover la libertad sindical y de asociación. Es importante que se entable un debate a escala nacional y europea sobre la forma de garantizar que todos los trabajadores puedan acceder a representación sindical y ejercer su libertad sindical y su derecho a emprender acciones colectivas.

4.5.7. El CESE celebra que la Comisión reconozca que hay margen para que la UE promueva el papel de la negociación colectiva en apoyo a la adecuación y la cobertura del salario mínimo. Las medidas de apoyo a la negociación colectiva podrían incluirse en la iniciativa de la UE sobre salarios mínimos, al tiempo que se respetan los distintos sistemas de relaciones laborales nacionales. Esto concuerda con las recomendaciones anteriores del CESE en la que pidió el fortalecimiento de la negociación colectiva y el diálogo social.

([40]) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/fs_20_51

([41]) Grimshaw, D., Bosch, G. y Rubery, J. (2013), «Minimum wages and collective bargaining: what types of pay bargaining can foster positive pay equity outcomes?», British Journal of Industrial Relations, D OI 10.1111 / bji r.12021.

([42]) OCDE, Negotiating our way up: Collective bargaining in a changing world of work.

([43]) Véase la nota a pie de página 42.

([44]) Eurofound, *Developments in collectively agreed pay 2000-2017 (Evolución de los salarios establecidos mediante convenios colectivos)* — Anexo 1 https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef18049en.pdf.

([45]) DO C 303 de 19.8.2016, p. 54; DO C 434 de 15.12.2017, p. 30; DO C 13 de 15.1.2016, p. 161; DO C 125 de 21.4.2017, p. 10.

5. **Aportaciones de las partes interesadas: visitas virtuales a los países y audiencia pública**

5.1. *Panorámica y antecedentes de las visitas*

5.1.1. En la elaboración del Dictamen, para el CESE fue importante recopilar los puntos de vista de las partes interesadas relevantes tanto del ámbito nacional como europeo. Para ello se programaron una serie de visitas a los países, así como una audiencia pública con los agentes del ámbito de la UE. Para las visitas a los países se escogieron cinco Estados miembros (Alemania, Polonia, Rumanía, España y Suecia) con arreglo a los criterios sobre instituciones encargadas de fijar los salarios mínimos en los Estados miembros de la UE que identificó la Comisión Europea en la primera fase de consulta a los interlocutores sociales. Se programaron debates con representantes gubernamentales, órganos nacionales encargados de fijar los salarios, interlocutores sociales nacionales y organizaciones de lucha contra la pobreza. A causa de la pandemia de COVID-19, no pudieron realizarse las visitas y fueron sustituidas por un cuestionario semiestructurado, además de videoconferencias de seguimiento con las correspondientes partes interesadas.

5.2. *Resumen de las videoconferencias*

5.2.1. Las mayores inquietudes y muestras de oposición ante una iniciativa legislativa de la UE sobre salarios mínimos fueron las de los representantes de Suecia, en donde hubo un consenso general relativo a que la UE no tiene competencia para adoptar medidas sobre salarios. El temor que compartían los interlocutores sociales suecos es que una iniciativa de la UE pudiera interferir con las tradiciones nacionales de negociación salarial, entre otros aspectos, y vulnerar su propia autonomía. En su lugar, propusieron iniciativas no vinculantes para promover el diálogo social y la negociación colectiva, al tiempo que pusieron de relieve que los sistemas nacionales son el resultado de décadas de desarrollo y no pueden trasladarse de un país a otro. En Suecia, la cobertura de la negociación colectiva alcanza el 90 % y menos del 1 % de los trabajadores ganan menos del 60 % de la mediana salarial ([46]). El representante del Gobierno sueco respaldó las posturas de los interlocutores sociales y señaló que la UE tiene un importante papel que desempeñar en la contribución al incremento del empleo y la mejora de la evolución de la situación social. Hacer frente a los desafíos sociales es importante para la cohesión de la Unión y del mercado interior. Sin embargo, no consideraban que una iniciativa legalmente vinculante, incluida una Directiva, fuese la vía correcta y aseguraron que una iniciativa de la UE no debería establecer el requisito de que los Estados miembros introdujeran convenios colectivos aplicables con carácter universal o salarios mínimos legales.

5.2.2. Los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil de los otros cuatro países se mostraron a favor de que se adoptasen medidas en el ámbito de la UE e incluso algunos mencionaron que podrían adoptar la forma de una Directiva marco. Entre los argumentos en apoyo de esta iniciativa se incluyen: el potencial de coordinar las políticas salariales internacionales, luchar contra el *dumping* social, promover la convergencia salarial, reducir la pobreza de los ocupados, ofrecer protección a los trabajadores que no cuentan con cobertura mediante convenios colectivos, evitar la explotación de los grupos de trabajadores vulnerables, como los migrantes, y contribuir a reducir la brecha salarial de género. Algunos representantes también se refirieron a la posibilidad de unos criterios comunes de la UE sobre umbrales mínimos para la adecuación de los salarios mínimos, por ejemplo mediante el uso de una cesta de productos de referencia y servicios clave que necesitan todas las personas. Varios representantes mencionaron también que una iniciativa de la UE sobre salarios mínimos debería ir acompañada de otras medidas, en concreto, una Directiva sobre una renta mínima adecuada y una iniciativa para reforzar la labor del diálogo social y la representación de los sindicatos.

5.2.3. Las organizaciones de empresarios de los tres países ([47]) manifestaron sus inquietudes con respecto a medidas vinculantes o su oposición a estas. Algunos señalaron de forma explícita que, según el artículo 153 del TFUE, la UE no tiene competencias sobre los salarios y que el debate debería centrarse en cómo mejorar el proceso del Semestre Europeo. Las organizaciones de empresarios se oponían a una iniciativa legislativa, basándose en que interferiría con los sistemas nacionales de fijación de salarios y afectaría negativamente a la competitividad de los Estados miembros y al empleo, así como a la integración de los desempleados en el mercado laboral. Asimismo señalaron que los debates sobre el salario mínimo no pueden aislarse de aspectos más amplios que afectan al mercado laboral, incluidos los sistemas de seguridad social. En algunos países, los representantes de los empresarios manifestaron sus inquietudes sobre las subidas del salario mínimo legal basadas en decisiones políticas gubernamentales sin tener en cuenta factores económicos. En un país también se mencionó que en las recomendaciones específicas por país se había señalado el efecto negativo de las subidas del salario mínimo para la competitividad. En otro de los países se mencionó como posible instrumento una recomendación no vinculante, y se señaló que el refuerzo de la negociación colectiva es un asunto que compete al ámbito nacional, y que se requiere el apoyo de la UE para ello, en especial en lo que se refiere al aumento de la capacidad de los interlocutores sociales.

([46]) Según la contribución por escrito de la organización de la sociedad civil de lucha contra la pobreza EAPN SE, es importante que la UE trabaje para establecer un sistema que regule los salarios mínimos en cada uno de los Estados miembros, pero también lo es respetar a aquellos países que cuentan con un sistema de negociación colectiva que regula los salarios mínimos.

([47]) La organización patronal española CEOE no pudo asistir a la videollamada, pero manifestó los mismos puntos de vista en su contribución por escrito.

5.2.4. Los representantes gubernamentales no manifestaron una postura tan directa como la de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil. Mientras que algunos acogieron de buen grado que se promoviera una iniciativa marco sin calificarla (Alemania), otros se mostraron más partidarios de una Directiva marco (España). En lo que se refiere a las siguientes medidas, los representantes alemanes confirmaron que la Presidencia alemana estaba dispuesta a respaldar el proceso en curso durante el segundo semestre de 2020.

5.3. *Audiencia pública*

5.3.1. El 25 de junio se celebró una audiencia pública en línea, con la participación del comisario europeo de Empleo y Derechos Sociales, Nicolas Schmit, la ponente del Parlamento Europeo sobre la reducción de las desigualdades, con especial atención a la pobreza de los trabajadores, y los coordinadores de Empleo y Asuntos Sociales de los grupos PPE y S&D, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y BusinessEurope, así como la Plataforma Social. La Comisión reiteró su intención de presentar un instrumento jurídico sobre salarios mínimos justos en Europa, que respetaría la autonomía de los interlocutores sociales, así como los sistemas nacionales de negociación colectiva, y no interferiría con el buen funcionamiento de los sistemas de negociación colectiva. También reconoció que el tema de los salarios mínimos justos es difícil y controvertido. Entre los tres diputados al Parlamento Europeo hubo consenso político sobre la necesidad de una acción por parte de la UE para trabajar en pos de garantizar que los trabajadores de Europa tengan un nivel de vida digno y hacer frente a la pobreza de los ocupados. Los interlocutores sociales europeos se hallaban en la fase de responder a la segunda fase de consulta de la Comisión, pero es evidente que tienen puntos de vista muy distintos sobre la necesidad de una acción por parte de la UE, así como sobre su viabilidad y fundamento jurídico. La Plataforma Social destacó la importancia de contar tanto con unos ingresos mínimos como con unos salarios mínimos adecuados, y de que el salario mínimo sea mayor que la renta mínima.

6. **Ámbito de actuación a escala de la UE**

6.1. *El acervo europeo*

6.1.1. El CESE observa que existe un amplio conjunto de instrumentos europeos e internacionales que consagran y apoyan el concepto de remuneración «justa» que proporcione a los trabajadores y a sus familias «un nivel de vida digno» ([48]). El CESE observa que se sugiere una iniciativa legislativa de la UE sobre «salarios mínimos justos» que se proponga en virtud del título de política social del TFUE. Dicha iniciativa debería vincularse a los objetivos de la Unión consagrados en el artículo 3 del Tratado: promover una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo, al progreso social, al bienestar de sus pueblos y al desarrollo sostenible de Europa.

6.1.2. El Comité también reconoce que la situación jurídica en relación con una posible iniciativa de la UE sobre salarios mínimos es muy compleja. La UE puede dotarse de instrumentos jurídicos sobre las condiciones laborales en virtud de los artículos 151 y 153, apartado 1, letra b), del TFUE. El Tratado establece que las disposiciones del artículo 153 no se aplicarán a las remuneraciones. Por otra parte, se dispone de jurisprudencia de la UE al respecto y las Directivas vigentes que contemplan la cuestión de las remuneraciones consideran que constituye una condición de trabajo fundamental. Existen opiniones claramente divergentes sobre este extremo y el CESE reconoce que la Comisión tendrá que adoptar un planteamiento cauto y equilibrado.

6.1.3. Los interlocutores sociales europeos también tienen la facultad de alcanzar acuerdos en virtud del artículo 155 del TFUE, incluido en su título sobre política social.

6.2. *Posible iniciativa legislativa de la UE sobre salarios mínimos justos: Directiva o Recomendación del Consejo*

6.2.1. En relación con los salarios mínimos, la responsabilidad de cumplir los compromisos del pilar europeo de derechos sociales incumbe principalmente a cada uno de los Estados miembros. La Comisión ha identificado la necesidad y las posibles vías de actuación de la UE en materia de salarios mínimos justos. Si bien la mayoría de los miembros del CESE considera que dicha actuación podría aportar un valor añadido, otros no están de acuerdo con ello. Cualquier actuación que se emprenda a escala de la UE deberá respetar plenamente la autonomía de los interlocutores sociales y el reparto de competencias entre la esfera europea y la nacional.

([48]) Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores de 1989 http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/europa/CDSFT/1989-CDSFT.htm; artículo 23, apartado 3, de la Declaración Universal de Derechos Humanos https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf; artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx; artículo 4, apartado 1, de la Carta Social Europea (CSE) del Consejo de Europa de 1961; Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, en particular ODS 1, ODS 8 y ODS 10; Convenio de la OIT sobre la protección del salario, 1949 (n.º 95); artículo 4, apartado 5 de la CSE; Convenio de la OIT sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador, 1992 (n.º 173); artículo 25 de la Carta Social Europea (revisada), 1996) https://rm.coe.int/168047e013.

6.2.2. En el documento sobre la segunda fase de consulta a los interlocutores sociales, la Comisión señala que la UE está considerando la posibilidad de dotarse de instrumentos tales como una Directiva y una Recomendación del Consejo. Existen opiniones divergentes en el seno del CESE sobre la legitimidad de cualquier iniciativa legislativa de la UE emprendida en virtud del artículo 153, especialmente una Directiva, ya que, según el artículo 153, apartado 5, del TFUE, las disposiciones de dicho artículo no se aplicarán a las remuneraciones. Conforme a la consulta a los interlocutores sociales y en ausencia de negociación entre los interlocutores sociales, sea cual sea el instrumento que pueda considerar la Comisión para emprender una iniciativa sobre los salarios mínimos justos, el objetivo debería ser garantizar que los salarios mínimos legales —cuando existan— sean justos en relación con la distribución salarial del país y que se garantice el respeto del derecho de los trabajadores a una remuneración justa, de modo que proporcione a los trabajadores y sus familias al menos de un nivel de vida digno. También es preciso tener en cuenta aspectos económicos importantes, como la productividad.

6.2.3. Según la Comisión, son posibles tanto los instrumentos legislativos como no legislativos. Según indica, una Directiva en el ámbito de las «condiciones laborales» dejaría en manos de los Estados miembros la decisión de cómo aplicar los requisitos mínimos y qué obligaciones de procedimiento deben cumplirse. La Comisión señala asimismo que si se propusiera una Recomendación del Consejo, la supervisión de su puesta en práctica podría llevarse a cabo mediante un marco de evaluación comparativa específico integrado en el Semestre Europeo. En este podrían debatirse y supervisarse, entre otros, los principios relativos a los mecanismos de regímenes legales efectivos de fijación de salarios, la participación de los interlocutores sociales y la adecuación.

6.3. *El recurso a la contratación pública*

6.3.1. La contratación pública es un medio por el que las instituciones públicas, a nivel nacional y de la UE, pueden promover salarios dignos, condiciones de trabajo justas y negociaciones colectivas sin dejar de perseguir objetivos económicos, de prestación de servicios de calidad y de interés público. Todo ello con arreglo al Convenio C094 de la OIT sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), gracias a un mejor uso de los criterios sociales en la legislación existente de la UE en materia de contratación pública.

6.3.2. La introducción de cláusulas de negociación colectiva en la normativa europea sobre contratación pública, que obligasen a que el respeto del derecho a la negociación colectiva y los convenios colectivos fuera condición para la adjudicación de todos los contratos públicos, podría ser un complemento eficaz para apoyar la negociación colectiva en el ámbito de la UE.

6.4. *Mejoras en la recopilación de datos*

6.4.1. La UE podría ayudar a los Estados miembros de varias maneras mediante la recopilación de datos y la asistencia en el desarrollo —previa consulta a los interlocutores sociales— de indicadores y herramientas de control del cumplimiento en relación con la evolución de los salarios mínimos legales.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Trabajo digno en la economía de plataformas»

(Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia alemana)

(2020/C 429/23)

Ponente: **Carlos Manuel TRINDADE**

Solicitud de la Presidencia alemana del Consejo	Carta de 18.2.2020
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	9.7.2020
Aprobado en el pleno	18.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	182/23/8

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) señala que el presente dictamen, solicitado por la Presidencia alemana, tiene por objeto hacer definir, desde un punto de vista global, el marco general necesario para que exista un **trabajo digno en la economía de plataformas**.

1.2. El CESE recomienda que las cuestiones relacionadas con el trabajo de plataformas deben abordarse y resolverse a la luz, en particular, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Agenda Digital y el pilar europeo de derechos sociales.

1.3. El CESE señala que la economía de plataformas todavía tiene poco peso, aunque presente potencial de crecimiento.

1.4. El CESE toma nota de que las plataformas tienen «un impacto generalmente positivo en la economía» ([1]), y contribuyen tanto a la creación de empleo y la innovación, y a la flexibilidad y la autonomía del trabajador como a garantizar un ingreso a los trabajadores (muchas veces, un ingreso secundario) y permiten la participación en el empleo de personas vulnerables.

1.5. El CESE señala que hay riesgos que no pueden minimizarse: i) para el trabajador, la denegación de los derechos básicos, incluidos los derechos de organización y negociación colectiva; la precariedad; los bajos ingresos agravados por la sobrecualificación; la intensificación del trabajo; la fragmentación exacerbada del trabajo a escala mundial; el hecho de que los trabajadores no estén afiliados a la seguridad social; ii) para la sociedad, un aumento del riesgo de una competencia basada en recortar las normas sociales, con las consiguientes consecuencias perjudiciales, tanto para los empleadores, sujetos a una presión competitiva insostenible, como para los Estados miembros, que se privan de ingresos fiscales y cotizaciones a la seguridad social.

1.6. El CESE toma nota de la controversia que existe en torno a los conceptos relacionados con las plataformas, en particular el de la plataforma como «empleador» y no «intermediario entre la oferta y la demanda» y los de «trabajador por cuenta ajena» y «trabajador por cuenta propia», dado que ello tiene consecuencias para los derechos de los trabajadores.

1.7. El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que se esfuercen por aclarar estos conceptos, habida cuenta de las consecuencias que ello puede acarrear para la aplicabilidad de la legislación laboral y de todo un conjunto de derechos de protección del empleo.

([1]) DO C 303 de 19.8.2016, p. 54.

1.8. El CESE recomienda que la UE y los Estados miembros hagan esfuerzos por uniformizar los conceptos para lograr un trabajo digno en la economía de las plataformas. En este sentido, recomienda a la Comisión y a los Estados miembros que se guíen por una serie de orientaciones: i) la dependencia económica y el trabajo subordinado, ya que un trabajador que, para su subsistencia, dependa principalmente de la remuneración que recibe por ese trabajo es un trabajador dependiente y no un trabajador independiente; ii) debe examinarse con cuidado, en todas sus dimensiones, la aplicación del principio según el cual se presupone que un trabajador de una plataforma es un trabajador asalariado hasta que se demuestre lo contrario; iii) los algoritmos utilizados por las plataformas deben equiparare a las instrucciones que se imparten oralmente o por escrito en un trabajo convencional.

1.9. El CESE recomienda que se elaboren directrices para aclarar la situación del empleo de las plataformas, teniendo en cuenta que los Estados miembros son soberanos en materia social. El CESE considera que, en la economía de las plataformas, todos los trabajadores deben tener acceso a un conjunto de derechos y ayudas, independientemente de su estatuto laboral o del tipo de contrato que tengan, impidiéndose al mismo tiempo que algunos operadores puedan lograr ventaja competitiva mediante el incumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades.

1.10. El CESE recomienda que se clarifiquen las responsabilidades de todas las partes interesadas respecto de cuestiones como la salud y la seguridad, la protección de datos, y los seguros y la responsabilidad legal, en el sentido de evaluar, ajustar y armonizar las reglamentaciones existentes.

1.11. El CESE subraya que, para que haya trabajo de calidad en la economía de plataformas, el diálogo social y la negociación colectiva deben desempeñar un papel de primer orden en todos los niveles pertinentes, manteniéndose el pleno respeto por la autonomía de los interlocutores sociales.

1.12. El CESE sugiere que los códigos de conducta sean elaborados con la participación de las plataformas, de los trabajadores y de los consumidores, que incorporen los mejores principios y directrices en materia de remuneración, condiciones de trabajo y calidad del servicio prestado.

1.13. El CESE pide a la Comisión que tenga en cuenta las recomendaciones de la Plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de lucha contra el trabajo no declarado sobre la fiscalidad en la economía de plataformas.

1.14. El CESE reitera su recomendación anterior de que «la Comisión Europea, la OCDE y la OIT trabajen en conjunción con los interlocutores sociales a todos los niveles adecuados y las organizaciones de la sociedad civil en general para desarrollar unas normas adecuadas sobre condiciones de trabajo dignas y la protección necesaria» ([2]). En este contexto, el CESE espera que este trabajo conjunto pueda conducir a un posible convenio de la OIT para las plataformas.

1.15. El CESE considera que las plataformas deben facilitar información para garantizar la transparencia y la previsibilidad a todas las partes interesadas. A este respecto, es preciso que se registren en cada Estado miembro, así como crear una base de datos en la Unión Europea (UE) para supervisar el desarrollo de la economía de plataformas.

1.16. El CESE apoya los esfuerzos desplegados por la Comisión para examinar la economía de plataformas. Sin embargo, sigue habiendo una carencia significativa de información coherente y sistemática en los países y en la UE. El CESE insta a la Comisión y a los Estados miembros a que colaboren para mejorar esta información estadística.

2. **Antecedentes**

2.1. El objetivo del presente Dictamen es responder a las preguntas planteadas por el Ministerio de Trabajo de Alemania sobre el trabajo en las plataformas mediante la determinación de los principales retos y oportunidades y una reflexión sobre el estatuto de los trabajadores de las plataformas, los instrumentos políticos que permitirían mejorar sus condiciones laborales y las mejores prácticas en materia de regulación.

2.2. Las transformaciones en curso, que están en el origen de las plataformas digitales, guardan relación con innovaciones recientes: internet, la innovación fundamental; las grandes bases de datos (metadatos), que posibilitan la gestión de enormes cantidades de datos; y los dispositivos móviles, que permiten a los consumidores, trabajadores y proveedores de servicios acceder a la internet móvil en cualquier momento y en cualquier lugar ([3]).

([2]) DO C 125 de 21.4.2017, p. 10, punto 3.9.

([3]) C. Dregryse, «Digitalisation of the economy and its impact on labour markets» [Digitalización de la economía e impacto en los mercados de trabajo], documento de trabajo, 2016.02, p. 7.

2.3. Las cuestiones relacionadas con el trabajo de plataformas deben abordarse y resolverse a la luz, en particular, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Agenda Digital y el pilar europeo de derechos sociales.

2.4. El CESE se remite a sus numerosos dictámenes ([4]) sobre la transformación digital de la economía y la aparición de nuevas formas de trabajo.

2.5. La complejidad de las plataformas, la ausencia de una terminología normalizada y la falta de información estadística dificultan las estimaciones sobre sus dimensiones y su crecimiento. La OCDE ([5]) afirma que, en todos los estudios, el peso del trabajo en las plataformas respecto de la mano de obra total se sitúa en un porcentaje que oscila entre el 0,5 % y el 3 %. En un conjunto de dieciséis países europeos, apenas el 1,4 % de la población adulta entre 16 y 74 años tiene como principal actividad el trabajo en plataformas (varía desde el 0,6 % en Finlandia hasta el 2,7 % en los Países Bajos) ([6]). Aproximadamente un 11 % de la población adulta ya ha prestado algún servicio en plataformas ([7]).

2.6. Existe incertidumbre sobre el crecimiento futuro del trabajo en las plataformas ([8]), ya que este crecimiento depende de los avances tecnológicos, los nuevos modelos de negocio, la protección de datos y la política de consumidores. Algunos autores estiman que, entre 2013 y 2015, el valor de las transacciones y los rendimientos de las plataformas en Europa prácticamente se triplicaron ([9]). El CESE considera que deben registrarse principalmente las plataformas en sus aspectos económicos, laborales y sociales, lo que facilitará una mejor comprensión de esta realidad.

2.7. El trabajo en las plataformas se caracteriza por entrañar una relación entre la plataforma, el trabajador y el usuario. La intermediación utiliza en gran medida la tecnología y unos algoritmos con frecuencia poco transparentes que influyen en las condiciones de trabajo por su impacto en la división y la organización del trabajo y en la evaluación de los empleados. Esta «caja negra de intermediación» es una característica distintiva del trabajo en plataformas ([10]).

2.8. Según Eurofound ([11]), el trabajo en plataforma es una forma de empleo que utiliza una plataforma en línea para permitir que organizaciones o particulares accedan a otras organizaciones o particulares para resolver problemas o prestar servicios a cambio de una contraprestación. Las características principales del trabajo en plataforma son las siguientes:

— el trabajo remunerado se organiza a través de una plataforma en línea;

— existen tres partes: la plataforma en línea, el cliente y el trabajador;

— el objetivo es llevar a cabo tareas específicas o resolver problemas específicos;

— el trabajo se subcontrata o externaliza;

— el trabajo se divide en tareas;

— los servicios se prestan bajo demanda (*on demand*).

2.9. Un elemento clave del trabajo en las plataformas es el estatuto del trabajador. En general, la plataforma se considera intermediaria entre la oferta y la demanda y, por tanto, no como empleadora, dado que no existe una relación de trabajo subordinado. Así pues, en esta situación, se considera un «autónomo» en lugar de un trabajador, lo que dificulta la aplicabilidad de la legislación laboral (incluida la relativa a la salud y la seguridad), la protección social y la fiscalidad. El CESE, aunque considera que existen auténticos trabajadores independientes, opina que la UE y los Estados miembros deben examinar con cuidado, en todas sus dimensiones, la aplicación del principio según el cual se presupone que un trabajador de una plataforma es un trabajador asalariado hasta que se demuestre lo contrario. De este modo se salvaguarda los intereses de los trabajadores cuyos principales ingresos procedan de las plataformas. El CESE considera, no obstante, que debe permitirse que los trabajadores en verdad independientes sigan teniendo este estatuto si manifiestamente lo desean.

2.10. El CESE observa que existe una gran heterogeneidad y variedad de plataformas. Los criterios de agrupación de los distintos tipos de plataformas son la calificación de la tarea (tareas que requieren cualificaciones más o menos elevadas), el espacio o el lugar físico en que se presta el servicio (en línea o fuera de línea) y quién es el responsable del procedimiento de selección (plataforma, trabajador de la plataforma o cliente). Algunos también tienen en cuenta otros criterios, como las diferencias en la división del trabajo y en la autonomía de los trabajadores ([12]).

([4]) DO C 303 de 19.8.2016, p. 54; DO C 283 de 10.8.2018, p. 39; DO C 81 de 2.3.2018, p. 145; DO C 125 de 21.4.2017, p. 10; DO C 237 de 6.7.2018, p. 1; DO C 75 de 10.3.2017, p. 33.

([5]) OCDE, Perspectivas de Empleo, 2019, p. 55.

([6]) Z. Kilhoffer et. al., «Study to gather evidence on the working conditions of platform workers» [Estudio para la obtención de datos sobre las condiciones laborales de los trabajadores de las plataformas], diciembre de 2019, p. 45.

([7]) Idem, p. 47.

([8]) Z. Kilhoffer, op.c., p. 48.

([9]) Valores de 2015: 28 100 y 3 600 millones de euros respectivamente, de conformidad con los datos citados en Z. Kilhoffer, op.c., p. 48.

([10]) Z. Kilhoffer, op.c., p. 15.

([11]) Eurofound 2018, Employment and working conditions of selected types of platform work [Empleo y condiciones de trabajo en determinados tipos de trabajo en plataformas], p. 9.

([12]) Ibídem, p. 15.

2.11. La OIT ([13]) considera que las plataformas plantean problemas específicos a nivel normativo y menciona varias áreas de preocupación, entre otras: salarios bajos (una alta proporción con valores inferiores a los salarios mínimos); no inscripción en la seguridad social (que llega al 91 % en la plataforma Amazon Mechanical Turk); rechazo del trabajo (nueve de cada diez trabajadores han visto su trabajo rechazado); pago de comisiones para poder trabajar, lo que es contrario a varios Convenios de la OIT sobre protección de los salarios; no sindicación e inexistencia de la negociación colectiva.

2.12. En el trabajo de las plataformas existe una dimensión de género y una dimensión de edad. En general, los hombres predominan en los servicios relacionados con el desarrollo de software y la prestación de servicios de transporte; las mujeres dominan en las tareas relacionadas con la traducción y los servicios prestados en el sitio; los jóvenes están relativamente más sobrerrepresentados en las plataformas, sobre todo aquellos de los que más del 50 % de sus ingresos procede de las plataformas o que trabajan en ellas más de veinte horas por semana; en algunas circunstancias, las personas de más edad han participado en las plataformas. El CESE considera que es necesario seguir investigando para comprender mejor la realidad y definir políticas públicas adecuadas.

3. **Retos, oportunidades y riesgos en las economías de plataforma**

3.1. Las plataformas tienen «un impacto generalmente positivo en la economía» ([14]), y contribuyen tanto a la creación de empleo y la innovación, y a la flexibilidad y la autonomía del trabajador como a garantizar un ingreso a los trabajadores (muchas veces, un ingreso secundario), reducir las barreras de acceso al mercado laboral y permitir la participación en el empleo de personas vulnerables ([15]). La Comisión señala que «la economía colaborativa crea nuevas oportunidades de empleo, genera ingresos más allá de las relaciones de empleo lineares tradicionales y hace posible que las personas trabajen con arreglo a modalidades flexibles. Esto les permite ser económicamente activas cuando las formas más tradicionales de empleo no son adecuadas para ellas o no están a su disposición» ([16]). Sin embargo, a pesar de estas nuevas oportunidades, el CESE considera que siguen siendo necesarios más estudios sobre el impacto macroeconómico de la economía de plataformas.

3.2. No obstante, salvo para los trabajadores altamente cualificados, hay riesgos para los trabajadores que no pueden minimizarse, como la denegación de los derechos básicos, incluidos los derechos de organización y negociación colectiva; la precariedad; los bajos ingresos agravados por la sobrecualificación; la intensificación del trabajo; la fragmentación exacerbada del trabajo a escala mundial; y el hecho de que los trabajadores no estén afiliados a la seguridad social.

3.3. Un estudio realizado por la EU-OSHA ([17]) indica que el trabajo en plataformas presenta mayores riesgos tanto desde físicos como sociales, como la inseguridad laboral, la exposición a riesgos diversos (accidentes de tráfico, productos químicos, etc.), riesgos específicos de la actividad en línea («ciberacoso», trastornos posturales, fatiga ocular y estrés derivado de varios factores). El CESE recomienda que se clarifiquen las responsabilidades de todas las partes interesadas en materia de salud y seguridad, protección de datos, y seguro y responsabilidades legales, en el sentido de evaluar y ajustar y armonizar las reglamentaciones existentes.

3.4. La sociedad también corre riesgos. Como ya ha señalado el CESE: «De acuerdo con la Comisión, esto hace que aumente el riesgo de una competencia basada en recortar los estándares sociales, con las consiguientes consecuencias perjudiciales, tanto para los empleadores, sujetos a una presión competitiva insostenible, como para los Estados miembros, que se privan de ingresos fiscales y cotizaciones a la seguridad social» ([18]).

3.5. Asimismo, los consumidores corren riesgos en cuanto a la calidad de los servicios que se les prestan porque, en caso de accidente o problema, les resulta difícil determinar a quien corresponde la responsabilidad. El CESE considera que la mejora de la protección jurídica de los trabajadores conlleva una mejora de la calidad para los consumidores.

3.6. El CESE considera importante e innovadora la reciente reflexión llevada a cabo sobre los desafíos que afrontan los trabajadores de las plataformas ([19]), en particular mediante el desarrollo de un modelo de análisis que considera tres grandes dimensiones: **el trabajo, el empleo y las relaciones sociales.** Para las plataformas, los retos principales son:

([13]) OIT, «Policy responses to new forms of work. International governance of digital labour platforms» [Medidas de política para responder a las nuevas formas de trabajo: gobernanza internacional de las plataformas de trabajo digitales], abril de 2019.
([14]) Véase nota a pie de página 1.
([15]) Véase nota a pie de página 1.
([16]) Comunicación de la Comisión «Una Agenda Europea para la economía colaborativa», COM(2016) 356 final.
([17]) EU-OSHA 2017 «Protección social de los trabajadores en la economía de plataformas en línea». *Visión general de los avances reglamentarios y políticos en la UE.*
([18]) DO C 283 de 10.8.2018, p. 39, punto 3.4.
([19]) Z. Kihoffer, op.c., p. 48-98.

3.6.1. En la dimensión «trabajo»: la dirección, el control y la evaluación (por medio de algoritmos); la autonomía en la división del trabajo y el entorno físico, en particular en las plataformas que utilizan trabajo poco cualificado, realizado desde el domicilio o determinado por el cliente.

3.6.2. En la dimensión «empleo»: el estatuto —quizás el reto más importante—, la determinación del empleador y el contrato, en particular en las plataformas de trabajo poco cualificado y con poca autonomía. Otros retos, aunque comunes a todas las formas de trabajo atípico, son la protección social, las condiciones de salud y seguridad en el trabajo, el rendimiento y el tiempo de trabajo.

3.6.3. En la dimensión «relaciones sociales»: la representación, aunque también esta sea un reto común a todas las modalidades de trabajo atípico. La flexibilidad y la fragmentación hacen que resulte muy difícil identificar, organizar y representar a los trabajadores que trabajan de forma no convencional. A ello se añade que el trabajo en plataformas es, por naturaleza, solitario, geográficamente disperso, con un alto grado de anonimato y un alto nivel de rotación de trabajadores, quienes compiten entre sí y trabajan también en otras plataformas. En general, las plataformas no asumen la función de empleador y no están afiliadas a las asociaciones de empresarios, lo que deja a sus trabajadores, a los sindicatos y a los responsables políticos sin un interlocutor con el que negociar.

3.6.4. Un comportamiento adverso a las normas de protección social y el trato discriminatorio constituyen también retos importantes en las plataformas donde se realizan trabajos de baja cualificación, ya que, por lo general, los trabajadores son jóvenes y pertenecen a minorías desfavorecidas. El uso de algoritmos y el hecho de que el cliente pueda influir en la asignación y la ejecución del trabajo potencian este comportamiento adverso a las normas de protección social y la discriminación.

3.6.5. Además, la cuestión de la protección de datos, desde la perspectiva de la propiedad y utilización de datos, constituye un desafío importante y específico para los trabajadores de las plataformas y los consumidores.

4. **El estatuto del trabajador en la economía de plataformas**

4.1. El CESE considera que, para facilitar el justo y buen funcionamiento del sistema de la economía de plataformas, deben realizarse esfuerzos a nivel de la UE y de los Estados miembros para aclarar y, de preferencia, regular el estatuto de los trabajadores de las plataformas y que estas deben proporcionar información que garantice la transparencia, la previsibilidad y u justo trato para todas las partes interesadas.

4.2. El CESE, consciente de la soberanía de los Estados miembros en materia social pero haciendo suyo el principio de equiparación en una vía de progreso, recomienda que se elaboren orientaciones sobre la definición del estatuto laboral en las plataformas para posibilitar que los trabajadores puedan acceder a los derechos y la protección.

4.3. Una encuesta europea ([20]) revela que, cuando se pregunta a los trabajadores sobre su relación laboral, el 68,1 % responde que son trabajadores por cuenta ajena y el 7,6 % que son trabajadores por cuenta propia. Así pues, la mayoría de los encuestados se ven como asalariados, con independencia de la clasificación que les impongan las plataformas.

4.4. La Comisión aborda la cuestión del estatuto ([21]), considerando que la distinción entre trabajador autónomo y trabajador por cuenta ajena puede efectuarse con arreglo a tres criterios: existencia de un vínculo de subordinación; la naturaleza del trabajo y la remuneración. Estos criterios se han establecido para aplicar el concepto de trabajador en la UE, pero en la Comunicación se añade que los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, en el marco de sus competencias nacionales, tienden a aplicar el mismo conjunto de criterios.

4.5. En uno de sus dictámenes, el CESE señalaba que «más en concreto, respetando las competencias nacionales, se debe establecer un encuadramiento jurídico para los trabajadores que determine con precisión los estatutos laborales correspondientes: un salario decente y el derecho a participar en la negociación colectiva, la protección contra la arbitrariedad, el derecho a "desconectar" para confinar el tiempo de trabajo digital dentro de los parámetros de dignidad, etc.» ([22]).

4.6. Por lo que se refiere a la definición del concepto de trabajador, la jurisprudencia europea hace hincapié en la existencia de una subordinación, en el carácter económico y genuino del servicio y en la existencia de una remuneración ([23]).

4.7. El CESE subraya la importancia de dos sentencias del TJUE. En una se hace una excepción importante en la aplicación del Derecho europeo de la competencia (C-67/96, Albany), al establecer que, cuando el principio de competencia entra en conflicto con la política social, el convenio colectivo de los trabajadores no entra dentro del ámbito de aplicación de la legislación sobre competencia. En otro asunto (C413/13, FNV Kunsten Informatie), se afirmó la compatibilidad de la

([20]) COLLEEM (economía colaborativa y empleo). Véase Comisión Europea, *Platform Workers in Europe*, 2018, p. 4.
([21]) Comisión Europea, «Una Agenda Europea para la economía colaborativa», 2016, pp. 11-13.
([22]) DO C 75 de 10.3.2017, p. 33, punto 4.4.2.
([23]) Z. Kihoffer, op.cit., p. 227.

legislación europea sobre competencia con la negociación colectiva y se dictaminó que los trabajadores autónomos eran «falsos autónomos». Esto tiene especial importancia para el trabajo en las plataformas, puesto que permite tratar a los falsos trabajadores autónomos de las plataformas como si fueran trabajadores por cuenta ajena ([24]).

4.8. También en algunos Estados miembros, como en el caso de Italia y Francia, ya existe jurisprudencia que sigue las orientaciones del TJUE ([25]).

4.9. Muchos de los trabajadores de las plataformas no están afiliados a la seguridad social y no disponen de condiciones sanitarias adecuadas y de seguridad en el trabajo, a pesar de que estos derechos se consideran, derechos fundamentales y están consagrados en las legislaciones nacionales, en los Tratados, en la legislación europea y en las normas internacionales de la OIT ([26]). La crisis pandémica actual pone de manifiesto la importancia de la seguridad social en las sociedades democráticas, ya que estos sistemas han soportado las rentas de una parte importante de la población y, al mismo tiempo, quienes no están incluidos en dichos sistemas han sufrido un aumento de su vulnerabilidad social y sanitaria.

5. **Instrumentos políticos para mejorar las condiciones de trabajo en las plataformas digitales**

5.1. El CESE toma nota de la reciente reflexión sobre la diversidad de instrumentos nacionales para abordar los retos que plantean las plataformas ([27]). Un grupo de instrumentos de carácter más administrativo y «severo» (legislación, tribunales e inspección del trabajo); otro de carácter más «flexible» (negociación colectiva ([28]), acciones de las plataformas y acciones de los trabajadores).

5.1.1. Por lo que respecta a la legislación, es poco frecuente y está menos centrada en mejorar las condiciones de trabajo y la protección social que en abordar los problemas de competencia, aunque en muchos países se ha ampliado la protección social a los trabajadores autónomos; en lo tocante a los tribunales, se constata que existe incertidumbre sobre la forma de resolver los conflictos sobre el estatuto; en la actividad de inspección, a pesar de que los países han tratado de fortalecer su actividad, se aprecian dificultades de notificación de muchas plataformas (en línea). El CESE considera que la legislación de las plataformas debería centrarse en los problemas más importantes de la regulación económica, laboral y social.

5.1.2. La negociación colectiva es muy limitada (el propio Derecho de la competencia dificulta la negociación colectiva entre los «trabajadores autónomos» y las plataformas) y en algunos países se da la negociación colectiva (en los sectores del transporte y la distribución); en cuanto a las acciones de las plataformas, se centran en la gestión de las críticas a sus prácticas, su afiliación a asociaciones patronales, la autorregulación y la adhesión a códigos de conducta, el ajuste de las operaciones y el cese de la actividad. Las acciones de los trabajadores son diversas, incluidas las protestas y las huelgas; han empezado a surgir no solo en las «on-location skilled platforms», sino en otros tipos de plataformas, como sucedió con un proyecto iniciado por IG Metall en 2016 y que, en colaboración con los sindicatos suecos y austriacos, dio lugar a la Declaración de Frankfurt («Fair Crowd Work, 2016»).

5.1.3. El CESE considera importante que, en la economía de plataformas, se promuevan códigos de conducta, con la participación de plataformas, trabajadores y consumidores.

5.2. El CESE señala que, en esta pluralidad de medios utilizados para consolidar y defender unas condiciones de trabajo dignas en las plataformas, todavía no se ha llegado a una solución adecuada. Se ha observado el carácter general de las iniciativas a nivel nacional, con diferencias tanto en la adopción de legislación específica como en el marco de la legislación laboral, y en algunos casos mediante la introducción del concepto de una categoría intermedia entre el trabajo subordinado (trabajador por cuenta ajena) y el trabajo autónomo (trabajador por cuenta propia ([29])). El CESE considera que esta solución no es satisfactoria.

5.3. La frecuencia con que se recurre a las inspecciones laborales y a los tribunales varía de un Estado miembro a otro. El recurso a los tribunales ha dado lugar a decisiones de naturaleza no uniforme, puesto que en algunos casos se ha sentenciado que la relación laboral es de carácter subordinado y, en otros, que los trabajadores de las plataformas son trabajadores por cuenta propia.

([24]) Z. Kihoffer, op.cit., p. 85.
([25]) Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia n.º 1663/2020 (Italia) y 17-20.079 de 28 de noviembre de 2018 (Francia).
([26]) Entre otros, en el Convenio n.º 102 de 1952, con las adaptaciones subsiguientes.
([27]) Z. Kihoffer, op.cit., pp. 125-176.
([28]) Aunque los autores clasifican la negociación colectiva de «blanda», es un hecho que en muchos Estados miembros la negociación colectiva tiene fuerza de ley y es un instrumento «duro».
([29]) Z. Kihoffer, op.cit., p. 107.

5.4. La UE y los Estados miembros deberán guiarse por el concepto de dependencia económica y subordinación. Un trabajador de una plataforma que dependa principalmente para su subsistencia de la remuneración que recibe por ese trabajo y que trabaje en una relación de subordinación es un trabajador dependiente y no un trabajador autónomo. Asimismo, los algoritmos utilizados por las plataformas deberán equiparare a las instrucciones orales o por escrito que se imparten en un trabajo convencional. El CESE ya se ha pronunciado en favor de estas soluciones ([30]).

5.5. La inspección del trabajo debe reforzarse para prestar una atención particular a los trabajadores de las plataformas para evitar que sigan desprotegidos y que se mantengan prácticas de competencia desleal de las plataformas para con otras empresas ([31]).

5.6. El CESE defiende que los trabajadores estén cubiertos por la seguridad social y dispongan de condiciones sanitarias y de seguridad adecuadas. Las instituciones europeas sostienen que todos los trabajadores deben tener acceso a la seguridad social, independientemente de la naturaleza de su contrato. En algunos países se han establecido regímenes específicos para trabajadores por cuenta propia a fin de tener en cuenta las condiciones específicas de la prestación del trabajo.

5.7. El informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo ([32]) ha propuesto el desarrollo de un sistema de gobernanza internacional para las plataformas ([33]). En este contexto, el CESE ya recomendó que «la Comisión Europea, la OCDE y la OIT trabajen en conjunción con los interlocutores sociales a todos los niveles adecuados y las organizaciones de la sociedad civil en general para desarrollar unas normas adecuadas sobre condiciones de trabajo dignas y la protección necesaria[…]» ([34]).

5.8. Por lo que se refiere a la fiscalidad, el CESE considera que todos los agentes de la economía digital deben pagar impuestos. En este sentido, el CESE respalda las recomendaciones que la Plataforma europea contra el trabajo no declarado ([35]) formula para la UE: introducir un instrumento jurídico vinculante para obligar a las plataformas a comunicar todas las transacciones a las autoridades fiscales de los países en los que operan; proporcionar a las autoridades fiscales competentes la información necesaria para garantizar la conformidad con la legislación fiscal; informar a los trabajadores sobre sus ingresos y obligaciones fiscales; y proteger a los trabajadores contra el riesgo de que sean clasificados falsamente como autónomos.

6. **Buenas prácticas para regular el trabajo de las plataformas**

6.1. El CESE considera que, de acuerdo con los estudios internacionales ([36]), la Comisión y los Estados miembros deben garantizar unas políticas adecuadas de regulación del mercado de trabajo, de diálogo social y negociación colectiva, y de cualificaciones.

6.1.1. Al regular el mercado laboral debe garantizarse que, conforme a los regímenes y prácticas nacionales, todos los trabajadores tengan acceso a un conjunto de derechos y protecciones, independientemente del estatuto de empleo o del tipo de contrato, garantizando que la ventaja competitiva de algunos operadores no pueda lograrse mediante el incumplimiento de obligaciones y responsabilidades.

6.1.1.1. La zona gris entre el trabajo por cuenta propia y el trabajo por cuenta ajena debe limitarse al máximo mediante la mayor normalización y clarificación posibles de estas definiciones y la reducción del grado de incertidumbre para trabajadores y empleadores.

6.1.1.2. El falso trabajo autónomo debe abordarse mediante el refuerzo de la capacidad de inspección, la reducción de los incentivos para que las empresas califiquen «falsamente» la relación laboral y la imposición de sanciones significativas por esta clasificación incorrecta.

6.1.1.3. A nivel internacional, debería iniciarse un proceso de trabajo conjunto por parte de la Comisión, la OCDE y la OIT, que podría conducir a un posible Convenio de la OIT para las plataformas.

([30]) DO C 75 de 10.3.2017, p. 34, punto 1.4 y DO C 283 de 10.8.2018, p. 39, punto 5.1.2.
([31]) Z. Kihoffer, op.cit., p. 227.
([32]) OIT, op. cit.
([33]) OIT, Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, «Trabajar para un futuro más prometedor», Ginebra, 2019.
([34]) DO C 125 de 21.4.2017, p. 10, punto 3.9.
([35]) DO C 458 de 19.12.2014, p. 43.
([36]) OCDE, Perspectivas de Empleo, 2019, pp. 32-36.

6.1.2. El desequilibrio de poder entre las plataformas y los trabajadores debe abordarse a través del diálogo social y la negociación colectiva. Deben contrarrestarse las prácticas abusivas en el mercado y debe mejorarse la transparencia de las remuneraciones, la información, los derechos, las obligaciones y las responsabilidades.

6.1.2.1. Debe fomentarse el diálogo social en el nivel de la UE y de los Estados miembros y, en estos últimos, la negociación colectiva, para que, en conjunción con la legislación y cuando resulte apropiado, contribuya a mejorar las condiciones de trabajo.

6.1.2.2. El papel de las organizaciones de trabajadores y empleadores es fundamental para concretar en la práctica la representación de los intereses en el marco del modelo social europeo.

6.1.3. Deben elaborarse códigos de conducta con la participación de las plataformas, los trabajadores y los consumidores, que incorporen los mejores principios y directrices en materia de remuneración, condiciones de trabajo y calidad del servicio prestado.

6.1.4. Los Estados miembros deben garantizar oportunidades de formación y carrera a los trabajadores, ya que, por lo general, estos suelen formar parte de grupos desfavorecidos, migrantes y otros, que presentan problemas básicos de formación.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

ANEXO I

PLATAFORMAS DIGITALES: PRÁCTICAS

Este breve listado tiene por objeto contribuir a la determinación de «buenas prácticas» en las plataformas digitales. Como fuente principal se ha utilizado la publicación del Instituto Sindical Europeo (ETUI): Isabelle Daugareilh et al., **The platform economy and social law: Key issues in comparative perspective**, ETUI, 2019 ([1]).

	PAÍS	PRÁCTICA
1	Alemania	En 2017 se creó un supervisor de la aplicación del código de conducta sobre trabajo en la modalidad de colaboración masiva (crowdsourcing) por IG Metall, una asociación de colaboración masiva y ocho plataformas digitales ([1]).
2	Austria	En 2019 se suscribió un convenio colectivo entre una empresa de reparto de comida y los trabajadores (mensajeros), que entró en aplicación en enero de 2020. El estatuto laboral no está claro ([2]).
3	Bélgica	Existe una comisión (*Commission administrative de règlement de la relation de travail*) que toma decisiones sobre cómo clasificar una relación laboral ([3]).
4	Dinamarca	Convenio colectivo celebrado en julio de 2018 entre Hilfr (una plataforma digital de servicios de limpieza) y un sindicato. Los trabajadores inician su actividad como trabajadores por cuenta propia pero reciben un contrato de trabajo después de 100 horas trabajadas ([4]).
5	España	Los trabajadores de la plataforma digital Deliveroo crearon (2017) una plataforma en internet *Ridersxderechos* para defender sus intereses. En 2017 la UGT puso en marcha el portal Turespuestasindical ([5]).
6	España	En 2018, se firmó el Acuerdo Interprofesional de Cataluña para el período 2018-2020 entre las confederaciones de empresarios (Fomento del Trabajo, PIMEC y Fepime) y los sindicatos (CCOO y UGT). El acuerdo contiene una sección sobre el trabajo en plataformas ([6]).
7	Francia	Los empleados de plataformas de reparto de comida han creado sindicatos (por ejemplo, en Burdeos)[7] ([7]).
8	Italia	En 2019 se adoptó una ley específica sobre el trabajo en plataformas digitales en la región del Lacio. La ley define qué es un trabajador digital y establece derechos exigibles ([8]).
9	Italia	Convenio colectivo nacional del sector de la logística en 2018: introduce la categoría de mensajero (*rider*) y califica el trabajo como subordinado. Lo mismo ocurre en el convenio colectivo firmado con Laconsegna (plataforma digital de reparto de comida). Estos contratos han sido suscritos por los sindicatos ([9]).
10	Italia	Carta de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores Digitales (Carta de Bolonia) firmada en 2018 entre el Ayuntamiento de Bolonia y dos plataformas (Sgnam y MyMenu); no regula la situación laboral del trabajador ([10]).
11	Portugal	El Código del Trabajo establece criterios para presumir la existencia de un contrato de trabajo. La legislación sobre las plataformas digitales de transporte (la denominada «Ley Uber») hace referencia explícita al Código del Trabajo en lo relativo al vínculo jurídico establecido entre el conductor y la plataforma ([11]).

([1]) ETUI, 2019, Documento de trabajo 2019.10, elaborado por Isabelle Daugareilh, Christophe Degryse y Philippe Pochet, The platform economy and Social law: Key issues in comparative perspective, p. 57.

	PAÍS	PRÁCTICA
12	Suiza	Convenio colectivo que cubre a los mensajeros suscrito en febrero de 2019 entre un sindicato y una asociación de empresarios ([12]).
13	Interlocutores sociales europeos	Acuerdo marco autónomo de los interlocutores sociales europeos sobre digitalización — junio de 2020 ([13]).

PD = Plataforma digital

([1]) OIT, «Policy responses to new forms of work. International governance of digital labour platforms» [Medidas de política para responder a las nuevas formas de trabajo: gobernanza internacional de las plataformas de trabajo digitales], abril de 2019, pp. 6-7.

([2]) Eurofound, véase: Platform economy initiatives: https://www.eurofound.europa.eu/es/data/platform-economy/initiatives.

([3]) ETUI, 2019, Documento de trabajo 2019.10, *The platform economy and Social law: Key issues in comparative perspective*, p. 46; véase el sitio internet: https://commissionrelationstravail.belgium.be/fr/.

([4]) ETUI, 2019, Documento de trabajo 2019.10, *The platform economy and Social law: Key issues in comparative perspective*, p. 42; véase también: https://www.equaltimes.org/in-denmark-a-historic-collective?lang=en#.XsjN8DpKhPa.

([5]) ETUI, 2019, Documento de trabajo 2019.10, *The platform economy and Social law: Key issues in comparative perspective*, pp. 102 y 103; véase: https://twitter.com/ridersxderechos y https://www.ugt.es/turespuestasindicales.

([6]) ETUI, 2019, Documento de trabajo 2019.10, *The platform economy and Social law: Key issues in comparative perspective*, pp. 104-105.

([7]) ETUI, 2019, Documento de trabajo 2019.10, *The platform economy and Social law: Key issues in comparative perspective*, p. 57.

([8]) ETUI, 2019, Documento de trabajo 2019.10, *The platform economy and Social law: Key issues in comparative perspective*, p. 68. No parece regular el estatuto del trabajador (asalariado o autónomo).

([9]) ETUI, 2019, Documento de trabajo 2019.10, *The platform economy and Social law: Key issues in comparative perspective*, pp. 71-72.

([10]) ETUI, 2019, Documento de trabajo 2019.10, *The platform economy and Social law: Key issues in comparative perspective*, p. 72.

([11]) Portugal: Ley 45/2018 de 10 de agosto de 2018.

([12]) ETUI, 2019, Documento de trabajo 2019.10, *The platform economy and Social law: Key issues in comparative perspective*, pp. 111-112.

([13]) Acuerdo marco autónomo de los interlocutores sociales europeos sobre la digitalización.

ANEXO II

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron como mínimo un cuarto de los votos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

Punto 2.9

Modifíquese de la manera siguiente:

2.9 Un elemento clave del trabajo en las plataformas es el estatuto del trabajador. En general, la plataforma se considera intermediaria entre la oferta y la demanda y, por tanto, no como empleadora, dado que no existe una relación de trabajo subordinado. Así pues, en esta situación, se considera un «autónomo» en lugar de un trabajador, lo que dificulta la aplicabilidad de la legislación laboral (incluida la relativa a la salud y la seguridad), la protección social y la fiscalidad. El CESE, aunque considera que existen auténticos trabajadores independientes, opina que la UE y los Estados miembros deben examinar con cuidado, en todas sus dimensiones, la aplicación del principio según el cual se presupone que un trabajador de una plataforma es un trabajador asalariado hasta que se demuestre lo contrario, ateniéndose a las diferencias fundamentales existentes entre el estatuto del trabajador por cuenta ajena y del trabajador por cuenta propia (naturaleza del trabajo, vínculo de subordinación y remuneración). De este modo se salvaguarda los intereses de los trabajadores cuyos principales ingresos procedan de las plataformas. El CESE considera, no obstante, que debe permitirse que los trabajadores en verdad independientes sigan teniendo este estatuto si manifiestamente lo desean.

Exposición de motivos

Según la Comisión Europea, el estatuto del trabajador es una cuestión controvertida y una de las más relevantes desde el punto de vista político dado que a través de las plataformas se comercializa principalmente mano de obra. La Comisión aborda la cuestión del estatuto, considerando que la distinción entre trabajador autónomo y trabajador por cuenta ajena puede efectuarse con arreglo a tres criterios: existencia de un vínculo de subordinación; la naturaleza del trabajo y la remuneración. Estos criterios se han establecido para aplicar el concepto de trabajador en la UE, pero en la Comisión Comunicación titulada «Una Agenda Europea para la economía colaborativa» se añade que los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, en el marco de sus competencias nacionales, tienden a aplicar el mismo conjunto de criterios. Con estos criterios, no es necesaria una reglamentación adicional del estatuto del trabajador a escala europea. A nivel nacional se han adoptado diversas iniciativas, en algunos casos mediante la introducción del concepto de categoría intermedia entre el trabajo subordinado y el trabajo por cuenta propia.

Por lo que se refiere al estatuto de los trabajadores, también es importante señalar que el acuerdo marco autónomo sobre la digitalización, alcanzado recientemente por los interlocutores sociales europeos, abarca a todos los trabajadores y empleadores de los sectores público y privado, incluidas las actividades que recurren a plataformas en línea en las que existe una relación laboral, con arreglo a la definición establecida a escala nacional.

Resultado de la votación

A favor 65

En contra 99

Abstenciones 13

Punto 5.4

Modifíquese de la manera siguiente:

5.4 Al aplicar los criterios generales relativos al estatuto del trabajador (subordinación, naturaleza del trabajo y remuneración),~~La~~ la UE y los Estados miembros ~~deberán~~ deberían guiarse por el concepto de dependencia económica y subordinación como uno de los principales criterios para garantizar unas condiciones de trabajo justas a los trabajadores de plataformas~~. Un trabajador de una plataforma~~ que ~~dependa~~ dependen principalmente para su subsistencia de la remuneración que ~~recibe~~ reciben por ese trabajo ~~y que trabaje en una relación de subordinación es un trabajador dependiente y no un trabajador autónomo~~. Asimismo, los algoritmos utilizados por las plataformas ~~deberán~~ pueden ~~equiparare a~~ considerarse vinculantes del mismo modo que las instrucciones orales o por escrito que se imparten en un trabajo convencional. El CESE ya se ha pronunciado en favor de estas soluciones.

Exposición de motivos

Según la Comisión Europea, el estatuto del trabajador es una cuestión controvertida y una de las más relevantes desde el punto de vista político dado que a través de las plataformas se comercializa principalmente mano de obra. La Comisión aborda la cuestión del estatuto, considerando que la distinción entre trabajador autónomo y trabajador por cuenta ajena puede efectuarse con arreglo a tres criterios: existencia de un vínculo de subordinación; la naturaleza del trabajo y la remuneración. Estos criterios se han establecido para aplicar el concepto de trabajador en la UE, pero en la Comisión Comunicación titulada «Una Agenda Europea para la economía colaborativa» se añade que los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, en el marco de sus competencias nacionales, tienden a aplicar el mismo conjunto de criterios. Con estos criterios, no es necesaria una reglamentación adicional del estatuto del trabajador a escala europea. A nivel nacional se han adoptado diversas iniciativas, en algunos casos mediante la introducción del concepto de categoría intermedia entre el trabajo subordinado y el trabajo por cuenta propia.

Por lo que se refiere al estatuto de los trabajadores, también es importante señalar que el acuerdo marco autónomo sobre la digitalización, alcanzado recientemente por los interlocutores sociales europeos, abarca a todos los trabajadores y empleadores de los sectores público y privado, incluidas las actividades que recurren a plataformas en línea en las que existe una relación laboral, con arreglo a la definición establecida a escala nacional.

Resultado de la votación

A favor 64

En contra 98

Abstenciones 14

Punto 5.8

Modifíquese de la manera siguiente:

5.8 *El CESE pide que los sistemas fiscales nacionales tomen en consideración el fenómeno de la economía colaborativa y las plataformas digitales, ateniéndose a los principios que caracterizan a un sistema de imposición equitativo, es decir, coherencia, previsibilidad y neutralidad, garantizando al mismo tiempo, en aras del interés público, que todas las partes interesadas cumplen con sus obligaciones fiscales* ([1]). ~~*Por lo que se refiere a la fiscalidad, el CESE considera que todos los agentes de la economía digital deben pagar impuestos. En este sentido, el CESE respalda las recomendaciones que la Plataforma europea contra el trabajo no declarado* ([2]) *de formula para la UE: introducir un instrumento jurídico vinculante para obligar a las plataformas a comunicar todas las transacciones a las autoridades fiscales de los países en los que operan; proporcionar a las autoridades fiscales competentes la información necesaria para garantizar la conformidad con la legislación fiscal; informar a los trabajadores sobre sus ingresos y obligaciones fiscales; y proteger a los trabajadores contra el riesgo de que sean clasificados falsamente como autónomos.~~

Exposición de motivos

El CESE ha aprobado recientemente un Dictamen sobre la fiscalidad de la economía colaborativa (Dictamen ECO/500 «*Fiscalidad de la economía colaborativa — Obligaciones de notificación*» *requisitos de información*»), y sería más adecuado remitirse a ese texto acordado.

Resultado de la votación

A favor 64

En contra 97

Abstenciones 14

([1]) Véase el Dictamen ECO/500 sobre «Fiscalidad de la economía colaborativa — Obligaciones de notificación», aprobado en julio de 2020, (DO C 364 de 28.10.2020, p. 62).

~~([2])~~ DO C 458 de 19.12.2014, p. 43.

Punto 1.8

Modifíquese de la manera siguiente:

1.8 El CESE recomienda que la UE y los Estados miembros hagan esfuerzos por uniformizar los conceptos para lograr un trabajo digno en la economía de las plataformas. En este sentido, para garantizar unas condiciones de trabajo justas, especialmente para los trabajadores que dependen principalmente para su subsistencia de la remuneración que reciben por su trabajo, recomienda a la Comisión y a los Estados miembros que, al aplicar los criterios generales relativos al estatuto del trabajador (subordinación, naturaleza del trabajo y remuneración), se guíen por una serie de orientaciones: i) la dependencia económica y el trabajo subordinado~~, ya que un trabajador que, para su subsistencia, dependa principalmente de la remuneración que recibe por ese trabajo es un trabajador dependiente y no un trabajador independiente~~; ii) ~~debe~~ debería examinarse con cuidado, en todas sus dimensiones, en relación con lo que distingue fundamentalmente al trabajador del trabajador autónomo (la naturaleza del trabajo, la existencia de un vínculo de subordinación y la remuneración), la aplicación del principio según el cual se presupone que un trabajador de una plataforma es un trabajador asalariado hasta que se demuestre lo contrario; iii) los algoritmos utilizados por las plataformas ~~deben equiparare a~~ pueden considerarse vinculantes del mismo modo que las instrucciones que se imparten oralmente o por escrito en un trabajo convencional.

Exposición de motivos

Según la Comisión Europea, el estatuto del trabajador es una cuestión controvertida y una de las más relevantes desde el punto de vista político dado que a través de las plataformas se comercializa principalmente mano de obra. La Comisión aborda la cuestión del estatuto, considerando que la distinción entre trabajador autónomo y trabajador por cuenta ajena puede efectuarse con arreglo a tres criterios: existencia de un vínculo de subordinación; la naturaleza del trabajo y la remuneración. Estos criterios se han establecido para aplicar el concepto de trabajador en la UE, pero en la Comisión Comunicación titulada «Una Agenda Europea para la economía colaborativa» se añade que los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, en el marco de sus competencias nacionales, tienden a aplicar el mismo conjunto de criterios. Con estos criterios, no es necesaria una reglamentación adicional del estatuto del trabajador a escala europea. A nivel nacional se han adoptado diversas iniciativas, en algunos casos mediante la introducción del concepto de categoría intermedia entre el trabajo subordinado y el trabajo por cuenta propia.

Por lo que se refiere al estatuto de los trabajadores, también es importante señalar que el acuerdo marco autónomo sobre la digitalización, alcanzado recientemente por los interlocutores sociales europeos, abarca a todos los trabajadores y empleadores de los sectores público y privado, incluidas las actividades que recurren a plataformas en línea en las que existe una relación laboral, con arreglo a la definición establecida a escala nacional.

Resultado de la votación

A favor	63
En contra	99
Abstenciones	15

Punto 1.13

Modifíquese de la manera siguiente:

1.13 El CESE pide que los sistemas fiscales nacionales tomen en consideración el fenómeno de la economía colaborativa y las plataformas digitales, ateniéndose a los principios que caracterizan a un sistema de imposición equitativo, es decir, coherencia, previsibilidad y neutralidad, garantizando al mismo tiempo, en aras del interés público, que todas las partes interesadas cumplen con sus obligaciones fiscales ([3]). *~~El CESE pide a la Comisión que tenga en cuenta las recomendaciones de la Plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de lucha contra el trabajo no declarado sobre la fiscalidad en la economía de plataformas.~~*

Exposición de motivos

El CESE ha aprobado recientemente un Dictamen sobre la fiscalidad de la economía colaborativa (Dictamen ECO/500 *«Fiscalidad de la economía colaborativa — Obligaciones de notificación» requisitos de información»*), y sería más adecuado remitirse a ese texto acordado.

([3]) Véase la nota a pie de página 1.

Resultado de la votación

A favor	62
En contra	99
Abstenciones	15

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Digitalización y sostenibilidad – Situación actual y necesidad de intervenir desde una perspectiva de la sociedad civil»

(Dictamen exploratorio)

(2020/C 429/24)

Ponente: **Peter SCHMIDT (DE-II)**

Coponente: **István KOMORÓCZKI (HU-I)**

Consulta	Presidencia alemana de la UE, 7.4.2020
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	31.8.2020
Aprobado en el pleno	17.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	216/2/3

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) aboga por políticas que afiancen la integración de una economía digital que incorpore nuestros valores sociales, garantizando así que una economía del bienestar digital sea **lo más inclusiva posible**, permitiendo que trabajadores, consumidores, pymes, grandes empresas y agentes económicos sin ánimo de lucro se beneficien por igual, especialmente en las zonas rurales. Dichas políticas incluyen:

— desarrollar una **política fiscal** para garantizar que las empresas digitales paguen su parte equitativa de impuestos;

— tomar como base el Reglamento general de protección de datos (RGPD) para desarrollar una **ley específica en materia de protección de datos en el lugar de trabajo**, los medios sociales y el comercio electrónico;

— adaptar la legislación actual en materia de competencia y monopolio con el fin de regular los mercados de plataformas digitales;

— fomentar el software y las aplicaciones de código abierto;

— adoptar un enfoque de «dinero público: datos públicos», de manera que los datos de investigación financiados con fondos públicos estén disponibles públicamente;

— desarrollar una política estratégica de gobernanza de datos de la Unión Europea (UE), con nueva legislación para los «fondos de datos públicos».

1.2. El CESE insta a los gobiernos nacionales y locales a que apoyen plataformas de intercambio cooperativas. También pide cadenas de producción de TIC transparentes, justas y ecológicas, normas energéticas ambiciosas y una ampliación de la Directiva de la UE sobre diseño ecológico, y solicita a la Comisión Europea que:

— adapte la legislación de la UE para que las compras en línea sean más sostenibles y desarrolle políticas responsables en materia de envases, entregas y devolución de envases;

— proteja a los pequeños operadores del mercado frente a las plataformas monopolísticas;

— desarrolle un conjunto exhaustivo de criterios e indicadores para productos de software sostenibles y un pasaporte para productos digitales;

— mejore el RGPD en materia de suficiencia de datos y acoplamiento de datos;

— imponga restricciones a la publicidad en línea para crear espacios sin publicidad.

1.3. La pandemia de COVID-19 dio lugar a una disminución repentina y significativa del transporte, la producción y el consumo; el mayor uso de las TIC atenuó las prácticas de trabajo y los estilos de vida que requerían un gran consumo de energía. El CESE solicita que se adopten las medidas políticas adecuadas para contribuir a consolidar estos aspectos positivos tras la pandemia. Es evidente que esto plantea cuestiones de mayor calado sobre la eficiencia energética de la «nube» y los centros de datos que la sustentan. Por ejemplo:

— establecer un inventario de los centros de datos de la UE (que abarque la eficiencia energética, el ciclo de vida, los materiales de construcción, etc.) y un sistema basado en las mejores tecnologías («top-runner»), a fin de garantizar que los centros de datos de mayor eficiencia energética se conviertan en la norma;

— exigir que los nuevos centros de datos funcionen al 100 % con energías renovables;

— utilizar la Inteligencia Artificial (IA) para apoyar la transición climática y energética;

— sugerir medidas para soluciones de IA sostenibles.

1.4. El CESE reconoce la importancia fundamental del desarrollo sostenible de las ciudades inteligentes, incluidos los enfoques innovadores de movilidad integrada, energía y turismo.

2. **Antecedentes y fundamentos**

2.1. Este dictamen fue solicitado por la Presidencia alemana del Consejo y pretende investigar las dos **megatendencias mundiales de la digitalización y la sostenibilidad** desde la perspectiva de la sociedad civil organizada europea. El CESE acoge con satisfacción este enfoque para alinear las transiciones ecológica y digital, ya que esta alineación es clave para la prosperidad y la resiliencia futuras de Europa.

2.2. La UE ha asumido plenamente un compromiso con la **Agenda 2030 de las Naciones Unidas** ([1]) y sus **17 Objetivos de Desarrollo Sostenible** (ODS), y actúa en el contexto de acuerdos internacionales sobre el clima como el **Acuerdo de París** ([2]). Para garantizar su correcta aplicación, la UE debe desarrollar y finalizar una estrategia global para el desarrollo sostenible.

2.3. El CESE acoge favorablemente el **Pacto Verde – *y Social* – Europeo** ([3]) y su Fondo de Transición Justa, dado que estos deberían proporcionar la inversión a gran escala necesaria para una transición justa hacia una economía climáticamente neutra. El CESE considera que la **Plataforma europea de partes interesadas de la economía circular** ([4]) es clave para cumplir los objetivos del nuevo **Plan de acción para la economía circular** ([5]) y espera continuar con esta colaboración. El CESE subraya que la UE debe velar por que la digitalización contribuya a la consecución del Pacto Verde Europeo.

2.4. El CESE acoge con satisfacción el paquete de recuperación y reconstrucción «**Next Generation EU**» ([6]) de la UE, destinado a apoyar a los más afectados económicamente por la crisis de la COVID-19.

2.5. La pandemia de la COVID-19 es una oportunidad para **reflexionar sobre cómo podemos remodelar e innovar nuestra economía** con el fin de que sea más sostenible en términos ambientales y sociales; la crisis no debe desviar a la UE de sus objetivos ecológicos y de sostenibilidad.

2.6. El CESE ha abogado anteriormente por una **economía del bienestar** ([7]) sostenible e inclusiva que funcione tanto para las personas como para el planeta, lo que incluye el uso adecuado de la digitalización para lograr este objetivo.

([1]) https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/
([2]) https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement
([3]) https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF
([4]) ECESP, https://circulareconomy.europa.eu/platform/en
([5]) CEAP, https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/
([6]) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet_1_en.pdf
([7]) Dictamen del CESE: «La economía sostenible que necesitamos», DO C 106 de 31.3.2020, p. 1.

2.7. El CESE considera que un enfoque sistemático de la UE respecto al **consumo sostenible** ([8]) es uno de los pilares fundamentales de la visión estratégica del CESE para una economía sostenible del bienestar que no deje a nadie atrás.

2.8. El CESE ha abogado por un **camino europeo hacia un futuro digital** ([9]), basado en los valores sociales y las normas éticas europeas, con el fin de garantizar que aprovechamos las oportunidades digitales para la economía, protegiendo al mismo tiempo nuestra privacidad y autodeterminación y respetando los límites planetarios.

2.9. El reciente **Libro Blanco sobre la Inteligencia Artificial** ([10]) de la Comisión propone una estrategia para garantizar la adopción de la IA en la UE, y el CESE apoya las ambiciones de la Comisión de convertir a la UE en un líder internacional en Investigación y Desarrollo de la AI y, de este modo, mejorar la competitividad de Europa a nivel mundial ([11]). Al mismo tiempo, el CESE vería con buenos ojos una mejor integración de la estrategia de IA en las actuales estrategias de sostenibilidad de la UE.

2.10. El CESE invita a todas las partes interesadas a considerar **los efectos de la digitalización en los distintos sectores y en el marco de los ODS** en términos de infraestructura básica, empoderamiento y transformación.

3. **Hacia una digitalización sólida desde el punto de vista social, medioambiental y económico**

3.1. Al reflexionar durante el paréntesis de la COVID-19, está claro que una revolución digital sostenible supone la alineación con los factores humanos, así como el mantenimiento de soluciones no digitales, la evaluación en detalle de los riesgos implicados y poniendo un énfasis especial en la resiliencia. Resolver la brecha digital entre los países del mundo y dentro de ellos será una prioridad especial, prestando especial atención a los Estados miembros y con la perspectiva de la ampliación. Abordar la brecha digital dentro de los Estados miembros requiere inversiones públicas y privadas; la pandemia ha puesto de relieve tanto las oportunidades como los inconvenientes de la comunicación digital, sobre todo para quienes viven en zonas rurales.

3.2. Este dictamen se centrará en el ODS 8 (trabajo decente), el ODS 12 (producción y consumo) y el ODS 13 (acción por el clima) ([12]), por lo que vinculará estrechamente los factores para la sostenibilidad medioambiental y social. Alinear estas inquietudes es clave para una forma de digitalización que funcione para todos. Otros puntos que requieren una atención particular son la educación digital (ODS 4), las ciudades inteligentes (ODS 11) y la salud en línea (ODS 3), y recomendamos que se realicen análisis más detallados de estos aspectos en el contexto de la sociedad civil en futuros trabajos del CESE.

3.3. La pandemia ha transformado muchas de nuestras rutinas diarias en un ensayo de campo a gran escala sobre la implementación digital: los gobiernos cerraron temporalmente las escuelas, pidiendo a los alumnos, estudiantes y profesores que trabajaran en línea, y los empleadores tuvieron que replantearse rápidamente su enfoque del trabajo a distancia. A medida que vamos saliendo poco a poco del confinamiento, tenemos que reflexionar sobre hasta qué punto la digitalización es deseable y apropiada, y cómo podemos mantener la equidad intra e intergeneracional en consonancia con los ODS en el proceso.

El CESE invita a todas las partes interesadas a considerar los efectos de este inesperado «paso adelante digital» en el contexto de las tres dimensiones siguientes de la digitalización: infraestructura básica, empoderamiento y transformación. Para ilustrar esto ponemos el ejemplo de nuestros entornos educativos y laborales, pero recomendamos que se utilice como una herramienta heurística en otras áreas para reflejar estos aspectos con sus respectivos beneficios y riesgos.

3.3.1. Infraestructura digital básica

Si bien damos por sentado que internet proporciona acceso casi universal al conocimiento para muchos de nosotros en Europa, debemos seguir trabajando con el fin de mejorar la calidad, la seguridad, la fiabilidad, la inclusión y la accesibilidad de los servicios en línea. A medida que nos adentramos en una era cada vez más dominada por la IA, resulta fundamental analizar las experiencias y los resultados científicos, sociales y pedagógicos de esta situación inesperada, tomando nota del reciente informe de la UNESCO sobre la IA ([13]). Ya somos conscientes de las importantes desigualdades sociales en este contexto, incluida la falta de dispositivos electrónicos, formación y conectividad.

([8]) Dictamen del CESE: *Producción y consumo sostenibles* (véase la página 51 del presente Diario Oficial).
([9]) Dictamen del CESE: *Configuración del futuro digital de Europa* (DO C 364 de 28.10.2020, p. 101).
([10]) Libro Blanco sobre la Inteligencia Artificial: un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_es.pdf.
([11]) La competitividad en este contexto no debe definirse únicamente por la cantidad, sino también por la calidad, de forma que se alcance un equilibrio entre la prosperidad económica, los aspectos medioambientales y la inclusión social.
([12]) Estos son los ODS más comúnmente referenciados según la séptima revisión anual de presentación de informes y divulgación de datos corporativos ambientales, sociales y de gobernanza del Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible, 2019.
([13]) UNESCO: Dirigir la Inteligencia Artificial y las TIC avanzadas para las sociedades del conocimiento: una perspectiva de los derechos humanos, la apertura, el acceso y las múltiples partes interesadas.

En consonancia con el principio de precaución, los posibles factores negativos podrían incluir el aumento del tiempo de uso de pantallas, la exposición a dispositivos en general, la postura, la radiación, la preocupación por el impacto de la tecnología 5G con respecto a nuestra salud, las «fake news» o noticias falsas, el fraude en internet, el ciberacoso y las cuestiones relativas a la vigilancia, todo lo cual justifica nuevas investigaciones serias.

3.3.2. La digitalización como instrumento de empoderamiento

Entre los argumentos a favor, todos hemos recordado el potencial de la digitalización como instrumento para el empoderamiento en la vida cotidiana. Por ejemplo, la información está fácilmente disponible y esto permite el aprendizaje independiente y permanente y el trabajo flexible. El entorno versátil y rico incluye audio, vídeo, texto, animaciones, entornos de formación virtual, chats en directo, realidad aumentada y realidad virtual en un amplio abanico de materias que se adaptan a nuestro horario y necesidades, tanto si somos alumnos, estudiantes o empleados como si solo pretendemos adquirir nuevos conocimientos o competencias.

Internet también está actuando como catalizador para los movimientos de la sociedad civil y, en particular, ha demostrado su poder a la hora de movilizar a las personas para adoptar medidas políticas o medioambientales como en el movimiento «Fridays for Future», o como se ha visto ilustrado de forma espectacular en las manifestaciones de Hong Kong de los últimos años.

Al mismo tiempo, constatamos que el uso de la digitalización de «alta tecnología» no se traduce necesariamente en una mayor sostenibilidad: por ejemplo, las comunidades indígenas o los colectivos de personas mayores que usan poca tecnología tienden a encontrar soluciones más sostenibles y no digitales.

3.3.3. La digitalización como instrumento de transformación

Las lecciones aprendidas de esta experiencia de «laboratorio global» brindan una gran oportunidad para extraer conclusiones sobre la forma en que afectará esto a los desarrollos futuros, como la combinación ideal de educación a distancia personalizada y educación presencial. Las instituciones más reconocidas a nivel mundial ya están ofreciendo cursos masivos abiertos en línea (MOOC, por sus siglas en inglés) a través de colaboraciones como Coursera, que ponen al alcance de todos algunos de los beneficios de las mejores universidades.

Las implicaciones medioambientales y sociales son sorprendentes. Se han realizado muchos menos viajes de negocios, lo que ha dado lugar a una reducción de la contaminación atmosférica y medioambiental en general, menos ruido, una disminución del estrés humano, y es probable que algunos de estos nuevos patrones se mantengan incluso después de la recuperación. Para muchas personas esto ha supuesto la ocasión de pasar más tiempo en casa o con la familia, y una mayor atención a los proveedores de ámbito local, como tiendas de productos de granja, aunque claramente para otras personas también ha generado grandes dificultades.

En términos de infraestructuras, esta es una oportunidad perfecta para plantear y analizar cuestiones relacionadas con la inversión en la comunidad y la eficiencia.

3.4. *ODS 8: Trabajo decente y economía del bienestar*

La digitalización presenta un gran potencial para la economía del bienestar. Sin embargo los beneficios se distribuyen de manera desigual, con el riesgo de que una parte cada vez mayor del capital y los activos se acumule en manos de unos pocos actores. La mayoría de las plataformas digitales y las empresas de software se encuentran en Estados Unidos y Asia ([14]). Las pymes europeas dependen de sus servicios y con Fulfilment By Amazon, por ejemplo, pierden una parte de sus ventas debido al pago de cánones. Para contrarrestar esta tendencia a la formación de oligopolios, debemos construir una economía del bienestar inclusiva en Europa. El CESE apoya el desarrollo de una **política fiscal** para garantizar que las empresas digitales paguen su parte equitativa de los impuestos ([15]).

3.4.1. La digitalización y sus efectos en el empleo

La digitalización en el entorno de trabajo ofrece numerosas oportunidades para una racionalización deseable del trabajo ([16]), por ejemplo, mediante el uso de «cobots» ([17]); sin embargo también conlleva ciertos riesgos, a menos que la integremos firmemente en nuestros valores sociales y principios éticos europeos, utilizando un enfoque basado en el «control humano». Los retos específicos en este contexto son:

([14]) Como Google/Alphabet, Apple, Facebook, Amazon o Microsoft en Estados Unidos y Alibaba o Tencent en China.

([15]) Como el impuesto sobre los servicios digitales introducido en Francia; sin embargo, se percibió que este era discriminatorio para las empresas no pertenecientes a la UE.

([16]) Racionalización debida a la robotización, automatización, IA, mejoras en la eficiencia laboral y cambio sectorial.

([17]) Un cobot es un robot colaborativo capaz de trabajar con personas asumiendo tareas repetitivas, indeseables o peligrosas y creando nuevas tareas que son más gratificantes.

— Un cambio en la **proporción entre puestos de trabajo e ingresos** en los nuevos segmentos de negocio, en los que las empresas digitales generan más ventas con menos puestos de trabajo. La mayoría de los estudios científicos asumen que los *efectos netos* de la digitalización en el mercado laboral darán lugar a un aumento del desempleo ([18]) ([19]) ([20]) ([21]) ([22]) ([23]).

— Una precarización de los empleos, en la que es probable que menos personas tengan empleos satisfactorios y bien remunerados, mientras que un número cada vez mayor de personas pueden encontrarse sometidas a condiciones de empleo inestables en la denominada economía de pequeños encargos («gig economy»), caracterizada por la mano de obra a tiempo parcial y los contratos de corta duración o de cero horas ([24]) ([25]) ([26]) ([27]) ([28]).

— Una polarización de los ingresos, a medida que se reduce el porcentaje del producto interior bruto (PIB) atribuido a los salarios, mientras que aumenta el porcentaje de los ingresos por inversiones ([29]) ([30]) ([31]) ([32]). Esta polarización de los ingresos puede debilitar el poder adquisitivo ([33]) ([34]) ([35]).

— Una tendencia hacia la externalización de la mano de obra y el control del trabajo. La mejora percibida en la autonomía al trabajar desde casa no debe producirse en detrimento de los intereses de los empleados (por ejemplo, un lugar de trabajo seguro, condiciones de trabajo estables, derecho a la desconexión y protección de datos en el lugar de trabajo). Por consiguiente, el CESE aboga por una interpretación firme del RGPD de la UE y sugiere crear una ley específica en materia de datos en el lugar de trabajo.

— Un uso específico de la IA para mejorar el funcionamiento del mercado laboral, por ejemplo, anticipando las necesidades en términos de competencias o las repercusiones en los horarios y las condiciones de trabajo, con el fin de lograr una economía del bienestar. (Esto puede incluir consideraciones sobre la introducción de una renta básica, una reducción de las horas en los empleos a tiempo completo, o cotizaciones para los empleos con baja remuneración).

3.4.2. El poder a través de la acumulación de datos

El auge de los «gigantes digitales», con la formación de monopolios y oligopolios, ha distorsionado la competencia. Por otra parte, la concentración de la información y el conocimiento tiene implicaciones para la soberanía política y la autodeterminación personal, ya que una gran parte del tráfico de internet (por ejemplo, los datos personales y relacionados con el mercado, las noticias y los discursos públicos) están en manos de unas pocas compañías de TI globales (no pertenecientes a la UE). El CESE solicita a la Comisión que adapte la legislación actual en materia de competencia y monopolio para regular los mercados de plataformas digitales ([36]). El CESE señala también la importancia de proteger los derechos de los ciudadanos en el contexto del RGPD y considera que se debe someter abiertamente a debate y discusión el aspecto explotador del capitalismo de vigilancia.

([18]) Muro/Maxim/Whiton, Automation and Artificial Intelligence: How machines are affecting people and places, 2019.
([19]) Frey/Osborne, The future of employment: How susceptible are Jobs to Computerisation?, 2013. Los autores no hacen comentarios precisos sobre la rapidez con la que podría desarrollarse este proceso, hablando en cambio, en términos relativamente vagos, de una a dos décadas.
([20]) Ziehran/Gregory/Arntz, The risk of automation for jobs in OECD countries: a comparative analysis, OECD Social, Employment and Migration, 2016.
([21]) Federación Internacional de Robótica: The Impact of Robots on Productivity, Employment and Jobs, 2017.
([22]) Ziehran/Gregory/Arntz: Racing With or Against the Machine?, 2016.
([23]) Foro Económico Mundial: informe sobre el futuro de los empleos, 2018.
([24]) Muntaner, Digital Platforms, Gig Economy, Precarious Employment, and the Invisible Hand of Social Class, 2018.
([25]) Para una tipología de plataformas de trabajo colaborativo, véase: Howcroft/Bergvall-Kåreborn, A Typology of Crowdwork Platforms, 2019.
([26]) Uws et al., Crowd work in Europe: Preliminary results from a survey in the UK, Sweden, Germany, Austria and the Netherlands, 2016.
([27]) Berg, Income security in the on demand economy: Findings and policy lessons from a survey of crowdworkers, 2015.
([28]) Bartmann, The Return of the Servant, 2016.
([29]) Incluidos los valores de los accionistas y los dividendos de las plataformas digitales, las empresas pioneras en IA, robotización, etc.
([30]) Stockhammer, Determinants of the Wage Share, 2017.
([31]) Hudson, The Road to Debt Deflation, Debt Peonage y Neofeudalism, 2017.
([32]) ¿Lange/Santarius, Smart Green World? Making Digitalisation Work for Sustainability, 2020.
([33]) Véase Staab, The consumption dilemma of digital capitalism., 2017.
([34]) Summers, Larry Summers en el Foro Económico del FMI, 2013.
([35]) Teulings/Baldwin, Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures, 2014.
([36]) Por ejemplo, motores de búsqueda o internet de las cosas, plataformas de comercio electrónico y redes sociales.

Además, las plataformas como Amazon actúan cada vez más como participantes del mercado dentro de sus propios mercados, al tiempo que controlan la infraestructura económica (es decir, la plataforma de compras, los canales de distribución y la publicidad) en la que miles de vendedores competidores ofrecen sus productos. Amazon utiliza estos datos de vendedores externos para fabricar sus propios productos, lo que perjudica a sus competidores ([37]). Una revisión de la legislación de la UE en materia de competencia, en la línea por ejemplo de lo que ya ha hecho India en su regulación de la IED ([38]), podría identificar y sancionar dichas prácticas abusivas.

Garantizar la neutralidad de los nuevos mercados de plataformas digitales ([39]) es vital si se quiere garantizar la competencia leal para todos los participantes en el mercado. El CESE sugiere que se establezcan regulaciones de los «monopolios naturales» en la economía digital para garantizar su gobernanza por parte de la sociedad civil o de las autoridades públicas ([40]). Esto incluye la interoperabilidad entre plataformas competidoras para garantizar la competencia dentro del mercado digital, por ejemplo mediante legislación sobre interfaces predefinidas obligatorias para el intercambio de información.

3.4.3. Gobernanza de datos: hacia una política estratégica de gobernanza de datos de la UE

El CESE insta a la Comisión y a los Estados miembros de la UE a que fomenten el software y las aplicaciones de código abierto como herramientas para impulsar modelos de negocio y aplicaciones que permitan un acceso abierto y una distribución justa de los beneficios.

Asimismo, el CESE aboga por un enfoque de «dinero público: datos públicos», que requeriría proyectos de investigación y desarrollo financiados con fondos públicos para permitir que los datos estén disponibles, por ejemplo, con arreglo a licencias Creative Commons o licencias públicas de derechos de autor.

Por otra parte, el CESE sugiere desarrollar una política estratégica de gobernanza de datos de la UE que permitaa lograr un equilibrio entre hacer que los datos sean lo más abiertos posible y garantizar que los agentes económicos públicos y las pymes no pierdan su actividad principal en favor de las grandes empresas de internet y de datos. En el pasado, los meros «datos abiertos» beneficiaban de manera unilateral a las grandes compañías de internet. El CESE solicita el establecimiento de «fondos de datos públicos» que actúen como intermediarios entre los agentes que generan los datos y los que pretenden utilizarlos. Podrían establecerse diferentes fondos de datos para datos relacionados con la movilidad, la ciudad, etc. Se requiere una nueva legislación por la que se creen mandatos públicos para que las organizaciones gubernamentales o de la sociedad civil alojen dichos fondos de datos, incluida la decisión sobre el acceso a los productos y servicios y la distribución de beneficios. Los datos relevantes para los servicios públicos deben establecer un equilibrio entre las innovaciones empresariales, la soberanía pública, los derechos de acceso universal y el bienestar de los ciudadanos. De cara al futuro, es crucial seguir desarrollando tecnologías de cadena de bloques y garantizar la transparencia de los algoritmos.

3.5. *ODS 12: Producción y consumo responsables*

Las aplicaciones digitales ofrecen un gran potencial para promover el **consumo sostenible** ([41]), por lo que el CESE insta a los gobiernos nacionales y locales a que apoyen las plataformas cooperativas de intercambio, así como aquellas plataformas de comercio electrónico que ofrezcan productos sostenibles ([42]). Un nuevo sistema inteligente y sostenible sobre etiquetado sostenible de los alimentos, como ha sugerido recientemente el CESE, facilitaría una **información exhaustiva** sobre los productos ([43]) que promovería las opciones de consumo sostenible y propiciaría dietas más saludables ([44]).

([37]) Feiner, Amazon admite ante el Congreso que utiliza datos «agregados» de terceros vendedores para crear sus propios productos, 2019.

([38]) Reglamento indio sobre la IED, punto 5.2.15.2.4. v: «Una entidad que tenga participación en el capital de la entidad del mercado de comercio electrónico […] no podrá vender sus productos en la plataforma administrada por dicho mercado entidad».

([39]) Especialmente en el ámbito de los bienes públicos (salud, movilidad, ciudad).

([40]) Por ejemplo, un motor de búsqueda público, un servidor en la nube GAIA X o plataformas de redes sociales gobernadas por la sociedad civil.

([41]) Como compartir compras (y experiencias) entre los consumidores, intercambio de productos de segunda mano, formas digitales de «prosumir», plataformas digitales locales para promover las empresas locales y, en su caso, cadenas cortas de suministro.

([42]) Por ejemplo, «La ruche qui dit oui», una plataforma belga con productos orgánicos y de temporada.

([43]) Como información sobre la producción, los efectos medioambientales, la composición, el uso, la reparabilidad y usabilidad de un producto determinado.

([44]) Dictamen del CESE: *Promover una alimentación sana y sostenible en la UE* (DO C 190 de 5.6.2019, p. 9).

Para aumentar la **sostenibilidad de las compras en línea**, el CESE sugiere que la legislación de la UE promueva buenas prácticas con el fin de reducir los paquetes devueltos (por ejemplo, limitando las devoluciones gratuitas) ([45]), prohibir su destrucción, agrupar las entregas y aumentar así las tasa de utilización de los vehículos que las realizan.

El 60 % de todo el tráfico de datos corresponde a la **transmisión de vídeos**. Como ha demostrado la limitación voluntaria durante la COVID-19, las alternativas de baja resolución son ampliamente aceptadas y más sostenibles, por lo que deben fomentarse.

3.5.1. Sustainable ICT

La producción de hardware de TIC debe aplicar normas de economía circular. Los problemas incluyen la explotación minera de las tierras raras y otros materiales, así como la producción de dispositivos, que a menudo implica malas condiciones laborales y ambientales (por ejemplo, en China y otros países del Sur Global).

El CESE solicita más transparencia en las cadenas de producción de TIC. Necesitamos una ampliación de la Directiva de la UE sobre diseño ecológico ([46]) para incluir normas de producción integrales, que incluyan i) materiales sostenibles (recursos reciclados y renovables); ii) diseño de hardware (maximizar la longevidad: los dispositivos deben ser modulares y reparables); iii) actualizaciones de software que duren hasta el final de la vida física de un producto; iv) períodos ampliados de garantía; v) reutilización de dispositivos funcionales y aumento del reciclaje de materiales; vi) normas energéticas ambiciosas, incluida una regulación dinámica de las mejores tecnologías («top-runner»), en la que el producto más eficiente desde el punto de vista energético se convierta en la norma básica; vii) normas de sostenibilidad para el desarrollo de software y aplicaciones, incentivando a los desarrolladores para que diseñen software de forma que el tráfico de datos y la utilización de hardware durante la aplicación sean lo más reducidos posible. El CESE acoge con satisfacción el Manifiesto de Karlskrona sobre Diseño Sostenible e insta a la Comisión a desarrollar criterios exhaustivos para los productos de software sostenible ([47]) ([48]).

3.5.2. Cadenas de productos transparentes

La digitalización debe promover la transparencia y la responsabilidad en las cadenas de productos. El CESE acoge con satisfacción la propuesta del Pacto Verde Europeo reiterada por el Gobierno alemán en su reciente «Agenda de Política Digital para el Medio Ambiente» de establecer un «pasaporte para productos digitales», con información sobre los materiales y las normas en la producción para identificar las deficiencias en la producción sostenible en consonancia con la estrategia europea relativa a la RSE ([49]), incluidas las normas laborales.

3.5.3. Fortalecer las plataformas cooperativas

El CESE insta a la Comisión y a los Estados miembros de la UE a que fomenten el desarrollo de plataformas cooperativas de internet, que actúen como intermediarios neutrales para una mejor distribución de los beneficios entre los productores o proveedores de servicios y que incluyan a los ciudadanos y consumidores en la gobernanza, la toma de decisiones y el reparto de beneficios.

Por ejemplo, la federación de cooperativas CoopCycle proporciona el software de plataforma para cooperativas de entrega por bicicleta en nueve ciudades europeas. La plataforma de alquiler Fairbnb incorpora a las ciudades y las regiones como partes interesadas. Mediante la donación del 50 % de sus ingresos a proyectos comunitarios locales, fomenta un nuevo modelo de turismo europeo que beneficia tanto a los viajeros como a los que los acogen.

El CESE solicita apoyo político para ayudar a que estas plataformas se extiendan por toda Europa. La normativa sobre contratación pública debe adaptarse para garantizar que las autoridades locales puedan darles un trato preferente.

([45]) Debe tenerse en cuenta que, en promedio, uno de cada ocho paquetes comprados en línea se devuelve. https://www.salecycle.com/blog/featured/ecommerce-returns-2018-stats-trends/.

([46]) Directiva 2009/125/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 285 de 31.10.2009, p. 10).

([47]) C. Becker et al. (2015), Sustainability Design and Software: The Karlskrona Manifesto, en la 37 Conferencia Internacional de IEEE/ACM sobre Ingeniería de Software, p. 467-476, doi: 10.1109/ICSE.2015.179.

([48]) Véase también Kern y cols. (2018), Sustainable software products — Towards assessment criteria for resource and energy efficiency, Future Generation Computer Systems, Bd. 86, S. 199-210, doi: 10.1016/j.future.2018.02.044.

([49]) Estrategia renovada de la UE para 2011-14 sobre la responsabilidad social de las empresas, COM/2011/0681.

3.5.4. Publicidad y consumo en línea

Al CESE le preocupa la creciente tendencia de las plataformas de comercio electrónico de fomentar formas de consumo insostenibles. El seguimiento de las decisiones de compra en línea y la personalización de los anuncios fomentan un consumo masivo insostenible. El CESE considera que el RGPD no resuelve de manera adecuada el uso de datos para fines de terceros e insta a la Comisión a mejorar esta legislación sobre la base de los principios de suficiencia de datos (minimización de datos) y acoplamiento de datos.

El CESE también solicita restricciones a la publicidad en línea. En muchos Estados miembros, la publicidad está prohibida en espacios públicos como las escuelas. El CESE apoyaría que existieran espacios libres de publicidad en internet, especialmente en los motores de búsqueda y las redes sociales. El CESE señala que aproximadamente la mitad de todos los ingresos mundiales por publicidad en línea (más de 300 000 millones de dólares al año ([50])) van a parar a dos compañías estadounidenses: Google y Facebook.

El CESE acoge con satisfacción iniciativas como el «asistente para el consumo ecológico», basado en la IA, desarrollado actualmente por el «Einstein Centre Digital Future» y Ecosia.org, cuyo objetivo es impulsar los motores de búsqueda para ayudar a los consumidores a adquirir productos y servicios más sostenibles.

3.6. *ODS 13 Acción por el clima*

3.6.1. Digitalización para la protección del medio ambiente y el cambio climático

El CESE acoge favorablemente las soluciones digitales que permiten la protección medioambiental y la transformación hacia la sostenibilidad en los sectores del transporte, la energía, los edificios, la agricultura y otros. Por ejemplo, un estudio suizo reveló que las TIC podrían ahorrar hasta 6,99 millones de toneladas de CO_2 equivalentes (CO_2e) al año, con una huella de carbono propia de 2,69 millones de toneladas de CO_2e al año ([51]). Otros estudios sugerían potenciales aún mayores ([52]). Sin embargo, el CESE observa que la digitalización general de la economía y la sociedad no ha contribuido hasta la fecha a reducir la demanda de energía ni las emisiones de carbono ([53]). Por lo tanto, aprovechar el potencial de las TIC para contribuir a la protección del clima y el medio ambiente requieren políticas de apoyo, por ejemplo para mitigar los efectos de rebote e inducción.

3.6.2. Consumo energético de las granjas de servidores

La «nube» consiste en centros de datos físicos en los que se requiere una gran cantidad de recursos para su construcción y una gran cantidad de energía para su funcionamiento. El CESE pide a la Comisión que coopere con los Estados miembros de la UE para establecer un inventario de los centros de datos de la UE que abarque la eficiencia energética, el ciclo de vida y los materiales de construcción. Por otra parte, el CESE acogería con agrado legislación de la Comisión relativa a la integración de los centros de datos en viviendas urbanas o zonas comerciales para aprovechar al máximo el calor residual.

El CESE recomienda que se establezca un sistema basado en las mejores tecnologías («top-runner») en el que los centros de datos más eficientes de datos de mayor eficiencia energética se conviertan en la norma. El CESE acogería con satisfacción un acuerdo común entre los Estados miembros que estableciera un mandato para la construcción de nuevos centros de datos con energía 100 % renovable.

El CESE recomienda el uso de la IA para apoyar la protección pública del clima y la transición energética.

— Como se sugiere en el Libro Blanco sobre la Inteligencia Artificial, la Comisión debería proponer medidas respecto al modo en que los Estados miembros pueden promover soluciones sostenibles de IA.

— Los vehículos autónomos dirigidos por IA podrían reducir las emisiones de gases de efecto invernadero para el transporte urbano mediante la optimización del tráfico, algoritmos de conducción ecológica o servicios de transporte compartido con flotas de vehículos autónomos totalmente eléctricos.

— La IA puede mejorar la previsibilidad de la demanda y la oferta de energías renovables en una red distribuida, o mejorar el almacenamiento de energía, la eficiencia y la gestión de la carga.

([50]) Emarketer.com
([51]) Hilty & Bieser (2017): Opportunities and risks of digitalisation for climate protection in Switzerland.
([52]) Por ejemplo, GESI/Accenture (2015): SMARTer2030. ICT Solutions for 21st Century Challenges.
([53]) ¿Lange/Santarius, Smart Green World? Making Digitalization Work for Sustainability; Lange, Pohl & Santarius (2020): Digitalization and Energy Consumption. Does ICT Reduce Energy Demand?

3.7. *Ciudades inteligentes y otros ejemplos*

El CESE acoge favorablemente las aplicaciones tecnológicas basadas en la nube de ciudades inteligentes que gestionan los datos en tiempo real para permitir decisiones más adecuadas, como una racionalización de la recogida de basuras, una reducción de la congestión del tráfico, una mejor calidad del aire y una mejor distribución de la energía (con sistemas de energía 100 % renovable y una gestión de redes con suministro y demanda de electricidad fluctuantes).

3.7.1. Un aspecto clave es la movilidad, incluido el concepto dela **movilidad como servicio (MaaS**, por sus siglas en inglés), que cataliza un mejor uso del espacio público, los datos y la infraestructura para reducir las emisiones de carbono mediante la integración del transporte público y privado. El transporte multimodal, incluido el uso compartido de bicicletas, automóviles, transporte público, taxi y otros medios, puede hacer que el transporte público y compartido sea mucho más atractivo, además de reducir la dependencia de los automóviles. Tres ejemplos destacados de los Estados miembros son:

— **Ámsterdam** comparte datos de tráfico con las partes interesadas para permitir el desarrollo de aplicaciones de cartografía integradas con el transporte público.

— La famosa línea 9 del metro de **Barcelona** circulará a lo largo de 47,8 km, con trenes sin conductor, hasta el aeropuerto y las estaciones de tren.

— El innovador sistema de bicicletas inteligentes de **Copenhague** se utiliza para controlar y gestionar la calidad del aire y la congestión del tráfico.

3.7.2. El CESE acoge favorablemente las políticas inteligentes y sostenibles de Barcelona, así como proyectos de ciudades inteligentes de la UE tales como:

— el proyecto **REMOURBAN** ([54]), que pondrá a prueba una serie de innovaciones técnicas y modelos de negocio para la renovación de las ciudades, con la participación de Valladolid (España) y, posiblemente, de Seraing (Bélgica) y Miskolc (Hungría);

— ciudades turísticas como Valencia (España), Dresde (Alemania) y Antalya (Turquía), que son los «faros» del proyecto europeo de ciudades inteligentes **MAtchUP** ([55]).

3.7.3. El **turismo sostenible** es clave para la recuperación tras la COVID. Deberíamos basarnos en los recientes dictámenes del CESE al respecto ([56]). En particular, debemos fomentar medios de transporte no contaminantes, como las bicicletas y el transporte colectivo, desarrollar motores aeronáuticos que consuman cada vez menos combustible y promover la renovación de las instalaciones de alojamiento con la **certificación de le etiqueta ecológica.**

3.7.4. El CESE acoge con agrado los enfoques sostenibles en la **digitalización de la agricultura** y se remite al Dictamen actual del CESE sobre la Estrategia «de la granja a la mesa» de la Comisión ([57]). La aspiración del Comité es asegurarse de que las explotaciones más pequeñas y las medianas también se benefician de las soluciones digitales para la necesaria transición agroecológica si lo desean, siempre que estas soluciones no solo sean asumibles desde el punto de vista financiero, sino que permanezcan bajo el control de las propias explotaciones. Hay abundantes aplicaciones tecnológicas innovadoras, muchas de las cuales son claramente beneficiosas a medida que la sociedad avanza hacia una producción de alimentos más sostenible (por ejemplo, drones para el seguimiento de cultivos y ganado, robots para la siembra, la escardadura, la recolección o el ordeño, o la perspectiva de las «granjas verticales» en las ciudades, con un consumo mucho menor de agua y un suministro local). En este contexto, fomentamos la copropiedad, los sistemas de datos compartidos ([58]) y otros modelos innovadores.

La gestión de la revolución digital en la agricultura plantea retos complejos, y destacamos la importancia de iniciativas como FAIRshare ([59]) para promover el uso de herramientas digitales con el fin de optimizar las prácticas agrícolas. En este contexto es especialmente importante desarrollar competencias y confianza, al tiempo que se aborda la especial brecha digital rural.

([54]) http://www.remourban.eu/
([55]) https://www.matchup-project.eu/
([56]) Dictámenes del CESE: *Comercio internacional y turismo — Agenda mundial sobre desarrollo sostenible* (DO C 14 de 15.1.2020, p. 40), *El turismo y el transporte en 2020 y en adelante* (véase la página 219 del presente Diario Oficial).
([57]) Dictamen del CESE sobre el tema *De la granja a la mesa: una estrategia alimentaria sostenible*, 2020 (véase la página 268 del presente Diario Oficial).
([58]) Como Joindata, una plataforma de datos independiente para agricultores (join-data.nl).
([59]) https://www.h2020fa.irshare.eu/

3.7.5. La **sanidad electrónica** es fundamental para la toma de decisiones informadas y basadas en datos contrastados, la transparencia de los procesos asistenciales, la reducción de errores, la mejora de la precisión diagnóstica y la rentabilidad, así como la reducción de los tiempos de espera y de los residuos. Las respuestas de distanciamiento social y cuarentena a la pandemia han dado lugar a una concienciación mucho más amplia respecto al potencial de la sanidad electrónica.

Bruselas, 17 de septiembre de 2020.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Cadenas de suministro sostenibles y trabajo digno en el comercio internacional»

(Dictamen exploratorio)

(2020/C 429/25)

Ponente: **Tanja BUZEK (DE-II)**

Consulta	Presidencia alemana de la UE, 18.2.2020
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 1, del Reglamento interno
	Dictamen exploratorio
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	24.7.2020
Aprobado en el pleno	18.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación	216/2/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 Las cadenas mundiales de suministro son fundamentales en las actividades económicas de todo el mundo y en el comercio mundial, dado que las empresas operan cada vez más a través de las fronteras. Las empresas multinacionales son sus principales impulsoras y las pequeñas y medianas empresas (pymes) constituyen una parte importante de ellas. Son «complejas, diversas y fragmentadas», con todas las oportunidades y riesgos que ello conlleva. El crecimiento económico, la creación de empleo y el espíritu emprendedor también se ven cuestionados por la evidencia de las consecuencias negativas para las condiciones de trabajo y la sostenibilidad en algunas cadenas de suministro ([1]).

1.2 La crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto una preocupante fragilidad y la existencia de riesgos importantes relacionados con unas cadenas de suministro muy fragmentadas y no diversificadas. La crisis expuso la vulnerabilidad de los trabajadores, poniendo de relieve las violaciones de los derechos humanos y las repercusiones adversas en materia social, de salud y de seguridad de las operaciones comerciales en las cadenas de suministro actuales en todo el mundo.

1.3 La pandemia de COVID-19 nos enseña que las cadenas mundiales de suministro deben ser más resilientes, diversificadas y responsables. El comercio tendrá que desempeñar un papel fundamental para fomentar una recuperación económica sostenible que permita a las empresas reconstruir y reorganizar sus cadenas de valor interrumpidas. Sin embargo, es necesario contar con instrumentos más sólidos para cumplir un programa de negocios, comercio e inversiones que sea social y medioambientalmente respetuoso.

1.4 El CESE pide a la UE que recopile más datos sobre las cadenas de suministro vulnerables, en particular con respecto a los riesgos de perturbaciones de las actividades económicas y la detección de violaciones de los derechos humanos. Asimismo, destaca la urgencia de evaluar a nivel mundial la forma en que las normas internacionales del trabajo abordan los déficits de trabajo digno en las cadenas mundiales de suministro y colmar las lagunas de gobernanza detectadas.

1.5 Una segunda lección es la inversión «política» y «genuina» en la sostenibilidad. Es necesario adoptar medidas ambiciosas para garantizar que las cadenas de mundiales de suministro contribuyan a un modelo económico y social más justo, basado en la sostenibilidad y el trabajo digno. Tales medidas deben ser coherentes con los principios internacionales y europeos, en particular el Acuerdo de París, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Pacto Verde Europeo y el pilar europeo de derechos sociales. Deben constituir elementos fundamentales de las respuestas mundiales, europeas y nacionales a la crisis de la COVID-19.

([1]) OIT, *El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, Informe IV, 2016.

1.6 La Agenda 2030 de las Naciones Unidas reconoce que el comercio es un motor de crecimiento económico inclusivo y reducción de la pobreza y, además, contribuye a la promoción del desarrollo sostenible. Sin embargo, las limitaciones al comercio mundial y a la inversión en las cadenas mundiales de suministro debidas a la crisis de la COVID-19, así como el descenso del ritmo de reducción de la pobreza que ya se observaba antes de la crisis, hacen urgentemente necesario intensificar las reformas, aumentar las inversiones, promover el comercio sostenible y las cadenas mundiales de suministro y avanzar en la integración los países en desarrollo en una economía mundial abierta, en aras de un crecimiento inclusivo y sostenible.

1.7 Los derechos humanos, la sostenibilidad y la responsabilidad social de las empresas (RSE) han adquirido una importancia creciente para la comunidad empresarial. Muchas empresas aplican activamente los Principios Rectores de las Naciones Unidas (PRNU) y otros instrumentos pertinentes apoyados por los gobiernos, en particular las Directrices de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para las empresas multinacionales y la Declaración sobre las Empresas Multinacionales de la OIT. Estas medidas voluntarias han dado lugar a un cierto cambio de comportamiento positivo a favor del respeto de los derechos humanos en las actividades empresariales, pero es necesario tomar medidas para mejorarlas.

1.8 Resulta fundamental que la Unión Europea y sus Estados miembros actúen de manera coherente a nivel nacional, europeo e internacional, coordinando las iniciativas y colmando las lagunas detectadas. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) pide a la Comisión Europea (CE) que elabore un plan de acción europeo sobre los derechos humanos, el trabajo digno y la sostenibilidad en las cadenas mundiales de suministro, de acuerdo con el Parlamento Europeo (PE) y el Consejo, y basándose en el diálogo social y en un enfoque de múltiples partes interesadas.

1.9 Dicho plan debe ser ambicioso, amplio y transversal para responder eficazmente a las realidades de las cadenas mundiales de suministro. Sus principales objetivos deberían ser promover una conducta empresarial responsable, garantizar el respeto de los derechos humanos y los objetivos sociales y medioambientales de la UE en las actividades empresariales y sus cadenas de suministro, apoyar a las empresas y a las pymes en la adopción de un enfoque de conducta empresarial responsable y garantizar condiciones de competencia equitativas para las empresas.

1.10 Como marco general para las iniciativas tanto políticas como legislativas, debería reconocer las funciones esenciales, diferentes y complementarias de los diferentes actores en este ámbito; en particular las instituciones europeas, los Estados miembros, los organismos internacionales, las empresas, los interlocutores sociales y las partes interesadas.

1.11 Los planes de acción nacionales deberían aplicar sus objetivos y estar obligados a cumplir las normas mínimas de aplicación de los PRNU.

1.12 Lograr progresos multilaterales comienza a veces con una ambiciosa acción unilateral. El CESE considera que la UE está en una posición privilegiada para asumir el liderazgo en la diligencia debida, en particular con vistas al liderazgo mundial de las empresas europeas. Al hacer un llamamiento a la UE y a sus Estados miembros para que garanticen instrumentos internacionales más eficaces y vinculantes, reafirma su apoyo a un tratado vinculante de las Naciones Unidas sobre la empresa y los derechos humanos ([2]) y pide que se establezca un convenio de la OIT sobre el trabajo digno en las cadenas de suministro ([3]).

1.13 El CESE elogia a la CE por haber seguido su llamamiento para que la legislación de la UE ([4]) sobre la diligencia debida esté en la vanguardia del plan de acción. A fin de crear condiciones de competencia equitativas para las empresas europeas, una iniciativa legislativa intersectorial vinculante sobre la diligencia debida en materia de derechos humanos y la conducta empresarial responsable debería abarcar todas las empresas establecidas o activas en la UE, así como el sector público, y responder a las necesidades y limitaciones específicas de las pymes.

1.14 Será esencial exigir a las empresas que establezcan mecanismos eficaces de diligencia debida como enfoque preventivo, pero también que garanticen recursos eficaces y el acceso a la justicia y que prevean la aplicación efectiva de la ley, incluido mediante la supervisión, los controles y las sanciones públicas. Sus características específicas, incluida la responsabilidad de las empresas, irán seguidas de un dictamen específico del CESE ([5]).

([2]) DO C 97 de 24.3.2020, p. 9.
([3]) DO C 303 de 19.8.2016, p. 17.
([4]) DO C 47 de 11.2.2020, p. 38.
([5]) Dictamen del CESE sobre el tema *Diligencia debida obligatoria* (Dictamen exploratorio — Consejo/PE) (INT/911, septiembre de 2020) (véase la página 136 del presente Diario Oficial).

1.15 Los trabajadores y los sindicatos deben ser parte de la solución. La diligencia debida debería abarcar explícitamente los derechos de los sindicatos y los trabajadores, en particular el derecho a la negociación colectiva y a la acción colectiva, a unas condiciones de trabajo y una remuneración justas, a la información y la consulta, y a la salud y la seguridad en el lugar de trabajo. Estos derechos humanos clave son una parte esencial del trabajo digno.

1.16 El diálogo social intersectorial y sectorial europeo y el diálogo social nacional deberían contribuir a su aplicación, incluyendo iniciativas y proyectos comunes, directrices, desarrollo de capacidades, acuerdos y apoyo a las empresas para que asuman sus obligaciones de diligencia debida y a los sindicatos para que participen en debates y negociaciones con la dirección.

1.17 Para cumplir su enfoque amplio y coherente, el plan de acción también debería enmarcar una revisión ambiciosa de la Directiva sobre la presentación de información no financiera para incluir a todas las empresas, respondiendo a las necesidades y limitaciones específicas de las pymes y a indicadores y objetivos clave de rendimiento específicos. Medidas legislativas sobre las obligaciones de los consejos de administración a nivel de la UE para actuar en interés de todas las partes interesadas y para que las actividades de las empresas contribuyan al logro de los objetivos sociales y medioambientales.

1.18 En el marco del nuevo instrumento de recuperación Next Generation EU y de otros fondos de la UE, el CESE sugiere que las condiciones específicas y los incentivos se vinculen al respeto de los derechos humanos, al trabajo digno y a los objetivos de sostenibilidad en las actividades y cadenas de suministro de las empresas.

1.19 Los Estados miembros deberían garantizar la plena aplicación y el cumplimiento de la cláusula social de las Directivas sobre contratación pública. Las nuevas propuestas de la CE deberían garantizar que los procedimientos de contratación pública apoyen y promuevan la diligencia debida en materia de derechos humanos y la conducta empresarial responsable en sus operaciones empresariales y en sus cadenas de suministro, incluido el trabajo digno.

1.20 El plan de acción también debería comprender medidas no legislativas, incluidas iniciativas para sensibilizar a los consumidores, los inversores y otras partes interesadas, e incentivos a las empresas responsables, que vayan más allá de las obligaciones jurídicas y del apoyo específico a las pymes para introducir políticas de diligencia debida.

1.21 Los elementos comerciales de los objetivos del plan de acción deberían reflejarse en el nuevo examen de la estrategia comercial de la UE. El comercio y los acuerdos internacionales de inversión pueden impulsar y garantizar una aplicación más uniforme de las normas por parte tanto de los inversores como de los gobiernos. Se debería exigir a los inversores extranjeros que cumplan la diligencia debida antes de que puedan beneficiarse de un acuerdo internacional de inversión. Los acuerdos de libre comercio (ALC) deben promover las mejores prácticas sobre cómo incluir criterios medioambientales y sociales en la contratación pública, y de ninguna manera limitar su aplicación.

1.22 El nuevo alto responsable de la aplicación de la política comercial debe tener instrumentos más sólidos para hacer cumplir los compromisos de comercio y desarrollo sostenible. Un grupo de expertos renovado debería poder poner en marcha un mecanismo de solución de controversias entre Estados, con la posibilidad de imponer sanciones financieras o de otro tipo y de ofrecer compensaciones a la parte agraviada ([6]). Una secretaría laboral independiente y un mecanismo de reclamación colectiva deberían complementar la aplicación de los capítulos de comercio y desarrollo sostenible ([7]). Debería reforzarse considerablemente el impacto de las recomendaciones de los Grupos Consultivos Internos (GCI) en la investigación del incumplimiento de los compromisos de comercio y desarrollo sostenible. Los nuevos enfoques de las controversias laborales deberían examinar las medidas correctivas contra las empresas que incumplan las normas y, además, estudiar un sistema inspirado en las medidas *antidumping* de la UE para abarcar el *dumping* social.

1.23 La capacidad de influencia para asegurar las ratificaciones de la OIT sigue siendo mayor durante las negociaciones del acuerdo y antes de su conclusión; por lo tanto, debería materializarse en el acuerdo firmado. La cláusula de «elementos esenciales» debería ampliarse para abarcar los convenios fundamentales y actualizados de la OIT ratificados por todos los

([6]) Véase la nota 3 a pie de página.
([7]) DO C 227 de 28.6.2018, p. 27.

Estados miembros de la UE, y la OIT debería participar en la supervisión de la aplicación de sus convenios en los ALC ([8]). El CESE sugiere que se vinculen las reducciones arancelarias a la aplicación efectiva de las disposiciones de comercio y desarrollo sostenible.

2. **Consideraciones generales**

2.1 En este Dictamen exploratorio, la Presidencia alemana de la UE pidió al CESE que presentara una serie de iniciativas para mejorar la sostenibilidad y garantizar el respeto de los derechos humanos y el trabajo digno en las cadenas mundiales de suministro. La Presidencia proporcionó una lista detallada de preguntas en las líneas siguientes:

— cómo enmarcar y aplicar un plan de acción europeo para lograr una estrategia amplia y ambiciosa en materia de trabajo digno en las cadenas mundiales de suministro, explorando en particular el papel del diálogo social y la sociedad civil y el apoyo a estos;

— cuáles deberían ser las características fundamentales de un Reglamento europeo de diligencia debida, y cómo fortalecer el acceso a medidas correctivas para las violaciones de los derechos humanos en las cadenas mundiales de suministro;

— cómo crear condiciones equitativas para las empresas europeas, teniendo en cuenta sus retos y beneficios, y cómo contribuir a la resiliencia de las cadenas mundiales de suministro a crisis como la pandemia de COVID-19;

— cómo contribuir a la aplicación común de los ODS y los PRNU, incluido mediante normas mínimas en los planes de acción nacionales de los Estados miembros;

— cómo fortalecer la promoción del trabajo digno en las cadenas de suministro sostenibles en la política comercial, explorando en particular una mejor aplicación de los capítulos sobre sostenibilidad en los acuerdos de libre comercio (ALC).

2.2 El CESE ya ha hecho varias contribuciones relevantes. En 2016, se pidió a la CE que adoptara «una estrategia global y ambiciosa con el fin de fomentar el trabajo digno mediante el conjunto de sus políticas internas (acceso a la contratación pública de la UE, etiquetado, etc.) y externas (comercio, desarrollo, política de vecindad, etc.) en las cadenas mundiales de suministro». Recomendó «incluir medidas legislativas y no legislativas, buenas prácticas, incentivos económicos, acceso a la formación y desarrollo de capacidades para el diálogo social y los sindicatos» ([9]).

2.3 En 2018, el CESE instó a la CE «a que sea más ambiciosa en su planteamiento, en particular con respecto al refuerzo de la aplicación efectiva de los compromisos en los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible» ([10]) y subrayó la urgencia de ratificar los convenios fundamentales de la OIT antes de la conclusión de un acuerdo comercial. En cuanto al fortalecimiento de las disposiciones laborales, recomendó que se investigara en particular la posibilidad de establecer una secretaría laboral independiente y un mecanismo de reclamación colectiva.

2.4 En 2019, el CESE pidió a las instituciones europeas que apoyaran el proceso del tratado vinculante de las Naciones Unidas y participaran en las negociaciones, y se mostró de acuerdo con el contenido necesario de un tratado vinculante ([11]).

2.5 La Comisión de Asuntos Jurídicos del PE ha solicitado recientemente al CESE un Dictamen sobre *diligencia debida y responsabilidad de las empresas* ([12]). En varias resoluciones del Parlamento Europeo se ha pedido una legislación vinculante sobre la diligencia debida y otras iniciativas para garantizar el respeto de los derechos humanos en las operaciones comerciales y en las cadenas mundiales de suministro.

2.6 El Consejo de la UE ha subrayado la importancia del acceso efectivo a la justicia para las víctimas de abusos de los derechos humanos en la aplicación de la diligencia debida, reconociendo que el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas es indispensable para el desarrollo sostenible y el logro de los objetivos de desarrollo sostenible ([13]). Concluyó que «las actividades empresariales responsables podrán finalmente crear una ventaja competitiva» ([14]).

([8]) Dictamen del CESE sobre la *Aplicación de los Acuerdos de Libre Comercio, 1 de enero de 2018 — 31 de diciembre de 2018* (REX/525, julio de 2020) (DO C 364 de 28.10.2020, p. 160).
([9]) Véase la nota 3 a pie de página.
([10]) Véase la nota 7 a pie de página.
([11]) Véase la nota 2 a pie de página.
([12]) Véase la nota 5 a pie de página.
([13]) Conclusiones del Consejo (10254/16) de 20 de junio de 2016 sobre las empresas y los derechos humanos.
([14]) Conclusiones del Consejo (8833/16) de 12 de mayo de 2016 sobre la UE y las cadenas de valor mundiales responsables.

2.7 Tras la presentación del estudio por la Dirección General de Justicia y Consumidores (DG JUST), en abril de 2020, el comisario europeo Didier Reynders se comprometió a presentar una iniciativa jurídica intersectorial vinculante sobre la diligencia debida en materia de derechos humanos y la conducta empresarial responsable que abarcara las cadenas de suministro de las empresas, incluida la responsabilidad y las sanciones, y se basara en una definición amplia de los derechos humanos que incluyera también los derechos de los trabajadores y los sindicatos ([15]).

3. **Cadenas mundiales de suministro: el *statu quo* y las repercusiones de la crisis de COVID19**

3.1 Las operaciones en las cadenas mundiales de suministro desempeñan un papel fundamental en las actividades económicas de todo el mundo y en el comercio mundial. Las empresas multinacionales y sus cadenas de suministro emplean a cientos de millones de trabajadores y estas redes constituyen el 80 % del comercio mundial ([16]). Según los datos de la OIT para 2013, 453 millones o más de una quinta parte de los puestos de trabajo estaban vinculados a las cadenas mundiales de suministro, lo que supone un aumento del 53 % con respecto a la década anterior ([17]). La tecnología digital, la gobernanza medioambiental y social y las tendencias de la sostenibilidad tendrán efectos polifacéticos en la «década de transformación» que se avecina para la producción internacional ([18]).

3.2 «El comercio internacional es un motor de crecimiento económico inclusivo y reducción de la pobreza y, además, contribuye a la promoción del desarrollo sostenible» ([19]). Ante las limitaciones al comercio mundial y a la inversión en las cadenas mundiales de suministro debidas a la crisis de la COVID-19, así como el descenso del ritmo de reducción de la pobreza que ya se observaba antes de la crisis, es urgentemente necesario intensificar las reformas, aumentar las inversiones, así como promover el comercio y las cadenas mundiales de suministro sostenibles. Las organizaciones y agencias internacionales refuerzan las pruebas sobre los factores clave de la reducción de la pobreza. Los bancos de desarrollo han hecho hincapié en el papel crucial que desempeña el comercio y en que el avance en la integración de los países en desarrollo en una economía mundial abierta será decisivo para lograr el objetivo de eliminar la pobreza extrema para 2030. Por ejemplo, el desarrollo de los mercados rurales y su integración equitativa en los mercados mundiales pueden convertirse en una fuente de ingresos cada vez más importante para las personas pobres de zonas rurales. También hay pruebas de que el empleo digno y productivo, las empresas sostenibles y la transformación económica son esenciales para la reducción de la pobreza.

3.3 Las cadenas mundiales de suministro son «complejas, diversas y fragmentadas», y algunas empresas multinacionales tienen más de 100 000 proveedores directos. Conllevan oportunidades y riesgos. Han contribuido al crecimiento económico, a la creación de empleo y al espíritu emprendedor y pueden contribuir a la transición de la economía informal a la formal ([20]), lo que es favorable para los países en desarrollo. Con el aumento del comercio y las inversiones mundiales que se producen a través de cadenas mundiales de suministro, así como con la subcontratación y la coordinación transfronteriza de la producción mundial por parte de las empresas líderes, las operaciones comerciales tienen importantes repercusiones sociales ([21]).

3.4 La duración de las cadenas de suministro y la duración de la relación con los proveedores son opciones comerciales multifacéticas, basadas en las relaciones comerciales más interesantes, la proximidad a los mercados de consumo, la logística, las competencias, etc. Sin embargo, la subcontratación sistemática es también un subproducto de la competencia y de los motores económicos en un modelo de negocio en el que las cadenas mundiales de suministro se organizan con demasiada frecuencia en torno al coste más barato. Además, esta búsqueda de la eficiencia en los costes laborales por parte de las empresas no se traduce necesariamente en beneficios para las economías, los trabajadores, las partes interesadas y la sociedad en general.

3.5 El marco actual de las actividades empresariales y los derechos humanos está constituido en su mayor parte por instrumentos no vinculantes. Las violaciones de los derechos humanos, incluidos los derechos de los trabajadores y los sindicatos, siguen presentes en las operaciones de las empresas, incluidas las multinacionales y sus cadenas de suministro y subcontratación. Además, es difícil rastrear sus efectos negativos. En la legislación de la Unión Europea ya existen marcos específicos de responsabilidad en las cadenas de subcontratación, los cuales ya se han introducido, por ejemplo, en la contratación pública, el desplazamiento de trabajadores y la legislación sobre migración.

3.6 La crisis de la COVID ha puesto de manifiesto una preocupante fragilidad y la existencia de importantes riesgos relacionados con cadenas de suministro muy fragmentadas y no diversificadas, y ha expuesto la vulnerabilidad de los trabajadores que las mantienen en funcionamiento. Las perturbaciones a gran escala pusieron de manifiesto la necesidad de

---

([15]) *Discurso del Comisario Reynders* en el seminario web sobre diligencia debida organizado por el Grupo de Trabajo sobre Conducta Empresarial Responsable del Parlamento Europeo el 29 de abril de 2020.
([16]) UNCTAD, Informe sobre las Inversiones en el Mundo (2013).
([17]) Informe de la OIT *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo* (PSEM) en 2015.
([18]) UNCTAD, Informe sobre las Inversiones en el Mundo (2020).
([19]) Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, punto 68.
([20]) Véase la nota 1 a pie de página.
([21]) Véase la nota 3 a pie de página.

reforzar la fiabilidad y la capacidad de recuperación de las cadenas de suministro muy fragmentadas, en particular en regiones y sectores clave, tanto dentro del mercado interior de la UE como con los gobiernos de terceros países.

3.7 El CESE sugiere que se recopilen o traten más datos sobre las cadenas de suministro vulnerables, en lo que respecta tanto a los riesgos de perturbación de las actividades económicas como a la detección de las violaciones de los derechos humanos. El informe anual sobre la aplicación de los ALC podría servir de plataforma para la información periódica.

3.8 El secretario general de las Naciones Unidas, António Guterres, se refirió a la pandemia de COVID-19 como una emergencia de salud pública, que se está convirtiendo en una crisis económica y social y «una crisis humana que se está convirtiendo rápidamente en una crisis de derechos humanos» ([22]). La sociedad civil ha expuesto el fracaso de muchos gobiernos en la protección de sus ciudadanos y de muchas empresas en el respeto de los derechos humanos de acuerdo con los PRNU. Los trabajadores se ven obligados rutinariamente a trabajar sin el equipo adecuado para protegerse de contraer la enfermedad, se les niega la baja por enfermedad remunerada cuando se enferman o necesitan aislarse y son despedidos sin previo aviso ni compensación ([23]). Entre otras cosas, se han puesto de relieve los riesgos en relación con la presencia de trabajo forzoso en las empresas que participan en las cadenas de suministro para la producción de guantes y otros equipos de protección personal adquiridos en Europa y en los Estados Unidos ([24]).

3.9 El Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos ha reconocido en una importante declaración la necesidad de tomar un «camino sostenible centrado en las personas» en la lucha contra la COVID-19. «No deben dar lugar a normas menos estrictas, ni siquiera deben ser utilizadas como pretexto por los gobiernos y las empresas para eludir los compromisos internacionales en materia de derechos humanos». Realizar progresos reales en la aplicación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo «nos preparará mejor para la próxima crisis, sobre todo al dirigir nuestra atención colectiva a la crisis climática y a otros problemas de derechos humanos derivados de las injusticias y las crecientes desigualdades» ([25]).

3.10 El CESE ha pedido que se reactiven los flujos comerciales para basarlos en un compromiso firme con las normas sociales y laborales, así como su aplicación efectiva. La interrupción de los procesos de suministro y producción ha demostrado la importancia de contar con medidas de salud y seguridad en el trabajo y de hacer que se cumplan de manera efectiva, así como de mantener a los trabajadores seguros y saludables para suministrar bienes y servicios en todo el mundo. La ratificación, la aplicación y el cumplimiento de los convenios fundamentales de la OIT sobre la libertad de asociación y la negociación colectiva son fundamentales para garantizar condiciones de trabajo seguras y dignas, junto con todos los convenios fundamentales y actualizados de la OIT ([26]).

4. **Punto de partida: principales instrumentos y definiciones internacionales existentes**

4.1 Existen varios instrumentos internacionales que se ocupan de las cadenas transnacionales de suministro. En ellos se definen la conducta empresarial responsable, los mecanismos de diligencia debida y las obligaciones de las empresas con respecto a sus cadenas de suministro, así como las funciones, obligaciones y compromisos de los Estados para garantizar el respeto de los derechos humanos, incluidos la prevención, los controles, las medidas correctivas y las sanciones eficaces.

4.2 **Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** constituyen el núcleo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. La organización de las cadenas mundiales de suministro y el papel del sector privado son fundamentales para promover y alcanzar sus metas y objetivos, incluidos «el crecimiento económico sostenible y el empleo productivo (Objetivo 8), la creación de industrias inclusivas y sostenibles (Objetivo 9), la reducción de las desigualdades (Objetivo 10), la garantía de la producción y el consumo sostenibles (Objetivo 12) y el fortalecimiento de las alianzas para el desarrollo sostenible (Objetivo 17)». Los ODS 9 y 12 se centran específicamente en las cadenas de suministro, mientras que el ODS 17 se refiere al comportamiento de las empresas.

4.3 En los **PRNU** de 2011 se destaca el deber del Estado de «proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o su jurisdicción» y «enunciar claramente que se espera de todas las empresas domiciliadas en su territorio y/o jurisdicción que respeten los derechos humanos en todas sus actividades». La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos les exige que «eviten que sus propias actividades provoquen o contribuyan a provocar

([22]) António Guterres, *La COVID-19 y los derechos humanos: todos estamos juntos en esto*, abril de 2020.
([23]) *What are the avenues for corporate liability for COVID-19-related human rights abuses? (¿Cuáles son las vías de responsabilidad de las empresas por los abusos de los derechos humanos relacionados con la COVID-19?)*, Centro de Recursos de Empresas y Derechos Humanos, 16 de junio 2020.
([24]) Malaysia medical glove manufacturers see surge in orders due to covid-19 amid forced labour concerns (Los fabricantes de guantes médicos de Malasia ven un aumento en los pedidos debido a la COVID-19 en medio de las preocupaciones por los trabajos forzados), Centro de Recursos de Empresas y Derechos Humanos.
([25]) Declaración del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, *Asegurarse de que las empresas respeten los derechos humanos durante la crisis de COVID-19 y después: la relevancia de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos*).
([26]) Véase la nota 8 a pie de página.

consecuencias negativas sobre los derechos humanos» y que «traten de prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionados con operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales, incluso cuando no hayan contribuido a generarlos». «Las empresas deben contar con políticas y procedimientos», en particular «un proceso de diligencia debida en materia de derechos humanos para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas de cómo abordan su impacto sobre los derechos humanos», así como participar activamente en «procesos que permitan reparar todas las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que hayan provocado o contribuido a provocar». Según los comentarios contenidos en los PRNU en relación con las consecuencias negativas que la empresa no ha provocado ni ha contribuido a provocar, pero que guardan relación directa con operaciones, productos o servicios prestados por una relación comercial suya, «la responsabilidad de respetar los derechos humanos no exige que la empresa misma deba reparar los daños, aunque puede desempeñar un papel en el proceso de reparación» ([27]). Además, los comentarios de los PRNU establecen que las empresas que ejerzan la diligencia debida «no deben asumir que de esa forma vayan a quedar automática y plenamente exentas de toda responsabilidad por provocar o contribuir a provocar violaciones de los derechos humanos» ([28]). Los PRNU destacan el papel de la contratación pública en la promoción del respeto de los derechos humanos y la posibilidad de una retirada responsable como opción de último recurso clave en la gestión de la cadena de suministro.

4.4 Varios **instrumentos** e iniciativas **de la OIT** abordan las cadenas de suministro y el trabajo digno, incluidas las responsabilidades de los Estados miembros y las empresas. El concepto de **trabajo decente** de la OIT abarca cuatro objetivos estratégicos:

— fomentar la creación de empleo, el desarrollo de competencias y los medios de vida sostenibles;

— garantizar los derechos en el trabajo y, en particular, los derechos de trabajadores desfavorecidos o pobres;

— ampliar la protección social para los hombres y las mujeres con el fin de prever una compensación adecuada en caso de pérdida o reducción de los ingresos, y el acceso a una atención sanitaria adecuada;

— promover el diálogo social mediante la participación de organizaciones de empresarios y trabajadores fuertes e independientes.

4.5 La **Resolución de la OIT de 2016 relativa al trabajo decente** en las cadenas mundiales de suministro trata el papel de los gobiernos en la exigencia a las empresas de que apliquen procesos de diligencia debida en sus cadenas de suministro, en la garantía del respeto de los derechos humanos y en la promoción de una conducta empresarial responsable, incluido a través de las políticas de contratación pública.

4.6 Sobre la base de los PRNU y su proceso de diligencia debida, la **Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social** aclara que «este proceso debería tener en cuenta el papel central de la libertad sindical y la negociación colectiva, así como de las relaciones de trabajo y del diálogo social en cuanto que proceso continuo».

4.7 Las **Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales**, que son obligatorias para sus países miembros, proporcionan directrices detalladas para la conducta empresarial responsable, recomiendan la diligencia debida basada en el riesgo y exigen a los Estados que establezcan puntos nacionales de contacto (PNC) con el objetivo de promover la adhesión a las Líneas Directrices, incluida la sensibilización y la recepción de reclamaciones en caso de su violación. El CESE había pedido anteriormente a los Estados miembros que se aseguraran de que los puntos de contacto nacionales (PCN) fueran «independientes y estructurados a fin de implicar a los interlocutores sociales como miembros de los PCN, o el comité supervisor de los PCN. Estos deberían ser dotados de un personal, financiación y formación adecuados» ([29]). En el contexto de sus cadenas de suministro, las empresas deberán «esforzarse por impedir o atenuar los impactos negativos, aun en los casos en que las empresas no hayan contribuido a los mismos, si están directamente relacionados con sus actividades, productos o servicios en virtud de una relación comercial. Esto no ha de interpretarse como una transferencia de la responsabilidad de la entidad que causa el impacto negativo hacia la empresa con la que mantiene una relación

([27]) Principio 22 de los PRNU, comentario.
([28]) Principio 17 de los PRNU, comentario.
([29]) Véase la nota 7 a pie de página.

comercial» ([30]). «En el contexto de la cadena de suministro, si una empresa se da cuenta de que existe un riesgo de impacto negativo, deberá entonces tomar las medidas necesarias para eliminarlo o prevenirlo. Si una empresa detecta que existe el riesgo de contribuir a un impacto negativo, deberá tomar las medidas necesarias para interrumpirlo o prevenir esta contribución y usar su influencia para mitigar los impactos residuales en la medida de lo posible» ([31]). En cualquier caso, esto se entiende sin perjuicio de cualquier responsabilidad de las empresas establecida por la UE o los Estados en relación con las violaciones de los derechos humanos u otras repercusiones adversas en sus actividades y cadenas de suministro y subcontratación, en particular el incumplimiento de las obligaciones de diligencia debida.

5. **Creación de condiciones de competencia equitativas para las empresas europeas**

5.1 Muchas empresas se comprometen y participan en iniciativas individuales que han dado lugar a un cambio de comportamiento hacia el respeto de los derechos humanos en sus propias actividades empresariales. Las iniciativas sectoriales incluyen amfori, Together for Sustainability, Chemie³ y Bettercoal. Las empresas europeas gozan de una buena reputación fuera de Europa en lo que respecta a sus compromisos y contribuciones al desarrollo sostenible mediante su presencia local. Sin embargo, estas medidas voluntarias no han producido todo el cambio de comportamiento necesario ([32]).

5.2 Un estudio reciente ([33]) de la DG Justicia y Consumidores presenta un análisis eficaz y exhaustivo del *statu quo*, en el que solo un poco más de un tercio de las empresas encuestadas indicaron compromisos de diligencia debida en relación con los derechos humanos y las repercusiones ambientales, la mayoría de los cuales únicamente se refieren a los proveedores de primer nivel. Destaca la necesidad de una legislación europea intersectorial vinculante sobre la diligencia debida en materia de derechos humanos y la conducta empresarial responsable. La crisis actual ha reforzado incluso el apoyo a la acción.

5.3 Habida cuenta de sus importantes experiencias en la aplicación de políticas eficaces y ambiciosas de diligencia debida, a menudo sobre la base de acuerdos concertados con los sindicatos, las empresas europeas se beneficiarían, en efecto, de la creación de condiciones de competencia equitativa y de la competencia leal, estableciendo normas mínimas comunes aplicables también a las empresas establecidas en terceros países y activas en la UE. La buena reputación de la «marca UE» a la hora de hacer negocios también se basa en su entorno reglamentario de elevada exigencia.

5.4 Hay varias leyes de la UE pertinentes para la gestión de las cadenas de suministro y al respeto de los derechos humanos y del trabajo digno, en particular la Directiva 2014/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo ([34]) sobre la presentación de informes no financieros relativa a las grandes empresas de interés público, que informa sobre las repercusiones y los riesgos de sus actividades, así como sobre sus políticas, si las hubiere, para reducirlos, incluidos los procesos de diligencia debida. En lo que respecta a sectores específicos, el Reglamento sobre la madera (UE) n.º 995/2010/ del Parlamento Europeo y del Consejo ([35]) y el Reglamento sobre los minerales en conflicto (UE) 2017/821 del Parlamento Europeo y del Consejo ([36]) establecieron requisitos de diligencia debida para las cadenas de suministro de las empresas.

5.5 También varias leyes nacionales han introducido recientemente la diligencia debida, en particular la Ley francesa sobre el deber de vigilancia de las empresas ([37]). Dicha Ley proporciona un ambicioso marco jurídico nacional que exige a las grandes empresas que definan, publiquen y apliquen un plan de vigilancia para identificar y prevenir las violaciones de los derechos humanos y las repercusiones medioambientales negativas en sus actividades en las actividades de las empresas que controlan directa o indirectamente y en las actividades de los subcontratistas y proveedores con los que mantienen una «relación comercial establecida». Incluye un marco de responsabilidad que obliga a las empresas a rendir cuentas cuando el incumplimiento de sus obligaciones de diligencia debida resulta en daños o violaciones de los derechos humanos.

5.6 Este marco jurídico fragmentado existente afecta negativamente a las empresas que luego tienen que cumplir diferentes conjuntos de normas. Sufren competencia desleal, inseguridad jurídica y costes administrativos, lo que debería evitarse. Por consiguiente, cada vez son más las empresas y los inversores que solicitan instrumentos de diligencia debida obligatoria ([38]).

([30]) Líneas Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales, parte II, punto A.12.
([31]) Líneas Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales, parte II, comentarios 18 y 19.
([32]) Véase la nota 15 a pie de página.
([33]) *Study on due diligence requirements through the supply chain (Estudio sobre los requisitos de diligencia debida en la cadena de suministro)*, 2020.
([34]) DO L 330 de 15.11.2014, p. 1.
([35]) DO L 295 de 12.11.2010, p. 23.
([36]) DO L 130 de 19.5.2017, p. 1.
([37]) Ley francesa 2017-399, de 27 de marzo de 2017, *relativa a la diligencia debida de las empresas matrices y de las empresas contratantes.*
([38]) Llamamiento de inversores que representan 1,3 billones de dólares de los EE. UU. y Lista de declaraciones y endosos públicos de empresas, ambas del Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos, 2019.

5.7 Además, el *statu quo* no recompensa a las empresas responsables, debido a la falta de requisitos mínimos comunes, de procesos comparables, de incentivos adecuados por parte de las autoridades públicas, de aplicación efectiva de las normas existentes y de sensibilización de los inversores, las partes interesadas y los consumidores.

6. **Un plan de acción europeo sobre los derechos humanos y el trabajo digno en las cadenas de suministro mundial**

6.1 *Creación de un marco reglamentario eficaz*

6.1.1 El trabajo digno, el respeto de los derechos humanos y la sostenibilidad en las cadenas de valor y de suministro mundiales ocupan un lugar destacado en el programa político de las instituciones mundiales, europeas y nacionales, y tienen una importancia cada vez mayor para la comunidad empresarial. Sin embargo, se necesita urgentemente un marco normativo más eficaz y coherente para alcanzar esos objetivos y promover los objetivos sociales y medioambientales mundiales y de la Unión Europea, la competencia leal entre los operadores económicos y el apoyo a las actividades económicas europeas.

6.1.2 Sobre la base de las iniciativas ya emprendidas por muchas empresas europeas y confirmando su liderazgo mundial en esta esfera, es fundamental elaborar una estrategia ambiciosa, amplia y transversal que vincule eficazmente las iniciativas y colme las lagunas identificadas. «Las medidas voluntarias y vinculantes no se excluyen mutuamente, sino que deben complementarse» ([39]).

6.1.3 Se debería diseñar un plan de acción europeo como **marco general para las iniciativas legislativas y no legislativas sobre derechos humanos, trabajo digno y sostenibilidad** en las actividades y cadenas de suministro de las empresas. Debe reconocer los papeles esenciales, diferentes y complementarios de los diferentes actores en este ámbito, en particular las instituciones europeas, los Estados miembros, los organismos internacionales, las empresas, los interlocutores sociales y las partes interesadas. Para garantizar su éxito, todos los agentes han de participar plenamente en la consecución de los objetivos del plan de acción, que debe desarrollarse sobre la base del diálogo social y un enfoque de múltiples partes interesadas.

6.1.4 Los **principales objetivos** deberían ser promover una conducta empresarial responsable, garantizar el respeto de los derechos humanos y los objetivos sociales y medioambientales de la UE en las actividades empresariales y las cadenas de suministro, apoyar a las empresas y a las pymes en la adopción de un enfoque de conducta empresarial responsable y garantizar condiciones de competencia equitativas para las empresas. Un enfoque preventivo de la diligencia debida obligatoria debería dar lugar a menos violaciones de los derechos humanos. El hecho de que todas las empresas tuvieran que seguir el mismo conjunto básico de normas posibilitaría que los consumidores tuvieran procesos comparables.

6.1.5 Una **definición amplia debería abarcar los derechos humanos**, incluidos los derechos de los trabajadores y los sindicatos, y **basarse en una serie de instrumentos internacionales** ([40]), en particular los convenios de la OIT. Los derechos incluyen, entre otros, la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva y a la acción colectiva, los derechos de información, consulta y participación, las condiciones de trabajo dignas, la salud y la seguridad en el trabajo, los salarios justos y la cobertura de la seguridad social. En la lucha contra el trabajo infantil y el trabajo forzoso, el «enfoque de tolerancia cero del trabajo infantil» de la CE debe ir seguido de acciones eficaces y ambiciosas. El plan de acción debería abarcar además una conducta empresarial responsable más amplia; en particular las repercusiones sociales y medioambientales, la gobernanza empresarial, la lucha contra la corrupción, la política fiscal justa y la transparencia fiscal. Para adoptar medidas concretas en favor de las cadenas de suministro sostenibles, es importante aplicar medidas concretas a escala local, donde las empresas deben evaluar la legislación y los acuerdos locales cuando se comprometen fuera de la UE. Reconociendo la importancia de la aplicación de normas laborales por parte de las administraciones públicas, también a través de inspecciones, el CESE pide que los acuerdos comerciales exijan a los gobiernos de nivel nacional y local que desempeñen íntegramente su papel ([41]).

6.1.6 La coordinación entre la UE y el ámbito nacional es fundamental. **Los planes de acción nacionales que se elaboren en cooperación con los interlocutores sociales nacionales y la sociedad civil** deberían estar estrechamente vinculados con los planes de acción nacionales para la aplicación de los PRNU y reconocer el papel de las Directrices de la OCDE y de los PCN, que deberían ser «deberían ser independientes y estructurados a fin de implicar a los interlocutores sociales como miembros de los PCN, o el comité supervisor de los PCN. Estos deberían ser dotados de un personal,

([39]) Véase la nota 4 a pie de página.
([40]) Incluidos la Carta Internacional de Derechos Humanos, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea. Además, debería basarse en los Tratados de la UE y en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, así como en los instrumentos y la legislación nacionales en materia de derechos humanos.
([41]) Véase la nota 7 a pie de página.

financiación y formación adecuados» ([42]). El plan de acción europeo también podría incluir normas mínimas en diferentes esferas para garantizar una aplicación nacional plena y eficaz de los instrumentos internacionales correspondientes. A nivel de la CE, es necesario que haya coherencia y coordinación entre las diferentes esferas de política y las Direcciones Generales encargadas, en particular las de Justicia, Finanzas, Comercio o Empleo, y el SEAE.

6.2 *Elaboración de una legislación europea vinculante sobre la diligencia debida*

6.2.1 El CESE acoge con satisfacción que la CE siga su recomendación ([43]) de proponer una legislación de la UE en este ámbito y pide que el plan de acción europeo tenga en el punto de mira una iniciativa legislativa intersectorial vinculante sobre la diligencia debida en materia de derechos humanos y conducta empresarial responsable, teniendo en cuenta las conclusiones del estudio encargado por la DG Justicia y Consumidores y el compromiso del comisario europeo Reynders.

6.2.2 A fin de evitar la competencia desleal y la creación de condiciones de competencia no equitativas, debería abarcar a todas las empresas establecidas o activas en la UE y sus actividades, incluidas todas sus cadenas de suministro y subcontratación, así como el sector público, y responder a las necesidades y limitaciones específicas de las pymes. Esto sigue el enfoque de los PRNU de abarcar «todas las empresas, independientemente de su tamaño, sector, contexto operacional, propietario y estructura» ([44]). Las empresas deberían atenerse a normas estrictas de conducta empresarial responsable que abarquen los derechos humanos, las repercusiones medioambientales y sociales, la gobernanza empresarial, la lucha contra la corrupción y la fiscalidad justa.

6.2.3 Sobre la base de **los principales pasos de los procesos de diligencia debida** identificados por los instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas, la OIT y la OCDE, se debería exigir a las empresas que cartografíen y evalúen las repercusiones adversas reales y potenciales, que actúen en función de las conclusiones (cese de las operaciones que están causando repercusiones adversas); que desarrollen y apliquen un plan de diligencia debida para prevenir cualquier riesgo potencial y la materialización de repercusiones negativas; que establezcan un mecanismo de alerta temprana, que verifiquen y supervisen de manera eficaz y transparente la aplicación de los planes de diligencia debida y que informen sobre su aplicación. El proceso de diligencia debida mediante el cual cumplen sus responsabilidades debe ser proporcional a la gravedad de las posibles repercusiones y a su contexto operacional.

6.2.4 El instrumento jurídico debería basarse en un enfoque preventivo, pero garantizar al mismo tiempo **medidas correctivas efectivas y el acceso a la justicia** para las víctimas y sus representantes, incluidos los sindicatos y los defensores de los derechos humanos. La supervisión pública de las obligaciones de las empresas y las consecuencias jurídicas en caso de que no se respeten son fundamentales. Sus características específicas, incluida la responsabilidad de las empresas, irán seguidas de un dictamen específico del CESE ([45]). No obstante, ninguna iniciativa de la UE en este ámbito debería perjudicar o limitar los mecanismos de responsabilidad solidaria u otros marcos de responsabilidad a nivel internacional, europeo o nacional.

6.3 *El papel clave de los interlocutores sociales y la sociedad civil*

6.3.1 El diálogo social debería desempeñar un papel clave en la diligencia debida y en la conducta empresarial responsable, garantizando el respeto de los derechos humanos en las actividades de las empresas y en las cadenas de suministro y subcontratación. Todo plan de acción e iniciativa legislativa debería basarse en su valor y en la negociación colectiva y garantizar el respeto de los derechos de información y consulta de los trabajadores. Lamentablemente, estos elementos no se abordan en el estudio de la DG Justicia y Consumidores.

6.3.2 Las empresas y los sindicatos pueden negociar, al nivel que corresponda, acuerdos para definir la aplicación concreta de las obligaciones incluidas en la Directiva. Esto subraya la buena práctica y la contribución positiva de varios acuerdos existentes sobre los procesos de diligencia debida. Además, para definir el plan de diligencia debida y su aplicación, se debería informar y consultar a los representantes de los trabajadores.

6.3.3 El **diálogo social intersectorial y sectorial europeo** debería contribuir a lograr mejoras en esas esferas, mediante la inclusión de iniciativas y proyectos comunes, directrices, desarrollo de capacidades y acuerdos.

([42]) Véase la nota 7 a pie de página.
([43]) Véase la nota 4 a pie de página..
([44]) PRNU, apdo. 14.
([45]) Véase la nota 5 a pie de página.

6.3.4 Las experiencias anteriores han demostrado cómo las iniciativas basadas en el diálogo social pueden representar importantes avances en términos de trabajo digno en las cadenas mundiales de suministro. El Acuerdo sobre la seguridad contra incendios y de los edificios en Bangladés se firmó en mayo de 2013 como un acuerdo jurídicamente vinculante entre más de doscientas marcas de ropa y minoristas, en su mayoría europeos, dos sindicatos mundiales (IndustriALL y UNI Global Union) y varios sindicatos locales y signatarios testigos.

6.3.5 El plan de acción debería incluir también medidas para concienciar a los consumidores e inversores sobre la importancia de las repercusiones sociales y ambientales de las empresas, promover instrumentos que permitan la comparabilidad de los resultados de las empresas e identificar mejor a las que proponen estrategias eficaces de conducta empresarial responsable. Todas las iniciativas deberían basarse en la participación de las partes interesadas, incluidos los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales, que pueden actuar como multiplicadores de la información y contribuir a la sensibilización sobre los comportamientos positivos y negativos.

6.4 *Medidas para complementar un plan de acción europeo*

6.4.1 **Revisión de la Directiva relativa a la divulgación de información no financiera.** Apoyar una revisión ambiciosa para incluir a todas las empresas en el ámbito de aplicación personal que también responda a las necesidades y limitaciones específicas de las pymes. El ámbito material debería definirse mejor para que la información no financiera sea completa, comparable y eficaz. Teniendo en cuenta que la presentación de informes es un elemento clave de los mecanismos de diligencia debida, debería ser coherente con la iniciativa jurídica respectiva e incluir indicadores clave de rendimiento y objetivos específicos (por ejemplo, sobre la base del Acuerdo de París y de los ODS), también para que se fundamente en los planes de acción de los PRNU y otros instrumentos internacionales pertinentes.

6.4.2 **Obligaciones del Consejo de Administración, gobernanza empresarial sostenible y derecho de sociedades.** Apoyar medidas legislativas sobre las obligaciones de los consejeros a nivel de la UE para actuar en interés de todas las partes interesadas y para que las actividades de las empresas contribuyan al logro de los objetivos sociales y medioambientales. Además, identificar otras medidas legislativas y no legislativas para promover una gobernanza empresarial y un derecho de sociedades más sostenibles, con visión de futuro y orientación a largo plazo.

6.4.3 **Financiación y apoyo públicos.** Proponer condiciones específicas e incentivos positivos vinculados al respeto de los derechos humanos, al trabajo digno y los objetivos de sostenibilidad en las actividades de las empresas y las cadenas de suministro para el acceso a la financiación y el apoyo públicos y de la UE, en particular en el contexto de la iniciativa COVID-19 de la UE y los planes nacionales de recuperación económica.

6.4.4 **Contratación pública.** Garantizar la plena aplicación y el cumplimiento de la cláusula social de las Directivas sobre contratación pública por parte de los Estados miembros y presentar propuestas de procedimientos de contratación pública para apoyar y promover la diligencia debida en materia de derechos humanos y conducta empresarial responsable en sus operaciones empresariales y en sus cadenas de suministro, incluido el trabajo digno. Las formas de lograrlo, entre otras, consistirían en una revisión de las Directivas sobre contratación pública, el desarrollo de capacidades de las autoridades contratantes y el intercambio de prácticas óptimas, incluida su promoción mediante ALC.

6.4.5 **Incentivos.** Proponer iniciativas para ofrecer apoyo a las empresas que vayan más allá de las obligaciones jurídicas en lo que respecta a la conducta empresarial responsable y a las repercusiones medioambientales y sociales positivas. Entre ellas podrían figurar, por ejemplo, el apoyo en la elaboración de políticas e instrumentos específicos, la promoción de redes de empresas sostenibles y el desarrollo de capacidades para las iniciativas de los interlocutores sociales.

6.4.6 **Sinergia con el programa de comercio e inversión internacional.** Se debería exigir a los inversores extranjeros que cumplan la diligencia debida antes de que puedan beneficiarse de la cobertura de un acuerdo internacional de inversión. Del mismo modo, las Partes en un ALC deberían garantizar que las empresas residentes en sus territorios cumplan los requisitos de diligencia debida. Canadá, por ejemplo, mejoró su estrategia de responsabilidad social empresarial centrándose en el comportamiento de las empresas canadienses en el extranjero y creó un órgano consultivo multilateral. En abril de 2019 se nombró al primer Defensor del Pueblo canadiense para la responsabilidad empresarial, encargado de examinar y denunciar públicamente los supuestos abusos de derechos humanos resultantes de las operaciones de empresas canadienses en los sectores de la minería, el petróleo, el gas y el textil en el extranjero, incluyendo recomendaciones de medidas comerciales para las empresas ([46]).

([46]) Véase la nota 4 a pie de página.

6.4.7 En el plan de acción se debe prestar atención a una gama más amplia de elementos, en particular la transparencia fiscal, incluida la presentación de informes país por país, y el comportamiento fiscal equitativo, la financiación sostenible y las obligaciones de los inversores. El Reglamento sobre los minerales en conflicto y el Reglamento de la madera podrían evaluarse con miras a la necesidad de revisarlos o reforzarlos.

7. **El comercio para lograr un trabajo digno y una aplicación efectiva**

7.1 El comercio constituye un importante elemento transversal en la aplicación de los objetivos de un plan de acción europeo, vinculándolo con terceros países y el ángulo multilateral. Es urgente que el nuevo examen de la estrategia comercial de la UE refleje este hecho. La UE cuenta con la mayor red comercial del mundo, lo que confiere a los acuerdos comerciales bilaterales un impulso especialmente importante que debe utilizarse con eficacia antes de su conclusión y durante su aplicación y cumplimiento.

7.2 Las negociaciones entre la UE y Vietnam pusieron de manifiesto los progresos que la UE puede lograr en la mejora de las condiciones laborales cuando se compromete con un país asociado. Sin embargo, años después de la conclusión de los ALC, seguimos siendo testigos de la falta de progresos en el cumplimiento de los compromisos de comercio y desarrollo sostenible en algunos países asociados, sobre todo en la larga controversia sobre derechos laborales entre la UE y Corea por la no ratificación de los convenios fundamentales y actualizados de la OIT. Esto pone de manifiesto que la mayor influencia para asegurar las ratificaciones fundamentales de la OIT sigue existiendo durante las negociaciones y antes de su conclusión; lo cual, por tanto, debería materializarse en el acuerdo firmado.

7.3 El comercio no es el motor de la política climática, pero puede convertirse en un factor clave. Hacer del Acuerdo de París un «elemento esencial» para todos los futuros acuerdos comerciales amplios, es decir, suspenderlos en caso de incumplimiento, es un paso positivo que debería ampliarse para abarcar los convenios fundamentales y actualizados de la OIT ratificados por todos los Estados miembros de la UE. En su calidad de organismo reconocido a nivel internacional, la OIT debería participar en la supervisión de la aplicación de sus convenios en los ALC ([47]).

7.4 El CESE ha recomendado previamente que debería haber una cláusula específica para promover los ODS en todos los futuros mandatos de los capítulos de comercio y desarrollo sostenible y que en la reforma de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se establezcan normas que garanticen que los países respeten y apliquen los ODS. A este respecto, la UE y sus Estados miembros deberían utilizar su influencia y defender sus intereses en las diversas estructuras de comités de la OMC, especialmente en los nuevos ámbitos, como el comercio y el trabajo digno.

7.5 Los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible constituyen una parte cada vez más importante de todos los ALC de nueva generación de la UE, pero la aplicación y el cumplimiento efectivos deben convertirse ahora en la clave para la realización de estos compromisos, sobre todo a fin de garantizar la igualdad de condiciones para las empresas de la UE en el extranjero. Debe reforzarse considerablemente el impacto de las recomendaciones de los Grupos Consultivos Internos (GCI) en la investigación del incumplimiento de lo dispuesto en los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible.

7.6 El CESE alienta además a la CE a estudiar nuevos enfoques para la solución de controversias laborales que permitan a un grupo especial de solución de controversias internacionales imponer soluciones a un mecanismo que no cumpla las normas. Ya se está utilizando un proceso rápido para las medidas *antidumping* de la UE, que podría ampliarse a las medidas de *dumping* social. En consonancia con el documento oficioso de Francia y los Países Bajos ([48]), el CESE sugiere en general que la aplicación efectiva de las disposiciones de comercio y desarrollo sostenible se vincule a una aplicación escalonada de la reducción arancelaria.

7.7 El CESE pide que se modernice el actual mecanismo del panel de expertos de comercio y desarrollo sostenible para que no solo los abogados especializados en Derecho mercantil, sino también los expertos en materia de derechos humanos, laborales o climáticos, puedan investigar las quejas presentadas en el marco de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible. Si esos expertos consideran que se producen vulneraciones, se debería poner en marcha un mecanismo de solución de controversias entre Estados, con la posibilidad de imponer sanciones financieras o de otro tipo y de ofrecer compensaciones a la parte agraviada ([49]). A este respecto, el CESE también había sugerido una secretaría laboral independiente y un mecanismo de reclamación colectiva ([50]).

([47]) Véase la nota 8 a pie de página.

([48]) Documento oficioso de los Países Bajos y Francia sobre el comercio, los efectos socioeconómicos y el desarrollo sostenible, mayo de 2020.

([49]) Dictamen del CESE sobre el tema *Emergencia post-COVID-19: un plan para una Nueva Matriz Multilateral (NMM) (Dictamen de iniciativa)* (REX/529, julio de 2020), (DO C 364 de 28.10.2020, p. 53).

([50]) Véase la nota 7 a pie de página.

7.8 El nuevo alto responsable de la aplicación de la política comercial debe abrir el camino en la aplicación de los compromisos «en particular […] relacionados con los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible y con las inquietudes sociales y medioambientales que surjan en relación con otros capítulos de los acuerdos de comercio e inversión» y debe iniciar «investigaciones oportunas, iniciadas de forma efectiva y dotadas de los recursos adecuados y definir un papel claro para las partes interesadas reconocidas, tanto a la hora de presentar reclamaciones como de participar en ulteriores audiencias públicas» ([51]).

7.9 Las empresas desempeñan un papel importante al garantizar el cumplimiento de los derechos laborales y sociales, apoyando y aplicando las leyes que protegen los derechos de los trabajadores y mediante normas dignas acordadas con los sindicatos tanto en sus operaciones directas como en toda su cadena de suministro. El CESE pidió a la CE que elaborara cláusulas de RSE con compromisos firmes y en consonancia con los instrumentos de las Naciones Unidas y la OCDE ([52]). Esto garantizaría que los acuerdos comerciales apoyen el buen comportamiento empresarial e impidan el *dumping* social y los recortes de las normas sociales.

7.10 El comercio y los acuerdos internacionales de inversión pueden desempeñan un incentivo en la aplicación uniforme de esas normas tanto por los inversores como por los gobiernos. En un informe reciente de la OCDE ([53]) se enumeran numerosas iniciativas existentes o emergentes a nivel nacional y regional. Esta variedad de Reglamentos constituye un desafío, ya que algunos enfoques son horizontales y otros específicos de una cuestión. Afectan a las empresas de manera diferente debido a la diversidad de umbrales y alcances. Incluso los países de la OCDE tienen normas variadas de presentación de informes. Hay un claro argumento a favor de unas condiciones de competencia equitativas: la convergencia ascendente entre todas las normas aplicables garantizaría la seguridad jurídica y la competencia leal para todos.

8. **Colmar las lagunas de gobernanza: importancia del liderazgo mundial de la UE**

8.1 Una norma europea de diligencia debida es un paso indispensable para garantizar el respeto y la aplicación de los derechos humanos y el trabajo digno en las cadenas de suministro. Contribuiría a la aplicación de los programas de los PRNU, la Declaración Tripartita de la OIT y las Líneas Directrices de la OCDE. También complementaría las iniciativas nacionales adoptadas para alcanzar los ODS, en particular en lo que respecta a la erradicación del trabajo infantil y el trabajo forzoso.

8.2 Además, contribuiría a establecer cadenas de suministro más fiables, sostenibles y bien gestionadas, aumentando así la resiliencia y la eficacia de la gestión en tiempos de crisis. Lo anterior sería particularmente importante, por ejemplo, en lo que respecta a la salud y la seguridad en el lugar de trabajo.

8.3 Las medidas europeas necesitan mejoras complementarias del marco normativo internacional para lograr la coherencia normativa mundial. Lograr progresos multilaterales comienza a veces con una ambiciosa acción unilateral. El CESE considera que la UE está en una posición privilegiada para asumir el liderazgo sobre la diligencia debida, en particular con vistas al liderazgo mundial de las empresas europeas.

8.4 El CESE insta a la UE y a sus Estados miembros a que realicen progresos reales hacia instrumentos más eficaces y vinculantes a nivel internacional, acompañados de iniciativas renovadas para promover la aplicación efectiva de los instrumentos y marcos existentes. Estas deben incluir el apoyo a un **tratado vinculante de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos** ([54]) y pedir el establecimiento de un **convenio de la OIT sobre el trabajo digno en las cadenas de suministro** ([55]), en consonancia con el debate de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2016 y basado en los convenios básicos y actualizados de la OIT y en la Declaración de la OIT sobre principios y derechos en el trabajo. El CESE considera que es urgente llevar a cabo una encuesta mundial para analizar la forma en que las normas internacionales del trabajo abordan los déficits de trabajo digno y colmar las lagunas que se hayan detectado.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

([51]) Véase la nota 7 a pie de página.
([52]) Véase la nota 7 a pie de página.
([53]) Informe de la OCDE, 2020.
([54]) Véase la nota 2 a pie de página.
([55]) Véase la nota 3 a pie de página.

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

554.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, 16.9.2020 – 18.9.2020

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una estrategia para las pymes en pro de una Europa sostenible y digital»

[COM(2020) 103 final]

(2020/C 429/26)

Ponente: **Milena ANGELOVA**

Coponente: **Panagiotis GKOFAS**

Consulta	Comisión Europea, 22.4.2020
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en la sección	22.7.2020
Aprobado en el pleno	18.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	219/0/0

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El CESE acoge con satisfacción la tan esperada y necesaria estrategia para las pymes. Aprecia el enfoque exhaustivo y sistemático de la estrategia y encomia el hecho de que haga un balance de las herramientas, instrumentos y medidas existentes que han demostrado ser útiles, y las mejore aún más y posicione como parte de un marco común y bien coordinado. El CESE insta a la Comisión Europea (CE) a que aplique la estrategia adoptando un enfoque coherente, integrado y transversal, situando a las pymes en el centro de todas las decisiones políticas clave, como el Pacto Verde, la estrategia industrial y a la hora de configurar el presupuesto de la Unión Europea (UE) y potenciar el plan de recuperación para Europa.

1.2 El CESE se compromete a contribuir a la pronta aplicación de la estrategia para las pymes y aboga por la aplicación de la gobernanza multinivel; a nivel de la UE, un Grupo de Trabajo transversal entre varias Direcciones Generales centrado en las pymes ha de garantizar que:

— se aplique el principio de «Pensar primero a pequeña escala» en todos los ámbitos políticos que afectan a las pymes, y especialmente respecto del plan de recuperación para Europa, el Programa InvestEU, el Instrumento de Apoyo a la Solvencia y el Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo;

— la aplicación de la «estrategia para la próxima generación de pymes» y de la «Small Business Act» se realice de forma adecuada y se evalúe en el ejercicio del Semestre Europeo y en el cuadro de indicadores de las pymes que se ha creado;

— los Estados miembros se comprometan firmemente a aplicar la estrategia para las pymes, ya que muchas políticas de la UE han fracasado debido a reacciones negativas, a la inacción o a la evasión, incluida la sobrerregulación, a nivel nacional; en este sentido, hay que prestar especial atención a la situación de las mujeres en este entorno empresarial.

— las organizaciones que representan a las pymes y los interlocutores sociales tengan un papel central y más importante y puedan hacer contribuciones constructivas, algo de lo que en cierto modo adolece la propuesta actual de la CE;

— el concepto de ecosistemas como ámbitos prioritarios para la financiación solo se introduzca tras consultas exhaustivas con las organizaciones que representan a las pymes a nivel de la UE, nacional y regional para garantizar que refleja adecuadamente la situación real de las mismas, ya que parece ser un paso demasiado audaz.

1.3 Si bien toma nota de que la propuesta se publicó antes del brote de COVID-19, el CESE pide a la CE que elabore una «estrategia para la próxima generación de pymes», que debe hacer un balance de las medidas de apoyo a las pymes en el plan de recuperación para Europa con el fin de ayudarlas a mitigar los efectos negativos del confinamiento, el distanciamiento social y las medidas de seguridad sanitaria en sus empresas, y a recuperarse rápidamente. El CESE acoge con satisfacción la creación de un instrumento de recuperación y resiliencia vinculado al presupuesto de la UE, pero desearía cerciorarse de que llegará una garantía real a todas las pymes que lo necesiten, proporcionándoles medidas de apoyo adaptadas. Para ello es necesaria una revisión más exhaustiva de las políticas y propuestas más precisas y específicas sobre cómo impulsar la digitalización, la innovación y la sostenibilidad en las pymes.

1.4 La «estrategia para la próxima generación de pymes» requerirá un marco de aplicación sólido y coherencia de las políticas. El CESE sugiere que se acuerde una hoja de ruta de aplicación plurianual entre la CE, el Consejo, el Parlamento Europeo, los órganos consultivos y las agencias de la UE, con indicadores de hitos específicos y un calendario de objetivos de acción a corto, medio y largo plazo.

1.5 El CESE pide que las organizaciones de pymes tengan una mayor participación en el proceso de aplicación de la estrategia, en particular mediante un programa de la UE que proporcione a estas organizaciones y a los interlocutores sociales la creación de capacidades y el apoyo a las acciones conjuntas para que actúen como una ventanilla única de información y asistencia técnica; su estrecha participación para designar a los representantes para las pymes, incluido uno propio; así como la adopción de un sistema de supervisión con el fin de medir la eficacia de dichos representantes. Si se quiere que la Red Europea para las Empresas (REE) desempeñe un papel más importante en el asesoramiento a las pymes, como prevé la CE —especialmente en lo que respecta a la transición sostenible—, la REE debe reformarse en esencia, ya que en la mayoría de los Estados miembros no llega a las pymes ni, desde luego, a las empresas artesanales. El CESE considera que el progreso de la implantación y la eficacia de la estrategia deben ser supervisados, evaluados y examinados con regularidad por un observatorio independiente de la UE designado de manera específica, con el fin de elaborar y proponer rápidamente medidas correctoras cuando sea necesario.

2. **Observaciones generales y un enfoque orientado al futuro**

2.1 El CESE pide a la CE y a los Estados miembros que consideren seriamente la posibilidad de ampliar el alcance y garantizar la aplicación efectiva de las medidas para promover la competitividad y la capacidad de innovación de las pymes y ayudarlas a mejorar su productividad multifactorial, así como apoyar sus actividades comerciales rutinarias. Si bien reconoce la importancia de la innovación y la digitalización, el CESE señala que la gran mayoría de las pymes de la UE necesitan urgentemente apoyo para modernizar su tecnología, abordar las cuestiones de recursos humanos y mejorar los resultados empresariales.

2.2 El CESE aprecia enormemente la intención de la CE de poner en práctica medidas dirigidas a las necesidades específicas de todos los subgrupos de pymes, por ejemplo, las empresas generadoras de valor, las microempresas, las pequeñas empresas, las empresas públicas, las empresas familiares y tradicionales, así como las que operan en zonas remotas, los trabajadores autónomos y las empresas artesanales, así como las pymes de la economía social, ya que una estrecha correspondencia con sus necesidades específicas es un factor clave de éxito.

2.3 Todos los componentes del Fondo Europeo de Recuperación centrados en las pymes han de supervisarse sistemáticamente para garantizar su capacidad de proporcionar a las pymes el apoyo necesario, como el nuevo Instrumento de Solvencia.

2.4 El CESE insta a la CE a que elabore una hoja de ruta realista de aplicación plurianual, en la que se indiquen claramente los recursos y medidas adecuados, las consultas y la acción conjunta con los interlocutores sociales, un informe de situación independiente y mecanismos de seguimiento y evaluación del impacto. Para que la transición digital tenga

éxito, es fundamental que las ambiciosas propuestas de los programas Europa Digital y Horizonte Europa del próximo marco financiero plurianual (MFP) estén mejor orientadas a las pymes y prevean un alcance geográfico más justo. El CESE subraya la importancia de canalizar eficazmente la financiación de las pymes y las medidas de apoyo a las microempresas, incluidas las empresas tradicionales.

3. **Pilar 1**

3.1 El CESE elogia el reconocimiento de la necesidad de adaptar las medidas de apoyo a las pymes para ayudarlas a prosperar de una manera neutra para el clima, eficiente en cuanto a recursos, competente en el ámbito digital y ágil. Los asesores de sostenibilidad y los voluntarios digitales pueden ayudar a las pymes a familiarizarse con el mundo digital, actualizar su tecnología, prepararse para una transición exitosa hacia la sostenibilidad e identificar soluciones eficientes en cuanto a recursos y neutrales respecto del clima. Su papel y sus responsabilidades deben ser facilitados y mejorados por las organizaciones de pymes de la UE, nacionales y regionales.

3.2 El CESE aprecia el papel especial que se prevé que desempeñen los interlocutores sociales y espera que el principio de asociación se refuerce aún más y que los Estados miembros lo apliquen de manera más eficaz. Las organizaciones de pymes de la UE, nacionales y locales tienen un papel clave que desempeñar para ayudar a las pymes a conocer y comprender las medidas de apoyo de la política en su favor, especialmente las pymes, la gran mayoría, que son tradicionales o microempresas, o bien que operan en zonas remotas y rurales y necesitan adaptarse al rápido ritmo de la revolución digital. El CESE está dispuesto a prestar su apoyo para que estas organizaciones y los interlocutores sociales formen parte de una red de recopilación e intercambio de las mejores prácticas e ideas sobre medidas de apoyo y conciliación social específica, en el marco del diálogo social.

3.3 El CESE acoge con satisfacción el amplio surtido de mecanismos para facilitar la transición de las pymes hacia la sostenibilidad/circularidad y su respectivo cumplimiento de la legislación. El Comité subraya la importancia de aplicar sin demora el Plan de Acción de la UE para la Economía Circular y establecer un precio base del carbono ambicioso, así como el mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono. El CESE subraya la capacidad del Mecanismo para una Transición Justa para apoyar el auge de la nueva economía y recomienda que, cuando sea necesario, se adopten medidas sociales y de apoyo para evitar que la crisis y la transición a una economía circular con bajas emisiones de carbono perjudiquen a los más débiles, incluido el apoyo al sector privado, cuando se perciban los efectos negativos, y especialmente a las pymes. Para alentar a las pymes a ser más verdes, debe estimularse su potencial de innovaciones radicales y disruptivas a fin de adelantar la transición ecológica. Con un apoyo legislativo y en especie adecuado, las pymes podrán capitalizar las prácticas innovadoras y sostenibles más rápidamente que las empresas más grandes.

3.4 Para el éxito de las empresas innovadoras, en particular las pymes y las empresas emergentes, es fundamental una política eficaz en materia de derechos de propiedad intelectual. Estos derechos, incluidas las patentes, las marcas comerciales, los derechos de autor y otros activos basados en el conocimiento, deben pasar a formar parte integrante de las estrategias empresariales de muchas pymes. Las empresas necesitan un marco de derechos de propiedad intelectual sólido y fiable que sea adecuado para la era digital. El sistema único de patentes de la UE debería entrar rápidamente en funcionamiento, a fin de proporcionar seguridad jurídica y permitir que las pymes desarrollen y protejan sus invenciones a un coste razonable y con una carga administrativa reducida. Para seguir reforzando el desarrollo y la protección de los conocimientos especializados de las pymes, sería esencial un enfoque de colaboración entre la CE, los Estados miembros y la Oficina Europea de Patentes (OEP) destinado a ampliar los servicios de solicitud de patentes, incluido el apoyo financiero, a fin de mejorar el acceso de las pymes a la justicia en caso de infracción de patentes, en particular mediante un plan de seguros «antes del acontecimiento», y rediseñar el procedimiento de recurso ante la OEP.

3.5 El espíritu empresarial es la fuerza motriz de las pymes. El CESE pide a la CE que se concentre más en promover, mejorar y cultivar la iniciativa empresarial, una mentalidad empresarial y un enfoque informado de la asunción de riesgos, así como en ofrecer una imagen más positiva de los empresarios con dificultades financieras. Por importante que sea, no basta con centrarse únicamente en la educación y la formación empresarial, en todos los niveles de aprendizaje, sino que hay que mejorar la apreciación social del papel de los empresarios, entre otras cosas promoviendo buenos ejemplos y mostrando modelos de conducta. Se debe fomentar la formación y el perfeccionamiento de los empresarios. En la estrategia se podrían establecer medidas para seguir aumentando la movilidad laboral en el interior de la UE y en terceros países, y estudiar instrumentos adicionales al régimen simplificado de visados de la UE. La CE, junto con los Estados miembros, debe proporcionar a las pymes una infraestructura para la innovación, como laboratorios, instalaciones de tecnologías de la información y de las comunicaciones, edificios de oficinas y apoyo jurídico y en materia de propiedad intelectual (PI), que, a niveles adecuados, reducirían sustancialmente el umbral para las empresas emergentes y abrirían el campo a los empresarios a tiempo parcial. La CE también podría incentivar a los organismos gubernamentales para que ofrezcan entornos en los que las pymes puedan probar sus prototipos, facilitando así la financiación de las pymes innovadoras al reducir el riesgo técnico para los inversores. Asimismo, es fundamental desarrollar una información estratégica sobre las capacidades influyendo en los planes de estudios de las escuelas.

3.6 Los recursos humanos son un determinante clave de la competitividad, especialmente para las pymes, que suelen disponer de menos instrumentos organizativos, de gestión y financieros para atraer, motivar y retener al personal cualificado. Por lo tanto, el CESE subraya la importancia de ayudar a las pymes a contratar personal experimentado y capacitado, incluido con medios financieros, y espera que esto sea una parte clave del componente dedicado a las pymes de la futura Agenda de Capacidades. El CESE apoya la responsabilidad compartida con los Gobiernos, los empleadores, las regiones y los particulares en lo que respecta a la mejora de la capacitación y la readaptación de la mano de obra. La educación y formación profesionales (EFP) deben convertirse en una opción de primer orden, junto con el fomento de la educación superior para apoyar la transición al mercado laboral. Es importante que los planes de estudios se orienten en torno a los resultados del aprendizaje, ya que ello contribuirá a fomentar transiciones oportunas y eficaces.

3.7 La mejora de la capacidad digital de las pymes es vital. Ha de comenzar con los grupos de pymes menos preparados, como las microempresas y las empresas muy tradicionales con experiencia limitada o nula en materia de digitalización. Estas empresas deben ser los destinatarios de los cursos intensivos digitales dirigidos tanto a los empresarios como a los empleados de las pymes, y sus necesidades deben tenerse más en cuenta a la hora de configurar los Centros de Innovación Digital (CID), para que puedan actualizar y mejorar sus capacidades profesionales y convertirse en usuarios competentes de la tecnología. Los CID deberán estar debidamente equipados para ayudar a las pymes a llevar a cabo evaluaciones de riesgos y deberán proteger los datos de manera eficiente. El CESE apoya la anunciada estrategia europea en materia de datos, destinada a ampliar el acceso a los datos y a permitir los flujos de datos entre las empresas y los Gobiernos. Debe garantizarse la libre circulación de datos. Deberá fomentarse el intercambio de datos interempresarial para mejorar la cooperación dentro de las cadenas de valor y ofrecer oportunidades para aumentar el poder económico de nuestra economía mediante la mejora de la disponibilidad y accesibilidad de la información (del Gobierno o de la cadena de valor) sobre el intercambio y la portabilidad de los datos.

3.8 La red de banda ancha en la UE —como requisito previo esencial para la digitalización— debe ampliarse en gran medida para que las empresas se digitalicen más, sin que ninguna se quede atrás. Dado que la UE todavía registra avances muy limitados en esta materia, especialmente en las zonas rurales donde se encuentran muchas pymes, todas las demás iniciativas de la UE deberán tenerlo en cuenta desde el principio y tomar medidas al respecto.

3.9 El CESE pide medidas de apoyo específicas centradas en la digitalización y la mejora de la conectividad de sectores como la salud, la educación, la administración pública, la alimentación y la agricultura, la industria manufacturera y el transporte. La transformación digital deberá basarse en la apertura (es decir, la no dependencia), la simplicidad, la inteligencia, la automatización, la confianza y la seguridad, mientras buscamos construir nuevos modelos de negocio, procesos, *software* y sistemas. Es el núcleo del liderazgo climático y la recuperación económica de la UE. La UE deberá acelerar las inversiones en eficiencia energética, transporte, edificios con bajas emisiones de carbono y procesos industriales, en los que la digitalización debe desempeñar un papel clave.

3.10 El CESE recomienda acelerar el despliegue de redes capilares de alta capacidad y seguras, incentivando la inversión privada e impulsando la financiación para las zonas rurales y escasamente pobladas. Las asignaciones de espectros planificadas que pueden haberse retrasado debido a la crisis de la COVID-19 también deberán acelerarse una vez que se reanuden las actividades normales. En ese momento, los Gobiernos también deberán dar prioridad a nuevas asignaciones de espectros, tanto exentas de licencia como con licencia, para hacer más sólida la conectividad inalámbrica.

4. **Pilar 2**

4.1 El CESE acoge con satisfacción la especial atención que se presta a las pymes y la aplicación rigurosa de los principios de «una sola vez» y «digital por defecto». El CESE pide a la CE que aplique también la nueva estrategia sobre la base del principio de «actuar en favor de las pymes» y advierte de que cualquier retraso en la aplicación de las medidas de apoyo a estas sería contraproducente. Después de todo, las pymes se enfrentan actualmente a más retos que nunca: los efectos negativos del brote de COVID-19, la feroz competencia, la escasez de mano de obra cualificada, las nuevas formas de trabajo y consumo, un flujo de información cada vez más complejo e intenso, los limitados recursos para la innovación, la constante degradación del papel de los empresarios, la volatilidad de los mercados financieros, las dificultades para acceder a la financiación, la gran dependencia del entorno exterior y el limitado poder de negociación. En cuanto a la evaluación del impacto de las «medidas de sobrerregulación» en las pymes, el CESE reitera su opinión de que los objetivos para reducir la carga normativa deben basarse en unas pruebas rigurosas de las pymes, en sólidas evaluaciones de impacto, y en una evaluación exhaustiva que incluya un diálogo con la sociedad civil y las partes interesadas. No debe cuestionarse el nivel actual de protección de los ciudadanos, consumidores, trabajadores, inversores y el medio ambiente en un Estado miembro al aplicar la legislación de la UE.

4.2 La cuestión de la morosidad sigue requiriendo un examen cuidadoso, y la revisión prevista de la Directiva sobre la morosidad es un paso importante que deberá entrañar una estrecha consulta con las partes interesadas de las pymes. Podría ser útil intervenir a nivel cultural para promover un comportamiento virtuoso. En este sentido, una medida concreta para

apoyar este proceso podría ser la creación de un instrumento, por ejemplo, un sitio web, en el que se pida a las empresas que se comprometan a respetar ciertos principios relacionados con la puntualidad en los pagos. Para proteger a las pymes del poder de negociación superior de las grandes empresas, el CESE sugiere que la CE amplíe y refuerce sus disposiciones sobre las prácticas comerciales desleales entre empresas y entre plataformas y empresas, extendiéndolas a todos los sectores, posiblemente como parte de la legislación sobre competencia de la UE, con la opción de que las pymes presenten denuncias confidenciales ante una autoridad central, que en el caso de la UE podría ser la DG COMP.

4.3 En consonancia con sus dictámenes anteriores, el CESE expresa sus dudas sobre la utilidad real de la red de representantes para las pymes, que no está plenamente operativa en todos los Estados miembros, y sobre su capacidad para aportar un verdadero valor añadido. Recomienda que se refuerce la función de las organizaciones de pymes en lugar de crear un nuevo papel en forma de un representante de la UE para las pymes, que no ofrecerá ninguna garantía de que se adopten una reglamentación favorable a estas empresas. El CESE sugiere que el representante nacional para las pymes sea nombrado previo acuerdo con las organizaciones nacionales de pymes, que deben estar en contacto permanente con el representante, quien deberá rendir cuentas de manera periódica. La aplicación de la «estrategia para la próxima generación de pymes» y la «Small Business Act» deben incluirse en el ejercicio del Semestre Europeo y en el cuadro de indicadores de las pymes que se ha creado.

4.4 Los entornos de pruebas normativos han demostrado ser una herramienta útil y el CESE pide que se utilicen más ampliamente cuando se introduzcan Reglamentos para las pymes y que se promuevan mejor entre los legisladores nacionales. La CE deberá aclarar cómo, dónde y por qué se aplicarán estos entornos de pruebas normativos. Sigue siendo claramente necesario mejorar la prueba de las pymes en la evaluación del impacto para asegurarse de que toda la legislación propuesta les sea favorable. La nueva plataforma «Preparados para el futuro» de la CE deberá centrarse en gran medida en la comprobación de las posibles cargas que podrían crear obstáculos a la regeneración socioeconómica. La UE también deberá establecer entornos de prueba normativos a nivel de la Unión, a fin de mejorar el mercado único, velar por que fomente la armonización y proporcionar rápidamente a los innovadores seguridad jurídica para las soluciones innovadoras en toda Europa. En la UE hay más empresas emergentes y pymes innovadoras que en los Estados Unidos o China, pero varios estudios muestran que estas empresas prefieren desplegar sus soluciones innovadoras fuera de Europa. Hay muchas razones para ello, entre las que se encuentran la falta de incentivos financieros en Europa y la fragmentación del mercado único. De ahí la importancia de introducir entornos de prueba normativos: estos animarían a las empresas a permanecer en Europa y sería de esperar que ayudaran a crear empresas líderes europeas a largo plazo.

4.5 Hacer que la contratación pública sea más accesible y favorable a las pymes previene la delincuencia transfronteriza y los abusos de mercado. Alentar a las pymes a participar más activamente en sectores solidarios, estratégicos y esenciales, como los bienes y servicios de salud y seguridad, el sector aeroespacial y la defensa, es una forma eficaz de integrarlas mejor en las cadenas de valor y, sin duda, sería bienvenida en un sistema de comercio abierto que luchara contra el creciente proteccionismo. Además, el brote de COVID-19 ha demostrado lo importante que es contar con cadenas de suministro diversificadas, pero también tenerlas relocalizadas o en otros mercados más cercanos, y es esencial ayudar a las pymes a encontrar su lugar en este proceso. La crisis también ha dado muchos ejemplos de lo frágil que sigue siendo el mercado único; se necesita un plan de acción para garantizar que todos y cada uno de los sectores funcionen sin problemas, lo cual es fundamental para las pymes, así como para alentarlas a expandirse activamente a los mercados externos.

4.6 La CE debe ser más ambiciosa en sus esfuerzos por abrir la contratación pública a las pymes, esforzándose, en cooperación con los proveedores de servicios públicos, por hacer más transparente la contratación pública y salvaguardar la conformidad de los contratos públicos con las normas del mercado único de la UE. El CESE sugiere que estos objetivos se logren, en particular, mediante:

— el aumento y la vigilancia constante de la tasa de participación de las pymes;

— la simplificación de los procedimientos administrativos y la prestación de mejores servicios públicos y digitales;

— el nombramiento de un punto de contacto único en cada Estado miembro en el que se puedan registrar y supervisar las quejas o cuestiones relacionadas con la contratación pública;

— la mejora del acceso a los procesos para recurrir el resultado de los procedimientos de licitación.

4.7 Asimismo, la UE debe seguir esforzándose por lograr una mayor transparencia y una cooperación más estrecha con la industria de la UE en su conjunto durante las investigaciones relativas a los instrumentos de defensa comercial y debe seguir facilitando el acceso de las pymes a esos instrumentos.

4.8 El CESE está preocupado por las dificultades que está experimentando el sector minorista, especialmente durante el confinamiento de la COVID-19, y pide medidas específicas de apoyo y promoción.

4.9 El portal digital único, vinculado a las ventanillas únicas de los Estados miembros, proporcionará información y apoyo a las pymes, y las organizaciones nacionales y regionales de pymes las ayudarán a identificar y reconocer las soluciones que mejor se adapten a ellas.

4.10 Facilitar la transmisión de empresas es sumamente importante, ya que motivará aún más a toda una generación para mantener en funcionamiento las empresas familiares y facilitará la transferencia de la propiedad en los casos en que los propietarios carezcan de las capacidades, los recursos y las ideas necesarias para seguir dirigiendo la empresa. En tales casos también puede estudiarse la compra de empresas por parte de los trabajadores mediante la creación de una cooperativa y otras formas de propiedad de los empleados. También es sumamente importante identificar los dos tipos diferentes de transmisión de empresas para comprender cómo la legislación específica afecta a cada uno de ellos. Es necesario distinguir entre «transmisiones de empresas intrafamiliares» y «transmisiones de empresas externas», dando a cada una definición separada. Es necesario que el marco legislativo sea más flexible para facilitar la compra de una empresa existente, que comporta actualmente grandes riesgos, costes importantes y procedimientos complicados. Deberá prestarse especial atención a las transmisiones transfronterizas de pymes para hacer frente a los elevados costes que conllevan esas transacciones y a la normativa sustancialmente diferente de los Estados miembros. Más allá de la cuestión de las transmisiones, el CESE recomienda la creación de una sociedad europea 2.0 para las pymes en forma de una Sociedad Privada Europea (*Societas Privata Europaea*) modernizada para facilitar la expansión transfronteriza y la ampliación de las pymes.

4.11 Para que las pymes puedan aprovechar plenamente los beneficios de los acuerdos comerciales, el CESE pide que los capítulos dedicados a ellas se conviertan en un enfoque estándar en las futuras negociaciones comerciales bilaterales de la UE con terceros países y que se creen comités de pymes para poner en marcha iniciativas de intercambio de información sobre los acuerdos de libre comercio y las normas técnicas con las pymes y para supervisar el uso de los acuerdos de libre comercio por parte de estas últimas, tanto en la UE como en los demás países que sean parte del acuerdo. Se deberá mejorar la REE, como herramienta de apoyo a la internacionalización de las pymes, así como la cooperación y las sinergias con los proveedores de servicios nacionales y las federaciones sectoriales y nacionales de pymes.

4.12 La CE deberá seguir explorando la opción de una forma jurídica de sociedad europea diseñada para las pymes, inspirándose en los trabajos realizados sobre la propuesta de Sociedad Privada Europea. En su estrategia para las pymes, la CE tiene previsto evaluar la necesidad de adoptar medidas adicionales de Derecho de sociedades con el fin de facilitar la expansión transfronteriza y el crecimiento de las pymes. Una propuesta específica para abordar esos objetivos es la creación de una forma jurídica de sociedad europea diseñada para las pymes, como se ha mencionado anteriormente. Dado que solo el 2 % de las pymes europeas invierten en el extranjero estableciendo sucursales en otros países, debido a las diferencias lingüísticas, administrativas y jurídicas entre los Estados miembros, que dificultan la creación de filiales en el extranjero, deberá considerarse la necesidad de un mecanismo jurídico que permita a las empresas gestionar mejor su expansión dentro de la UE.

4.13 Dado que la promoción del comercio es esencialmente competencia de los Gobiernos nacionales, la aplicación satisfactoria de los acuerdos de libre comercio depende en última instancia de la capacidad, la habilidad y la voluntad de cada uno de los Estados miembros de promover un determinado acuerdo comercial de la UE dentro de su comunidad empresarial nacional. El CESE invita a los 27 Estados miembros y a la CE a que se comprometan voluntariamente, y de conformidad con sus respectivas competencias, a aplicar medidas y actividades específicas en el ámbito nacional, mediante planes de acción de aplicación europeos, para complementar dentro de la UE las hojas de ruta de aplicación «exterior» establecidas junto con los acuerdos de libre comercio de la Unión. Esos planes de acción deberán contribuir además a la supervisión efectiva de la transposición real de los compromisos negociados en el marco de los acuerdos de libre comercio en el tercer país respectivo, permitiendo al mismo tiempo la supervisión y la evaluación comparativa de las medidas específicas adoptadas por los Gobiernos y la comunidad empresarial a nivel nacional y regional.

5. **Pilar 3**

5.1 El CESE reitera su propuesta de incentivar a los Estados miembros para que creen y desarrollen una red de «defensores del pueblo financieros», coordinada por la UE. Con el apoyo del grupo de trabajo sobre la liquidez de las pymes propuesto, esta red deberá utilizar metodologías adecuadas para supervisar la aplicación de las nuevas medidas de la CE orientadas a la liquidez a corto plazo de las microempresas, que se han propuesto a nivel de la UE y de los Estados miembros. Además de ayudar de forma cotidiana a las pymes a acceder a los fondos, la red también puede ayudar a la CE a recoger y analizar datos cualitativos para saber cómo utilizan los bancos intermediarios los instrumentos financieros para llegar a las pymes que más necesitan recursos financieros y por qué no se les conceden créditos, de conformidad con los principios sobre la información que transmiten de los bancos. La red también deberá resolver las controversias más generales entre las pymes y los bancos, otros proveedores de servicios financieros y los proveedores de liquidez.

5.2 El CESE se muestra satisfecho con los esfuerzos dedicados a diversificar las fuentes de financiación de las pymes a través de la promoción de la financiación mediante fondos propios y el uso de los mercados de crecimiento de las pymes y a través de la búsqueda de opciones alternativas de cotización para ellas. El CESE pide a la CE que, con la asistencia activa de

las organizaciones de pymes, considere la posibilidad de introducir medidas específicas para educar a los directivos sobre los beneficios y oportunidades que ofrecen las diversas opciones de financiación y ayudarlos a elegir la que mejor se adapte a sus necesidades, así como para promover otras soluciones a medida proporcionadas por los expertos.

5.3 En consonancia con posiciones anteriores dirigidas a fomentar y estimular el emprendimiento femenino, el CESE acoge con especial satisfacción la propuesta de la Comisión de poner en marcha una iniciativa de financiación con perspectiva de género a fin de estimular la financiación de empresas y fondos dirigidos por mujeres y de potenciar el emprendimiento femenino. En efecto, una presencia mayor y más fuerte de las mujeres, en particular en el entorno empresarial, es una necesidad absoluta para realizar la Europa del futuro.

5.4 El CESE acoge con satisfacción el desarrollo de un fondo público-privado centrado en las ofertas públicas iniciales (OPI) y apoya plenamente la creación de instrumentos adicionales de financiación mediante fondos propios, fondos asimilables a fondos propios, capital de riesgo y distribución de riesgos para las pymes. El CESE considera que promoverlos y garantizar su accesibilidad es especialmente importante para las pequeñas y medianas empresas innovadoras.

5.5 Si bien el CESE reconoce que la cotización en bolsa de las pymes ofrece oportunidades a las empresas, también observa que no es apropiada para todas las empresas debido a la naturaleza de la carga administrativa y los costes asociados. El uso de acciones sin derecho de voto podría ser una buena manera de alentar a las pymes, especialmente a las empresas familiares, a acceder al capital sin perder el control de su negocio. Tratar la financiación mediante fondos propios de la misma manera que la financiación mediante deuda supone otro desafío.

5.6 Si bien el próximo presupuesto de la UE se centrará lógicamente en la movilización de fondos para la inversión, no debe subestimarse el valor de la financiación de las actividades de fomento de la capacidad de las pymes y de las iniciativas conjuntas en toda la UE, que reviste especial importancia en la situación actual. El presupuesto de la UE es especialmente importante para las medidas de desarrollo de las capacidades, la internacionalización, la promoción de la economía circular, el espíritu empresarial, el apoyo a las empresas en dificultades y el acceso a los servicios públicos. Estas iniciativas pueden proporcionar un enorme rendimiento de la inversión para los contribuyentes de la UE y las pymes individuales que se benefician de manera directa, por lo que también deben incluirse firmemente en el MFP revisado.

5.7 En relación con el uso de criptoactivos y testigos digitales por parte de las pymes, el CESE pide a la Comisión que, en cooperación con las organizaciones representativas de las pymes, siga de cerca su uso, ya que los criptoactivos poseen características únicas que difieren de los activos financieros tradicionales y, como tales, plantean nuevos retos para las empresas (incluidas las pymes), especialmente en materia de seguridad y control interno. Por tanto, las pymes deben comprender ante todo los riesgos y beneficios asociados a los criptoactivos y diseñar un entorno de control eficaz que garantice la seguridad. Además, dado que los criptoactivos no están nada regulados, las pymes pueden enfrentarse a investigaciones sobre fraudes en caso de que sus inversores presenten denuncias contra ellas.

6. **Aplicación y compromiso de los Estados miembros**

6.1 El pleno apoyo y compromiso de los Estados miembros es un factor clave de éxito para la rápida aplicación de las medidas de la estrategia. El CESE considera que la plena aplicación del principio de asociación, mediante una estrecha colaboración con los Embajadores del Emprendimiento Estratégico —cuya labor debería aportar un valor añadido— para aplicar estas medidas, producirá resultados tangibles. El CESE subraya una vez más la importancia de implicar también estrechamente en este proceso a las organizaciones que representan a las pymes a nivel europeo, nacional y regional, ya que constituyen el enlace directo con la comunidad empresarial.

6.2 El CESE comprende las razones de la CE para no modificar la definición de pyme, aunque existen diferentes opiniones sobre hasta qué punto es adecuada, y acoge con satisfacción el compromiso de evaluar e informar sobre las cuestiones específicas planteadas en el proceso de consulta. Entretanto, en consonancia con sus Dictámenes anteriores, el CESE pide a la CE que ayude a los Estados miembros a ser flexibles a la hora de elegir el método de aplicación.

7. **Las pymes se esfuerzan y prosperan durante la crisis de la COVID-19**

7.1 El trágico y cada vez más grave impacto de la COVID-19 en los sistemas económicos ha golpeado con mayor fuerza a las pymes, especialmente a las microempresas. Este enorme impacto negativo amenaza fundamentalmente el papel sistémico de las pymes en la economía y ha demostrado la importancia de incluir de forma plena y sistemática a los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil pertinentes en todas las etapas de la toma de decisiones y en el establecimiento de la red de conocimientos y formación rescEU, en el marco del actual Mecanismo de Protección Civil de la Unión, como ya ha propuesto el CESE.

7.2 El CESE está abierto a seguir debatiendo el nuevo enfoque propuesto por la CE para favorecer el apoyo prestado a los ecosistemas en lugar de a las empresas en función de su tamaño. El Comité observa que, en la actualidad, la CE reconoce catorce ecosistemas y desea subrayar la necesidad de prever una comunicación y una gobernanza eficaces, de modo que se escuchen las voces de todas las partes interesadas dentro de estos ecosistemas y se garantice la participación activa de las organizaciones que representan a las pymes a nivel europeo, nacional y regional.

7.3 Las medidas prioritarias de emergencia a corto plazo, que son fundamentales para las pymes, especialmente las microempresas, deberán estar dirigidas a proporcionar liquidez de forma transparente y a su debido tiempo, con un tipo de interés justo, utilizando intermediarios financieros y sin obstáculos injustificados y cargas administrativas bancarias desproporcionadas. Al mismo tiempo, las pymes que lleguen a la conclusión de que su modelo de negocio ha quedado obsoleto merecen ayuda para liquidar la empresa de manera ordenada e iniciar una nueva actividad.

7.4 Las medidas de apoyo a nivel de la UE deben llegar a las pymes de manera efectiva lo antes posible, y su aplicación debe ser evaluada y supervisada de cerca a nivel de la UE y de los Estados miembros sobre la base de un mecanismo común de observaciones adecuado, en el que las organizaciones de pymes, los intermediarios financieros y los sectores de la banca y de las garantías de crédito puedan compartir sus datos. El objetivo es evitar que se impongan demoras injustificadas y se tomen decisiones arbitrarias y discrecionales en respuesta a las necesidades urgentes de liquidez de la industria artesanal y de las pymes, que podrían deberse a las diferencias existentes en la aplicación de esas medidas por parte de los sistemas crediticios nacionales y los intermediarios financieros.

7.5 Es fundamental que se conciba y se haga plenamente operativo un sistema armonizado y rápido de respuesta a la liquidez en la UE, centrado en las microempresas y las pequeñas empresas. El CESE sugiere que la CE establezca un «Grupo de Trabajo de alto nivel sobre la liquidez de las microempresas y las pequeñas empresas» permanente de la UE destinado a facilitar los flujos de liquidez de las pymes sobre la base de análisis de datos independientes proporcionados periódicamente, y a comprender mejor cómo superar los obstáculos existentes para la liquidez de las pymes. El observatorio independiente de las pymes podría evaluar periódicamente los datos y las prácticas económicos y financieros.

7.6 El CESE pide a la CE que estudie la posibilidad de modificar el anexo III de la Directiva relativa al impuesto sobre el valor añadido (IVA) a fin de dar a los Estados miembros la libertad de reducir de forma temporal los tipos del IVA para algunos de los sectores más gravemente afectados, como el turismo y el sector de la hostelería asociado a él (HORECA), los trabajadores autónomos y la industria artesanal, entre otros. El CESE apoya esas acciones siempre y cuando no generen competencia desleal, y está convencido de que esta condición se cumplirá, debido al carácter temporal de la medida.

7.7 Se necesitan medidas especiales de apoyo para ayudar a los trabajadores a retomar la actividad laboral, especialmente los que trabajan para las pymes. Estas medidas incluyen un «pase amarillo», apoyo para permitir que las obras públicas locales menores comiencen inmediatamente, información y asesoramiento para las personas sobre cómo comportarse y cumplir las medidas de higiene y salud y seguridad para reducir aún más el riesgo de contaminación por la COVID-19 y una evaluación del riesgo de COVID-19 que deben llevar a cabo los organismos nacionales y externos de seguridad y salud en el trabajo para garantizar que dichas medidas se aplican de manera correcta y reducir las cargas y los costes correspondientes. Resulta fundamental proporcionar el equipo de protección personal necesario para que los empleados puedan volver al trabajo y para impulsar la capacidad de producción de las pymes manufactureras que los producen mediante la realización de inversiones directas y la prestación de asistencia técnica, así como por medio de la aprobación de las normas armonizadas pertinentes. Las organizaciones de pymes tienen una función de apoyo fundamental que desempeñar mediante el intercambio de protocolos y prácticas entre sus miembros con el fin de facilitar la recuperación y reducir el tiempo necesario para volver al trabajo.

7.8 Se cumplió otra petición de los interlocutores sociales de la UE en la reciente modificación del marco temporal para las medidas de ayuda estatal en relación con las pymes. Si bien se han tenido en cuenta los beneficios especiales otorgados a las empresas durante la crisis de la COVID-19, como los aplazamientos de impuestos y los préstamos, se ha dejado sin cambios la norma general *de minimis*. Las regiones remotas y rurales y las islas se benefician tradicionalmente de subvenciones al transporte que pueden representar fácilmente la mayor parte de la cantidad *de minimis*. Tras la crisis de la COVID-19, esas regiones se quedarán con pocos turistas, si es que reciben alguno, y tendrán que aprovechar el restablecimiento del comercio de mercancías para recuperarse.

7.9 Con el fin de que la recuperación sea eficaz, se necesitará una enorme cantidad de inversiones públicas y privadas para financiar la doble transición, permitir que las empresas sigan siendo competitivas y posibilitar la puesta en marcha de nuevas empresas. Sin embargo, las pymes se enfrentan a dificultades a la hora de adaptarse a los cambios y a las complejas normativas en transición. Para hacer posibles esas inversiones extraordinarias, la UE tendrá que ampliar sus actuales instrumentos de financiación (el MFP, InvestEU, los Fondos de Cohesión y Estructurales, Horizonte Europa, Europa Digital, etc., y el apoyo financiero del Grupo del Banco Europeo de Inversiones, además del despliegue del Mecanismo Europeo de Estabilidad), garantizar su flexibilidad a largo plazo y establecer un fondo de recuperación permanente para ayudar a los Estados miembros a hacer frente a los próximos desafíos. Para apoyar a las pymes con dificultades financieras en toda Europa, es de suma importancia que los Estados miembros apliquen plenamente la Directiva sobre la insolvencia en lo que respecta a los marcos de reestructuración preventiva y proporcionen apoyo profesional a las pymes para que puedan llevar a cabo un cambio de rumbo viable o tener una segunda oportunidad.

7.10 El CESE pide un programa de la UE que proporcione a las organizaciones de pymes la creación de capacidades y el apoyo a las acciones conjuntas para que actúen como una ventanilla única de información y asistencia técnica, que se necesitará urgentemente después de la fase de salida. Es igualmente importante que la UE financie bases de datos multilingües de libre acceso sobre análisis del ciclo de vida de los grupos de productos para permitir que las pymes, que no pueden generar estos datos directamente, fabriquen de forma más ecológica.

7.11 Incluso antes de la crisis, las organizaciones de pymes estaban involucradas en el desarrollo y la prestación de diversos servicios para ayudar a las pymes con dificultades financieras, incluyendo la iniciativa europea de alerta temprana. Este apoyo tendrá una demanda aún mayor durante los próximos meses y años. La aplicación de las herramientas de alerta temprana definidas en la Directiva sobre la insolvencia debe acelerarse para garantizar el acceso a un apoyo eficaz a las empresas en dificultades.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Consejo 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 — El turismo y el transporte en 2020 y en adelante»

[COM(2020) 550 final]

(2020/C 429/27)

Ponente: **Panagiotis GKOFAS**

Consulta	Comisión, 17.6.2020
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	4.9.2020
Aprobado en el pleno	18.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	217/2/0

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El CESE cree que la Comunicación COM(2020) 550 de la Comisión Europea debería ser una herramienta de política estratégica para repensar el modelo sostenible de turismo y transporte de la UE. El CESE pide un paquete exhaustivo de medidas, con directrices y recomendaciones dirigidas:

1) al restablecimiento seguro de la libre circulación sin restricciones, a la reapertura coordinada de las fronteras interiores y al levantamiento de los controles en las fronteras interiores;

2) al restablecimiento seguro del transporte y la conectividad tras la adopción de un acuerdo marco político común para todos los Estados miembros de la UE;

   — a la continuación segura de la prestación de servicios en el ámbito del turismo gastronómico y la hostelería;

   — a lograr un equilibrio, mediante acuerdo entre los Estados miembros de la UE, en la gestión segura y común de las decisiones y políticas sobre fronteras y transporte. Mientras se lleven a cabo los controles de la COVID-19, habrá suficiente personal para gestionar el tránsito inmediato y rápido de personas;

   — a garantizar la financiación de la formación de los trabajadores de hoteles, restaurantes, establecimientos de restauración, museos, turismo náutico, etc., para que puedan aplicar correctamente las medidas de prevención ante el coronavirus;

3) a garantizar que la salud y la seguridad sean la máxima prioridad en cualquier contexto, ya sea durante los viajes o en otras circunstancias, puesto que es la única manera de recuperar la confianza en la circulación de personas;

4) a adoptar un nuevo formulario de localización de pasajeros (*Passenger Locator Form* — PLF) a nivel de la UE, ya que un sistema de este tipo aportaría un mayor valor añadido a escala de la UE en los siguientes ámbitos:

   — vigilancia a nivel de la UE: si todos los Estados miembros acordaran compartir tanto la nueva información del PLF como la información de los resultados de laboratorio para los viajeros, podrían realizarse economías de escala en términos de recursos disponibles para las pruebas ([1]). Si todos los países de la UE acordaran utilizar esta tecnología

([1]) En Grecia se realizan 7 000 pruebas diarias, y podemos determinar la incidencia en los países más problemáticos con un nivel de fiabilidad muy alto.

(como lo hacen hasta ahora Bélgica y Alemania) y el mismo nuevo formulario normalizado PLF, podrían realizarse estimaciones y proyecciones fiables a nivel de las ciudades, lo que permitiría obtener datos para las políticas, tanto nacionales como de la UE. Ese esfuerzo sería emblemático del papel de la UE: gracias a la innovación y la cooperación podemos lograr nuestros objetivos comunes, a saber, proteger la salud pública y mantener la actividad económica en tiempos de crisis.

— Pasaporte COVID-19: uno de los principales desafíos que hemos tenido que afrontar durante la temporada turística ha sido confirmar la validez de las pruebas PCR. Si todos los Estados miembros decidieran adoptar la misma plataforma para el formulario de localización de pasajeros, todos los laboratorios acreditados podrían comunicar los resultados a través de dicha plataforma, creando así un pasaporte COVID-19 para todos los viajeros que podría ser fiable y garantizar un riesgo mínimo asociado a los viajes.

5) a establecer un plan estratégico común de la UE para ayudar a los Estados miembros a aplicar medidas económicas y de apoyo a las pymes turísticas, restaurantes, hoteles, agencias de viajes, guías turísticos, etc.;

— a abordar la falta de liquidez, con financiación directa para las microempresas en particular, y restablecer la confianza de las empresas, así como organizar bonos de viaje;

— a conceder acceso inmediato a los préstamos y su aprobación a todos los Estados miembros bajo la supervisión del BCE y la UE, con garantías de la UE y los Estados miembros;

— a establecer inmediatamente un mecanismo europeo para supervisar la aplicación de las medidas de apoyo a las pymes y los trabajadores; en particular, la liquidez, los préstamos y la transparencia de las medidas de apoyo;

6) a fortalecer y ampliar el programa SURE que ofrece cobertura al desempleo de los trabajadores y la compensación salarial de las pymes; estas deberían quedar exentas del pago de una parte de sus salarios y estar obligadas a integrar a los trabajadores mediante planes nacionales subvencionados por SURE;

7) las instituciones europeas y nacionales competentes en la aplicación del programa SURE deben consultar debidamente a las organizaciones de pymes;

8) el programa SURE debería cubrir totalmente los salarios y las cotizaciones de seguridad social de los trabajadores de los sectores del turismo y el transporte (por ejemplo, los servicios de restauración, los hoteles, las líneas aéreas, los cruceros, los autobuses turísticos, los aeropuertos, las terminales portuarias, el turismo náutico y los guías turísticos) que hayan perdido su puesto de trabajo a causa de la pandemia hasta, por lo menos, el 30 de junio de 2021;

9) a aplicar una desgravación fiscal con una moratoria de las obligaciones fiscales y un paquete *ad hoc* de estímulo fiscal para el turismo y el transporte para todas las pymes del sector turístico durante el período 2020-2024. El CESE considera que, en un sistema armonizado del IVA a escala de la UE, debería aplicarse un tipo reducido de IVA a hoteles, restaurantes, servicios de viaje, turismo náutico (alquiler de embarcaciones, puertos deportivos), autobuses, guías turísticos, etc. No obstante, dichas medidas deben estar condicionadas a que se salvaguarden los derechos de los trabajadores y se garantice que no se efectúan despidos. Además, cualquier ayuda financiera, como ayudas estatales, préstamos o exenciones fiscales, solo debe concederse a empresas que:

— salvaguarden el empleo o creen puestos de trabajo dignos y respeten los derechos de los trabajadores,

— no estén registradas en paraísos fiscales y siempre hayan pagado su parte correspondiente de impuestos y cotizaciones sociales;

10) a regular la economía colaborativa en el turismo, y especialmente en el sector de los guías turísticos; a invitar a los gobiernos de los Estados miembros a que regulen la economía colaborativa en el sector de los guías turísticos y apliquen medidas legislativas y administrativas dirigidas a garantizar condiciones de competencia equitativas;

11) todos los programas de apoyo a la liquidez y a la política monetaria y fiscal de los hoteles, los restaurantes, los guías turísticos, los servicios de autobuses, los agentes de viajes, el turismo náutico, etc., y los trabajadores por cuenta propia deberían continuar durante al menos diez meses después de que la vida vuelva a la normalidad, de conformidad con el WTTC (Consejo Mundial de Viajes y Turismo).

1.2 Dado que la política fiscal y monetaria del Eurogrupo, del Consejo Europeo y del Banco Central Europeo no se está aplicando de manera simétrica a todos los Estados miembros —especialmente a los más vulnerables y más afectados— la Comisión debe intensificar su función de guardiana de los Tratados y salvaguardar la recuperación simétrica del mercado único mediante las medidas siguientes:

a) elaborar directrices destinadas a los gobiernos y bancos sobre cómo apoyar el turismo y el sector de la hostelería y ofrecer ayuda adecuada (por ejemplo, a través de la creación de un grupo de trabajo conjunto en cada Estado miembro, compuesto por funcionarios de la Comisión y del CESE), y;

b) asegurar una correcta aplicación de la política suscrita por el Consejo Europeo mediante una política de denuncia pública. La Comisión debe resaltar y señalar las prácticas bancarias cuestionables o las decisiones gubernamentales problemáticas antes de formular las recomendaciones específicas por país (REP), tanto fuera del Semestre Europeo como de forma procíclica en el marco de este proceso;

c) se requiere urgentemente la formalización de un «pacto de caballeros» sobre las compañías aéreas, negociado por la Comisión Europea, las autoridades nacionales competentes, los interlocutores económicos y sociales y las organizaciones que representan a los consumidores y los pasajeros, para evitar comportamientos abusivos.

d) adoptar medidas de desgravación fiscal para las pymes del sector turístico, con una moratoria de las obligaciones fiscales y una suspensión de las obligaciones fiscales atrasadas contraídas hasta el 31 de diciembre de 2020, y establecer cuotas de reembolso suficientes a partir del 1 de abril de 2021;

1.3 Habida cuenta de la falta de datos sobre la evolución y la situación de las empresas turísticas, el CESE elaboró un cuestionario en línea para evaluar mejor las propuestas contenidas en el presente Dictamen. Respondieron al cuestionario más de 170 organizaciones de toda la UE, que representan a aproximadamente 3 500 000 integrantes del sector turístico, entre ellos, el sector de la restauración y la hostelería, servicios de hostelería y alojamiento, agencias de turismo, la industria del ocio, el turismo náutico, guías turísticos, servicios de transporte, etc. Los principales datos que se desprenden del cuestionario son los siguientes:

— el 88 % de los encuestados aseguró haberse visto afectado muy negativamente por la crisis pandémica;

— para el 81 % de los encuestados, la crisis tendrá consecuencias a largo plazo para el sector al que representa;

— casi el 55 % de los encuestados señaló que es poco probable que el sector al que representa sobreviva en 2021 (el 45 % lo consideró improbable y el 10 % muy improbable);

— para el 77 % de los encuestados, el nivel de empleo en el sector al que representa disminuyó en 2020;

— el volumen de negocios disminuyó en 2020 para el 90 % de los encuestados (para el 49 % de los encuestados disminuyó en más del 70 %);

— el 51 % de los encuestados espera que la crisis termine después de 2021;

— el 73 % de los encuestados indicó que el sector al que representa necesitará más de un año para restablecer su rendimiento económico y su confianza en el mercado interior y en los flujos turísticos internacionales;

— según los encuestados, las prioridades políticas nacionales y europeas para el sector turístico son: una vacuna contra la COVID-19 (para el 66 % de los encuestados), regímenes de financiación/apoyo financiero directo (63 %), protocolos sanitarios (56 %) y prórrogas en el pago de los impuestos (45 %).

1.4 La negociación de acuerdos colectivos sectoriales actualizados para los sectores del turismo y el transporte, que incluyan a las pymes y a las organizaciones representativas de pymes que más se han visto afectadas por la crisis de la COVID-19, pasa urgentemente por un diálogo social intensivo y una agenda política de gran calado.

2. **Observaciones generales**

2.1 El brote de COVID-19 ha paralizado la industria del turismo, dejando a los viajeros tratando de regresar a casa y arruinando las economías que dependen en gran medida del turismo.

2.2 El sector turístico de la UE emplea a unos 22,6 millones de personas ([2]). Representa el 11,2 % del empleo total en la UE, y en 2019 contribuyó con el 9,5 % al PIB de la UE. En 2018 había 600 154 establecimientos turísticos en la EU-27, y la demanda de pernoctaciones en alojamientos turísticos es de alrededor de 1 326 049 994 noches. Para muchos Estados miembros y numerosas regiones y ciudades europeas, el turismo constituye una importante contribución al tejido económico y social. Además, proporciona empleos e ingresos muy necesarios, a menudo concentrados en zonas sin fuentes de empleo alternativas y que utilizan trabajadores poco cualificados ([3]).

2.3 Se estima que la industria turística de la UE, que da empleo a unos 13 millones de personas ([4]), está perdiendo alrededor de 1 000 millones de euros de ingresos mensuales como consecuencia del brote de COVID-19.

([2]) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2020-0166_ES.html
([3]) COM(2020) 550 final.
([4]) https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=tour_cap_nuts2&lang=es.

2.4 En muchos otros destinos turísticos populares, los hoteles han sido abandonados y los restaurantes, bares, atracciones turísticas, puertos deportivos, museos y centros han cerrado. La situación es particularmente difícil en varios países de la UE que son destinos turísticos clave, como Italia, Grecia, Portugal, Malta, Chipre, España y Francia. Italia perderá alrededor del 60 % de sus turistas este año. El WTTC predice que, en 2020, el mercado de los viajes y el turismo podría perder 75 millones de puestos de trabajo en todo el mundo y 6,4 millones de puestos de trabajo en la UE ([5]).

2.5 Según la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA), el transporte aéreo mundial podría perder más de 252 000 millones de dólares (228 000 millones de euros) en 2020. A fecha 30 de junio se habían cancelado dos millones de vuelos de pasajeros. En Francia, la tasa de ocupación hotelera era del 3,3 % el 17 de marzo (frente al 65,3 % del 26 de febrero). A fecha 30 de mayo, los restaurantes y bares habían cerrado en casi todos los Estados miembros de la UE, con la excepción de Suecia. Los hoteles, restaurantes, bares y puertos deportivos han despedido a miles de trabajadores de manera permanente o temporal. Los ferrocarriles europeos perdieron el 90 % de los pasajeros en el punto álgido de la crisis, y siguen funcionando a baja capacidad.

2.6 Hay que tener en cuenta las consecuencias para sectores afines al del turismo, como la producción de equipos para la industria del ocio (por ejemplo, la construcción de embarcaciones). Es necesario apoyar a estas industrias mediante la promoción del turismo y el desarrollo de oportunidades comerciales internacionales.

2.7 El ecosistema turístico europeo abarca una serie de actividades como viajes, transporte, alojamiento, alimentación, recreación en tierra y agua, cultura y naturaleza. Directa e indirectamente, contribuye **casi un 10 % al PIB de la UE y ha convertido a la UE en el principal destino turístico del mundo, con 563 millones de llegadas internacionales y un 30 % de los ingresos mundiales en 2018 (fuente: CE)**. **Con el 30 % de las llegadas internacionales en 2018, la UE es el principal destino turístico del mundo (fuente: CE). La composición de estos flujos internacionales podría utilizarse para elaborar una estrategia y un programa adecuados de la UE a corto, medio y largo plazo.**

3. PILAR I: Sostenibilidad del turismo y el transporte

3.1 El CESE cree que esta Comunicación debería ser el primer paso en la próxima generación de políticas y programas de turismo sostenible de la UE. Debería combinar las necesidades y situaciones de las pymes y los trabajadores con el fin de restaurar la confianza del público como turistas y consumidores. Debería defender los derechos y normas de salud y seguridad y garantizar la sostenibilidad y la liquidez de las empresas en el contexto de una estrategia europea renovada para las pymes de aquí a 2030, de conformidad con los principios de la Ley de la pequeña empresa.

3.2 El CESE no considera realista limitarse a adoptar un enfoque de vuelta a la normalidad para hacer frente a la crisis más grave que jamás haya afectado a los sectores del turismo y del transporte de la UE. El CESE pide una revisión completa de estas políticas con el fin de restablecer la confianza y la estabilidad de las empresas y los trabajadores, mediante la adopción de un **pacto de solidaridad de la UE** de nueva generación para el turismo sostenible de aquí a **2030**.

3.3 El CESE opina que ahora tenemos la oportunidad de asegurar una recuperación justa y reconstruir rápidamente nuestras economías para hacerlas más ecológicas, justas y resistentes a futuras conmociones. **Es necesario revisar la contribución del plan de integración de la UE al modelo europeo de desarrollo del turismo y del transporte sostenibles, evitando cualquier medida que suponga un riesgo de mayor fragmentación y de condiciones/prácticas injustas en el mercado interior.**

3.4 En el sector del turismo, una reconstrucción justa y sostenible requiere:

1) tener en cuenta los objetivos europeos para 2050 en materia de **neutralidad de carbono, de conformidad con los objetivos del Acuerdo de París (Conclusiones del Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2019)**.

2) Para contribuir a la consecución de estos objetivos, el CESE considera necesario abordar en primer lugar la cuestión de los modos de transporte fomentando la movilidad lenta y no contaminante, como la bicicleta y el transporte ferroviario.

3) En lo que respecta a los alojamientos turísticos, el CESE recomienda que se fomente la renovación y que se utilice la etiqueta ecológica de la UE para dichos alojamientos. Hay que alentar a estas instalaciones a que muestren su consumo de energía y su impacto en carbono.

([5]) EPRS_ATA(2020)649368_EN.

4) Con el fin de reducir las emisiones de CO_2 en el turismo, el CESE anima encarecidamente a que se utilicen productos alimenticios locales y otros consumibles que sean reciclables.

5) A fin de colmar las lagunas existentes de información y de datos sobre los flujos turísticos internacionales hacia la UE como destino turístico, el CESE propone crear un observatorio independiente de turismo sostenible.

3.5 Los operadores turísticos responsables deben comprometerse a mostrar la huella de carbono resultante de las vacaciones y de las actividades que ofrecen.

3.6 El plan de recuperación de la UE y los planes nacionales de recuperación deberían proporcionar financiación suficiente para la transformación medioambiental y digital de la industria turística y sus infraestructuras, a través de inversiones que logren el objetivo de aumentar el atractivo del turismo para los consumidores y que ofrezcan beneficios reales a las empresas turísticas.

3.7 El CESE cree que el turismo justo se basa en un negocio socialmente responsable que proporciona puestos de trabajo de buena calidad, lo que requiere el desarrollo de un turismo no estacional capaz de garantizar puestos de trabajo sostenibles. A tal efecto, la Comisión Europea debe apoyar las iniciativas y proyectos que cumplan estos criterios. Deben realizarse estudios europeos sobre los costes sociales y medioambientales del turismo no sostenible.

3.8 Los sectores que ofrecen un turismo no de masas (por ejemplo, actividades al aire libre, turismo náutico) tienen cada vez más aceptación entre los consumidores en el contexto de las normas de distanciamiento social. Estas tendencias de consumo ofrecen la oportunidad de acelerar la recuperación de la industria turística europea más amplia y del empleo. Es necesario apoyar a estos sectores, especialmente en los casos en que pueden operar en un entorno regional, nacional o europeo. En el caso del turismo náutico, esto ofrece diversas oportunidades en toda Europa para islas, ríos, canales, lagos y zonas costeras.

3.9 El CESE considera que, en un sistema armonizado del IVA a escala de la UE, debería aplicarse un tipo reducido de IVA a hoteles, restaurantes, servicios de viaje, turismo náutico (alquiler de embarcaciones, puertos deportivos), autobuses, guías turísticos, etc. En su caso, ello debería incluir la introducción inmediata de cambios en la Directiva sobre el IVA que garanticen la igualdad de trato a todos los ámbitos del sector turístico.

3.10 El sector de los autocares, compuesto por numerosas pymes, se ha visto gravemente afectado por la pandemia. El volumen de negocios de muchas empresas de autocares ha descendido al 0-10 % de la cifra correspondiente al mismo período del año anterior. La UE cuenta ahora con la oportunidad de ayudar a este sector haciendo honor a las propuestas que ha presentado, incluida la adopción de una legislación armonizada para las zonas de bajas emisiones dentro de la UE y la creación de una ventanilla única para la devolución del IVA.

3.11 En este contexto, es preciso adoptar medidas para contribuir a la reactivación del turismo internacional, continental y nacional en beneficio de amplios sectores de la economía de la UE. Los ferrocarriles pueden ayudar a desarrollar destinos turísticos que no están adecuadamente atendidos por la aviación, abrir nuevas rutas y fomentar nuevas cadenas de valor. Para los ferrocarriles europeos es una oportunidad de satisfacer la creciente demanda de turistas con conciencia climática del mercado. El Año Europeo del Ferrocarril debería ser una oportunidad para sensibilizar a la opinión pública sobre el turismo sostenible y las nuevas rutas turísticas que los ciudadanos europeos pueden descubrir gracias a las conexiones ferroviarias. En este contexto, el Año Europeo del Ferrocarril también debe ser una oportunidad para dar más visibilidad y fomentar la sensibilización del público respecto de las líneas ferroviarias históricas y paisajísticas de toda Europa ([6]).

3.12 Por varias razones, un número considerable de jóvenes europeos nunca o rara vez han viajado dentro de Europa. Aunque existen programas de intercambio educativo, la Unión Europea acaba de poner en marcha un instrumento que permitiría a cualquier europeo disfrutar de una experiencia de viaje que conectaría mejor a los jóvenes con la identidad europea, sensibilizándoles sobre los valores fundamentales de la Unión Europea y familiarizándoles con un medio de transporte sostenible y limpio. DiscoverEU es una iniciativa de la Unión Europea que ofrece a los ciudadanos la oportunidad de descubrir Europa a través de experiencias de aprendizaje. Viajando predominantemente en tren (hay excepciones para permitir la participación de quienes viven en islas o en zonas remotas), los jóvenes europeos pueden descubrir Europa, sus ciudades y sus pueblos ([7]).

4. **PILAR II: Liquidez, recuperación del empleo y restablecimiento de la confianza de las empresas**

4.1 Es importante apoyar la recuperación y la liquidez a corto, medio y largo plazo de las empresas turísticas europeas, especialmente las micro y pequeñas empresas. Esto debería llevarse a cabo en parte mediante la creación inmediata de un grupo de trabajo de la UE sobre liquidez, que debería poder medir la eficacia de las medidas en cuestión, en parte asegurando la transparencia con respecto a las denegaciones de crédito injustificadas, las demoras y las cargas burocráticas innecesarias, y en parte adoptando medidas correctivas adecuadas en relación con los Fondos Europeos de Inversiones, los nuevos procedimientos de insolvencia y sus defensores del pueblo nacionales.

([6]) TEN/710 — Año Europeo del Ferrocarril (2021) (DO C 364 de 28.10.2020, p. 149).
([7]) Véase la nota 6 a pie de página.

4.2 En lo que respecta a los guías turísticos, la UE debe garantizar condiciones de competencia equitativas y la competencia leal en el mercado turístico **entre la profesión de los guías turísticos y los organizadores y «guías» turísticos que operan ilegalmente**. **El CESE insta a la Comisión Europea, como guardiana de los Tratados, a que garantice el desarrollo equilibrado de la economía** ([8]) **de colaboración de la UE** en los Estados miembros, tal y como se señaló en la sesión informativa del Parlamento Europeo del 16 de noviembre de 2016 en la que se presentó la agenda europea para la economía colaborativa de los servicios de guías turísticos.

4.3 Las políticas bancarias, financieras y de liquidez no se han gestionado correctamente. Algunos bancos (en Grecia, por ejemplo) eligen usar las medidas de expansión cuantitativa (transacciones del programa temporal de compras de emergencia frente a la pandemia del BCE) para solidificar su posición y no para apoyar el mercado real. Estos bancos están concediendo préstamos a empresas viables y no afectadas (como los supermercados) y no asumen el riesgo de prestar a sectores vulnerables como el turismo y los servicios. Los restaurantes, cafés, hoteles, compañías de autobuses, etc., ya no figuran en las listas de prestatarios de los bancos; para concederles préstamos, los bancos les piden garantías que las empresas no pueden aportar, ni siquiera aquellas a las que los bancos estarían dispuestos a prestar. El tipo de interés es superior al 4,5 %, a pesar de todas las garantías y subvenciones que proporciona el BCE.

4.4 El empleo en el sector turístico de la UE requiere un enfoque armonizado y avanzado, basado en los interlocutores sociales nacionales y en prácticas consolidadas. Con el fin de evitar el desempleo y la pérdida de trabajadores formados, deben acordarse medidas de funcionamiento a corto plazo a nivel nacional entre los gobiernos responsables y los interlocutores sociales. También hay que tener en cuenta el peligro de que la mayoría de los restaurantes, pubs, bares y cafés cierren en las grandes ciudades donde las oficinas, tanto públicas como privadas, actualmente promueven medidas de teletrabajo. Se necesitan medidas políticas y de empleo para evitar cierres permanentes en los centros de las ciudades y en las zonas circundantes. Además, el trabajo desde casa (o teletrabajo) no debe reemplazar a largo plazo una amplia movilidad laboral europea. La reducción de las conferencias, ferias, congresos y viajes de negocios europeos conduciría a una desaparición enorme de puestos de trabajo, pymes, conocimientos técnicos, creatividad y asociaciones para la innovación en Europa, así como a formas de pensar basadas más en la nación.

4.5 Debe prestarse apoyo a la organización de ferias comerciales, que son cruciales para la industria turística y los sectores conexos, además de ser en sí mismas una importante fuente de turismo, viajes y empleo. Deben establecerse directrices para que las ferias comerciales se celebren de modo seguro y reciban financiación de la UE y de los Estados miembros.

4.6 Sector del turismo, gestión de las expectativas. Todos los datos disponibles sugieren que esta temporada se ha perdido. Las llegadas de turistas no superarán ni de cerca los costes de explotación del sector. Todos los negocios sufrirán enormes pérdidas, lo que pondrá en peligro su viabilidad. El triple paquete del Eurogrupo (Paquetes SURE 100 mil millones, BEI 200 mil millones y MEDE 250 mil millones) no es suficiente, o los gobiernos están manejando mal la transmisión de políticas. En Grecia, por ejemplo, el gobierno optó por no utilizar el mecanismo MEDE y los otros dos elementos se están quedando atrás: les falta orientación, dinero y estímulo.

4.7 Se debería promover el sector turístico europeo tanto dentro como fuera de la UE con una amplia campaña de mercadotecnia y comunicación al objeto de apoyar su recuperación. Un Año Europeo del Turismo Sostenible en 2021 o 2022 crearía un marco a escala de la UE y permitiría poner en marcha actividades en toda la Unión.

5. **PILAR III: Redes de conocimiento de datos y preparación, salud y seguridad, mitigación de riesgos y preparación**

5.1 El CESE considera que, tras la pandemia de COVID-19 y las lecciones aprendidas por los Estados miembros que se enfrentan a dificultades para coordinar las políticas transfronterizas y comunes, es necesario un enfoque coordinado más eficaz en los sectores del turismo y del transporte. Podría hacerse mediante el desarrollo de programas piloto de formación para una respuesta conjunta eficaz de preparación, desplegando redes europeas de conocimiento abiertas a los interlocutores sociales y a las organizaciones de la sociedad civil, sobre una base anual hasta 2024.

5.2 El CESE considera necesario garantizar que las plataformas nacionales de mitigación de riesgos dentro del Mecanismo de Protección Civil de la UE del Marco de Sendai de las Naciones Unidas sean más eficaces con mayor rapidez. Por lo tanto, el CESE pide a la Comisión Europea y a los Estados miembros (Plan de coordinación nacional de ayuda de emergencia), a los interlocutores económicos y sociales y a los organismos científicos que incluyan al sector del turismo y la movilidad en proyectos piloto conjuntos durante y después de la crisis de COVID-19, así como en la red europea de formación, con el fin de preparar la respuesta de la UE.

([8]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0356&from=EN.

5.3 Con el fin de disponer de datos europeos armonizados y actualizados sobre el turismo, la movilidad de los transportes, los estrangulamientos del mercado y las mejores prácticas, el CESE pide a la Comisión Europea que establezca programas específicos y proyectos piloto regionales en colaboración con la UE y los interlocutores sociales nacionales y las redes de investigación académicas e independientes, y así poner en común los recursos de investigación y formación. Además, para coordinar mejor el relanzamiento de la UE como destino turístico internacional a nivel mundial y atraer la inversión extranjera directa, el CESE pide a la Comisión Europea que anime a los Estados miembros a promover programas específicos e iniciativas piloto conjuntas.

5.4 Las rutas transfronterizas para el turismo y las actividades de ocio pueden desempeñar un papel clave en la reconexión de las regiones y los Estados miembros, al tiempo que brindan oportunidades para desarrollar el turismo en regiones menos desarrolladas. Siguiendo el ejemplo de la red EuroVelo, debería ampliarse con el apoyo de los fondos de la UE a otros sectores y promoverse extensamente entre los consumidores (por ejemplo, rutas de turismo náutico).

6. **PILAR IV: Gobernanza y recursos: la próxima generación de políticas de turismo y transporte sostenibles**

6.1 El CESE acoge con satisfacción la urgente y necesaria Comunicación sobre el turismo y el transporte europeos en 2020 y en adelante ([9]). Las lecciones aprendidas deberían llevar a las instituciones de la UE y a los Estados miembros a replantearse las actuales políticas de turismo y transporte sobre la base de las nuevas competencias compartidas de la UE, de forma voluntaria, mediante una cooperación reforzada entre los gobiernos interesados y las autoridades de múltiples niveles. Ello podría lograrse con la participación activa de los interlocutores sociales y los órganos consultivos de la UE y nacionales, y mediante la proclamación de un año europeo dedicado al turismo sostenible.

6.2 El CESE subraya que necesitamos urgentemente una política eficaz de la UE a medio y largo plazo para restablecer la confianza de los individuos y la sociedad en su conjunto en la capacidad de **viajar** con seguridad por toda la Unión Europea. Esta política debe abarcar otros ecosistemas turísticos de la UE, como el alojamiento, la alimentación, la salud y la seguridad, el comercio, las telecomunicaciones y la agricultura. El turismo y el transporte en la UE es uno de los ecosistemas más afectados por la COVID-19.

6.3 Para restablecer la confianza, reactivar y aumentar el turismo, el CESE apoya el uso de un «pasaporte sanitario de la UE» interno (siguiendo los modelos de los formularios de salud pública para localizar pasajeros y los códigos QR) con una «plataforma de asistencia sanitaria multilingüe de la UE». Las personas podrían utilizar el código QR para acceder a información y servicios sanitarios en el país que visitan, incluido el acceso de emergencia a los sistemas sanitarios y de seguridad social.

6.4 El formulario de localización de pasajeros (*Passenger Locator Form* — PLF), que tiene por objeto la realización de pruebas y el intercambio de datos a nivel de la Unión Europea, se introdujo en Grecia para recibir a los visitantes de la Unión Europea y de algunos países más, en el marco de una estrategia dirigida a lograr un equilibrio entre la salud pública, la vigilancia epidemiológica y los beneficios socioeconómicos asociados a los flujos de viajeros. Dicho formulario se basa en los dos pilares siguientes:

1. una vigilancia eficaz basada en datos: en un contexto de pandemia mundial, las pruebas constituyen el elemento más determinante a la hora de desplegar estrategias para reducir riesgos. Las pruebas son un recurso valioso y es sumamente importante utilizarlas de manera eficaz para recopilar datos, predecir brotes y diseñar políticas de interés general armonizadas, y

2. una búsqueda de contactos efectiva: la comunicación inmediata con los casos positivos confirmados y la búsqueda de contactos son una de las pocas alternativas efectivas al confinamiento.

6.5 El CESE pide a todas las instituciones europeas y nacionales pertinentes que elaboren un plan de acción plurianual de la UE inmediatamente después de la fase de emergencia. Este plan de acción debe replantear completamente la elaboración de las políticas de turismo y transporte de la UE y facilitar la coordinación del turismo en el mercado interior, así como los flujos turísticos internacionales de todo el mundo.

6.6 El formulario en línea de salud pública para localizar pasajeros se ha desarrollado con estos dos pilares en mente y, junto con la herramienta de inteligencia artificial EVA, permite:

a) realizar pruebas específicas basadas en los datos transmitidos por el viajero (país y región de residencia, países visitados, edad y sexo) que maximizan la eficacia de los recursos disponibles para la realización de pruebas, y

b) llevar a cabo rápidamente la búsqueda de contactos sobre la base de la información de contacto autodeclarada, los datos de destino, etc.

([9]) COM(2020) 550 final.

6.7 El CESE acoge con satisfacción y apoya plenamente las propuestas formuladas en la Comunicación y la visión a medio y largo plazo elegida por la Comisión Europea en el marco del Plan de la UE para la próxima generación y el presupuesto general de la UE para 2021-2027, que requerirá medidas presupuestarias adecuadas. En particular, estas medidas deberían centrarse en la aplicación de la próxima generación de políticas y **programas** de turismo sostenible, **incluidos los planes empresariales nacionales** para el sector turístico destinados a la **mejora de la capacidad en las pymes, las organizaciones representativas y los interlocutores sociales**, prestando la atención suficiente otras prioridades de la UE que no están necesariamente vinculadas a la pandemia.

6.8 Prácticas depredadoras de las compañías aéreas: tanto los viajeros de ocio como los viajeros de negocios pierden dinero cuando las compañías aéreas reservan vuelos que se cancelan poco después del pago. Las compañías aéreas deciden en el acto si mantienen o cancelan las rutas, los vuelos y las franjas horarias, sin avisar previamente a sus clientes. Los clientes se ven envueltos en prácticas de bonos y reprogramación. Los reembolsos tardan demasiado tiempo y representan menos del 20 % del volumen total de cancelaciones y reservas, lo que agota la valiosa liquidez de los consumidores y las empresas.

6.9 El CESE observa con preocupación que existe un delicado equilibrio entre los derechos de los consumidores y los problemas de liquidez de las líneas aéreas derivados de la cancelación de vuelos por causa de la pandemia de COVID-19. El CESE pide a las compañías aéreas, los pasajeros y las autoridades nacionales y de la UE que encuentren soluciones adecuadas durante el período de transición a la nueva normalidad tras la COVID-19 en relación con las opciones alternativas o los plazos de reembolso. El CESE rechaza las prácticas ilegales de determinadas líneas aéreas que a veces solo ofrecen vales cambios en la reserva. El CESE insta a las compañías aéreas a que cumplan la legislación europea relativa a los derechos de los pasajeros [Reglamento (CE) n.º 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo ([10])], que incluye el derecho a obtener un reembolso íntegro en caso de cancelación por parte de la compañía.

6.10 Es necesario adoptar un enfoque armonizado para la cuestión de los bonos y el reembolso en todo el sector turístico, en particular, para las actividades turísticas individuales que actualmente no están cubiertas y en relación con las cuales el trato difiere entre sectores y Estados miembros.

6.11 El sector turístico necesita un diálogo social intensivo que genere convenios colectivos sectoriales sólidos y aplicables a todos los trabajadores, especialmente durante la crisis de la COVID-19 y en el período posterior; lo mismo puede decirse del sector del transporte. Esta es la mejor manera de proteger eficazmente a los trabajadores de estos sectores y de salvaguardar la paz social, ayudando así a las empresas en situación de riesgo. Todas las partes interesadas deben hacer todo lo posible para intensificar el diálogo social y la negociación colectiva en todos los niveles del sector.

6.12 Las políticas de valor añadido deben coordinarse con los programas nacionales de recuperación del turismo a nivel de la Comisión Europea para reconstruir el sector turístico europeo. Por supuesto, esto debería vincularse a la coordinación de los programas nacionales anticrisis y a la reconstrucción del transporte aéreo, marítimo y por autocar, que está sufriendo de forma significativa en muchos países de la UE (Polonia, Italia, España y otros).

6.13 Es necesario un intenso diálogo social, que incluya a los organizaciones de pymes, para negociar convenios colectivos sectoriales actualizados para el sector del turismo y el transporte, ya que estos proporcionarán paz social y, gracias a las soluciones acordadas, serán la forma más eficaz de proteger a los empleados y, por tanto, de ayudar a las empresas en situación de riesgo y a todo el sector.

6.14 Para que la industria turística pueda reactivarse y crecer se necesita un enfoque global en materia de capacidades y cualificaciones, que no siempre están armonizadas entre los países y que sufren la falta de reconocimiento mutuo (por ejemplo, en el caso de las licencias de patrón de pequeñas embarcaciones comerciales).

6.15 Los interlocutores sociales europeos de los sectores de los servicios turísticos y del transporte deberían coordinar sus esfuerzos para llegar a un acuerdo sobre las normas sociales en esos sectores.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

([10]) DO L 46 de 17.2.2004, p. 1.

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 – Revisión de la gobernanza económica – Informe sobre la aplicación de los Reglamentos (UE) n.º 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 y 473/2013 y sobre la idoneidad de la Directiva 2011/85/UE del Consejo»

[COM(2020) 55 final]

(2020/C 429/28)

Ponente: **Judith VORBACH**

Coponente: **Tommaso DI FAZIO**

Consulta	Comisión Europea, 9.3.2020
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 sección	20.7.2020
Aprobado en el pleno	18.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	216/0/3

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la revisión objeto de examen por considerar necesario reformar el marco de gobernanza económica. Estamos viviendo una etapa histórica en la que es urgentemente necesario revitalizar los valores fundacionales de la Unión Europea (UE) y lograr una verdadera unión económica y social, con objeto de sentar las bases de una unión política basada en la democracia y la cohesión. La UE debe demostrar que es una comunidad basada en la solidaridad y que promueve el bienestar de los ciudadanos, tal como establece el Tratado de la Unión Europea (TUE) ([1]) ([2]). La crisis de la COVID-19 constituye una enorme perturbación que requerirá el despliegue de todo el arsenal de recursos financieros. Hay que armonizar los objetivos para contener las consecuencias económicas y sociales de esta pandemia y repartir la carga de los daños que ha ocasionado de manera equitativa, tanto dentro de los Estados miembros como entre ellos. Ya se han establecido medidas a corto plazo, como la activación de la cláusula general de salvaguardia contenida en el marco presupuestario. En lugar de una «vuelta» demasiado apresurada a la normalidad, el CESE recomienda un «giro» hacia un marco de gobernanza económica revisado según lo dispuesto en el presente Dictamen.

1.2. El CESE recuerda que, para ser exhaustiva, esta segunda revisión quinquenal de las medidas concretas implantadas desde la crisis financiera —conocidas como «paquete de seis medidas» y «paquete de dos medidas»— también debería abarcar todas las normas establecidas desde 2010 y orientadas a garantizar la aplicación, una coordinación más estrecha y una mayor convergencia de las políticas económicas y financieras de los Estados Miembros. Asimismo, el CESE pide que en la próxima Conferencia sobre el Futuro de Europa se debata la cuestión fundamental de cómo configurar la gobernanza económica. En tal contexto, no debería ser tabú adaptar las disposiciones de gobernanza económica del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a la realidad económica actual de la UE. Ejemplo de ello es que pese a haber adoptado una política monetaria muy expansionista, hoy nos enfrentamos a la amenaza de la deflación.

1.3. El CESE considera que, para reformar adecuadamente la gobernanza económica, se necesita una revisión exhaustiva de los objetivos de política económica. El CESE promueve una gobernanza económica centrada en la prosperidad, que otorgue prioridad al bienestar social y económico de la población a fin de no dejar a nadie atrás. Por tanto, el Comité pide una política económica equilibrada que destaque la importancia de una serie de objetivos fundamentales de política y les

([1]) Dictamen del CESE sobre «El futuro del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea» (DO C 181 de 21.6.2012, p. 52).
([2]) Artículo 3, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea.

otorgue la misma relevancia, entre ellos el crecimiento sostenible e inclusivo, el pleno empleo y el trabajo digno, un reparto equitativo de la riqueza material, la salud pública y la calidad de vida, la sostenibilidad medioambiental, la estabilidad del mercado financiero, la estabilidad de los precios, unas relaciones comerciales equilibradas, una economía social de mercado competitiva y unas finanzas públicas estables. Dentro del ciclo económico, el desarrollo de la inversión pública y privada constituye tanto la base como el reflejo de un entorno económico estable.

1.4. La estabilidad de las finanzas públicas genera resiliencia económica y confianza y redunda en el interés propio de cada Estado miembro. Ahora bien, esto depende de muchos parámetros y en muchos casos no se puede gestionar a nivel nacional. Es probable que los esfuerzos por reducir el gasto público, en particular si están mal diseñados, tengan efectos adversos a medio plazo en otros objetivos políticos clave, además de repercutir, de forma potencialmente negativa, en otros Estados miembros. Las normas presupuestarias actuales y las recomendaciones específicas por país han dado lugar a restricciones de los gastos y de la inversión pública, especialmente en los sistemas sanitarios, lo que, a su vez, se ha traducido en una prolongación de la crisis económica y en enormes dificultades para muchos ciudadanos. Hacer cumplir las normas de esta forma ha resultado ser hasta cierto punto procíclico. En épocas de recesión, han deprimido aún más las economías y han vuelto a presionar sobre las finanzas públicas. Una gobernanza económica solidaria debería llevarse a cabo de tal modo que no debería castigar a los Estados miembros no sean castigados, sino ayudarles a que les permita mejorar su resiliencia a las crisis y a lograr la sostenibilidad y la inclusión del crecimiento y las finanzas públicas.

1.5. El CESE pide que la Comisión empiece a trabajar en una reforma de la gobernanza económica europea que — especialmente en situaciones de crisis— evite efectos asimétricos en los Estados miembros y garantice que nadie se quede atrás. Es necesario adoptar medidas contundentes para estimular la recuperación económica mediante la aplicación de la regla de oro, así como la activación y coordinación de planes de inversión de amplio alcance. En respuesta a la crisis de la COVID-19, hay que establecer políticas anticíclicas extraordinarias a nivel de la UE y nacional. El CESE recomienda encarecidamente afrontar la crisis desde la solidaridad, tal y como se señala en su Resolución de junio de 2020 ([3]). La UE necesita invertir en sectores fundamentales y prioritarios como las infraestructuras materiales e inmateriales (centradas de momento en el sector sanitario), la formación a todos los niveles (en particular la formación profesional y la formación permanente), la recuperación ecológica y la energía verde, además de la investigación (y de manera especial aquella orientada a la solución de las crisis climática y sanitaria y a la creación de un marco equitativo para la competencia internacional). La mejor forma de proceder sería revisar y reequilibrar el marco de gobernanza económica a través de las medidas que se exponen a continuación:

1.6. Hacer que las finanzas públicas sean sostenibles a largo plazo y eliminar los desequilibrios macroeconómicos, para lo cual es preciso:

— reconocer que las dificultades económicas hacen que resulte sumamente difícil el logro del saneamiento presupuestario y la adopción de una política presupuestaria anticíclica;

— apoyar el crecimiento sostenible y, de ese modo, propiciar el fortalecimiento de las finanzas públicas;

— otorgar prioridad al crecimiento sostenible e inclusivo, sin perder de vista los multiplicadores presupuestarios;

— garantizar unos ingresos suficientes y un reparto equitativo de la carga tributaria, mediante la lucha contra la planificación fiscal y el fraude fiscal agresivos;

— establecer indicadores simétricos que muestren tanto los superávits como los déficits;

— conferir más importancia al empleo y al desarrollo social dentro del procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM) o del Semestre Europeo, donde debería considerarse la posibilidad de establecer un cuadro integrado con un conjunto de indicadores que representen objetivos económicos clave.

1.7. Velar por que las políticas presupuestarias salvaguarden la sostenibilidad y, al mismo tiempo, permitan la estabilización a corto plazo, para lo cual se debe:

— mitigar firmemente la influencia de indicadores cuestionables desde el punto de vista económico y técnico;

— conceder más importancia al aumento de los ingresos;

— llevar a cabo nuevos análisis en caso de que se produzcan desvíos importantes, en lugar de amenazar a los Estados miembros afectados con imponer sanciones financieras.

1.8. Llevar a cabo reformas fundamentales y estimular la inversión sostenible, del siguiente modo:

— aplicar la «regla de oro» y salvaguardar la cantidad de activos públicos que se necesitan para garantizar la productividad y la prosperidad en el futuro;

([3]) Resolución sobre las *Propuestas del CESE para la reconstrucción y la recuperación tras la crisis de la COVID-19* (Do C 311 de 18.9.2020, p. 1).

— implantar un plan de inversión estratégica;

— condicionar el apoyo público a criterios sostenibles y sociales.

1.9. Proponer un marco de gobernanza económica basado en el principio de solidaridad con responsabilidad:

— desarrollando soluciones en colaboración con los países afectados en igualdad de condiciones en caso de que se produzcan desvíos importantes, con el objetivo de lograr un crecimiento sostenible e inclusivo;

— basando la gobernanza económica en una evaluación técnica equilibrada y en un proceso de toma de decisiones más democrático, para lo cual debe fortalecerse el papel del Parlamento Europeo;

— involucrando en mayor medida a los interlocutores sociales y a la sociedad civil a fin de que se concilien todos los intereses;

— haciendo la consulta al CESE obligatoria, por ser este el órgano competente de la UE para transmitir las opiniones de la sociedad civil a los responsables de la toma de decisiones de la Unión.

1.10. Facilitar una gobernanza económica equilibrada mediante la profundización de la unión económica y monetaria (UEM) en los siguientes ámbitos:

— refuerzo equilibrado de su pilar financiero, económico, social y político;

— estableciendo una función de estabilización con el objeto de poner en marcha una política anticíclica común;

— combatiendo las desastrosas consecuencias de la crisis de la COVID-19 desde la solidaridad;

— emitiendo un instrumento de deuda común a largo plazo acompañado de medidas para repartir la carga tributaria de manera equitativa;

— profundizando en la unión bancaria y la unión de los mercados de capitales para seguir consolidando el mercado único mediante la adopción de una regulación eficaz.

2. **Antecedentes**

2.1. Tras la crisis financiera de 2008, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) se endureció mediante el conjunto de medidas legislativas sobre gobernanza económica («paquete de seis medidas») de 2011. El componente preventivo del PEC exige que los Estados miembros que se desvíen de su objetivo presupuestario a medio plazo mejoren su situación presupuestaria estructural en, al menos, un 0,5 % del PIB al año. También se adoptó un valor de referencia del gasto. Para los países con niveles de deuda superiores al 60 % del PIB, se exige, asimismo, una reducción de la deuda de aproximadamente una veinteava parte al año, so pena de ser objeto de un procedimiento de déficit excesivo en el marco de la vertiente correctora del PEC en caso de incumplimiento. También se adoptó un procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM). El incumplimiento del PEC o de las normas del «paquete de seis medidas» se asociaba en general a la amenaza de imponer severas sanciones ([4]). En el Semestre Europeo se integró una vigilancia más estrecha de la política presupuestaria y los indicadores macroeconómicos, con lo que se impuso un calendario. Las normas del paquete legislativo sobre supervisión presupuestaria («paquete de dos medidas») de 2013 crearon un marco para los países que estuvieran atravesando, o hubieran atravesado, dificultades financieras. También dispuso que la UE examinara específicamente los proyectos de presupuesto de los Estados miembros pertenecientes a la zona del euro antes de que se aprobaran en los Parlamentos nacionales.

2.2. La Comisión Europea está revisando el marco de gobernanza económica, en particular el «paquete de seis medidas» y el «paquete de dos medidas». Ya antes de la crisis causada por la COVID-19, constataba que la situación había cambiado, aludiendo a la reducción del crecimiento potencial, de los tipos de interés y de la inflación, así como al reto de ser más respetuosos con el medioambiente y de adaptarse a la digitalización y al envejecimiento de la población. La Comisión ha sacado conclusiones positivas sobre el procedimiento de déficit excesivo, ya que todos los Estados miembros habían respetado el criterio de déficit del 3 % del PIB, si bien ha observado que el componente preventivo del PEC no ha resultado eficaz, pues algunos países seguían presentando déficits que no proporcionan un margen de seguridad suficiente con respecto a ese criterio de déficit. Las ratios de deuda pública sobre PIB en la zona del euro se han reducido de manera general, pero las discrepancias entre los países han aumentado.

3. **Observaciones generales**

3.1. El CESE acoge favorablemente este proceso de revisión quinquenal del marco de gobernanza económica previsto dentro del marco legal, que coincide ahora con la mayor crisis vivida en tiempo de paz desde hace un siglo. Dicha revisión debe reflejar las repercusiones de esta conmoción y aportar soluciones equitativas para crear un marco de gobernanza que

([4]) Hasta el momento, este procedimiento nunca se ha incoado, ya sea porque la Comisión quedaba satisfecha con las reformas planteadas por el Estado miembro o por considerarlo inviable desde el punto de vista político. (Véase el documento de reflexión *«The European Semester for economic policy coordination: A reflection paper»*, Parlamento Europeo, octubre de 2019, PE 624.440).

restablezca el crecimiento y la prosperidad en todos los Estados miembros. lo cual solo será posible si estos apoyan firmemente una verdadera unión económica y social, que es el fundamento de una unión política basada en la democracia, la cohesión, la asistencia mutua, la solidaridad y la responsabilidad. Sin embargo, la Comunicación de la Comisión es incompleta, ya que se centra sobre todo en evaluar los resultados de las normas del «paquete de seis medidas» y el «paquete de dos medidas» sin prestar la misma consideración a las demás medidas aprobadas con vistas a impulsar la coordinación de las políticas económicas. El CESE pide que en la próxima Conferencia sobre el Futuro de Europa se debata la cuestión fundamental de cómo modernizar la gobernanza económica. No debería ser tabú adaptar las disposiciones de gobernanza económica del TFUE. Dado que las preguntas para el debate público (véase el epígrafe 4) están formuladas de un modo que limita la capacidad para obtener una visión de conjunto, el CESE expone en este epígrafe sus reflexiones generales.

3.2. El CESE promueve una gobernanza económica centrada en la prosperidad, que otorgue prioridad al bienestar social y económico de la población a fin de no dejar a nadie atrás. Por tanto, el Comité pide una política económica equilibrada que destaque la importancia de una serie de objetivos fundamentales de política económica y social —fuertemente interconectados entre sí— y les otorgue la misma relevancia: el crecimiento sostenible e inclusivo, el pleno empleo y el trabajo digno, un reparto equitativo de la riqueza material, la salud pública y la calidad de vida, la sostenibilidad medioambiental, la estabilidad del mercado financiero, la estabilidad de los precios, unas relaciones comerciales equilibradas, una economía social de mercado competitiva ([5]) y unas finanzas públicas estables. Estos objetivos son coherentes tanto con los objetivos establecidos en el artículo 3 del TUE como con los actuales Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

3.3. En lo que respecta a la adopción de medidas estratégicas, lo anterior implica, en primer lugar, lograr un crecimiento sostenible e inclusivo mediante el aumento de la demanda y, por tanto, de la producción, a través de un consumo sostenible y de inversiones productivas; en segundo lugar, abordar la desigualdades sociales mediante un alto nivel de protección social, empleos de calidad y salarios dignos en los Estados miembros y en el conjunto de la UE; en tercer lugar, afrontar las crisis climática y sanitaria mediante el fomento de la inversión pública y privada en tecnología digital, atención sanitaria, ahorro energético, infraestructuras, formación, investigación y desarrollo. La estabilidad de las finanzas públicas y la capacidad de impulsar la demanda en épocas de recesión redundan en el interés propio de cada Estado miembro. Ahora bien, los objetivos de política económica están fuertemente interconectados entre sí y hay muchos parámetros que no se pueden manejar a nivel nacional. Una gobernanza económica solidaria debería ayudar a los Estados miembros a lograr la sostenibilidad y la inclusión del crecimiento y de las finanzas públicas y a ser más resilientes frente a las crisis.

3.4. El CESE lamenta que la gobernanza económica adoptada hasta la fecha se haya centrado principalmente en lograr unas finanzas públicas estables mediante la reducción del déficit público y la deuda soberana. El CESE reconoce que es posible que el PDM y el Semestre Europeo hayan contribuido a que se presenten recomendaciones específicas por país orientadas a promover las reformas estructurales. A fin de aplicar una política económica equilibrada, será importante que estas herramientas se centren también en los objetivos fundamentales de política económica y social (véase el punto 3.2) y desempeñen un papel más destacado y eficaz en cualquier reforma de la gobernanza. El Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento tiene en cuenta el medio ambiente, la productividad, la estabilidad y la equidad. No obstante, sigue existiendo un desequilibrio de procedimiento: el Estudio es un proceso no vinculante basado en el principio de denuncia pública («loor y honra»), mientras que el PEC establece un procedimiento con límites temporales claramente definidos y sanciones concretas (véase el punto 4.7.1).

3.5. Las economías en las que las políticas presupuestarias nacionales reconocen la necesidad de crear reservas de ingresos en tiempos de crecimiento, sin dejar de garantizar la inversión necesaria para la prosperidad futura, serán más resistentes a la hora de luchar contra los efectos negativos de una recesión económica. Un equilibrio presupuestario mal diseñado y aplicado —sobre todo en un momento en el que los países se encuentran todavía en una fase temprana de recuperación— puede limitar peligrosamente el margen de maniobra en la política presupuestaria y, si además, se hace sin ningún tipo de coordinación dentro de la zona del euro también puede provocar caídas importantes de la demanda en los otros Estados miembros. El ajuste a través de la política presupuestaria nacional es especialmente importante en la zona del euro, ya que políticas nacionales monetarias o relacionadas con el tipo de interés y el tipo de cambio no son una opción a nivel de los Estados miembros. Algunas medidas de saneamiento presupuestario simultáneo aplicadas en toda la UE arrastraron la crisis económica y financiera hasta 2014, y la austeridad durante la coyuntura desfavorable supuso dificultades excepcionalmente gravosas para muchos ciudadanos de a pie. Aunque los indicadores sociales de la zona del euro han mejorado de forma general entre 2014 y 2020, en varios países se han mantenido por debajo de los niveles anteriores a la crisis. Asimismo, la inversión pública se redujo del 3,7 % del PIB en 2009 al 2,7 % del PIB en 2017. Es más, esto repercutió negativamente en el crecimiento del PIB y, por tanto, también en la ratio de deuda pública sobre el PIB. La Comisión debe prestar mayor atención a las consecuencias cada vez más graves de la desaceleración del crecimiento. El CESE remite a sus anteriores recomendaciones ([6]) —que todavía no se han tenido en cuenta— relativas a una revisión de las normas.

([5]) Véase el concepto de competitividad definido en el Dictamen del CESE sobre los Consejos nacionales de competitividad (DO C 177 de 18.5.2016, p. 35).

([6]) Véanse el Dictamen del CESE sobre el tema «Revisión de la gobernanza económica» (DO C 268 de 14.8.2015, p. 33), y el Dictamen del CESE sobre el «Paquete de la unión económica y monetaria» (DO C 262 de 25.7.2018, p. 28).

3.6. Salvaguardar la estabilidad de los precios hoy en día —y, con toda probabilidad, también en un futuro cercano— implica evitar la deflación y no la inflación. La política monetaria es fundamental para la estabilidad de los consumidores colectivos y el conjunto de la economía. Es preciso consolidar la presunta función que cumple el BCE como prestamista de última instancia, a fin de que los países no tengan que recurrir únicamente a la refinanciación a través de los mercados financieros. En el contexto de la crisis de la COVID-19, el CESE acoge con satisfacción las medidas adoptadas por el BCE para mantener bajo control los diferenciales de los mercados de obligaciones. Ante una situación de emergencia económica, el BCE debe estar dispuesto a prolongar la relajación cuantitativa. Sin embargo, una política económica equilibrada se vería favorecida tanto por un objetivo de inflación como por un objetivo de crecimiento inclusivo y sostenible para la política monetaria.

3.7. En respuesta a la crisis de la COVID-19, debe adoptarse un planteamiento decisivo y extraordinario de política anticíclica común para prevenir el desempleo masivo y proporcionar servicios de interés general e infraestructuras públicas con más recursos y personal, cuando sea necesario, en especial en los sistemas de seguridad social y de atención sanitaria. Dado que las experiencias de la crisis financiera de 2008 y la crisis pandémica de 2020 nos obligan a concluir que en el futuro pueden producirse situaciones igual de críticas, se hace necesario profundizar en la UEM (véase el punto 4.6). El CESE reafirma que, ante cualquier situación de crisis, la UE debe demostrar que no es solo una comunidad de intereses económicos, sino también —y ante todo— una comunidad basada en la solidaridad ([7]). Este principio debe regir las políticas de la UE, al igual que el de promover el bienestar de los ciudadanos europeos, tal como establece el Tratado de la Unión Europea (TUE) ([8]).

3.8. El CESE celebra que se haya activado la cláusula general de salvaguardia del marco presupuestario, que, afortunadamente, se ha establecido como una opción para todos los Estados miembros de la UE en el «paquete de seis medidas». La cuestión es saber con qué rapidez se pedirá volver a las normas presupuestarias «normales». El CESE advierte contra una «vuelta a la normalidad» demasiado apresurada, ya que podría generar una nueva recesión. En lugar de una «vuelta», el CESE recomienda un «giro» hacia un marco de gobernanza económica revisado, como se señala a continuación.

4. **Observaciones específicas sobre las cuestiones señaladas en la consulta pública de la Comisión Europea**

Como se ha observado en el punto 3.1, el CESE señala que las preguntas para el debate público están formuladas de un modo que limita la capacidad de obtener una visión de conjunto. Las respuestas específicas que figuran a continuación deberían considerarse conjuntamente con las observaciones generales que formula el CESE en relación con el marco de gobernanza económica en el epígrafe 3.

4.1. *Mejora del marco para* ***garantizar unas finanzas públicas sostenibles*** *a largo plazo y* ***eliminación de los desequilibrios macroeconómicos***

4.1.1. La Comisión sigue abogando por un componente preventivo eficaz y por la rápida puesta en práctica de las recomendaciones de política presupuestaria, pero sin ofrecer soluciones a las dificultades que atraviesan algunos Estados miembros ni abordar las repercusiones en otros objetivos económicos fundamentales. Lograr el objetivo de deuda ha resultado extremadamente difícil, en especial en los países con fuerte endeudamiento, débil crecimiento, baja inflación y altos costes de financiación de la deuda. La reducción de los gastos corrientes y de la inversión pública para cumplir objetivos a medio plazo conlleva importantes repercusiones en forma de bajos niveles de gasto social, empleo y crecimiento económico. Sin embargo, la presente crisis económica supone una llamada de atención que debería servir para crear el margen de maniobra presupuestario necesario para una política presupuestaria anticíclica.

4.1.2. El CESE señala que para garantizar la sostenibilidad de las finanzas no deben endurecerse los procedimientos, sino cambiar las perspectivas de la política económica. El marco de gobernanza de la UE está llamado a contribuir de manera fundamental a que los Estados miembros puedan avanzar en el fortalecimiento de las finanzas públicas y a que puedan lograr un equilibrio a largo plazo entre los ingresos y gastos públicos. En primer lugar, es preciso centrarse en el crecimiento sostenible e inclusivo y tener en cuenta los multiplicadores presupuestarios. Cuando el crecimiento del PIB se desacelera, el establecimiento de un estímulo presupuestario puede acelerar la generación de renta y reducir la ratio de deuda pública sobre PIB. Un mayor crecimiento da margen para una mayor inversión y una adecuada financiación del pilar social, generando con ello más demanda. A este respecto, podría ser útil realizar un nuevo análisis para determinar la medida en la que las mejoras de los indicadores presupuestarios se deben al marco de gobernanza económica o a una evolución económica favorable.

([7]) Dictamen del CESE sobre «El futuro del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea» (DO C 181 de 21.6.2012, p. 52).
([8]) Artículo 3, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea.

4.1.3. En segundo lugar, es preciso hacer más hincapié en el aumento de los ingresos que en la reducción de los gastos. La presión para reducir los impuestos sobre los factores variables de la producción, junto con una elusión y un fraude fiscales agresivos, dificulta el esquema de los ingresos y distorsiona la competencia. Además, también genera presión para recortar el gasto en los sectores social, educativo y sanitario, una práctica que a menudo se considera la forma más fácil de reducir la deuda a corto plazo. Para salvaguardar de manera equitativa un presupuesto público sostenible, es preciso contrarrestar esta deficiencia mediante políticas impositivas. Las medidas de lucha contra el fraude fiscal ya contribuyen en gran medida a aliviar la presión sobre los presupuestos públicos. Sin embargo, se estima que las pérdidas anuales debidas solo a la evasión y la elusión del impuesto sobre el valor añadido ascienden a 147 000 millones EUR ([9]), mientras que el déficit agregado de todos los Estados miembros de la UE fue de 114 000 millones EUR en 2018.

4.1.4. En tercer lugar, a efectos de gobernanza económica, conviene dar la misma importancia a los superávits y a los déficits. Es el único modo de corregir los desequilibrios entre los países. La Comisión sostiene, con acierto, que una mayor armonización de las actuales balanzas por cuenta corriente, tanto de los déficits como de los superávits, en la zona del euro ayudaría a promover la convergencia al alza y repercutiría positivamente en el crecimiento nominal. De hecho, algunos países tendrían que haber reducido los superávits por cuenta corriente mediante políticas más expansionistas orientadas a estimular la demanda interna, si bien no lo han hecho. En cambio, otros países con desequilibrios estructurales debidos a los bajos niveles de productividad y competitividad deberían haber intensificado la inversión en formación, aumentado el gasto en investigación y desarrollo y revalorizado las actividades productivas. Sin embargo, la escasez de recursos financieros no lo ha permitido.

4.1.5. Una medida positiva es la ampliación del PDM para incluir ajustes en función de cómo evolucionen el empleo y la situación social. A pesar del ámbito de aplicación del PDM, la vigilancia se ha mantenido centrada en aspectos que la Comisión considera relevantes para la estabilidad macroeconómica, como la productividad y la competitividad. Esta perspectiva es demasiado limitada, ya que los desequilibrios en la esfera social también plantean un riesgo para la estabilidad macroeconómica. Por ejemplo, la elevada tasa de desempleo repercute negativamente en la demanda económica, el sistema financiero (deudas dudosas) y los presupuestos públicos. Debe prestarse más atención en particular al problema de que, desde 2010, el crecimiento salarial vaya a la zaga de la productividad laboral en quince Estados miembros. No se abordan los factores medioambientales, aun cuando la crisis climática podría tener enormes consecuencias negativas para la sostenibilidad macroeconómica.

4.2. ***Políticas presupuestarias*** *responsables que salvaguarden la sostenibilidad a largo plazo y afiancen la estabilización a corto plazo*

4.2.1. La nueva formulación del componente preventivo del PEC tenía por objeto garantizar que los estabilizadores automáticos pudieran aplicarse durante períodos de dificultad. Esta intención es bienvenida, pero sin embargo se han seguido manteniendo políticas procíclicas. Las principales razones han sido las dificultades económicas prolongadas en muchos Estados miembros, que complicaban la adopción de una política presupuestaria anticíclica. Otra causa han sido los graves problemas con los indicadores, como la incertidumbre a la hora de definir la brecha de producción y los diferentes métodos de cálculo para estimar el PIB potencial en diversos países. Los complejos procedimientos para estimar los saldos estructurales traen como consecuencia que los resultados se someten reiteradamente a correcciones importantes ([10]). Sin embargo, el propio PIB también es resultado de estimaciones estadísticas sujetas a errores y a importantes revisiones retrospectivas. Es más, no hay forma de influir directamente en el valor de dichos indicadores a través de medidas de política. El CESE recomienda que se mitigue en gran medida su considerable influencia en el desarrollo actual de la política económica y, en particular, que se abandone el concepto de saldos estructurales.

4.2.2. Como alternativa, podría resultar más pertinente establecer un indicador que capte la relación entre las tendencias del gasto y de los ingresos a medio plazo. Por ejemplo, el crecimiento del gasto nominal puede adaptarse a la tasa de crecimiento a medio plazo de la producción potencial más el objetivo de inflación del BCE, corregido con medidas discrecionales de ingresos. Ahora bien, independientemente del modo en que se formulen las normas presupuestarias, estas siempre pueden dar lugar a escenarios desfavorables. Por tanto, las desviaciones no deberían tener consecuencias automáticas, sino dar lugar a un análisis técnico más detallado que tenga en cuenta todos los objetivos fundamentales de política económica y un proceso de toma de decisiones en el que se implique a todas las partes interesadas relevantes (véase el punto 4.4). En definitiva, los déficits presupuestarios se deben a multitud de factores. Deben tomarse en consideración las circunstancias específicas de cada país, la situación económica general y la compleja interacción entre los objetivos de política económica.

([9]) COM(2019) 8 final, p. 4.

([10]) El carácter incierto de los saldos estructurales estimados puede observarse en el caso de Alemania. En mayo de 2017, la Comisión estimó que el saldo se había reducido en un 0,25 % entre 2016 y 2017. En mayo de 2018, estas estimaciones se revisaron y se observó un aumento del 0,35 % durante este período, lo que hizo que el saldo estructural se ajustara en un 0,6 % de los potenciales resultados económicos. Se trata de un ajuste muy importante, teniendo en cuenta que Alemania es una economía relativamente estable y que en 2017 no tuvieron lugar perturbaciones importantes.

4.3. *Incentivos para acometer las* ***reformas e inversiones fundamentales*** *que exigen los desafíos económicos, sociales y medioambientales, sin menoscabo de las salvaguardias frente a los riesgos para la sostenibilidad*

4.3.1. Ni siquiera con las cláusulas relativas a las inversiones y las reformas estructurales incluidas en el PEC ha sido posible evitar que la inversión pública caiga durante las fases de saneamiento. Aunque es sensato flexibilizar la aplicación de las normas presupuestarias, esto ha resultado ser una medida insuficiente. Por ello, el CESE recomienda aplicar la «regla de oro» de la inversión pública para salvaguardar la productividad, así como la base social y ecológica por el bienestar de las generaciones futuras. Esto implica eliminar del cálculo de los indicadores de déficit pertinentes las inversiones netas para el futuro. Es incomprensible que, a diferencia de lo que ocurre con las inversiones privadas, no se aplique la depreciación de las inversiones públicas en un período de tiempo claro, definido por la vida útil del activo.

4.3.2. Los activos públicos son necesarios para garantizar la prosperidad y generar renta y competitividad en el futuro a largo plazo. Esto es cierto aún más, si cabe, cuando se trata de aplicar el Pacto Verde o de garantizar una infraestructura moderna de salud, educación y tecnología. Dado que de esta manera también se garantiza la sostenibilidad económica, social y medioambiental para las generaciones futuras —que también aprovecharán los posibles beneficios—, cabría esperar que esas generaciones contribuyan a financiar tales inversiones. Los desequilibrios macroeconómicos también pueden reducirse mediante inversiones clave para el futuro. Además, la inversión pública es una forma importante de promover una política anticíclica pero favorable al crecimiento, mientras que el impulso de la demanda fomenta el crecimiento sostenible a corto plazo.

4.3.3. El CESE también recomienda que se elabore un plan de inversión estratégica común, cuyo ámbito de aplicación debería abarcar desde la lucha contra la crisis climática hasta el desarrollo de los sectores tecnológicos, así como el apoyo a los cambios estructurales en los sectores industriales tradicionales y a la modernización de los servicios sociales. El Comité acoge favorablemente el anunciado fortalecimiento de InvestEU, la creación de un instrumento de inversión estratégica y de un instrumento de solvencia, así como del instrumento de recuperación previsto, además de la financiación que, tal como se acordó en abril de 2020, el Banco Europeo de Inversiones tiene a disposición. Como siempre, las ayudas y garantías públicas deben ser transparentes y evaluarse junto con los problemas sociales, medioambientales y presupuestarios.

4.4. *Un marco de la UE más sencillo y más transparente que preste especial atención a la vigilancia de los Estados miembros con problemas más acuciantes y que garantice el diálogo de calidad*

4.4.1. El complejo marco reglamentario refleja la dificultad de integrar evoluciones sumamente diversas en unas normas armonizadas. Como alternativa, el CESE recomienda adoptar un conjunto claro de indicadores y llevar a cabo un análisis detallado en caso de que se produzcan desviaciones importantes con respecto a estos, que incluya a todos los Estados miembros en lo que respecta tanto a los superávits como a los déficits. Las sanciones pecuniarias no tienen razón de ser, en particular en el marco de los procedimientos aplicables en caso de déficit excesivo. Los perjuicios a la reputación pueden comprometer más aún la capacidad crediticia y la competitividad. Las sanciones también amplifican las fuerzas centrífugas y no será posible profundizar en la UEM sin solidaridad. La gobernanza económica debería llevarse a cabo de tal modo que no penalice a los Estados miembros, sino que les permita lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas

4.4.2. En lugar de debatir sobre diferentes tipos de incentivos, la gobernanza económica debe basarse en una evaluación técnica equilibrada que tome en consideración todos los objetivos fundamentales de política económica y en un proceso amplio de toma de decisiones que sea democrático y transparente. El Parlamento Europeo debe desempeñar un papel mucho más destacado en las decisiones que se están tomando dentro del marco de gobernanza económica. Dado que muchos aspectos del PEC afectan exclusivamente a la zona del euro, se podría encomendar esta cuestión dentro del Parlamento Europeo a un grupo especial para la UEM. Las decisiones del Eurogrupo deben ser más transparentes.

4.4.3. El CESE también señala la necesidad de implicar en mayor medida a la sociedad civil en la toma de decisiones económicas a nivel de la UE y, por tanto, también subraya la importancia del diálogo social. Es con él que se puede establecer una política económica equilibrada, en la que se concilien todos los intereses y se puedan tener mejor en cuenta las necesidades básicas. Dada su orientación económica y social, el Comité Económico y Social Europeo considera que es el órgano competente de la UE para contribuir a que se adopte ese planteamiento ascendente. Sin embargo, no se menciona al CESE en todo el título VIII del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea —relativo a la política económica y monetaria—, ni tampoco en las disposiciones sobre el diálogo económico contenidas en las normas del «paquete de seis medidas» y el «paquete de dos medidas». Esta omisión debería corregirse en la próxima revisión que se acometa de las disposiciones sobre gobernanza económica del TFUE, el «paquete de seis medidas» y el «paquete de dos medidas».

4.4.4. En caso de que se produzcan desviaciones importantes con respecto a los indicadores que representan los objetivos de política económica, deberá llevarse a cabo un análisis más detallado, y deberán discutirse con el Estado miembro en cuestión, en igualdad de condiciones, las razones de los desequilibrios y la adopción de incentivos positivos. La promoción de un crecimiento inclusivo y sostenible debe ser el criterio fundamental de las recomendaciones. Abordar las desviaciones con respecto a, por ejemplo, los criterios de déficit mediante la propuesta de, pongamos por caso, una política industrial ecológica, redunda en el propio interés de un país y hace que la imposición de sanciones quede obsoleta.

4.5. *Los marcos presupuestarios nacionales y su interacción con el marco presupuestario de la UE*

4.5.1. Las normas del Pacto Presupuestario y los «frenos del endeudamiento» anclados en las constituciones de algunos países son menos flexibles que la gobernanza económica a nivel de la UE. Este hecho puede originar no solo complejidad y discrepancias, sino también una adhesión contraproducente a las normas de política presupuestaria. A nivel de los Estados miembros, el equilibrio presupuestario debe formar parte de una política económica orientada a la prosperidad.

4.6. *Tener en cuenta la dimensión de la zona del euro y la agenda para la profundización de la UEM*

4.6.1. El CESE comparte plenamente la opinión de la Comisión de que la eficacia de la gobernanza económica aumentaría si se profundizara en la UEM. El CESE recomienda que la política monetaria y los pilares financiero, económico, social y político se refuercen de manera equilibrada ([11]). En general, se necesita un plan para profundizar la zona del euro que trascienda los límites establecidos en el Tratado de Maastricht. La atención debe centrarse inmediatamente en los objetivos fundamentales de una política económica orientada al bienestar. Los Estados miembros que todavía no se han incorporado a la zona del euro deberán hacerlo sin demora. A la luz de los actuales acontecimientos, ha de otorgarse la máxima prioridad al objetivo de la recuperación económica.

4.6.2. El CESE observa que la Comisión menciona reiteradamente que, a falta de una capacidad presupuestaria central con funciones de estabilización, la capacidad de dirigir la orientación presupuestaria sigue siendo limitada. En el pasado, el CESE ha destacado que el fortalecimiento de la capacidad presupuestaria es fundamental para la gestión adecuada de la UEM. Se necesita una política económica anticíclica común sobre la que se apoyen las políticas anticíclicas a nivel nacional. Debe establecerse una función de estabilización, si bien el recurso a esta debe estar ligado a condicionalidades relacionadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el pilar europeo de derechos sociales. Si el Mecanismo Europeo de Estabilidad se emplea a tal fin, su intervención no debe someterse a condiciones que perjudiquen el crecimiento sostenible e inclusivo.

4.6.3. El CESE defiende encarecidamente la idea de iniciar la recuperación desde la solidaridad, tal y como señala en su Resolución de junio de 2020 ([12]). La instauración de un instrumento a largo plazo respaldado por garantías comunes de los países de la zona del euro ayudaría a reducir los desequilibrios presupuestarios. Sin embargo, solo constituirá un activo seguro y resiliente ante crisis importantes que afecten al conjunto de la zona del euro si los ingresos públicos no se siguen viendo amenazados por la evasión fiscal. Así pues, el CESE recomienda que se apliquen medidas complementarias para combatir la elusión y la planificación fiscales agresivos. Debería emitirse un activo seguro a través de un organismo colectivo bajo control democrático, y dicho activo debería centrarse en apoyar el progreso y la estabilidad sociales. La emisión de bonos del Estado conjuntos también reduciría la fragilidad del sector financiero.

4.6.4. Los mercados financieros y las finanzas públicas están muy interconectados. Las crisis financieras han mostrado las posibilidades de que los operadores de mercado provoquen un incremento de los costes de endeudamiento de los gobiernos en situación de dificultad, aumentando así la inestabilidad. En un «círculo vicioso», el Gobierno podría verse obligado a aumentar la deuda para recapitalizar los bancos, lo que provocaría una caída de la confianza en las finanzas públicas y el valor de los bonos, con lo que de nuevo se volvería a ejercer presión sobre los bancos. Tratar de evitar estos riesgos principalmente mediante la aplicación de normas presupuestarias restrictivas ejerce una presión aún más perjudicial en los presupuestos públicos. Para mitigar eficazmente el riesgo de los mercados financieros, también es preciso profundizar en la unión bancaria y la unión de los mercados de capitales, para lo cual se ha de otorgar prioridad a una regulación eficiente. En efecto, la estabilidad presupuestaria terminaría viéndose comprometida si no se contienen los riesgos sistémicos de los mercados financieros. Por último, es necesario reforzar el papel internacional del euro sobre la base de una UEM estable, fuerte desde el punto de vista económico y equilibrada desde el punto de vista social.

([11]) Dictamen del CESE sobre «Una nueva visión para completar la unión económica y monetaria» (DO C 353 de 18.10.2019, p. 32).
([12]) Véase la nota a pie de página 3.

4.7. *Interacción entre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el procedimiento de desequilibrio macroeconómico en el Semestre Europeo*

4.7.1. En líneas generales, lo que se pretende es que tanto el Semestre Europeo, unido a la encuesta sobre el crecimiento sostenible, como la gobernanza económica se basen en los objetivos de una política económica orientada a la prosperidad. De este modo, con un enfoque más democrático, el Semestre Europeo debería ser más vinculante. El establecimiento de un cuadro de indicadores integrados que refleje todas los objetivos sociales, medioambientales, económicos y presupuestarios contribuiría a introducir un enfoque equilibrado.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados»

[COM(2020) 450 final – 2018/0196 (COD)]

y sobre la «Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión»

[COM(2020) 452 final – 2018/0197 (COD)]

(2020/C 429/29)

Ponente: **Mihai IVAȘCU**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 8.6.2020, 10.6.2020
	Parlamento Europeo, 17.6.2020
Fundamento jurídico	Artículos 177, 178 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	20.7.2020
Aprobado en el pleno	18.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación	217/0/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. Tras el impacto simétrico, exógeno y sin precedentes de la pandemia de la COVID-19, las previsiones indican que el desempleo y la pobreza se elevarán drásticamente, y que un número significativo de empresas quebrará.

1.2. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) apoya plenamente la iniciativa de la Comisión de utilizar el presupuesto de la Unión Europea (UE) para movilizar la inversión y ofrecer apoyo financiero durante la recuperación posterior a la COVID-19.

1.3. La crisis de la COVID-19 ha dado lugar a respuestas no coordinadas entre los Estados miembros en función de las capacidades nacionales y regionales. El CESE considera que ciertas modificaciones de la propuesta de RDC son absolutamente necesarias y acoge con satisfacción la intención de añadir simplificación y flexibilidad a los siete fondos de gestión compartida.

1.4. El CESE considera asimismo que las flexibilidades propuestas ofrecen el enfoque adecuado en una situación económica y social complicada y permitirán que los Estados miembros utilicen los fondos disponibles allí donde resultan más necesarios. La recuperación posterior a la COVID-19 debe atenerse a principios sostenibles y a una correlación de esfuerzos entre el Fonde Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), los Fondos de Cohesión y otros programas europeos.

1.5. Por otra parte, el CESE se declara insatisfecho con las disparidades existentes respecto al modo en que los distintos Estados miembros incorporan a los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil, y procuran la participación de estos, en la preparación de los acuerdos de asociación y en el establecimiento y la ejecución de los programas, así como en los comités de seguimiento.

1.6. El CESE considera que debe prestarse especial atención a las regiones gravemente afectadas por la crisis de la COVID-19 y que se enfrentan a las mayores dificultades para retomar una recuperación económica sostenida. La inclusión social y la reducción de las disparidades entre los Estados miembros y entre las distintas regiones constituyen y deben representar la principal prioridad de los Fondos de Cohesión.

1.7. El CESE conviene en que la ampliación de la flexibilidad temporal es absolutamente necesaria y apoya la propuesta de que las transferencias puedan efectuarse al inicio del período de programación o en cualquier otro momento de la fase de ejecución.

1.8. Además, garantizar medidas temporales que permitan el uso de los Fondos en circunstancias excepcionales reforzará la confianza y corregirá los desequilibrios en la economía. La elevada deuda pública prevista generará un impacto importante en la economía si no se sostiene eficazmente con la ayuda de todos los medios necesarios.

1.9. El Comité cree que es imprescindible que se permita una mayor flexibilidad del presupuesto de la UE a la hora de afrontar perturbaciones adversas, especialmente en el caso de aquellas cuyo origen no es económico.

1.10. El CESE recomienda que la UE aplique políticas para la mejora de la cooperación transfronteriza en tiempos de crisis. Unos mejores protocolos y una colaboración reforzada propiciarían una respuesta europea optimizada e inmediata ante cualquier tipo de catástrofe.

2. **Introducción y propuesta legislativa**

2.1. Hace más de dos años, la Comisión Europea propuso el Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC) ([1]), constituido por normas legislativas para el uso de los fondos de la política de cohesión en el período 2021-2027. El marco legislativo propuesto ha añadido simplificación y flexibilidad para responder a las necesidades emergentes, así como eficiencia en el uso de los instrumentos financieros. El texto se debatió con los Estados miembros y las partes interesadas pertinentes.

2.2. El Reglamento propuesto introduce ciertas disposiciones que ofrecerían un margen de maniobra para el uso del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo Plus, el Fondo de Cohesión, el Fondo de Transición Justa y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca. También modifica las normas financieras aplicables a los fondos antes mencionados, así como para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados. El CESE acoge favorablemente la intención de añadir simplificación y flexibilidad a los siete fondos de gestión compartida.

2.3. Tras el impacto simétrico, exógeno y sin precedentes de la pandemia de la COVID-19, al aumento de la presión sobre los sistemas sanitarios europeos le han seguido de manera inmediata unas graves dificultades sociales y económicas. Las previsiones indican que el desempleo y la pobreza se elevarán drásticamente, y que un número significativo de empresas quebrará.

2.4. Para el marco financiero restante (final de año), se han adoptado con la mayor celeridad dos propuestas legislativas como respuesta inmediata a los posibles efectos de la pandemia: dos enmiendas al Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ([2]), adoptadas el 30 de marzo de 2020 y el 23 de abril de 2020, respectivamente, tratando de proporcionar flexibilidad a los Estados miembros en su intento de gestionar los programas de respuesta a la crisis de la COVIDA-19.

2.5. Los debates en curso sobre una estrategia de salida sostenida se centran en dos pilares: el Fondo Europeo de Recuperación y un sólido marco financiero plurianual reforzado. La propuesta de Reglamento va en la dirección de apoyar las inversiones de la política de cohesión a medio y largo plazo.

2.6. El CESE apoya plenamente la iniciativa de la Comisión de utilizar el presupuesto de la UE para movilizar la inversión y ofrecer apoyo financiero durante la recuperación posterior a la COVID-19. Esto debería producirse en apoyo de planes más amplios para fomentar la competitividad y la sostenibilidad de la economía europea y aplicar el pilar europeo de derechos sociales.

2.7. La actual crisis de la COVID-19 nos ha demostrado la importancia de la flexibilidad y la rápida coordinación de las respuestas de los Estados miembros y de la UE. Estas lecciones deben reflejarse en el nuevo marco jurídico y financiero, que ha de demostrar su flexibilidad y capacidad para responder a circunstancias extraordinarias en el futuro.

3. **Observaciones generales**

3.1. La crisis de la COVID-19 ha dado lugar a respuestas no coordinadas entre los Estados miembros en función de las capacidades nacionales y regionales. Esto podría dar lugar a una recuperación asimétrica y, al mismo tiempo, contribuir al aumento de las disparidades y la desigualdad regionales, lo que a largo plazo podría socavar el mercado único y la estabilidad financiera de la Unión Europea. El CESE considera fundamental actuar de inmediato para evitar una mayor fragmentación del mercado único y respetar el objetivo del Tratado de promover la convergencia y reducir las disparidades.

([1]) COM(2018) 375 final — 2018/0196(COD).
([2]) DO L 347 de 20.12.2013, p. 320.

3.2. La recuperación económica necesita una fuerte inversión pública, que podría verse dificultada por la presión significativa que soportan las haciendas públicas, prolongando así la crisis. Por tanto, de cara al próximo marco financiero plurianual, ciertas modificaciones de la propuesta de RDC son absolutamente necesarias.

3.3. El Semestre Europeo está estrechamente vinculado a las inversiones de la política de cohesión que, a su vez, son adecuadas para atender las necesidades detectadas en el proceso del Semestre Europeo y contribuir activamente a la recuperación económica. El CESE ha abogado reiteradamente por «*la necesidad de establecer un marco europeo común, similar al Acuerdo de Asociación en el marco de los Fondos Estructurales de la UE, que garantice la participación firme y significativa de los interlocutores sociales y de la sociedad civil en su conjunto en todas las fases del diseño y ejecución del Semestre Europeo*» ([3]).

3.4. El artículo 6 del Reglamento por el que se establecen disposiciones comunes sobre los siete fondos estipula el modo en que cada Estado miembro debe organizar asociaciones con los entes regionales y locales competentes, incluyendo al menos a las administraciones municipales y otras autoridades públicas, a los interlocutores económicos y sociales, así como a los organismos pertinentes que representan a la sociedad civil, a los interlocutores medioambientales y a las entidades que representan derechos fundamentales, etc. Todos los Estados miembros deben procurar la participación de tales partes interesadas en la preparación de los acuerdos de asociación y en el establecimiento y ejecución de los programas, así como en los comités de seguimiento.

3.4.1. Aunque estas líneas son claras, el CESE se declara insatisfecho con las disparidades existentes respecto al modo en que los distintos Estados miembros incorporan a los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil, y procuran la participación de estos. El CESE ha señalado ya que «*varios Estados miembros han recibido recomendaciones sobre el fortalecimiento del diálogo social en las recomendaciones específicas por país de este año. Al objeto de fomentar la participación de los interlocutores sociales, convendría introducir normas mínimas sobre la consulta de los interlocutores sociales nacionales por parte de los gobiernos nacionales en diferentes fases del proceso del Semestre Europeo*» ([4]).

3.5. En cuanto al período de ejecución actual, el CESE reconoce ciertas dificultades para que los beneficiarios finalicen en plazo los programas aprobados. La flexibilidad es clave para propiciar el éxito en los resultados y la posible prolongación del período de ejecución, garantizando al mismo tiempo el correcto escalonamiento de las actividades.

3.6. El CESE considera que las flexibilidades propuestas constituyen el enfoque adecuado en una situación económica y social complicada, en la que se prevén circunstancias excepcionales en el próximo período de ejecución. Cada vez resulta más evidente que el impacto económico de la pandemia de la COVID-19 repercutirá a largo plazo en los Estados miembros, y que la única forma de garantizar una salida sostenible pasa por la deuda. En este sentido, resulta sumamente útil crear de inmediato el marco para que todos los países puedan añadir flexibilidad a su estrategia de salida y utilizar los fondos disponibles allí donde resultan más necesarios.

4. **Observaciones específicas**

4.1. El CESE cree que debe prestarse especial atención a las regiones gravemente afectadas por la crisis de la COVID-19 y que se enfrentan a las mayores dificultades para retomar una recuperación económica sostenida.

4.2. La inclusión social y la reducción de las disparidades entre los Estados miembros y entre las distintas regiones constituyen, como debe ser, la principal prioridad de los Fondos de Cohesión. Dado que los sectores turístico y cultural se han visto intensamente afectados por la crisis de la COVID-19, deberían recibir un apoyo especial. Al mismo tiempo, la inclusión social no se limita a estos sectores, y los principios del pilar europeo de derechos sociales deben ser fundamentales en cualquier planteamiento. Por consiguiente, el CESE apoya la creación de un objetivo específico en el marco de la política 4 del FEDER.

4.3. El CESE acoge favorablemente la intención de proporcionar una mayor flexibilidad a los Estados miembros en cuanto a la transferencia de determinadas cantidades entre los distintos fondos de la UE en el momento en que lo consideren necesario. El marco jurídico de la política de cohesión debe adaptarse con rapidez a las nuevas realidades para que los mecanismos diseñados específicamente se adopten y apliquen con facilidad. La flexibilidad y las excepciones a las normas vigentes podrían resultar primordiales en una situación económica y social tan difícil. En este sentido, el CESE apoya que se habilite a la Comisión Europea para adoptar los actos de ejecución necesarios.

4.4. Las enmiendas propuestas introducen cierta flexibilidad para que los Estados miembros soliciten transferencias entre los Fondos, o de los Fondos a cualquier instrumento, mediante gestión directa o indirecta. El CESE conviene en que la ampliación de la flexibilidad temporal es absolutamente necesaria y apoya la propuesta de que las transferencias puedan efectuarse al inicio del período de programación o en cualquier otro momento de la fase de ejecución.

([3]) Véase el Dictamen de iniciativa del CESE sobre *El Semestre Europeo y la política de cohesión — Hacia una nueva estrategia europea después de 2020* (DO C 353 de 18.10.2019, p. 39).

([4]) DO C 47 de 11.2.2020, p. 113.

4.5. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento fomenta la coordinación entre las políticas fiscales y la aplicación de unas finanzas públicas saneadas, esenciales para una recuperación y un crecimiento económicos sostenibles. El CESE considera que garantizar medidas temporales que permitan el uso de los Fondos en circunstancias excepcionales reforzaría la confianza y corregiría los desequilibrios en la economía. La elevada deuda pública prevista generará un impacto importante en la economía si no se sostiene eficazmente con la ayuda de todos los medios necesarios.

4.6. El CESE cree que deben existir mecanismos de complementariedad inequívocos entre los distintos flujos de financiación europeos. En cualquier caso, la recuperación posterior a la COVID-19 debe atenerse a principios sostenibles y a una correlación de esfuerzos entre el FEDER, los Fondos de Cohesión y otros programas europeos.

4.7. El CESE acoge favorablemente la incorporación de las circunstancias excepcionales e inusuales en relación con las medidas vinculadas a una buena gobernanza económica. En consonancia con la necesidad de mayor flexibilidad para responder a circunstancias extraordinarias, como la crisis de la COVID-19, el CESE considera necesario el cambio propuesto en el título del capítulo III para el título 2.

4.8. El CESE apoya plenamente la introducción propuesta del artículo 15 *bis*. El Comité cree que es imprescindible que se permita una mayor flexibilidad del presupuesto de la UE a la hora de afrontar perturbaciones adversas, especialmente en el caso de aquellas cuyo origen no es económico. Además, la flexibilidad introduce un enfoque correcto en cuanto a que los pagos intermedios podrían incrementarse excepcionalmente hasta un 10 % por encima del porcentaje de cofinanciación aplicable, pero sin superar la cuota del 100 %.

4.9. El CESE considera pertinente la inclusión de una justificación de las transferencias en el artículo 8, letra d), ya que ello permitiría una mejor supervisión y transparencia.

4.10. Por otra parte, la modificación del considerando (71) garantiza que las competencias de ejecución relativas a las medidas temporales para el uso de los Fondos deben otorgarse a la Comisión Europea sin procedimientos de comité. Se propone flexibilidad adicional en toda transferencia que cualquier Estado miembro pueda solicitar de hasta el 5 % de la asignación total de cualquier Fondo a otro Fondo. También puede solicitarse una transferencia adicional de hasta el 5 % en el marco del objetivo de inversión para el crecimiento y el empleo, entre el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión.

4.11. El CESE coincide en la importancia de las pymes en la economía y acoge con satisfacción la mayor atención que se les presta. Además, debe hacerse especial hincapié en las pymes que generan crecimiento y crean puestos de trabajo de alta calidad, necesarios para reducir las desigualdades y las disparidades.

4.12. La pandemia de la COVID-19 ha puesto de manifiesto que la educación digital plantea numerosos desafíos. Limitarse a garantizar el acceso a las TIC y a los equipos digitales a los alumnos en entornos desfavorecidos no basta. El CESE recomienda a los Estados miembros que analicen vías para habilitar el acceso a las plataformas digitales. Por otra parte, los alumnos de entornos desfavorecidos y algunos profesores de edad avanzada carecen de las destrezas necesarias para trabajar adecuadamente con herramientas y contenidos digitales. Por tanto, el CESE exige una inversión inmediata adicional en la mejora de las capacidades.

4.13. El CESE apoya la reducción propuesta del umbral de 10 a 5 millones EUR en el caso de las operaciones sujetas a una ejecución escalonada, siempre que se cumplan todas las demás condiciones estipuladas en el artículo 111.

4.14. Además de reforzar la capacidad en cuanto a equipos y suministros médicos, el CESE recomienda que la UE aplique políticas para la mejora de la cooperación transfronteriza en tiempos de crisis. Las catástrofes y las crisis naturales no se detienen en las fronteras nacionales. Durante la pandemia, la coordinación y las respuestas conjuntas de los Estados miembros han sido muy limitadas, desorganizadas e impulsadas por tendencias de orientación interna. Unos mejores protocolos y una colaboración reforzada eliminarían muchos de los cuellos de botella iniciales y propiciarían una respuesta europea optimizada e inmediata ante cualquier tipo de catástrofe.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el instrumento de préstamo al sector público en el marco del Mecanismo para una Transición Justa»

[COM(2020) 453 final - 2020/0100 (COD)]

y sobre la «Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo de Transición Justa»

[COM(2020) 460 final - 2020/0006 (COD)]

(2020/C 429/30)

Ponente: **Petr ZAHRADNÍK**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 8.6.2020, 10.6.2020
	Parlamento Europeo, 17.6.2020
Fundamento jurídico	Artículo 175, apartado 3, 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	20.7.2020
Aprobado en el pleno	18.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación	219/0/1
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) respalda firmemente y aprecia el incremento sustancial de la dotación financiera del Fondo de Transición Justa (FTJ) con el propósito de facilitar la transición de una economía y una sociedad con altas emisiones de carbono a otra más moderna, sostenible y diversificada.

1.2. El CESE tiene la firme convicción de que para lograr un resultado óptimo en el proceso de transición justa es fundamental no solo que se destinen suficientes recursos financieros modernos a ámbitos de apoyo definidos con exactitud, sino también una interpretación flexible de las normas sobre ayudas estatales.

1.3. El CESE valora en gran medida la propuesta de un instrumento de préstamo al sector público y la considera innovadora, original y muy demandada por las entidades del sector público en su camino hacia la transición climática.

1.4. El CESE subraya que, tras las nuevas propuestas relacionadas con el Plan de Recuperación y «Next Generation EU», el Mecanismo para una Transición Justa tiene la oportunidad real de convertirse en una herramienta fundamental para el MFP 2021-2027, con sus ventajas no solo para el Pacto Verde de la UE, sino también para la recuperación y la reconstrucción tras la COVID.

1.5. El CESE hace un llamamiento a las instituciones relevantes de la UE para que aceleren los trabajos preparatorios, de aprobación y de aplicación del Mecanismo para una Transición Justa adaptado en la medida de lo posible, a fin de que pronto esté en funcionamiento en la práctica. En este caso, el tiempo constituye un parámetro crucial.

1.6. El CESE acoge con satisfacción la atención específica que presta el instrumento de préstamo al sector público a las regiones menos desarrolladas en la transición justa.

1.7. Este tiene el convencimiento de que la idea innovadora en la que se basa el instrumento de préstamo al sector público podría servir también de inspiración para un tipo similar de productos financieros a nivel de los Estados miembros.

1.8. El CESE considera los criterios de selección de admisibilidad, así como los ámbitos de inversión, muy relevantes a los efectos de una transición justa.

1.9. Asimismo celebra y respalda la financiación adicional a favor del programa InvestEU y su régimen de transición justa específico, que incrementa el potencial de utilizar los instrumentos financieros en el proceso de la transición justa.

2. **El problema y su contexto**

2.1. En su pleno de junio de 2020, el CESE aprobó el dictamen sobre el Fondo de Transición Justa ([1]), que en muchos aspectos explica su posición con relación al tema del proceso de transición justa y también se ocupa de una reflexión sobre la situación tras la COVID. Ni que decir tiene que sus resultados, conclusiones y recomendaciones generales siguen siendo válidos.

2.2. No obstante, durante este período de turbulencias, la Comisión Europea publicó a finales de mayo su Plan de Recuperación y los tres pilares del Mecanismo para una Transición Justa forman una parte sustancial del programa Next Generation EU; en comparación con la propuesta original de enero de 2020, el Mecanismo para una Transición Justa debería operar con una dotación y una base financieras visiblemente mayores. El conjunto de documentos recientemente propuesto refleja una simbiosis y la coexistencia viable entre las metas del Pacto Verde de la UE y el plan de recuperación y resiliencia tras la COVID.

2.3. Ahora también opera con la denominación de Plataforma de Transición Justa, cuyo objeto es prestar apoyo técnico y asesoramiento a las partes interesadas del sector público y privado de las regiones intensivas en carbón y otras regiones con elevadas emisiones de carbono para que cuenten con suficiente información sobre las oportunidades de financiación.

2.4. El Mecanismo para una Transición Justa adaptado seguiría trabajando con sus tres pilares:

— un Fondo de Transición Justa;

— un régimen de transición justa en el marco del programa InvestEU, y

— un instrumento de préstamo al sector público.

Por otra parte, la pandemia de la COVID ha puesto de manifiesto los motivos para seguir cumpliendo las metas razonables del Pacto Verde y respaldando el proceso de reestructuración económica, sobre todo en las regiones y los territorios vulnerables. Por ello se propuso que el Mecanismo para una Transición Justa aumentara considerablemente su dotación y su base financieras.

2.5. Los principales cambios con respecto a las propuestas de enero de 2020 incluyen:

— un fuerte incremento de la dotación financiera, sobre todo en el caso del FTJ; se propone un aumento de la base de la dotación financiera original de 7 500 millones EUR a 40 000 millones EUR (2 500 millones EUR adicionales dentro del marco financiero plurianual ordinario y un importe adicional de 30 000 millones EUR dentro de Next Generation EU); la norma de multiplicar (entre 1,5 y 3 veces) la base financiera del FTJ por medio del FEDER o transferencias del FSE+ únicamente se aplica a las fuentes dentro del MFP 2021-2027, y no a las del instrumento Next Generation EU;

— incremento de las fuentes a favor de InvestEU se duplicaría el importe de la garantía; el eje de actuación sobre las infraestructuras sostenibles contaría con 20?000 millones EUR; el de investigación, innovación y digitalización, con 10?000 millones EUR; se asignaría ese mismo importe al eje de las pymes; el eje de correspondiente a inversión y capacidades sociales contaría con 3?600 millones EUR, y la dotación financiera para el eje de actuación recientemente propuesto de inversiones estratégicas europeas ascendería a 31?000 millones EUR;

— por medio de este paquete, el instrumento de préstamo al sector público adquiere un fundamento jurídico para esta propuesta y conjuga de manera singular e innovadora la aplicación práctica de subvenciones e instrumentos financieros.

2.6. Los restantes elementos propuestos en el paquete de la Comisión Europea de enero de 2020 se mantienen sin cambios y todo su contenido sigue siendo válido; estos tienen que ver con las actividades y las áreas a las que se proporciona apoyo (así como las excluidas de recibirlo), con los procesos de aplicación (varias alternativas a los programas operativos), con el papel de los planes territoriales de transición justa como principales documentos base que son decisivos para el apoyo, así como con los tipos de beneficiarios.

2.7. Conviene entender las propuestas asociadas con el Mecanismo para una Transición Justa adaptado como uno tan solo de los elementos que estructuran un mosaico completo con interconexiones internas —el paquete del programa Next Generation EU—, además de como un ajuste a la propuesta para el MFP 2021-2027 de incrementar la base presupuestaria (fiscal) de la UE y destinarla a las necesidades urgentes actuales. Las medidas fiscales propuestas complementan también las actuaciones de emergencia que ya se han dado en las políticas monetarias y estructurales, así como en los marcos reguladores. También es necesario que cuenten con el respaldo de esfuerzos paralelos destinados a mejorar las áreas de la Unión Bancaria y la Unión de los Mercados de Capitales.

([1]) DO C 311 de 18.9.2020, p. 55.

2.8. El paquete para establecer un instrumento de recuperación y ajustar el MFP 2021-2027 a las necesidades de la situación posterior a la COVID se considera un paso extraordinario en la financiación de la UE, que además es necesario y urgente. La política presupuestaria de la UE bajo las circunstancias y normas actuales simplemente habría carecido de la flexibilidad necesaria y no hubiera permitido adoptar una medida que pudiera ayudar de manera clara a resolver la situación de crisis. Por otra parte, la propuesta tiene muchos visos de hacerse realidad, dada la actual situación política.

3. **Observaciones generales**

3.1. El CESE acoge favorablemente esta propuesta, ya que reconoce que las reformas estructurales y el apoyo a la diversificación económica constituyen una prioridad económica muy importante a largo plazo para la UE.

3.2. El CESE observa la adaptación del Mecanismo para una Transición Justa desde la perspectiva del Instrumento de Recuperación en su conjunto, y lo considera una herramienta equitativa, innovadora, inclusiva y eficaz para prestar apoyo a las regiones y los territorios que se enfrentan a la transición ecológica para pasar de industrias intensivas en carbón y con elevadas emisiones de carbono hacia actividades económicas modernas y diversificadas de forma sostenible. Esto, combinado con la interpretación más flexible posible de las normas sobre ayudas estatales, ofrece ahora una verdadera posibilidad de facilitar los logros de una transición justa en estos ámbitos.

3.3. El CESE respalda la idea de utilizar la financiación adicional del FTJ dentro de Next Generation EU (30 000 millones EUR) mediante una vía acelerada, a fin de contribuir de forma importante a acelerar las inversiones en la transición ecológica de aquí a 2024 como muy tarde.

3.4. Solicita a la Comisión Europea que cree el correspondiente marco para tener listo el instrumento ampliado del FTJ ya a comienzos de 2021, ya que para entonces algunas regiones podrían ver más deteriorado su rendimiento económico, así como sus condiciones sociales y medioambientales, a causa de las consecuencias de las crisis. Al mismo tiempo, el CESE pide a los Estados miembros que aceleren el trabajo relativo a los planes territoriales de transición justa, que constituyen una condición *sine qua non* y un documento de planificación estratégica necesario para acceder a la financiación con arreglo a los tres pilares del Mecanismo para una Transición Justa.

3.5. Asimismo, el CESE acoge favorablemente la asignación adicional de fondos del programa InvestEU, que aporta beneficios a determinadas regiones a la hora de absorber sus necesidades de transición ecológica. El Comité acoge favorablemente el hecho de que, con arreglo al régimen de transición justa, será posible apoyar las inversiones en regiones beneficiarias de las medidas para una transición justa mediante cualquiera de los ejes de actuación de InvestEU, en función de las necesidades de inversión concretas identificadas por los Estados miembros en sus planes territoriales de transición justa. El CESE respalda también la participación del eje de actuación de inversiones estratégicas europeas, recientemente creado, en las actividades que cubre el Mecanismo para una Transición Justa.

3.6. Asimismo, valora que la inclusión de los proyectos de InvestEU en el segundo pilar del Mecanismo para una Transición Justa aborde las inversiones a prueba de mercado y viables desde el punto de vista económico por parte de entidades del sector privado y el sector público a través de un tipo de financiación innovador.

3.7. El CESE respalda enérgicamente y valora la idea de un instrumento de préstamo al sector público, que integra un producto desarrollado en común por la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y constituye una solución muy innovadora para este sector, cuya idea es combinar un componente de préstamo con una subvención. Esta combinación pretende movilizar nada más y nada menos que 30 000 millones EUR de inversiones públicas en beneficio de las infraestructuras energéticas y de transporte, las redes de calefacción urbana, el transporte público, las medidas de eficiencia energética, la infraestructura social y otro tipo de proyectos de apoyo a las comunidades y regiones afectadas, así como de mejora de su bienestar y su competitividad.

3.8. El CESE destaca el carácter innovador y original del instrumento de préstamo al sector público, que respalda la aplicación de los instrumentos financieros mediante una subvención complementaria a nivel de proyecto. El CESE apoya la idea planteada de que este instrumento se sume al FTJ y al régimen financiero transversal de InvestEU. En este contexto, parece razonable el requisito de que los proyectos que cuenten con el apoyo del instrumento de préstamo al sector público no puedan recibir otras fuentes de financiación de la UE.

3.9. El CESE respeta que la Comisión Europea gestione directamente el componente de la subvención y que hasta finales de 2024 se redistribuya por medio de un sistema de dotaciones nacionales. En estas circunstancias, el CESE pide a la Comisión que proceda rápidamente a poner en marcha convocatorias en cuanto se hayan adoptado una serie de planes territoriales de transición justa, y a los Estados miembros que comiencen ya a preparar sus proyectos. Esto podría garantizar que los recursos asignados a los Estados miembros se agoten con las convocatorias puestas en marcha antes de finales de 2024.

3.10. El CESE es muy consciente de la exclusividad y la originalidad de la innovadora herramienta del instrumento de préstamo al sector público como apoyo a las inversiones de las entidades públicas que cumplen los requisitos de transición climática aunque no sean capaces de garantizar unos ingresos suficientes. Por ello es decisivo el elemento de la subvención para la realización práctica de los proyectos económicos, sociales y medioambientales que no son suficientemente viables desde el punto de vista financiero y no pueden sufragarse solo por medio de los instrumentos financieros.

3.11. El CESE subraya la enorme importancia que tiene que los planes territoriales de transición justa sean relevantes en la misma medida para los tres pilares del Mecanismo para una Transición Justa. El CESE respalda que únicamente puedan acceder a la financiación los Estados miembros que cuenten con un plan territorial de transición justa que ya haya sido aprobado. En efecto, estos planes constituyen un importante medio para que los Estados miembros activen su compromiso de avanzar hacia una economía climáticamente neutra.

3.12. El CESE acoge favorablemente el planteamiento de que los proyectos de regiones menos desarrolladas (es decir, con un PIB per cápita que no supere el 75 % de la media de la UE) reciban una subvención 5 puntos porcentuales superior al préstamo, a diferencia de los proyectos de otros territorios (un máximo del 20 % frente al 15 %). No obstante, manifiesta su preocupación por el hecho de que el porcentaje efectivo de la subvención sea de tan solo el 5-7 % en comparación con el coste total del proyecto. Puede que esto no sea un incentivo suficiente para que los proyectos se financien.

3.13. El CESE considera asimismo que podría resultar beneficiosa la participación de socios financieros distintos al BEI para la utilización de los recursos propuestos para el instrumento. Esto podría crear un espacio para que las instituciones financieras con sede en los Estados miembros desarrollen este tipo de producto original e innovador y lo ofrezcan a sus clientes pertinentes.

3.14. El CESE considera importante la Plataforma de Transición Justa, en especial cuando se trata de ofrecer a los beneficiarios un servicio técnico e información adecuados y equitativos que contribuyan a la eficiencia de la financiación asignada. En este contexto, el CESE destaca además la importancia de que los Estados miembros puedan contar con asistencia para desarrollar sus planes territoriales de transición justa, sirviéndose para ello de la convocatoria correspondiente puesta en marcha por la Comisión y de su apoyo.

4. **Observaciones particulares**

4.1. El CESE solicita a la Comisión Europea que detalle con mayor exactitud el alcance del régimen de transición justa dentro del programa InvestEU adaptado y la admisibilidad de los proyectos basados en el Pacto Verde también en eje de actuación de inversiones estratégicas europeas.

4.2. Para el instrumento de préstamo al sector público, el CESE valora la propuesta de apoyo a las inversiones públicas —a través de una serie de condiciones para la concesión de préstamos preferenciales— dirigidas a los territorios más negativamente afectados por la transición climática y que sean acordes con los planes territoriales de transición justa.

4.3. El CESE respeta los requisitos de los criterios para la selección de proyectos y su asignación de prioridades, y está de acuerdo con el planteamiento de que se especifiquen de forma pormenorizada en las convocatorias a nivel nacional.

4.4. El CESE recomienda que la Comisión Europea defina y especifique más detalladamente los ámbitos de sinergia con los restantes instrumentos de Next Generation EU, en aras de un enfoque integrado y de la eliminación de solapamientos.

4.5. El CESE valora muy positivamente que los beneficiarios admisibles sean las partes interesadas de todos los ámbitos relevantes, a saber, las instituciones del sector público (el Estado, las regiones, las ciudades y los municipios), las empresas, las instituciones de investigación y las universidades, las escuelas, las instituciones educativas, los asesores del mercado laboral y las ONG.

4.6. El CESE pide al Consejo y a los Estados miembros de la UE que completen lo antes posible todo el trabajo preparatorio necesario para que pueda aplicarse el Mecanismo para una Transición Justa. Se solicita a la Comisión Europea que apruebe cuanto antes los programas del Mecanismo para una Transición Justa de los Estados miembros mediante un procedimiento acelerado. Solamente de este modo será posible minimizar los retrasos en el desembolso de la financiación y lograr los efectos positivos deseados sobre la situación económica de la UE.

4.7. El CESE subraya que la transferencia prevista del FSE+ a favor del FTJ no pretende obstaculizar la ejecución de los proyectos regulares del FSE+, sino crear una base financiera suficiente para los proyectos de orientación social (reciclaje profesional, educación, formación, etc.) dentro del FTJ.

4.8. En el caso del instrumento de préstamo al sector público, el CESE considera adecuada la gran variedad de ámbitos en los que se prestará apoyo y valora su compatibilidad con los restantes pilares del Mecanismo para una Transición Justa, así como con otros de los instrumentos y herramientas financieros del MFP.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo Plus (FSE+)»

[COM(2020) 447 - 2018-206-COD]

(2020/C 429/31)

Ponente general: **Krzysztof BALON**

Coponente general: **Carlos Manuel TRINDADE**

Consulta	Parlamento Europeo, 17.6.2020
	Consejo, 9.6.2020
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión de la Mesa	9.6.2020
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en el pleno	18.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación	215/0/6
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. La economía, el mercado laboral, el bienestar social y los sistemas sanitarios de la Unión Europea han sufrido una crisis profunda y sin precedentes como consecuencia de la pandemia de COVID-19. La pandemia plantea numerosos y enormes retos sociales, como el agravamiento de las desigualdades y el rápido aumento de la pobreza derivados de la pérdida de puestos de trabajo, así como un incremento previsible de la exclusión social y laboral de los grupos vulnerables. Una Europa que desee seguir siendo competitiva en la economía mundial y proteger, respetar y poner en práctica los principios del pilar europeo de derechos sociales (PEDS) debe alinear adecuadamente sus políticas económicas y sociales, en particular en tiempos de crisis. Para afrontar estos retos, la Unión Europea (UE) debe adoptar las medidas apropiadas, sobre todo en relación con el marco financiero plurianual (MFP), incluido el Fondo Social Europeo Plus (FSE+).

1.2. En la fase de recuperación, es importante garantizar la coherencia en el uso de los diferentes fondos europeos a fin de evitar la fragmentación de las intervenciones a escala nacional. Por consiguiente, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) se muestra claramente partidario de que las operaciones del FSE+ se puedan cofinanciar mediante el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). Por otra parte, el recurso al FSE+ para financiar operaciones de apoyo a la transformación ecológica y digital se debería centrar en la capacitación y en la readaptación profesional, como complemento del resto de los fondos europeos del MFP y el MRR.

1.3. El Reglamento del FSE+ no cuenta con financiación adecuada para hacer frente a las necesidades de la política de cohesión social. Por lo tanto, el CESE se opone firmemente a la reducción de la dotación financiera global del FSE+ para el período 2021-2027. Debe suprimirse el mecanismo de reasignación obligatoria de recursos del FSE+ o del FEDER al Mecanismo de Transición Justa. Se deben mantener los porcentajes de cofinanciación del MFP actual.

1.4. El CESE reitera la solicitud que formuló en un dictamen anterior de que se asigne el 30 % del conjunto de los recursos destinados a la política de cohesión económica, social y territorial al FSE+ y de que se dedique, además, el 30 % de los recursos existentes en el marco del FSE+ a medidas de inclusión social. Dado que en la propuesta modificada se prevé la asignación del 5 % de los recursos a la lucha contra la pobreza infantil, esta petición constituye el mínimo absoluto necesario. Al mismo tiempo, el CESE respalda un aumento de la dotación mínima para la inclusión de los jóvenes nini del 15 % y se debería tener en cuenta la existencia de un mayor porcentaje de nini entre las jóvenes de algunas regiones de la UE mediante una asignación específica de fondos.

1.5. Teniendo en cuenta el papel que desempeña el FSE+ en la aplicación del PEDS, el CESE insta encarecidamente a la Comisión Europea y a los Estados miembros a que consideren un seguimiento más adecuado de la situación social en el Semestre Europeo mediante la inclusión de una lista de indicadores acordados que puedan facilitar una información fiable y adecuada sobre la evolución social en la UE. El CESE elaborará su propia propuesta de lista en un futuro próximo.

1.6. Reconociendo el importante papel de la economía social —incluidos los proveedores de servicios sociales— en la dimensión social de la UE y su papel esencial en tiempos de crisis y recuperación, el CESE reitera la solicitud que formuló en un dictamen anterior ([1]) de que el apoyo a la acción en materia de economía social, con inclusión de las organizaciones sin ánimo de lucro que prestan apoyo y servicios a la población, se convierta en un objetivo específico independiente en el marco del FSE+.

1.7. En el caso de que se utilice el FSE+ para cofinanciar servicios sociales de interés general, en el Reglamento se debe establecer que estos servicios deben cumplir los criterios de acceso universal, alta calidad y asequibilidad. En relación con la eliminación del capítulo de salud del FSE+, es necesario definir con mayor precisión el grupo destinatario al que se dirigen los recursos para respaldar la asistencia sanitaria, pero también la atención a largo plazo de las personas vulnerables. Por otra parte, se deben definir como grupo destinatario explícito del FSE+ las familias y los cuidadores informales para garantizar que reciban un apoyo pleno que les permita hacer frente a crisis futuras.

1.8. Para fomentar la solidaridad europea, que se ha visto gravemente afectada por la crisis actual, es necesario un aumento sustancial de la dotación para proyectos, redes o componentes transnacionales o entre países.

1.9. Aunque el FSE+ incorpora un objetivo específico referido a la integración de los ciudadanos de terceros países, el CESE recomienda la inclusión de un considerando en el que se aclare que no existen restricciones derivadas de la normativa de la UE para el acceso de los refugiados, los solicitantes de asilo y los migrantes de terceros países a medidas activas ni para el acceso a la ayuda social al acceder a tales medidas. El CESE insta también a los Estados miembros a que se abstengan de aplicar restricciones que agraven la exclusión social de los migrantes. Esto también se aplica a otros colectivos vulnerables, como las minorías étnicas.

1.10. Además, es más importante que nunca que se aplique plenamente el principio de asociación, con la participación de los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil. Un requisito previo y esencial para lograrlo es la financiación adecuada del desarrollo de capacidades de los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil, especialmente de sus redes y federaciones.

2. **Introducción**

2.1. El 30 de mayo de 2018, la Comisión Europea aprobó su propuesta de Reglamento relativo al FSE+ ([2]), al objeto de abordar los retos adicionales que afronta la UE: deficiencias en los niveles de capacidades, subdesempeño de la política del mercado laboral activo y los sistemas educativos, retos derivados de las nuevas tecnologías y formas de trabajo, escasa movilidad laboral y exclusión social. El 17 de octubre de 2018, el CESE aprobó un dictamen sobre esta propuesta, cuyo contenido principal sigue siendo válido ([3]). En respuesta a las consecuencias sociales y económicas de la pandemia de COVID-19, el 28 de mayo de 2020 la Comisión Europea aprobó una propuesta modificada de Reglamento relativo al FSE+ ([4]), que es el objeto de este dictamen, elaborado a raíz de la consulta de la Comisión Europea del 28 de mayo y del Parlamento Europeo del 9 de junio de 2020.

2.2. La economía, el mercado laboral, el bienestar social y los sistemas sanitarios de la UE han sufrido una crisis profunda y sin precedentes como consecuencia de la pandemia de COVID-19. Los efectos directos e indirectos de la pandemia de COVID-19 ejercen, y seguirán ejerciendo, un impacto significativo y perjudicial en todos los Estados miembros, ocasionando, no solo una considerable reducción del PIB a corto plazo, sino también, especialmente a medio y largo plazo, un aumento de las desigualdades sociales, la pobreza y el desempleo, incluso entre los jóvenes. El principal reto será el rápido aumento de la pobreza derivada, entre otros factores, de la pérdida de puestos de trabajo y de la «nueva» exclusión social y laboral de los colectivos vulnerables, entre los que se encuentran las personas con discapacidad, los romaníes y los migrantes.

2.3. Por otro lado, la UE tiene dificultades para gestionar el reto de la longevidad, como demuestra trágicamente la cifra de personas mayores fallecidas por COVID-19 en centros asistenciales de varios Estados miembros. No solo las personas mayores se enfrentan a problemas, sino que en Europa la solidaridad intergeneracional presenta también deficiencias que requieren intervenciones contundentes a escala de la UE y nacional.

([1]) DO C 62 de 15.2.2019, p. 165.
([2]) COM(2018) 382.
([3]) Véase la nota a pie de página 1.
([4]) COM(2020) 447.

2.4. Otros acontecimientos recientes y en curso han agravado los desafíos estructurales derivados de la globalización de la economía, la gestión de los flujos migratorios y la creciente amenaza para la seguridad, la transición hacia una energía limpia, el cambio tecnológico, el envejecimiento de la mano de obra y los crecientes desajustes entre la demanda y la oferta de capacidades y mano de obra en los mismos sectores y regiones, que experimentan sobre todo las pymes. La UE debe estar preparada para afrontar los retos actuales y futuros invirtiendo en las capacidades pertinentes para respaldar las transiciones ecológica y digital, fomentando que el crecimiento sea más inclusivo con una mejora de las políticas sociales y de empleo, y teniendo en cuenta la sostenibilidad económica e industrial. El CESE acoge con satisfacción el apoyo del FSE+ a las medidas necesarias para alcanzar estos objetivos, tal como se describe en el nuevo considerando 14 de la propuesta.

2.5. Para hacer frente a estos retos, la UE debe adoptar las medidas apropiadas, sobre todo adaptando el MFP, que incluye el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), a la nueva coyuntura.

2.6. Incluso en tiempos de crisis, todas las partes interesadas a escala europea, nacional y regional deben seguir las normas de la buena gobernanza y respetar el Estado de derecho en la planificación, la ejecución y la evaluación de las operaciones del FSE+. La Comisión Europea debe procurar que las solicitudes presentadas al FSE+ por los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil se evalúen de una manera equitativa con arreglo a criterios transparentes. Además, es más importante que nunca defender y aplicar adecuadamente el principio de asociación, sobre la base del código de buena conducta, con la participación de los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil. Un requisito previo y esencial para lograrlo es la financiación adecuada del desarrollo de capacidades de los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil, también de sus redes y federaciones.

2.7. El CESE lamenta profundamente la opción de no continuar con las consultas a las partes interesadas externas en esta versión modificada del Reglamento. El argumento de la urgencia no es lo suficientemente sólido como para justificar la falta de respeto del principio fundamental de la consulta a las partes interesadas sobre la modificación de un Reglamento tan importante. No obstante, el CESE acoge con satisfacción el anuncio de que se están realizando consultas a los Estados miembros y al Parlamento Europeo, lo que es probable que se traduzca en mejoras significativas en algunos aspectos de la propuesta.

3. **Aspectos clave de la propuesta modificada de la Comisión Europea**

3.1. Aumentar los requisitos de concentración temática para el empleo juvenil, dados los peligros de una tasa de desempleo juvenil extremadamente elevada y la creciente proporción de jóvenes nini (que no trabajan, ni estudian ni reciben formación): los Estados miembros con una tasa de jóvenes nini (grupo de 15 a 29 años) superior a la media de la UE deberían destinar al menos el 15 % de sus recursos del FSE+ en régimen de gestión compartida (frente al 10 % de la propuesta original de la Comisión) a acciones específicas y reformas estructurales de apoyo a los jóvenes.

3.2. Abordar la pobreza infantil: la Comisión Europea propone incluir un considerando y un artículo en los que se requiera que los Estados miembros asignen al menos el 5 % de los recursos del FSE+ en régimen de gestión compartida para abordar la pobreza infantil.

3.3. Fomentar las transiciones ecológica y digital en consonancia con la Estrategia Industrial de la UE ([5]): partiendo de la presunción de que se establecerá una «nueva normalidad» tras la pandemia de COVID-19, surgirán nuevos modelos en los ecosistemas industriales europeos, incluidas nuevas cadenas de valor locales, en los que se necesitarán nuevas capacidades para nuevos tipos de puestos de trabajo.

3.4. Respeto estricto del principio horizontal de igualdad de género por parte de todos los Estados miembros: teniendo en cuenta que la pandemia de COVID-19 ha tenido un efecto socioeconómico desproporcionado sobre las mujeres.

3.5. Eliminación del capítulo de salud del EFS+, manteniendo al mismo tiempo las disposiciones que exigen sinergias y complementariedad de medidas entre el FSE+ y el nuevo Programa de Salud de la UE, dada la necesidad de coordinar estrechamente ambos programas: se vinculan a la propuesta de la Comisión Europea para establecer un programa de salud con mayor solidez e independencia ([6]).

3.6. Garantizar que en el marco jurídico de la política de cohesión se prevean mecanismos que se puedan aplicar con rapidez en el caso de que surjan circunstancias excepcionales en la próxima década: la Comisión Europea propone medidas temporales para acogerse al FSE+ en respuesta a circunstancias excepcionales e inusuales, que incluyan conceder excepciones a determinadas normas para facilitar la respuesta en tales circunstancias. Esto implica, por ejemplo, ampliar el

([5]) COM(2020) 102.
([6]) COM(2020) 405.

ámbito de aplicación del FSE+ para que incluya el apoyo a planes de trabajo a corto plazo que no se combinan con medidas activas y acceso a la asistencia sanitaria, incluyendo a personas que no se encuentren en dificultades socioeconómicas inmediatas, así como la posibilidad de flexibilizar los requisitos de concentración temática.

4. **Propuestas del CESE sobre el proyecto de Reglamento modificado**

4.1. Una Europa que desee seguir siendo competitiva en la economía mundial y proteger, respetar y ejercer los derechos integrados en el PEDS, en concreto, empleos de alta calidad, enseñanza y formación de buena calidad, acceso fácil e igualitario a los servicios sanitarios y sociales, inclusión social y participación activa en la sociedad de las personas con discapacidad y otros colectivos vulnerables, debe alinear de manera adecuada sus políticas económicas y sociales, especialmente en tiempos de crisis.

4.2. En este sentido, la financiación de la dimensión social de la UE debe abordarse adecuadamente mediante el MRR y el presupuesto de la UE con respecto a las perspectivas financieras de 2021-2027, incluido el FSE+. Por lo tanto, el CESE se muestra claramente a favor de permitir que el FSE+ se cofinancie utilizando el MRR.

4.3. Por otra parte, el recurso al FSE+ para financiar operaciones de apoyo a la transformación ecológica y digital se debería centrar en la capacitación y en la readaptación profesional, como complemento del resto de los fondos europeos del MFP y el MRR. En la fase de recuperación, es importante garantizar la coherencia en el uso de los diferentes fondos europeos a fin de evitar la fragmentación de las intervenciones a escala nacional.

4.4. El CESE se opone firmemente a la reducción de la dotación financiera global del FSE+ para el período 2021-2027, que pasaría de la cantidad antes prevista de unos 101 000 millones EUR (a precios corrientes) a la contemplada hoy de unos 97 000 millones EUR. Esta reducción no se justifica por la eliminación del capítulo de salud (para el que se habían asignado cerca de 413 millones EUR).

4.5. El FSE+ podría verse significativamente reducido como consecuencia del artículo 21 *bis* del Reglamento sobre Disposiciones Comunes, que obliga a los Estados miembros a reasignar entre 1,5 y 3 EUR del FSE+ o del FEDER por cada 1 EUR del Fondo de Transición Justa (hasta un 20 % del fondo correspondiente). Por lo tanto, debe suprimirse este mecanismo de reasignación obligatoria.

4.6. Las reducciones propuestas de los porcentajes de cofinanciación de la UE son inaceptables, y es difícil que las estructuras de financiación existentes puedan hacerles frente. Los Estados miembros transfieren gran parte de la cofinanciación a los promotores de los proyectos. En lugar de generar financiación nacional adicional, la reducción de los porcentajes de cofinanciación de la UE ocasiona dificultades financieras a las organizaciones encargadas de la ejecución de los proyectos. Por consiguiente, se deberían mantener los porcentajes de cofinanciación del período de financiación actual.

4.7. Teniendo en cuenta que el FSE+ es la principal herramienta financiera para la ejecución del PEDS, el CESE solicitó, ya en un dictamen anterior ([7]), que el 30 % del conjunto de los recursos destinados a la política de cohesión económica, social y territorial se asignaran al FSE+ y, además, se destinara el 30 % de los recursos existentes en el marco del FSE+ a medidas de inclusión social.

4.8. Por otra parte, el CESE considera que la magnitud de los retos económicos y sociales a los que habrá que enfrentarse en la crisis social posterior a la COVID-19 requiere la garantía de que el FSE+ se utilice en toda Europa de una manera equilibrada. Por lo tanto, el CESE confirma su desacuerdo con la eliminación de la cuota mínima (actualmente fijada en el 23,1 %) de financiación de la política de cohesión. El apoyo adicional a las regiones ultraperiféricas y a las zonas poco pobladas, así como el apoyo a la movilidad laboral, es uno de los objetivos del FSE+ y está estrechamente relacionado con la política de cohesión.

4.9. Si bien en la propuesta modificada se prevé una asignación de recursos del 25 % a la inclusión social y del 5 % a la lucha contra la pobreza infantil, la solicitud de dedicar el 30 % a la inclusión social constituye el mínimo absoluto necesario. Además, dependiendo de la situación real en un territorio específico, debería ser posible asignar más del 5 % de los fondos a la lucha contra la pobreza infantil (como parte del 30 % de los fondos para la inclusión social). En este sentido, las medidas para abordar la pobreza infantil se deben implementar de conformidad con la Recomendación 2013/112/UE de la Comisión, de 20 de febrero de 2013, *Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas* ([8]), teniendo también en cuenta el *«Estudio de viabilidad para una garantía infantil» (Feasibility Study for a Child Guarantee) (Informe final)* ([9]).

([7]) Véase la nota a pie de página 1.
([8]) DO L 59 de 2.3.2013, p. 5.
([9]) https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1428&langId=en.

4.10. El CESE respalda el aumento de la dotación mínima para la inclusión de los nini al 15 %. El CESE apoya la acción de la Comisión para promover medidas específicas destinadas a aumentar la participación en el mercado laboral de los jóvenes, incluidos los de origen migrante. Estas medidas deben tener por objeto fomentar la empleabilidad de los jóvenes con las capacidades adecuadas, garantizando la protección social y la cobertura de la negociación colectiva. A este respecto, el Comité llama la atención sobre las tasas significativamente más altas de nini entre las jóvenes en algunas regiones de la UE, que se debería tener en cuenta asignando en consecuencia unas tasas de financiación específicas más elevadas para la población joven femenina en apoyo de medidas innovadoras negociadas a nivel empresarial con el objeto de mejorar el equilibrio entre vida privada y vida laboral.

4.11. El CESE está a favor de la concentración temática, dado que garantiza que los Estados miembros apliquen las prioridades políticas a escala de la UE. No obstante, el CESE pide que se combine la concentración temática con una alguna flexibilidad y autonomía de los Estados miembros en el ajuste de los fondos de programación, con el fin de evitar que se genere una carga administrativa en la gestión de los programas. Sin embargo, si supone una reducción de los requisitos de concentración temática para la inclusión social, el CESE solicita medidas de acompañamiento que permitan, por ejemplo, tasas de cofinanciación de hasta el 100 % en el caso de medidas relacionadas con estos objetivos específicos.

4.12. Dado que el FSE+ está orientado a la ejecución del PEDS, en el Reglamento del FSE+ se deben considerar planes para esta ejecución a escala de la UE y nacional (como documentos de orientación básicos con los que se deben alinear los acuerdos de asociación y los programas operativos), que se deberían supervisar en el marco del Semestre Europeo. Por consiguiente, el CESE insta encarecidamente a la CE y a los Estados miembros a que consideren un seguimiento más adecuado de la situación social en el Semestre Europeo mediante la inclusión de una lista de indicadores acordados que puedan facilitar información fiable y adecuada sobre la evolución social en la UE. El CESE ya ha emitido su dictamen ([10]) sobre este asunto, solicitando nuevos indicadores sociales en el proceso del Semestre Europeo para supervisar la aplicación del pilar europeo de derechos sociales así como recomendaciones sociales específicas por país, y elaborará su propia propuesta de lista en un futuro próximo. Con este fin, la Comisión Europea debe elaborar normas y procedimientos para verificar la correlación entre, por una parte, los proyectos de documentos nacionales en los que se programa el gasto del FSE+ para el período 2021-2027 y, por otra, los principios del PEDS (el marco político para el mercado laboral, la enseñanza y la formación que se establece principalmente en los capítulos I y II, mientras que el marco para combatir la pobreza y la exclusión social se debe establecer en el capítulo III).

4.13. El FSE+ no aborda adecuadamente cuestiones que atañen al período de transición en el que vivimos, como la necesidad de considerar —mediante el diálogo social y la negociación colectiva— la adopción de estrategias para una reducción de la jornada laboral sin reducción salarial, un mejor equilibrio entre vida privada y vida laboral, el fomento del trabajo voluntario a tiempo parcial, nuevas formas de empleo, en particular en las economías plateada, circular y social y, en términos más generales, una redistribución del trabajo que permita que todos trabajen y disfruten de una vida digna y saludable. El FSE+ debe apoyar a los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de dichas estrategias, así como en la difusión de buenas prácticas, al tiempo que promueve acciones destinadas a su aplicación por parte de los Estados miembros. Otro ámbito en el que el FSE+ podría ser proactivo e innovador es el apoyo al trabajo socialmente útil.

4.14. En caso de que se utilice el FSE+ para cofinanciar servicios sociales de interés general, el Reglamento debería estipular que dichos servicios se atengan a los principios de solidaridad y transparencia, así como los criterios de acceso universal, alta calidad y asequibilidad, de conformidad con las normas establecidas en el marco europeo voluntario de calidad de los servicios sociales ([11]).

4.15. En relación con la eliminación del capítulo de salud del FSE+, es necesario definir mejor el grupo destinatario de los recursos para respaldar el acceso a la asistencia sanitaria de las personas vulnerables, precisando que se trata específicamente de personas sin hogar, inmigrantes irregulares y otras personas desprovistas de seguro médico, así como personas con discapacidad y mayores en situación de vulnerabilidad. Por otra parte, es necesario aclarar que el FSE+ incluye también en su ámbito de aplicación la asistencia de larga duración a colectivos vulnerables, teniendo en cuenta que, tras la pandemia, varios Estados miembros tendrán probablemente que replantearse, reorganizar o desarrollar sus servicios asistenciales de larga duración.

4.16. Los cuidadores familiares (en su mayoría mujeres) ya prestan el 80 % de la asistencia de larga duración en Europa y, como efecto de la COVID-19, de un día para otro se convirtieron en los únicos apoyos de sus familiares. La conciliación de la vida laboral y familiar se hizo completamente imposible y tuvieron que prestar servicios de asistencia y rehabilitación para los que, en una gran mayoría, no tenían formación y sin disponer de un momento de respiro durante todo el confinamiento. Por lo tanto, hay que considerar expresamente a las familias y los cuidadores no profesionales como grupo destinatario del FSE+.

([10]) DO C 14 de 15.1.2020, p. 1.
([11]) SPC/2010/10/8 final: https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6140&langId=en.

4.17. Reconociendo el importante papel de la economía social —incluidos los proveedores de servicios sociales— para la dimensión social de la UE y su papel esencial en tiempos de crisis y recuperación, el CESE reitera su solicitud de apoyo a las acciones en materia de economía social como objetivo específico independiente en el marco del FSE+. La economía social genera puestos de trabajo de alta calidad y fomenta la inclusión social, sobre todo mediante la prestación de servicios sociales, sanitarios y educativos de interés general, contribuyendo al mismo tiempo al desarrollo de la democracia participativa y de la sociedad civil. Por otra parte, el sector de la economía social, así como las organizaciones sin ánimo de lucro que prestan apoyo y servicios a la población, han demostrado una gran resiliencia y contribución a la atenuación de los efectos de la crisis de la COVID, lo que debería propiciar un fortalecimiento de los agentes sociales sin ánimo de lucro existentes e impulsar la inversión en otros nuevos, con el fin de garantizar no solo el crecimiento económico sino también el interés y el bienestar comunes.

4.18. La amplia recopilación de datos, especialmente de datos personales, ha causado problemas importantes en la ejecución de los proyectos. A menudo, a los participantes en proyectos del FSE no se los tiene en cuenta a efectos de financiación si no transmiten sus datos completos. A pesar de los esfuerzos por simplificar el FSE, la Comisión Europea no ha modificado su propuesta de indicadores contemplados en los anexos I y II del Reglamento del FSE+. Por ello, el CESE recomienda abstenerse de recabar datos irrelevantes y adaptar los indicadores necesarios al programa específico. El número de indicadores debería reducirse aún más.

4.19. Algunos países han introducido algún tipo de restricciones a refugiados, solicitantes de asilo y otros migrantes de terceros países para acceder a medidas activas o a apoyo social. Por lo tanto, aunque el FSE+ ya incluye un objetivo específico orientado a la integración de los ciudadanos de terceros países, el CESE insta a la Comisión Europea a que incluya un nuevo considerando en el que se aclare que no existen restricciones de acceso a medidas activas o de apoyo social al acceder a dichas medidas que se deriven de la normativa de la UE, aunque los Estados miembros puedan limitar este acceso a través de sus ordenamientos nacionales. El CESE insta también a los Estados miembros a que se abstengan de aplicar restricciones que agraven la exclusión social de los migrantes.

4.20. Dada la necesidad de promover la solidaridad europea, que se ha visto gravemente afectada por la crisis actual, el CESE pide también un aumento sustancial de la dotación para proyectos, redes y componentes transnacionales. Se necesita para desarrollar redes de apoyo mutuo entre países, pero también para fomentar un sentimiento de identidad europea entre los ciudadanos de diferentes Estados miembros y hacer más visible el apoyo financiero ofrecido por la UE a sus ciudadanos. Los requisitos de cofinanciación de estas redes y proyectos transnacionales deben ser más flexibles, considerando el impacto negativo de la COVID-19 en el trabajo transnacional y la sostenibilidad financiera.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de un programa de acción de la Unión en el ámbito de la salud para el período 2021-2027 y por el que se deroga el Reglamento n.º 282/2014 (“programa La UE por la Salud”)»

[COM(2020) 405 final – 2020/0102 (COD)]

(2020/C 429/32)

Ponente general: **Antonello PEZZINI (IT-I)**

Coponente general: **Alain COHEUR (BE-III)**

Consulta	Parlamento Europeo, 17.6.2020
	Consejo, 10.6.2020
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión del Pleno	9.6.2020
Competencia	Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en el pleno	18.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación	218/0/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El CESE subraya que la pandemia del coronavirus ha puesto de manifiesto más que nunca la importancia de reforzar el papel de la Unión Europea en materia de salud, su capacidad de reacción, gestión y coordinación y sus competencias a través de una «Unión Europea de la Salud», a fin de responder a los sufrimientos padecidos por los ciudadanos y los agentes sanitarios, incluido el personal médico y paramédico de primera línea, así como a sus expectativas respecto de una política europea de salud pública eficaz, teniendo en cuenta una estructuración entre los niveles europeo, nacional y regional mediante una «gobernanza multinivel ([1])».

1.2 El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión Europea «programa La UE por la Salud» de mayo de 2020 que moviliza fondos específicos tanto en el plan de reactivación «Next Generation EU» como en el presupuesto plurianual «MFP 2021-2027», pero lamenta los recortes presupuestarios realizados por el Consejo Europeo de julio de 2020, en unos momentos en que la salud pública se enfrenta, a corto y largo plazo, a retos políticos, sociales, económicos, digitales y medioambientales complejos para los que son necesarias medidas innovadoras, transversales e integradas e inversiones estratégicas de envergadura (en el ámbito social y sanitario).

1.2.1 Para el CESE, una «Europa a la carta» ([2]) (llamada «Europa de distintas velocidades») no puede ser la manera de responder a los desafíos actuales que sobrepasan las fronteras nacionales y no permite obrar en pro de un proyecto de integración europeo, ambicioso y solidario, basado en la «unidad en la diversidad» y guiado por objetivos comunes de cooperación.

1.3 El CESE pide a las instituciones europeas y a los Estados miembros que demuestren voluntad política para establecer un «pacto de salud para el futuro de Europa», de conformidad con los valores fundamentales de la Unión Europea, incluida la solidaridad europea, y los compromisos contraídos a escala internacional (Objetivos de Desarrollo Sostenible, promoción de los derechos humanos y aplicación de convenios internacionales) y europea (prioridades de la Presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea, materialización del pilar europeo de derechos sociales).

1.4 El CESE pide al Parlamento Europeo que, en su calidad de «colegislador», lidere las negociaciones con el Consejo para aumentar los recursos financieros asignados al programa de salud y a los demás instrumentos que deben utilizarse en sinergia en el ámbito de la salud (investigación, cohesión y cooperación transfronteriza), así como para que se recurra específicamente a los fondos del mecanismo de estabilidad para salir de la austeridad.

([1]) Comité de las Regiones, “Carta sobre una gobernanza multinivel”.
([2]) EUR-Lex.

1.5 El CESE insiste en que, en la aplicación del programa, se preste una atención específica a la lucha contra las desigualdades sociales en materia de salud, la accesibilidad a una asistencia sanitaria de calidad, la continuidad de la asistencia (incluida la asistencia transfronteriza) en todas las circunstancias, el apoyo y la consolidación de los sistemas sanitarios de cobertura universal y el desarrollo de la acción europea multidimensional en salud pública, en relación con los principios del pilar europeo de derechos sociales, incluidas la «atención sanitaria», la «inclusión de las personas con discapacidad» y la «atención de larga duración».

1.5.1 El CESE pide, más concretamente, que se adopten directrices europeas para responder a las necesidades de los más vulnerables, como son las personas en situación precaria, las personas mayores y las personas con discapacidad, sobre todo las que deben vivir en residencias que acogen a un gran número de personas, que se han visto afectadas de lleno en toda Europa por la pandemia y sus consecuencias.

1.5.2 Debe prestarse especial atención al refuerzo de los derechos de las personas de edad avanzada y con discapacidad y, en particular, a la definición de un marco de evaluación conjunto que integre una planificación personalizada, preferencia por la asistencia en el hogar o en pequeñas residencias, criterios de calidad y accesibilidad para la atención residencial y los cuidados de larga duración que necesitan. Las elevadísimas tasas de mortalidad de personas de edad avanzada y con discapacidad en muchas residencias deben sensibilizar a la opinión pública con el fin de mejorar su gestión, puesta en tela de juicio en muchos países de la UE. Asimismo, en general, debe revisarse toda la política de apoyo a las personas de edad avanzada, entre otras cosas, en el marco del trabajo de la Comisión Europea sobre las consecuencias del cambio demográfico en Europa. Al igual que ya se ha hecho respecto de factores específicos determinantes de la salud, el CESE aboga por unas directrices claras e innovadoras que sitúen a la persona y los derechos humanos, de las personas de edad avanzada y los más vulnerables, en el centro de las prioridades.

1.6 El CESE considera prioritaria una gobernanza europea coherente en materia de salud que incluya asimismo modalidades de aplicación del programa para la salud y que esté acompañada de una financiación adecuada y de iniciativas que materialicen la «Europa de la salud», y aboga por un enfoque operativo de la «salud en todas las políticas».

1.7 El CESE propone que, dada la situación de emergencia que vivimos, los riesgos de reaparición de pandemias y las experiencias inspiradoras que existen en el marco de la «Europa de la energía» y los dispositivos relacionados con la defensa y la protección civil, se despliegue lo antes posible un mecanismo europeo de coordinación y de intervención rápida.

1.8 Es necesario crear inmediatamente un grupo de trabajo compuesto por expertos que actúe como coordinador de conocimientos y recursos para integrar en una red los mejores centros de virología, epidemiología y las mejores competencias diagnósticas.

1.9 En opinión del CESE, este grupo de trabajo, también en colaboración con las unidades militares de emergencia, debe inventariar los recursos disponibles y fácilmente asignables, incluidos los servicios de urgencias, y prever el desplazamiento de unidades móviles. Deben ponerse en red los mejores recursos disponibles, en términos de inteligencia artificial y recursos informáticos, para desarrollar simulaciones y elaborar estrategias.

1.9.1 El equipo también debería profundizar en los aspectos relativos al estado de salud de todo el personal sanitario, fundamental no solo para el derecho a la salud sino también para una respuesta eficaz, en su caso, a una nueva posible crisis. Además, el equipo podría sentar las bases de la especialización europea en «Medicina de crisis y emergencias», sugerida en el documento de la Comisión.

1.9.2 La carga que supondría el gasto, para esta operación fundamental, parece muy limitada, porque la mayoría de los miembros ya dependen de las universidades, de los organismos de investigación o de la sanidad militar.

1.9.3 El CESE considera de gran interés que este grupo de trabajo pueda empezar a funcionar inmediatamente.

1.9.4 El CESE lamenta que, durante la pandemia, que todavía perdura, se haya echado de menos la voz autorizada de la Comisión Europea, que, apoyándose en expertos europeos al más alto nivel, habría podido arrojar luz sobre los límites sanitarios y las consecuencias del virus en la población, así como haber desmontado tesis, a menudo divergentes, sobre los aspectos y la evolución de la enfermedad. Ante epidemias anteriores, las instituciones europeas respondieron con medidas tangibles, como la creación de la Dirección General de Salud (DG SANTE) y del Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC). Para el CESE, este impulso debe continuar.

1.10 El CESE considera que el programa de salud solo puede obtener resultados tangibles con un enfoque integrador, en el que participen las organizaciones internacionales (incluida, la Organización Mundial de la Salud, con la que deben profundizarse la colaboración y las sinergias), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y los agentes de la salud más próximos a la realidad de los ciudadanos, también mediante una evaluación regular de los objetivos.

1.11 El CESE subraya el valor del personal sanitario, que trabaja en un sector especialmente delicado y difícil, y pide que se preste una atención constante para prever las necesidades de formación, estructuras, dispositivos de defensa y bienestar económico y social.

1.12 El CESE apoya firmemente las asociaciones público-privadas europeas en el ámbito de la salud, siguiendo el ejemplo de la Empresa Común IMI 2, y apoya los esfuerzos conjuntos destinados a mejorar la dimensión tecnológica y productiva europea, mediante un compromiso más firme de las comunidades científicas y sanitarias de Europa hacia un verdadero Espacio Europeo de Salud.

2. **Aprender de la crisis multidimensional provocada por la pandemia del coronavirus**

2.1 La pandemia de coronavirus ha puesto de manifiesto la fragilidad de los sistemas sanitarios de muchos países del mundo, incluidos los de los Estados miembros de la UE, que sufren las consecuencias de los bajos niveles de inversión pública y la aplicación directa de las obligaciones de la gobernanza económica europea que imponen medidas de contención presupuestaria. Así pues, los importes dedicados a la financiación de los sistemas sanitarios varían considerablemente de un Estado miembro a otro, al igual que los importes asignados por cada Estado miembro para luchar contra la pandemia de coronavirus.

2.2 Europa se enfrenta a un triple conjunto de riesgos —pandemias incontroladas y aumento de las desigualdades sociales en materia de salud, insuficientes instrumentos de política económica y «cisnes negros» geopolíticos— que ponen a prueba la salud y el bienestar de sus ciudadanos y empujan a la economía mundial a una depresión persistente y a colapsos y fugas del mercado financiero.

2.3 La crisis del coronavirus ha puesto de manifiesto una vez más la importancia de restablecer el equilibrio entre las actividades humanas y la naturaleza. El impacto que el medio ambiente (cambio climático, calidad del aire, biodiversidad, sistemas alimentarios, etc.) tiene sobre la salud no requiere más pruebas.

2.3.1 Sería muy conveniente que la Comisión y el Parlamento Europeo, que están muy comprometidos con las cuestiones del desarrollo sostenible, el medio ambiente y la biodiversidad, hicieran oír su voz con más fuerza y, sobre todo, con la ayuda de los principales expertos europeos, dieran a los ciudadanos europeos, en estos momentos complicados, indicaciones y posibles soluciones científicas para hacer frente a la difícil situación sanitaria, que está provocando consternación y dolor.

2.4 Las enfermedades no transmisibles están aumentando en Europa, donde constituyen la principal causa de invalidez y muerte: las enfermedades cardiovasculares, la diabetes, el cáncer y las enfermedades respiratorias representan el 77 % de la carga de la enfermedad y el 86 % de las causas de mortalidad prematura. Muchas de estas enfermedades están relacionadas con la combinación de varios factores, incluidos los ambientales.

2.5 El «Pacto Verde» presentado por la Comisión Europea sienta las bases para una nueva estrategia de crecimiento sostenible e integrador destinada a mejorar la salud y la calidad de vida de las personas, preservar la naturaleza y no dejar a nadie atrás.

2.6 Las zonas fronterizas son especialmente adecuadas para la acción política europea en el ámbito de la salud. En la mayoría de los casos, se trata de zonas geográficas caracterizadas por una gran movilidad, que han sido de las primeras en beneficiarse de acuerdos o convenios celebrados entre países vecinos para mejorar el acceso a la asistencia sanitaria.

2.7 Sin embargo, la cooperación transfronteriza en el ámbito de la salud, iniciada hace más de veinte años por los programas Interreg y que comprende medidas de coordinación, construcción y organización, y soluciones a veces complejas entre los distintos agentes, quedó eliminada en pocas horas desde la llegada de la COVID-19 y el cierre unilateral de las fronteras, sin tener en cuenta en absoluto las realidades transfronterizas y sin voluntad de mantener este espíritu de cooperación.

3. **Reforzar los sistemas sanitarios y la capacidad de acción de la Unión Europea (UE)**

3.1 La pandemia de COVID-19 ha tenido y está teniendo un fuerte impacto a nivel mundial, europeo y transfronterizo, en particular en los ciudadanos y la sociedad, en las estructuras económicas, sociales y sanitarias, lo que pone de manifiesto la clara necesidad de reforzar los sistemas sanitarios y de gestión de crisis.

3.2 Los objetivos de la política sanitaria de la UE son la promoción de la salud, la protección contra los riesgos para la salud y la coordinación de estrategias entre los Estados miembros. La pandemia de COVID-19 ha demostrado que la cooperación y la coordinación entre los países de la UE son indispensables para afrontar las crisis.

3.3 Para hacer frente eficazmente a las nuevas amenazas transfronterizas para la salud, es necesario reforzar la capacidad de respuesta de la UE en situaciones de emergencia. Ello debería llevarse a cabo, en general, en el marco de la aplicación del pilar europeo de derechos sociales (en particular del principio 16) y con la ampliación de las competencias de la UE en materia de salud, también mediante la revisión de los Tratados europeos.

3.4 Aunque en la actualidad la UE solo dispone de competencias de apoyo en materia de salud pública, factor que limita su capacidad de intervención, actúa en este ámbito a través de sus otras políticas, en particular en el ciclo de coordinación de las políticas económicas y del mercado interior.

3.5 En el marco del «futuro de Europa», una Europa de la salud debe ser una prioridad, EU4Health representa un primer paso en esta dirección.

3.6 En este contexto, la UE ha emprendido una serie de iniciativas que deben proseguirse y consolidarse, dos de las cuales merecen una mención especial: las redes europeas de referencia (RER) y los planes europeos.

3.7 Desde 2017, las redes europeas de referencia están diseñadas para conectar a expertos europeos en enfermedades raras. Garantizan que lo que circule no sean tanto los pacientes como la información, a fin de asegurar la mejor asistencia posible sin las molestias relacionadas con el desplazamiento del paciente. En la actualidad participan más de 900 unidades de asistencia altamente especializadas de más de 300 hospitales. Este modelo podría replicarse para otras patologías.

3.8 En cuanto a la gobernanza y los modos de acción, la UE cuenta con cinco agencias, además de otros dispositivos como el «Cuerpo Médico Europeo» o los «Cascos Blancos», para responder más rápidamente a las situaciones de emergencia.

3.9 Los gobiernos nacionales reciben el apoyo de dos agencias específicas para los asuntos relativos a la salud. El Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades ([3]) evalúa y controla las amenazas que plantean las enfermedades nuevas para coordinar su respuesta. Al mismo tiempo, la Agencia Europea de Medicamentos ([4]) gestiona la evaluación científica de la calidad, la seguridad y la eficacia de todos los medicamentos de la UE. Otras agencias realizan importantes tareas secundarias.

3.10 La actual crisis de la COVID-19 ha demostrado que, hoy más que nunca, en el futuro marco financiero plurianual, debe darse mayor prioridad a la asignación de recursos para la salud.

3.11 La experiencia adquirida con la crisis ha demostrado que la UE debe esforzarse más para que los sistemas sanitarios estén preparados para ofrecer el nivel más avanzado de servicios, medicamentos, productos médicos y tecnologías, y poder hacer frente a epidemias y otras crisis o desafíos imprevisibles.

3.12 Es necesario disponer de un sistema adaptado a las necesidades futuras y resistente a las crisis, a fin de garantizar un acceso oportuno a medicamentos seguros, de calidad y eficaces en todas las circunstancias y de abordar las deficiencias y la dependencia de las importaciones de medicamentos y sustancias farmacéuticas activas producidas fuera de la UE y, sobre todo, de poder reforzar la cooperación y la coordinación entre las autoridades reguladoras en caso de nuevas amenazas para la salud.

3.13 Invertir en el territorio, reforzando la asistencia territorial y domiciliaria para estar cerca de las personas a través de tecnologías para el seguimiento a distancia, la telemedicina, las aplicaciones, es decir, aquellos dispositivos médicos personalizados derivados de la medicina de las 4P (predictiva, preventiva, personalizada y participativa) e invertir para fortalecer el seguro de enfermedad obligatorio, inicialmente a nivel nacional y, después, en una coordinación ampliada a escala de la UE) ([5]).

4. **Dotar a Europa de medios a la altura de sus ambiciones**

4.1 Las inversiones en salud y los diferentes programas financieros deben articularse de manera transversal. Hay que tener en cuenta los aspectos relativos tanto al tratamiento como a la prevención y la promoción de la salud.

4.2 Horizonte Europa también prevé una serie de «misiones», una novedad con respecto al pasado, es decir, asociaciones de investigación, caracterizadas por objetivos ambiciosos, dirigidas a resolver problemas urgentes que tienen repercusiones en la vida cotidiana de los ciudadanos.

4.3 Un ámbito importante de las políticas de financiación europeas será la digitalización del sector sanitario. En este sentido, Horizonte Europa, dentro del clúster de salud, reserva nada menos que mil millones de euros para el desarrollo de soluciones de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) destinadas a prevención, diagnóstico, tratamiento y asistencia.

([3]) https://www.ecdc.europa.eu/en.
([4]) https://www.ema.europa.eu/en.
([5]) DO C 434 de 15.12.2017, p. 1.

4.4 El Mecanismo «Conectar Europa» (MCE). destina unos 80 millones de euros al desarrollo y la interoperabilidad de los sistemas de salud electrónica. El futuro programa Europa Digital también prevé apoyar la creación y consolidación de un espacio europeo común de datos sanitarios, incluida la normalización de los tipos de datos compartidos, un acuerdo sobre indicadores comunes y la participación activa de Eurostat en este último aspecto.

4.5 Se ha reforzado el Instrumento de Ayuda de Emergencia de la UE para el sector sanitario. La reserva «RescEU», que forma parte del Mecanismo de Protección Civil UE ([6]), se centra en las respuestas rápidas y directas a la crisis sanitaria.

4.6 En el marco de los programas de cooperación transfronteriza Interreg, gestionados de manera delegada, la salud debe promoverse como tema prioritario.

5. **Poner en marcha una respuesta europea ambiciosa y común en el contexto de la recuperación**

5.1 El Parlamento Europeo, en su Resolución adoptada el 17 de abril de 2020 ([7]), pidió un presupuesto específico para apoyar a los sistemas sanitarios nacionales durante la crisis con mayores inversiones para aumentar la resiliencia de la sanidad europea y ayudar a los países en dificultades, y solicitó la creación de un nuevo programa sanitario europeo autónomo.

5.2 El Comité se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la política europea de salud ([8]). Ya el 17 de marzo de 2020, el CESE y sus miembros pidieron una mayor solidaridad y una acción común a nivel europeo para afrontar eficazmente las consecuencias de la pandemia.

5.3 Al igual que con las medidas de recuperación, las diferentes medidas adoptadas por las instituciones europeas en el marco de EU4Health deben ser integradoras e implicar a todas las partes interesadas del sector sanitario (organizaciones de seguros de enfermedad, mutualidades, etc.).

6. **Aplicación de un programa sanitario integrado e intersectorial**

6.1 El CESE acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión Europea de dar una respuesta coordinada e integrada a nivel de gestión europea a las crisis sanitarias de pandemias, dando una dimensión plenamente europea a la política sanitaria, a las redes de prevención y telediagnóstico precoz, al refuerzo de la innovación y a la investigación sanitaria, así como a potenciar las tecnologías sanitarias digitales.

6.2 El Comité subraya también la necesidad de una mejor coordinación europea en relación con los objetivos relativos a las enfermedades no transmisibles y a las enfermedades crónicas incapacitantes y hace hincapié en la protección de los grupos vulnerables, los aspectos relativos a la salud mental y la lucha contra la pérdida de autonomía en las personas mayores.

6.3 El CESE destaca la importancia del enfoque «Una salud» adoptado, consciente de que no puede existir, en general, una respuesta que se centre en un único sector y de que la solución no puede ser solo la mejora de las terapias; pero es evidente que los problemas de salud pública deben abordarse desde una perspectiva compleja e integrada.

6.4 El Comité considera que el aspecto de la coordinación es fundamental y no puede ser relegado entre una de las más de setenta acciones posibles, con la posibilidad de crear y gestionar un «mecanismo para la coordinación intersectorial del enfoque "Una salud"». El CESE considera que debe darse prioridad a este aspecto, ya que la gestión de un mecanismo de coordinación intersectorial es un elemento clave para afrontar las crisis.

6.5 El Comité estima importante que, gracias al enfoque propuesto, no se descuiden aspectos relativos al equilibrio entre la salud humana y animal (véase el papel de los posibles reservorios animales en las enfermedades transmisibles), los ecosistemas (por ejemplo, la atención al impacto de la eliminación de residuos sensibles durante una crisis) y que se considere fundamental la defensa de los grupos vulnerables en las estrategias de resistencia a las crisis.

([6]) https://what-europe-does-for-me.eu/fr/portal/2/X07_26001.

([7]) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-04-17-TOC_ES.html.

([8]) Reglamento sobre la iniciativa de inversión en respuesta al coronavirus, EESC-2020-01536-00-01-PAC-TRA (ECO/515, en curso de elaboración); DO C 227 de 28.6.2018, p. 11; DO C 240 de 16.7.2019, p. 10; DO C 271 de 19.9.2013, p. 122; DO C 14 de 15.1.2020, p. 52; DO C 434 de 15.12.2017, p. 1; DO C 242 de 23.7.2015, p. 48; DO C 116 de 20.4.2001, p. 75; DO C 255 de 22.9.2010, p. 76; DO C 143 de 22.5.2012, p. 102; DO C 234 de 30.9.2003, p. 36; DO C 18 de 19.1.2011, p. 74; DO C 120 de 20.5.2005, p. 54; DO C 44 de 15.2.2013, p. 36; DO C 218 de 11.9.2009, p. 91; DO C 242 de 23.7.2015, p. 48; DO C 44 de 11.2.2011, p. 10; DO C 13 de 15.1.2016, p. 14; DO C 440 de 6.12.2018, p. 150; DO C 283 de 10.8.2018, p. 28; DO C 440 de 6.12.2018, p. 57.

6.6 Sin embargo, al CESE le preocupa que este enfoque coordinado de defensa y prevención de las amenazas transfronterizas graves para la salud y las pandemias se confíe a la coordinación entre una pluralidad de agencias ([9]) con historias, misiones y competencias específicas, que no parecen capaces de coordinarse automática y eficientemente en caso de movilización y respuesta urgente e integrada.

6.7 El CESE subraya que las agencias deberían actuar conjuntamente, con un mecanismo de coordinación intersectorial y actuar como fuerza motriz de las propuestas de la UE, trabajando juntas.

6.8 En relación con la gobernanza y el papel de las agencias, es necesario reforzar la capacidad de acción de la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria de la Comisión Europea (DG SANTE), sus vínculos con la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (DG EMPL) y su seguimiento transversal de las cuestiones sanitarias y sociales en todas las políticas europeas.

6.9 El CESE está convencido de que hay que tener bien en cuenta que tres epidemias sucesivas de coronavirus han demostrado en todo el mundo, y en el último caso también en Europa, que la falta de respuestas inmediatas e integradas, la falta de capacidad para gestionar la información, la incapacidad e incluso la falta de voluntad para coordinar las respuestas, la carencia de recursos, pero aún más las deficiencias a la hora de reunir los recursos potencialmente disponibles y gestionarlos de manera estratégica, han favorecido la progresión de epidemias que podrían haber tenido un impacto menor.

6.10 El Comité subraya que el elemento más crítico de la respuesta a la COVID-19 en muchos países del mundo y, al menos parcialmente, también en Europa, ha sido la falta de capacidad de alerta y respuesta integrada. Ante la necesidad de actuar urgentemente, la situación se ha visto agravada por la falta de capacidad jurídica para aplicar rápidamente las normas transitorias de emergencia. Por consiguiente, debería estudiarse la posibilidad de un mecanismo europeo de alerta rápida.

6.11 El CESE insiste en la necesidad de excluir la sanidad de cualquier medida de cierre de fronteras. «La salud no puede tener fronteras»: este principio debe consagrarse en los Tratados europeos. A este respecto, el CESE recomienda que se garantice la movilidad de los profesionales sanitarios y de los pacientes.

6.12 El Tribunal de Cuentas se ha pronunciado repetidamente sobre la necesidad de mejorar la presencia y la acción de Europa en los sistemas sanitarios, para que estén más cerca de los ciudadanos europeos más allá de las fronteras y con el fin de mejorar los servicios sanitarios, especialmente para las personas más vulnerables y más frágiles desde el punto de vista económico. El CESE también pide a la Comisión que haga visibles los valores sociales que se determinan de forma clara en los Tratados y que deben convertirse, de manera concreta, en la cultura y la acción en favor de una Unión Europea de la Salud.

6.13 El CESE apoya al Tribunal de Cuentas, que se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la necesidad de mejorar la acción de la UE en materia de salud, trabajar en pro de la convergencia de los sistemas sanitarios más allá de las fronteras en beneficio de los ciudadanos europeos y aumentar la accesibilidad de los servicios de salud, especialmente para los más vulnerables y más frágiles desde el punto de vista económico.

7. **Adaptación de las medidas operativas, funcionales y estratégicas**

7.1 No cabe duda de que merece la pena aumentar la cantidad de recursos humanos y financieros, pero con una intervención integrada y con un mayor espíritu de colaboración se habría podido disponer —con los recursos de ese momento— de suficientes medios y competencias para detener los brotes.

7.2 Por lo tanto, la coordinación y la cooperación son vitales para responder a las exigencias de la emergencia sanitaria, apoyar la actividad económica y preparar el terreno para la recuperación.

7.3 El CESE considera indispensable prever la construcción de un organismo de análisis, prevención en el marco del ECDC y simulación de respuestas, capaz de proporcionar datos fundamentales para la planificación de las estrategias y la posibilidad de reunir, en plazos muy breves, los mejores recursos disponibles.

7.4 La posibilidad de utilizar la experiencia de las RER ([10]) en otros sectores tiene la ventaja de crear consorcios capaces de reunir, sobre temas útiles para la crisis, las competencias de excelencia en Europa y construir las bases para un trabajo sinérgico.

7.5 Sin embargo, el CESE considera que esta experiencia es insuficiente, ya que el verdadero problema es quién se puede ocupar de mantener la coordinación y finalizar el trabajo de estas redes (es decir, crear y gestionar redes de redes).

([9]) Véase el punto 2.6.
([10]) DO L 88 de 4.4.2011, p. 45.

7.6 Es necesario desarrollar campañas y planes europeos, y prestar más atención a los grupos más vulnerables. Estas iniciativas deben incluir, en particular, la promoción de estilos de vida saludables, la prevención y el cribado sanitario, el establecimiento de itinerarios integrados de asistencia y bienestar, la lucha contra las desigualdades sociales, etc.

8. **Seguir la realización de los objetivos mediante un seguimiento continuo y un enfoque integrador**

8.1 El CESE subraya la necesidad de prestar especial atención a los indicadores de control y verificación de calidad para los objetivos del programa. Los indicadores generales «macro» de programa son indispensables, pero el objetivo de promover y poner en marcha los recursos europeos en caso de crisis necesita un sistema flexible que, para responder a necesidades contingentes y cambiantes, debe ser capaz de producir continuamente «micro-indicadores» ad hoc, para dar respuestas a las sucesivas contingencias para las que ha sido pensado.

8.2 En opinión del Comité, sería necesario crear un grupo de profesionales de la salud de los Estados miembros y de expertos de las distintas disciplinas, entre los cuales algunos, al menos, deberían poseer una competencia específica en la lucha contra las emergencias sanitarias y, entre estos, algunos deberían tener una experiencia laboral integrada, como ocurre en los campos de la investigación, la protección civil y la sanidad militar europeos.

8.3 El CESE acoge favorablemente el programa de la Comisión, que destaca la necesidad de un mecanismo de control de crisis. En este contexto, además de las medidas propuestas centradas en la producción de equipos y tecnología, el CESE recuerda la importancia de establecer un sistema de coordinación, planificación, supervisión y orientación estratégica con fines de prevención y de intervención temprana.

8.4 Si en temas de sanidad el papel de la Unión es prestar apoyo a los Estados miembros, en el caso de la formación ese papel de la Unión es fundamental. Desde este punto de vista, debería reforzarse el papel verificador de los organismos unitarios en el subsector de la sanidad dedicado a la formación (las clínicas universitarias son el área en la que la Unión, por su misión relativa a la formación también sanitaria, debe desempeñar un papel central).

8.5 El CESE es partidario de la participación igualitaria y del equilibrio entre hombres y mujeres en los procesos de toma de decisiones: más allá de los marcos normativos adecuados, el equilibrio entre hombres y mujeres en los procesos de toma de decisiones y en la vida política, económica y social también puede lograrse mediante un enfoque de integración social y familiar de la dimensión de género.

8.6 A juicio del Comité, sería deseable un seguimiento constante de la calidad por parte de la Unión en estos subsectores sanitarios; esto debería centrarse también en la necesidad de que los Estados miembros garanticen espacios sanitarios adecuados y estructuras para una formación acorde con las exigencias comunitarias.

8.7 El CESE reitera que la igualdad de acceso a la asistencia sanitaria puede mejorar con las ventajas que aporta la tecnología digital si se cumplen varias condiciones:

— la igualdad de una cobertura territorial homogénea;

— la reducción de la brecha digital;

— la interoperabilidad de toda la arquitectura digital;

— la conformidad con el Reglamento general de protección de los datos sanitarios ([11]).

9. **Apoyo al personal sanitario**

9.1 El CESE está convencido de que debería hacerse hincapié en la presencia directa de la UE en la formación del personal sanitario, teniendo también en cuenta que el refuerzo de los sistemas de protección civil hace necesaria una nueva figura profesional: el experto en coordinación y seguimiento de crisis. Esta figura profesional debería estar presente en todas las ramificaciones territoriales de la protección civil.

9.2 Se podría pensar en una acción piloto para la realización de una escuela europea de formación de tercer nivel, organizada conjuntamente con universidades europeas.

9.3 Además de la formación, el CESE reconoce la importancia de que la UE se esfuerce por garantizar unas condiciones de trabajo dignas a los trabajadores sanitarios, que son los «héroes» de la crisis.

([11]) Véase la nota 5 a pie de página.

10. **Hacer de la UE una pionera en materia de investigación**

10.1 Por lo que se refiere a la política de apoyo a la investigación sobre medicamentos potencialmente útiles en las crisis, hay que subrayar que una parte de esta, sobre todo la investigación sobre medicamentos ya en uso en condiciones similares, se refiere a medicamentos de escaso interés para el mercado, porque no tienen patente. Por ello, se debería potenciar también la investigación independiente, incluso sobre un tema crítico como el de las vacunas, también en aras de una soberanía tecnológico-productiva europea.

10.2 Un reciente trabajo ha puesto de manifiesto que las principales universidades han perdido posiciones en la clasificación de producción científica (2015-2019), pero con una tendencia claramente peor en Europa (una sola universidad europea entre las 30 primeras), mientras que las empresas especializadas en servicios relacionados con internet, tecnología y análisis de datos han adquirido una importancia creciente en el campo de la investigación.

10.3 El CESE considera que deben establecerse mecanismos de sinergia entre el programa «La UE por la Salud» (2021-2027) y todos los demás programas y fondos orientados a la investigación y la innovación tecnológica en el ámbito sanitario, que potencien la innovación y la producción de patentes, y sean capaces de acompañar y apoyar una producción biomédica de alto perfil.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

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 de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 – Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas»

[COM(2020) 380 final]

(2020/C 429/33)

Ponente: **Antonello PEZZINI (IT-I)**

Coponente: **Lutz RIBBE (DE-III)**

Consulta	Comisión Europea, 17.6.2020
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Decisión de la Mesa	21.1.2020
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en la sección	31.8.2020
Aprobado en el pleno	18.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	209/5/4

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción el esfuerzo realizado por la Comisión Europea (CE) por elaborar una Estrategia sobre Biodiversidad para 2030 como uno de los itinerarios hacia el Pacto Verde Europeo y hacia el marco mundial para la diversidad biológica propuesto en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB).

1.1.1. Al mismo tiempo, lamenta que no se hayan tenido en cuenta las continuas recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo para una aplicación más puntual de la política de biodiversidad.

1.2. En opinión del CESE, la Estrategia sobre Biodiversidad es el camino que hay que recorrer para que la biodiversidad europea ocupe un lugar central en la recuperación tras la pandemia de COVID-19, en beneficio de las personas, el clima y el planeta.

1.3. Los esfuerzos destinados a proteger los recursos naturales aún existentes en la Unión deben incrementarse de manera significativa, mediante compromisos constantes de concienciación y comunicación dirigidos a la sociedad y, en particular, a los jóvenes, enfatizando los aspectos positivos de las acciones de defensa.

1.4. Para alcanzar este objetivo, el CESE está de acuerdo con la CE en que es necesario ampliar el tamaño de los espacios protegidos y, en particular, los que son objeto de una protección estricta, limitando el impacto sobre la agricultura y la silvicultura todo lo posible, aunque esto no sea en ningún caso suficiente para frenar la pérdida de biodiversidad.

1.5. Por esta razón, y en opinión del CESE, se deben redoblar de forma sustancial los esfuerzos por recuperar los hábitats y combatir el declive de las especies causado principalmente por una aplicación incorrecta del marco jurídico y por la insuficiente financiación de las medidas necesarias.

1.6. En opinión del CESE, es necesario subrayar la importancia de la conectividad ecológica y, en este sentido, es necesario crear una red transeuropea de protección de la naturaleza, corrigiendo así una carencia metodológica de la Directiva Hábitats.

1.7. El CESE reconoce que la realización de los objetivos de recuperación requiere nuevos objetivos, jurídicamente vinculantes, y una financiación adecuada y autónoma. No obstante, también hay alentar las medidas que se adopten con carácter voluntario.

1.8. El CESE lamenta que en el nuevo marco financiero 2021-2027 no haya ni rastro de una integración plena, eficaz y coherente de la biodiversidad, y lo considera una señal preocupante, ya que una vez más se aprecian discrepancias significativas entre las palabras y los hechos. Ello también queda claro en los diversos informes del Tribunal de Cuentas Europeo publicados en los últimos dos años sobre la falta de compatibilidad entre las políticas en materia de agricultura, clima y biodiversidad.

1.9. El CESE resalta que la protección de la biodiversidad no puede, desde el punto de vista económico, recaer en los agricultores y los propietarios de bosques. El suministro de este «bien y valor público» debe convertirse más bien en una interesante oportunidad de ingresos para estos. Considera además que en el nuevo Plan de Recuperación Económica puede incluirse una atención concreta a esta problemática a través de inversiones orientadas a proteger lo contemplado en la estrategia con personal y medios.

1.10. El CESE considera esencial que una parte de los espacios protegidos sea objeto de una protección estricta (con una gestión de la no intervención). Solo así podrán llevarse a cabo procesos naturales puros (y no «gestionados»).

1.11. El CESE señala que el objetivo de un 10 % de zonas prioritarias en el sector agrícola no se refleja en la propuesta de reforma del segundo pilar de la Política Agrícola Común (PAC) actualmente en debate, que se limita a mencionar un «porcentaje mínimo», sin indicar una cifra concreta. El CESE recomienda que cualquier objetivo que se decida sea realista y compartido.

1.12. El CESE respalda decididamente el refuerzo de la infraestructura verde y pide a la Comisión y a los Estados miembros que elaboren y apliquen una estrategia coherente al respecto.

1.13. La Unión debería hacer prioritarias las inversiones en las redes transeuropeas verdes (TEN-G) y dotarlas de una financiación adecuada con fines específicos.

1.14. El CESE pide a la Comisión que elabore una estrategia sólida y global para los bosques y el sector forestal.

2. **Contexto**

2.1. La Estrategia sobre Biodiversidad, entendida como la diversidad de la vida en la Tierra —incluidos los ecosistemas, comunidades, especies y recursos genéticos—, es una condición previa para el bienestar sostenible y el bienestar humano. Constituye un recurso en sí misma y aporta a la sociedad una amplia variedad de servicios ecosistémicos esenciales, desde el suministro de alimentos y agua dulce a la polinización y la prevención de inundaciones. Además de consideraciones de índole puramente material, existen también razones éticas y morales para proteger la biodiversidad.

2.2. La acción de la Unión Europea (UE) en materia de biodiversidad se fundamenta en varios artículos del TFUE:

— **el artículo 4, apartado 2, letra e)**, que establece la competencia compartida de la UE en materia de medio ambiente;

— **el artículo 11**, que introduce las exigencias de protección del medio ambiente, y

— **el artículo 191**, que regula la acción de la UE en materia de medio ambiente.

Además, la UE es parte en el **Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica**, firmado en Río de Janeiro en 1992 ([1]).

2.3. En cuanto al Derecho derivado, la UE dispone de varios actos jurídicos tendentes a proteger y gestionar de forma sostenible los hábitats naturales y las especies amenazadas, así como a integrar la biodiversidad en las políticas y acciones de la UE.

2.4. Revisten especial importancia la **red Natura 2000**, un sistema de espacios protegidos que se extiende por toda la UE, creado por la **Directiva de Hábitats** ([2]) y que comprende también las **zonas de protección especial** (ZEPA) instituidas por la **Directiva de Aves** ([3]), la **Directiva por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino** ([4]) y el **Reglamento relativo a las especies exóticas invasoras** ([5]).

([1]) Convenio sobre la Diversidad Biológica .
([2]) Directiva 92/43/CE del Consejo (DO L 206 de 22.7.1992, p. 7).
([3]) Directiva 79/409/CEE del Consejo, «Aves» (DO L 103 de 25.4.1979, p. 1) y Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 20 de 26.1.2010, p. 7).
([4]) Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 164 de 25.6.2008, p. 19).
([5]) Reglamento (UE) n.º 1143/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 317 de 4.11.2014, p. 35).

2.5. Sin embargo, a pesar de los instrumentos jurídicos existentes y de las numerosas promesas políticas de detener la pérdida de biodiversidad, esta se ve gravemente amenazada:

— ya en 1998 se presentó una estrategia de la UE en materia de biodiversidad; en 2001, los jefes de Estado o de Gobierno de la UE se comprometieron, en el marco de la Estrategia de Gotemburgo, a frenar antes de 2010 la pérdida de biodiversidad, que ya por aquel entonces había sufrido una «aceleración drástica» en Europa, y a recuperar, en el mismo plazo, los hábitats y sistemas naturales;

— en 2006, la CE presentó un Plan de acción en materia de biodiversidad ([6]) integrado por 160 medidas con vistas a alcanzar el objetivo fijado para 2010. Sin embargo, este objetivo no se ha alcanzado, y ello se debía y se debe a que entre palabras y hechos se han abierto brechas evidentes, que el CESE ha venido criticando en numerosos dictámenes;

— en mayo de 2011, en consonancia con el Convenio sobre la Diversidad Biológica que subraya la necesidad de concienciar cada vez más a la opinión pública sobre las ventajas del respeto a la biodiversidad (artículo 13), la UE presentó otra estrategia en materia de biodiversidad, que comprendía medidas muy similares a las de estrategias anteriores y a las de varios programas de acción de la Unión para el medio ambiente que se habían adoptado hasta entonces. Dicha estrategia habría debido poner fin a la pérdida de biodiversidad y a la degradación de los servicios ecosistémicos de la Unión Europea en el nuevo plazo fijado para 2020;

— en 2017, la CE adoptó un plan de acción para apoyar a los Estados miembros en la conservación de especies y hábitats: quince acciones que debían realizarse antes de 2019 para poner en práctica las directivas de protección de la naturaleza.

2.6. Siempre se han fijado objetivos muy ambiciosos para los programas de la UE en materia de biodiversidad, que el CESE ha respaldado en todas las ocasiones. Los resultados, sin embargo, han sido demasiado modestos. Las consecuencias son las siguientes: casi una cuarta parte de las especies animales y vegetales silvestres de Europa se encuentran en la actualidad en riesgo de extinción, se registra un rápido declive de insectos y polinizadores, y las condiciones de los ecosistemas han empeorado tanto en general que ya no pueden proporcionar plenamente sus valiosos servicios. Estas situaciones de degradación se traducen en enormes pérdidas socioeconómicas para los países de la UE.

2.7. Las cinco causas principales de la pérdida de biodiversidad —el cambio de uso de los suelos y del mar, la explotación excesiva de los recursos naturales, la contaminación, el cambio climático y la introducción y difusión de especies exóticas invasoras— se han agravado aún más, anulando en gran medida los efectos positivos parciales de las acciones acometidas para atajar el problema.

2.8. La UE tiene una gran responsabilidad a este respecto, en especial a través de sus políticas agrícola y pesquera, en las que define el marco estratégico y a las que asigna miles de millones de euros. Aunque se destaca y reconoce constantemente desde hace más de veinte años que estos sectores deben reformarse, hasta hoy no se ha hecho casi nada. A este respecto, el CESE llama la atención sobre los distintos informes del Tribunal de Cuentas Europeo ([7]), en parte muy recientes, y lamenta que se ignoren casi por completo en los documentos pertinentes de la CE, del Consejo y del Parlamento.

2.9. Un informe de 2019 de la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES) anuncia la extinción acelerada de las especies y un deterioro de la salud de los ecosistemas a escala mundial. El informe indica, además, con urgencia, que la pérdida de biodiversidad no puede reducirse ni frenarse sin cambios fundamentales y estructurales en la sociedad. Los autores del informe esperan que la transformación necesaria se topará con la gran oposición de aquellos a quienes beneficia el statu quo. Sin embargo, superar esta situación es posible y necesario para el interés público ([8]). Un sondeo de Eurobarómetro realizado en los Estados miembros de la UE en diciembre de 2018 (con más de 27 000 encuestados) indicó que va en aumento la conciencia de los ciudadanos de la Unión sobre el significado y la importancia de la biodiversidad.

2.10. Sería conveniente incluir en la Agenda Territorial Europea, citada por otra parte en el Programa de la presidencia alemana del Consejo, una referencia importante a la defensa de la biodiversidad ([9]).

([6]) COM(2006) 216 final.

([7]) Véase, por ejemplo, el Dictamen 7/2018 *relativo a las propuestas de Reglamentos de la Comisión en relación con la política agrícola común para el período posterior a 2020* (DO C 41, 1.2.2019, p. 1) y Informe Especial 13/2020: *Biodiversidad agrícola: La contribución de la PAC no ha frenado el declive*

([8]) IPBES, *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services* [Resumen para los responsables políticos del informe de evaluación global sobre biodiversidad y servicios ecosistémicos], 2018.

([9]) *Leipzig Charter and the Urban Agenda for the UE* [Carta de Leipzig y Agenda Urbana de la UE].

3. **Estrategia de la UE sobre la biodiversidad para 2030**

3.1. La Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030 persigue en gran medida objetivos que ya figuraban en las estrategias anteriores.

3.2. Esta Estrategia tiene su origen en recomendaciones del Consejo, según las cuales la Unión y sus Estados miembros deben dar ejemplo y redoblar esfuerzos para combatir la pérdida de biodiversidad y restaurar los ecosistemas. En diciembre de 2019, el Consejo formuló orientaciones estratégicas en materia de biodiversidad hasta finales de 2030, de forma coherente con el Pacto Verde. El Consejo resalta la urgencia de adoptar a todos los niveles a escala mundial medidas para detener la pérdida de biodiversidad, y se compromete a:

— integrar la biodiversidad en todas las políticas pertinentes de la UE y, en primer lugar, en la nueva política agrícola común (PAC);

— eliminar las subvenciones perjudiciales para la biodiversidad;

— mejorar la revisión de la aplicación y de la rendición de cuentas de las políticas, medidas y compromisos en materia de naturaleza y biodiversidad;

— realizar una integración plena, efectiva y coherente de la biodiversidad en el diseño y la aplicación del marco financiero plurianual 2021-2027 de la UE;

— impulsar la transición hacia una economía eficiente desde el punto de vista de los recursos, segura, circular y climáticamente neutra que proteja y restablezca la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, y

— hacer que los flujos financieros nacionales e internacionales, en particular, en el ámbito de la contratación pública, sean compatibles con el marco mundial para la diversidad biológica.

3.3. El CESE se ha expresado ya en varias ocasiones sobre la política en materia de biodiversidad ([10]), y reitera que lo que falta es voluntad política, y no fundamentos jurídicos. De hecho, lo decidido por el Consejo en diciembre de 2019, que se refleja en parte en la Estrategia, no es nuevo y, una vez más, puede suceder que no se ponga en práctica.

3.4. La nueva Estrategia de la UE sobre Biodiversidad no solo persigue proteger y recuperar la naturaleza en Europa, sino que también aborda con más resolución que las estrategias anteriores la cuestión de los servicios ecosistémicos. También es mucho más clara en cuanto a los objetivos de restauración de hábitats perdidos y establece una línea para los objetivos de biodiversidad de la UE en la COP 15, la decisiva Conferencia de las Partes sobre Biodiversidad, prevista para 2021.

3.5. La Estrategia sobre Biodiversidad para 2030 establece tres objetivos para una red coherente de espacios protegidos:

— proteger el 30 % de la superficie terrestre y el 30 % de la marina de la UE, como mínimo, e incorporar corredores ecológicos, dentro de una auténtica Red Transeuropea de Espacios Naturales;

— conferir protección estricta a una tercera parte de esos espacios, es decir, el 10 % de la superficie terrestre y el 10 % de la marina;

— gestionar de una manera eficaz todos los espacios protegidos, definir medidas y objetivos claros de conservación y efectuar un seguimiento adecuado de ellos.

3.6. Con la finalidad de recuperar los ecosistemas degradados y frágiles (para los que todavía no existe un marco jurídico eficaz) y reducir la presión sobre la biodiversidad, se prevén numerosas acciones tendentes, entre otras cosas, a:

— elaborar una propuesta de nuevo marco jurídico para la recuperación de la naturaleza;

— de aquí a 2030, restaurar amplias superficies de ecosistemas degradados y ricos en carbono, evitar el deterioro de las tendencias y del estado de conservación de los hábitats y especies y garantizar que, al menos en un 30 % de estos hábitats y especies, se registre un estado de conservación satisfactorio o, al menos, una tendencia positiva;

— detener y revertir el declive de las aves e insectos presentes en los terrenos agrícolas, y en particular de los polinizadores;

— reducir el uso y los riesgos de los plaguicidas químicos en un 50 %, así como el uso de los plaguicidas más peligrosos;

([10]) DO C 195, 18.8.2006, p. 96; DO C 97, 28.4.2007, p. 6; DO C 161, 13.7.2007, p. 48; DO C 317, 23.12.2009, p. 75; DO C 306, 16.12.2009, p. 42; DO C 48, 15.2.2011, p. 150; OJ C 24, 28.1.2012, p. 111; DO C 67, 6.3.2014, p. 153; DO C 487, 28.12.2016, p. 14; DO C 129, 11.4.2018, p. 90; DO C 62, 15.2.2019, p. 226 y DO C 47, 11.2.2020, p. 87.

— dedicar al menos el 10 % de los terrenos agrícolas a «superficies de interés ecológico», incluidos elementos paisajísticos de gran biodiversidad;

— dedicar al menos el 25 % de los terrenos agrícolas a la agricultura ecológica y mejorar significativamente la difusión de las prácticas agroecológicas;

— plantar al menos 3 000 millones de árboles, respetando plenamente los principios ecológicos, y proteger los bosques primarios y antiguos que todavía existen;

— realizar avances significativos en la recuperación de suelos contaminados;

— hacer que 25 000 km de los ríos vuelvan a ser de caudal libre;

— reducir en un 50 % el número de especies de la lista roja amenazadas por especies exóticas invasoras; reducir las pérdidas de nutrientes en los fertilizantes en al menos un 50 % y el uso de fertilizantes en al menos un 20 %;

— dotar a las ciudades de al menos 20 000 habitantes de un ambicioso plan de ecologización urbana;

— eliminar el uso de plaguicidas químicos en zonas sensibles, como las zonas verdes urbanas de la UE;

— reducir sustancialmente los efectos negativos de la pesca y las actividades extractivas en los fondos marinos, las especies y los hábitats sensibles, con el fin de recuperar un buen estado ecológico;

— evitar las capturas accesorias de especies protegidas o reducirlas a un nivel que permita la plena recuperación de las poblaciones y no perjudique su estado de conservación.

3.7. Estos objetivos se alcanzarán, entre otras cosas, mediante la aplicación de las medidas siguientes:

— propiciar un profundo cambio poniendo en marcha un nuevo proceso orientado a mejorar la gobernanza de la biodiversidad, y garantizar que los Estados miembros integren en las políticas nacionales los compromisos recogidos en la Estrategia;

— redoblar los esfuerzos para aplicar la legislación de la UE en materia de medio ambiente, y

— desbloquear 20 000 millones EUR anuales para la biodiversidad a través de diversas fuentes, incluidos fondos de la UE y financiación nacional y privada, integrando las consideraciones sobre el capital natural y la biodiversidad en las prácticas comerciales;

— situar a la UE en una posición de liderazgo mundial para hacer frente a la crisis mundial de la biodiversidad, movilizando todos los instrumentos de acción exterior y asociaciones internacionales para un nuevo y ambicioso marco mundial de las Naciones Unidas para la biodiversidad;

— reforzar la protección civil mediante la definición de una política de la UE destinada a mejorar las posibilidades de respuesta inmediata ante incendios forestales en toda Europa;

— crear equipos regionales de bomberos en los Estados miembros para aumentar la flexibilidad de la intervención en caso de incendios forestales;

— facilitar la formación de la sociedad civil en todos los Estados miembros, utilizando bases regionales y creando equipos pequeños que permitan reaccionar con rapidez.

3.8. Para permitir este necesario y profundo cambio, la CE pretende crear un nuevo marco europeo de gobernanza para la biodiversidad. En este sentido, se creará un mecanismo de seguimiento y revisión basado en una serie de indicadores claros acordados. En 2023 se evaluará la necesidad de un enfoque de gobernanza jurídicamente vinculante.

3.9. La CE sitúa en el centro de su estrategia la aplicación y el cumplimiento del derecho medioambiental de la UE. Se prevé, por una parte, intensificar la cooperación con los Estados miembros y con redes europeas, inspectores, cuerpos policiales y fiscales y, por otra, reforzar el papel de la sociedad civil.

3.10. Lo que se ha presentado es una estrategia para la UE, pero la CE subraya que también a nivel bilateral y multilateral se prestará más atención a la protección de la biodiversidad y añade que la UE está dispuesta a asumir, en la 15.ª Conferencia de las Partes del CDB, un papel de liderazgo en una coalición impulsada por grandes ambiciones en materia de biodiversidad.

3.11. El plan de acción de la nueva estrategia para 2030 prevé la adopción de unas cuarenta medidas de cara al próximo periodo de cuatro años, como se indica en el calendario indicativo adjunto a la propuesta de la nueva estrategia.

4. **Observaciones generales**

4.1. El CESE acoge con satisfacción el esfuerzo realizado por la CE por elaborar una Estrategia sobre Biodiversidad para 2030 como uno de los itinerarios hacia el Pacto Verde Europeo y hacia el marco mundial para la diversidad biológica propuesto en el CDB.

4.2. La pérdida sin precedentes de biodiversidad y la difusión de pandemias devastadoras transmiten un mensaje claro: es hora de reconsiderar nuestra relación con la naturaleza. En opinión del CESE, la Estrategia sobre Biodiversidad es el camino que hay que recorrer para que la biodiversidad europea ocupe un lugar central en la recuperación tras la pandemia de COVID-19, en beneficio de las personas, el clima y el planeta. La pérdida de biodiversidad y la crisis climática son interdependientes y se influyen mutuamente. Proteger de forma coherente y recuperar bosques, suelos y zonas húmedas, y crear espacios verdes en las ciudades, es importante para mitigar el cambio climático de aquí a 2030.

4.3. La Estrategia sobre Biodiversidad reconoce la siguiente conexión: en la UE es necesario incrementar de forma significativa los esfuerzos destinados a proteger los recursos naturales que todavía existen, lo que implica a) ampliar los espacios protegidos, y en especial los que son objeto de una protección estricta. Ahora bien, ello no basta en modo alguno para detener la pérdida de biodiversidad (no solo en términos de número de especies, sino sobre todo de tamaño de las poblaciones, que registran drásticas reducciones, como demuestra la mortandad de insectos en grandes áreas). Por este motivo, b) son necesarios también importantes esfuerzos de recuperación de los hábitats. El CESE respalda de forma expresa esos dos objetivos.

4.4. El CESE comparte el parecer de la CE de que el declive de las especies y de los hábitats protegidos se debe principalmente a una aplicación inadecuada del marco jurídico y a la insuficiencia de la financiación. El marco jurídico existente (principalmente las Directivas de Aves y de Hábitats) se centra en las especies y los hábitats en peligro, pero la protección de la biodiversidad va mucho más allá, como demuestra el hecho de que esas Directivas no contemplen los insectos ni los polinizadores, como tampoco los «servicios ecosistémicos» ni la «infraestructura verde».

4.5. El CESE apoya, por tanto, las propuestas de la CE de estudiar la introducción de nuevos instrumentos jurídicos si los Estados miembros no proceden en los próximos años a una rápida aplicación de los nuevos objetivos. El CESE también hace hincapié en que deben reconocerse y fomentarse la calidad de la protección y las buenas prácticas a nivel de los Estados miembros como, por ejemplo, las medidas voluntarias de protección.

4.6. Además de los factores ya mencionados, el CESE señala que existen factores adicionales que causan el declive, entre otros, el comportamiento humano.

4.7. El CESE está de acuerdo con el análisis de la CE según el cual la persistencia de la drástica pérdida de biodiversidad hace necesaria una ampliación significativa de la red de espacios protegidos. En particular, hasta ahora no se ha prestado la necesaria atención a la protección de los procesos naturales. El nuevo objetivo de un 10 % de espacios de protección estricta cambiará esta situación. Estas medidas tendrían un impacto positivo en el clima, la protección de los polinizadores y los insectos y la mejora de la retención de agua en el territorio. Al imponer la creación de una red transeuropea de protección de la naturaleza, la CE está intentando remediar una deficiencia metodológica de la Directiva Hábitats y subraya con razón la importancia de la conectividad ecológica. De este modo, vuelve a abordar la cuestión de las infraestructuras verdes, que por desgracia no se ha seguido con la determinación necesaria tras la Comunicación de la Comisión COM(2013) 249 final.

4.8. El CESE reconoce que la realización de los objetivos de recuperación requiere nuevos objetivos vinculantes jurídicamente. La Estrategia sobre Biodiversidad para 2020 fija el objetivo de recuperar el 15 % de los ecosistemas degradados. La consecución de este objetivo ha sido totalmente inadecuada, en concreto, por el hecho de no tener carácter vinculante en el plano jurídico.

4.9. El CESE celebra que la Estrategia aborde con más claridad la cuestión de las necesidades financieras. Desde hace tiempo se reconoce que falta una financiación adecuada: hasta ahora solo se ha cubierto el 20 % de las necesidades de las zonas de protección natural, incluidas las de la red Natura 2000 ([11]), y las estimaciones financieras formuladas por el CESE han sido siempre muy superiores a las de la CE.

([11]) Véase COM(2010) 548 final, p. 13.

4.10. El Comité se ha manifestado con claridad también en favor de una línea de financiación separada del presupuesto agrícola, tal como ha indicado el Tribunal de Cuentas Europeo.

4.11. En su Dictamen, el Tribunal de Cuentas ha observado que no está clara la parte del gasto destinada a la biodiversidad incluida en la PAC. Según la CE, se habría empleado en la protección de la biodiversidad en torno al 8 % del presupuesto de la UE (86 000 millones EUR en el período 2014-2020). El Tribunal de Cuentas critica que, a pesar de ello, no se puedan medir los efectos positivos.

4.12. Esta situación se debe asimismo a que los programas del segundo pilar, especialmente eficaces en materia de biodiversidad, no solo no se han financiado lo suficiente, sino que, en su mayoría, también se han diseñado de una forma poco atractiva para los agricultores en muchos Estados miembros.

Durante años, el CESE también ha apoyado soluciones que, por ejemplo, facilitarían a los agricultores la adopción de medidas orientadas a promover la biodiversidad, entre otras, un factor de incentivación suficiente. El CESE subraya que la protección de la biodiversidad, que debe exigirse también a los agricultores y los propietarios de bosques, no puede ser asumida por ellos desde el punto de vista económico. El suministro de este «bien público» debe convertirse más bien en una interesante oportunidad de ingresos para los agricultores.

4.13. La CE refiere una necesidad de 20 000 millones EUR al año. El hecho de que no se especifique a) cómo se calcula este importe de 20 000 millones EUR ni b) cómo se cubrirá esta necesidad constituye uno de los puntos débiles decisivos de la Estrategia sobre Biodiversidad.

4.14. El nuevo marco financiero plurianual no lo refleja, lo cual sorprende, ya que en diciembre de 2019 el Consejo pidió «una integración plena, efectiva y coherente de la biodiversidad, en particular en el diseño y la aplicación del nuevo marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027» (véase el punto 3.2). En cualquier caso, el CESE no tiene constancia de lo anterior y lo considera un indicio preocupante de que, una vez más, existen discrepancias significativas entre las palabras y los hechos.

4.15. El CESE critica que, en su Estrategia sobre Biodiversidad, la CE no aplique, una vez más, las recomendaciones del Consejo de diciembre de 2019 en materia de apoyo financiero a las medidas de protección de la biodiversidad, ni proponga medidas eficaces para poner fin a todas las subvenciones perjudiciales para la biodiversidad. En relación también con la petición del Consejo de mejorar la revisión de la aplicación y la presentación de informes sobre las políticas, acciones y compromisos en materia de protección de la naturaleza y conservación de la biodiversidad, la CE no ha propuesto aún instrumentos adecuados.

4.16. El CESE comparte la opinión de la CE de que, en gran parte de los espacios protegidos, las prácticas de gestión sostenible constituyen una solución adecuada para mantener o promover unos altos valores de biodiversidad. No obstante, el CESE considera esencial que una parte de los espacios protegidos sean objeto de una protección estricta, lo que equivale a una gestión de la no intervención. Solo así se podrán proteger eficazmente los procesos naturales.

4.17. El CESE celebra, por lo tanto, el propósito de incrementar de forma importante el porcentaje de espacios objeto de una protección estricta, y resalta que la protección de los procesos naturales es esencial para proteger la biodiversidad, sobre todo en tiempos de cambios drásticos en el clima. Valora vivamente que se conceda especial importancia a la protección estricta (con gestión de la no intervención) de los bosques primarios y maduros. No obstante, el CESE destaca que, sin unas compensaciones financieras importantes, será difícil proteger eficazmente, en especial, los bosques primarios y maduros de propiedad privada. A este respecto, el CESE destaca la encomiable acción de las ONG ecologistas, que actúan como centinelas del medio ambiente, y las continuas intervenciones de los bomberos, comprometidos en la defensa de los territorios caracterizados, a menudo, por aspectos notables en materia de biodiversidad. Para los terrenos forestales primarios y maduros de propiedad estatal, el CESE habría deseado una recomendación de la CE orientada a la paralización de las actividades de tala. La actual controversia en materia de protección de los bosques en varios Estados miembros de la UE demuestra que también se ejerce una presión económica significativa sobre los espacios que son propiedad del Estado.

4.18. El CESE resalta que la política agrícola común debe adecuarse a los objetivos estratégicos en materia de biodiversidad ([12]), a la legislación europea relativa al clima, a la Estrategia «de la granja a la mesa» y a los objetivos del Pacto Verde Europeo.

4.19. El CESE lamenta que ni el último marco financiero plurianual propuesto ni el Plan de recuperación para Europa prevean ningún gasto adicional para la protección de la biodiversidad.

([12]) En noviembre de 2018, el Tribunal de Cuentas Europeo criticó severamente las propuestas del comisario Hogan para la reforma agrícola a partir de 2020 por considerarlas no acordes con los objetivos medioambientales.

4.20. El CESE considera importante contar con una estrategia sólida y global para los bosques y el sector forestal. Esto es especialmente necesario porque la UE carece de una política forestal común basada en la legislación.

4.21. El CESE señala que el objetivo de un 10 % de zonas prioritarias en el sector agrícola no se refleja en la propuesta de reforma del segundo pilar de la PAC actualmente en debate, que se limita a mencionar un «porcentaje mínimo», sin indicar una cifra concreta. Esto constituye un indicador muy negativo de que esta exigencia es reconocida por la CE, pero no se tiene en cuenta en el proceso paralelo de reforma.

4.22. El CESE respalda decididamente el refuerzo de la infraestructura verde y pide a la Comisión y a los Estados miembros que elaboren y apliquen una estrategia coherente al respecto. La Unión debería hacer prioritarias las inversiones en las redes transeuropeas verdes (TEN-G) y dotarlas de una financiación adecuada con fines específicos.

4.23. Además de los objetivos de recuperación jurídicamente vinculantes, se anuncia una nueva iniciativa normativa para la ampliación de los espacios protegidos si los Estados miembros no cumplen los requisitos y las recomendaciones de la CE. El CESE considera esenciales dichas intervenciones normativas si los Estados miembros no proceden a un cambio radical en la protección de la biodiversidad. Por consiguiente, la iniciativa legislativa anunciada para 2024 debería conducir al desarrollo de una directiva de gran alcance sobre la biodiversidad, que aborde también las demás lagunas mencionadas en el presente Dictamen y que debería ir acompañada de una evaluación de impacto que permita valorar mejor los aspectos comerciales.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

ANEXO

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

Punto 4.18

Modifíquese de la manera siguiente:

El CESE resalta que la política agrícola común debe adecuarse a los objetivos estratégicos en materia de biodiversidad, a la legislación europea relativa al clima, a la Estrategia «de la granja a la mesa» y a los objetivos del Pacto Verde Europeo. Es importante que la aplicación de la Estrategia sobre la biodiversidad no ponga en peligro la seguridad alimentaria ni los medios de subsistencia en las zonas rurales de la UE.

Resultado de la votación:

A favor: 59

En contra: 106

Abstenciones: 8

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 "de la granja a la mesa" para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente»

[COM(2020) 381final]

(2020/C 429/34)

Ponente: **Peter SCHMIDT (DE-II)**

Coponente: **Jarmila DUBRAVSKÁ (SK-I)**

Consulta	Comisión, 17.6.2020
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	8.7.2020
Aprobado en el pleno	16.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	208/4/7

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. La Comunicación «Estrategia "de la granja a la mesa" para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente» trata de mejorar la sostenibilidad económica, medioambiental y social de los sistemas alimentarios. La crisis de la COVID-19 ha puesto verdaderamente a prueba la fortaleza y la resiliencia del sistema agroalimentario europeo y, por lo tanto, ha demostrado la seguridad del abastecimiento de alimentos en la Unión Europea (UE), pero también que la llegada de alimentos «de la granja a la mesa» no es un hecho que pueda darse por sentado. Debe aprovecharse como una oportunidad para remodelar la dinámica de la cadena de suministro y lograr mejoras duraderas para los productores, los transformadores y los minoristas.

1.2. En opinión del Comité Económico y Social Europeo (CESE), una política alimentaria integral de ámbito europeo debería aportar: i) sostenibilidad económica, ambiental y sociocultural; ii) integración entre sectores, ámbitos de regulación y niveles de gobernanza; iii) procesos decisorios inclusivos; y iv) una combinación de medidas obligatorias (normativas e impuestos) e incentivos (suplementos de precio, acceso a créditos, recursos y seguros) para acelerar la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles. Estos objetivos no se ven suficientemente reflejados en la estrategia propuesta.

1.3. El presupuesto de la Política Agrícola Común (PAC) no debe reducirse ni mantenerse al nivel actual, sino que debe incrementarse de acuerdo con dichos objetivos. Los recortes de la financiación al desarrollo rural podrían ser perjudiciales, dado que este contiene algunas de las herramientas más importantes de apoyo a la transición. Aunque la financiación adicional por importe de 15 000 millones EUR contemplada en el paquete de recuperación de la COVID-19 es bienvenida y necesaria, no puede sustituir los compromisos a largo plazo.

1.4. La aprobación de los planes estratégicos de la PAC debe condicionarse a que los Estados miembros adopten planes detallados para reformar el entorno alimentario que vinculen los incentivos a la producción de alimentos saludables y sostenibles con la creación de nuevos mercados para esos productos.

1.5. Unos precios justos de los alimentos (que reflejen el verdadero coste de producción para el medio ambiente y la sociedad) son la única manera de lograr sistemas alimentarios sostenibles a largo plazo. La UE y los Estados miembros deben tomar medidas para garantizar que los precios de producción se mantengan por encima de los costes de producción y que las dietas saludables sean más accesibles. Con este fin, será necesario implementar todas las herramientas de gobernanza pública, desde medidas fiscales contundentes hasta enfoques basados en la información para que los costes reales sean visibles.

1.6. Las importaciones baratas implican, a menudo, elevados costes sociales y medioambientales para terceros países. Si no hay cambios en las políticas comerciales de la UE, los objetivos de la Estrategia no se cumplirán. El Comité insta a la UE a velar por una verdadera reciprocidad de las normas en los acuerdos comerciales preferenciales.

1.7. La Comunicación no contempla la gestión sostenible del suelo ni del acceso al suelo. Esta es una importante omisión dado que representa uno de los principales obstáculos para la renovación generacional de la población agrícola, sin la cual se perderá la base europea de una agricultura productiva y sostenible.

1.8. Debería llevarse a cabo una evaluación de impacto de las diferentes maneras de alcanzar cada uno de los objetivos fijados en la estrategia, teniendo en cuenta la situación en cada Estado miembro.

1.9. Debería explorarse la opción de crear un «Consejo Europeo de Política Alimentaria» —planteada ya en anteriores dictámenes del CESE—, incluida su viabilidad financiera. Ya existen consejos de política alimentaria de ámbito local, que reúnen a diversos agentes del sistema alimentario de una zona específica para afrontar retos, reconectar a las ciudades con la producción alimentaria de las regiones circundantes y garantizar una gobernanza eficaz de las políticas alimentarias locales y regionales.

2. **Introducción**

2.1. La Comunicación de la Comisión Europea «Estrategia "de la granja a la mesa" para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente» es un componente esencial del Pacto Verde Europeo. Tiene por objeto contribuir a la agenda europea en materia de cambio climático, proteger el medio ambiente y preservar la biodiversidad, asegurar la posición de agricultores y pescadores en la cadena de valor, fomentar el consumo de alimentos sostenibles y promover alimentos asequibles y saludables para todos sin comprometer la seguridad, la calidad y la asequibilidad de los alimentos. Es la primera estrategia europea que dice abarcar la cadena alimentaria en su totalidad.

2.2. La crisis de la COVID-19 ha hecho que sea más urgente que nunca incrementar la resiliencia de los sistemas alimentarios europeos y mundiales, que se volverá a poner a prueba con futuras perturbaciones como el cambio climático, la escasez de mano de obra o nuevos brotes de enfermedades ([1]). La crisis ha puesto de relieve que la llegada de alimentos «de la granja a la mesa» no es un hecho que pueda darse por sentado y ha demostrado la interconexión de agentes y actividades en la agricultura y en todo el sistema alimentario. Hacen falta medidas de apoyo en tiempos de crisis y garantías de recuperación y reconstrucción a largo plazo. La Comunicación «de la granja a la mesa» y la Estrategia europea en materia de biodiversidad reconocen precisamente la necesidad de impulsar la resiliencia posterior a la COVID potenciando la sostenibilidad económica, medioambiental y social de los sistemas alimentarios. Convertir estas estrategias en medidas útiles y oportunas es ahora crucial.

2.3. Agricultores de toda la UE han adoptado ya medidas para aumentar la sostenibilidad y seguir desarrollando las normas. Los agricultores y los trabajadores del sistema alimentario (en la agricultura, la transformación y la distribución) se han situado en primera línea de la lucha contra la crisis de la COVID-19, garantizando un suministro ininterrumpido de alimentos a todos los ciudadanos europeos: soportan sistemáticamente los riesgos mientras reciben una pequeña parte del valor añadido que genera el sistema. Ello no obsta para que en el futuro quepa seguir esperando de los agricultores una contribución mucho mayor que la actual a la sostenibilidad y a la resiliencia. Sin embargo, la difícil situación económica que atraviesa actualmente la inmensa mayoría de los agricultores hace que estos necesarios cambios fundamentales solo puedan producirse si se ofrecen unos incentivos políticos y económicos adecuados; el CESE considera que las propuestas de reforma de la PAC no contienen medidas eficaces para ese fin. Por consiguiente, es indispensable garantizar unas condiciones significativamente mejores para que los alimentos que se producen localmente y de manera sostenible en la UE ([2]) sean competitivos respecto de las importaciones, y para que no solo los costes y los beneficios de la transición se compartan de forma equitativa (entre diferentes colectivos sociales, sectores y regiones, así como entre las generaciones actuales y futuras), sino que, además, los fondos beneficien a la agricultura sostenible. La Estrategia «de la granja a la mesa» debe ser una oportunidad para efectuar una reforma fundamental de la dinámica de las cadenas de suministro y conseguir mejoras duraderas en la renta y los medios de vida de los agricultores. El Comité reitera que el Pacto Verde Europeo debe ser un pacto verde y social en todos sus componentes.

([1]) «El COVID-19 y la crisis en los sistemas alimentarios: Síntomas, causas y posibles soluciones». Comunicado de IPES-Food, abril de 2020.

([2]) «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 sobre el tema *Contribución de la sociedad civil al desarrollo de una política alimentaria integral en la UE* (DO C 129 de 11.4.2018, p. 18).

2.4. Por lo que se refiere a las importaciones de productos agrícolas sin elaborar y de alimentos, el CESE habría esperado que la estrategia «De la granja a la mesa» hubiera formulado un mensaje tan claro como el emitido por la Comisión cuando anunció para los productos industriales un ajuste en frontera en función de las emisiones de carbono, ya que se debe proteger a nuestros agricultores (y también a los consumidores) frente a importaciones que no cumplan los criterios europeos de sostenibilidad, especialmente porque está claro que esos criterios deben hacerse aún más exigentes en el futuro. Sin embargo, la estrategia «De la granja a la mesa» fracasa por completo en ese sentido.

2.5. El CESE acoge positivamente la publicación de la Estrategia «de la granja a la mesa», que representa una oportunidad crucial para alcanzar los objetivos anteriormente descritos. En el presente dictamen, el Comité señala algunas deficiencias de la Comunicación y del Plan de acción «de la granja a la mesa» (respecto de las ambiciones del Pacto Verde Europeo y las propias propuestas del Comité en relación con una política alimentaria integral ([3])) e indica posibles formas de llevar adelante la Estrategia y convertirla en una hoja de ruta efectiva para la transición.

3. **Fundamentos de una Estrategia «de la granja a la mesa» efectiva: gobernanza, rendición de cuentas, objetivos y recursos**

3.1. Desde 2016, el CESE viene reclamando que se formule una política alimentaria integral para la UE, con el fin de proporcionar dietas saludables a partir de sistemas alimentarios sostenibles, que vinculen la agricultura con la nutrición y los servicios de los ecosistemas y que garanticen que las cadenas de suministro protejan la salud pública de toda la sociedad europea ([4]). También se ha formado una amplia coalición de la sociedad civil para desarrollar conjuntamente un proyecto detallado de «política alimentaria común» para la UE, en un proceso de tres años de duración liderado por IPES-Food ([5]).

3.2. De acuerdo con las recomendaciones contenidas en los textos mencionados, una política alimentaria integral de ámbito europeo debería aportar: i) sostenibilidad económica, ambiental y sociocultural; ii) integración entre sectores, ámbitos de regulación y niveles de gobernanza; iii) procesos decisorios inclusivos; y iv) una combinación de medidas obligatorias (normativas e impuestos) e incentivos (suplementos de precio, acceso a créditos, recursos y seguros) para acelerar la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles. Dicha política debería impulsar el desarrollo de una economía circular y reducir el impacto ambiental de los sectores de transformación y comercialización de alimentos adoptando medidas en materia de transporte, almacenamiento, envasado y desperdicio de alimentos. También debería estar preparada para abordar la nueva situación que se presenta con posterioridad a la COVID-19, en particular la necesidad de mejorar la gestión de crisis y de reforzar unas condiciones laborales seguras y justas en toda la cadena.

3.3. Aunque la Comunicación y el Plan de acción «de la granja a la mesa» comprenden numerosas herramientas pertinentes, carecen de mecanismos de gobernanza eficaces. En primer lugar, las medidas deben agruparse en una serie de objetivos generales orientados a metas que describan los sistemas alimentarios que la UE confía en poner en marcha a medio y largo plazo ([6]). Estos objetivos no deben referirse a eslabones concretos de la cadena, sino que deben ser transversales ([7]). Esto es esencial a fin de: i) resaltar la necesidad de planteamientos que abarquen toda la cadena y un reparto justo de los costes para hacer frente a los retos que plantea la agricultura; ii) contemplar la priorización de distintas soluciones y evitar un enfoque «a la carta» por el que se incluyan soluciones incompatibles; iii) velar por que se adopten medidas alternativas (con efectos equivalentes) en el caso de que las previstas inicialmente se retrasen o se malogren; iv) velar por que las metas cuantitativas y cualitativas vayan acompañadas de todas las medidas necesarias para alcanzarlas (y que sean, por tanto, viables), y agregar metas adicionales si es preciso para cumplir el objetivo marcado; y v) sentar unas bases sólidas para garantizar la armonización de diferentes políticas sectoriales (por ejemplo, la PAC, el comercio, el medio ambiente, la salud y la seguridad alimentaria) en la Estrategia «de la granja a la mesa».

3.4. Para que sea eficaz, la Estrategia «de la granja a la mesa» ha de ir acompañada de un marco claro con metas, indicadores y un sólido mecanismo de control, pero sin aumentar la burocracia. El CESE ya ha recomendado la elaboración de un cuadro de indicadores de la alimentación sostenible en la UE, que permitiría abordar los retos que plantean los

([3]) DO C 129 de 11.4.2018, p. 18.
([4]) Véase la nota a pie de página 3.
([5]) IPES-Food, «Hacia una política alimentaria común para la Unión Europea», Bruselas, IPES Food, 2019.
([6]) Los objetivos específicos pertinentes para una estrategia integral y los tipos de medidas necesarios para alcanzarlos se detallan a continuación, basados en dictámenes elaborados por el CESE.
([7]) Una excepción recogida en la Estrategia «de la granja a la mesa» es la referencia a las «dietas saludables y sostenibles»; aunque este objetivo está orientado a metas, se sitúa como un imperativo de consumo en lugar de hacer hincapié en la necesidad de abordarlo en toda la cadena de suministro.

sistemas alimentarios a través de un enfoque plurianual, promoviendo de este modo la armonización de las políticas en los distintos niveles de gobernanza. Dicho cuadro proporcionaría indicadores y, por lo tanto, impulsaría y supervisaría los progresos realizados en el cumplimiento de los objetivos fijados ([8]).

3.5. Una Estrategia «de la granja a la mesa» efectiva debería reducir las costosas externalidades de la agricultura y garantizará una remuneración justa a todos los agricultores en los mercados; por tanto, será muy eficaz en relación con su coste a largo plazo. Sin embargo, la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles y competitivos requiere inversiones urgentes. En particular, hacen falta importantes esfuerzos e inversiones de capital para alcanzar los niveles de actuación climática y ambiental establecidos en el Pacto Verde Europeo y para ayudar a los agricultores a aplicar métodos sostenibles. Estos objetivos no podrán alcanzarse si se interrumpen flujos de financiación clave. Los recortes de la financiación al desarrollo rural podrían ser perjudiciales, dado que este contiene algunas de las herramientas más importantes de apoyo a la transición, como se señala en la Comunicación «de la granja a la mesa». El Comité reitera, además, la importancia de destinar 10 000 millones EUR a la investigación en agricultura, desarrollo rural y bioeconomía, como establece la Comisión Europea en sus propuestas para el marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027. Aunque la financiación adicional por importe de 15 000 millones EUR para el desarrollo rural y la investigación agroalimentaria contemplada en el paquete de recuperación de la COVID-19 es bienvenida y necesaria, no puede sustituir los compromisos a largo plazo.

3.6. Existen muy diversas partes interesadas en los sistemas alimentarios que tienen que desempeñar su papel en la supervisión del desarrollo y aplicación de la Estrategia «de la granja a la mesa». Aunque la prioridad debería ser estrechar la cooperación entre los organismos existentes, será necesaria una estructura de gobernanza multilateral específica. En el análisis de las opciones, debería garantizarse que la nueva estructura de gobernanza: i) adopte procesos democráticos e inclusivos en consonancia con las mejores prácticas utilizadas en los organismos actuales, en particular la Plataforma Multilateral sobre los ODS; ii) tenga un mandato claro que incluya analizar el grado de conformidad de políticas sectoriales como la PAC con la Estrategia «de la granja a la mesa»; y iii) prevea una representación importante y diversificada de las agrupaciones agrícolas, de la sociedad civil (que abarque a organizaciones europeas, nacionales y locales) y de los agentes de la cadena de suministro. Debe evitarse que los intereses agrícolas se centren únicamente en la PAC y la sociedad civil solo en la Estrategia «de la granja a la mesa»: las tensiones deben abordarse y todos los agentes deben acordar un recorrido común para la transición.

3.7. Debería explorarse la opción de crear un «Consejo Europeo de Política Alimentaria» ([9]) —ya planteada en anteriores dictámenes del CESE—, incluida su viabilidad financiera. Dicho Consejo Europeo de Política Alimentaria debería ser el órgano de consulta sobre la aplicación de la Estrategia «de la granja a la mesa». Debería crearse lo antes posible. Ya existen consejos de política alimentaria de ámbito local, que reúnen a diversos agentes del sistema alimentario de un territorio para afrontar retos, reconectar a las ciudades con la producción alimentaria de las regiones circundantes y garantizar una gobernanza eficaz de las políticas alimentarias locales y regionales ([10]). Como ha demostrado la crisis de la COVID-19, la resiliencia de las cadenas de suministro depende de que se adopten medidas eficaces en el ámbito local, de modo que la sociedad civil pueda colaborar con socios estatales y comerciales para corregir los déficits de aprovisionamiento de alimentos ([11]). Un Consejo Europeo de Política Alimentaria aceleraría la armonización de políticas a escala europea, nacional y local (es decir, la gobernanza multinivel). Reuniría a representantes de los consejos locales de política alimentaria y partes interesadas de la sociedad civil y de toda la cadena de suministro (incluidos los agricultores, trabajadores y consumidores), para crear una plataforma en la que dichas partes interesadas pudieran aprender unas de otras compartiendo buenas prácticas; asegurar que se tuvieran en cuenta todos los puntos de vista de los diversos sectores; y detectar obstáculos para el fomento de una alimentación sostenible en el ámbito local.

4. **Áreas clave en las que es preciso adoptar medidas adicionales**

4.1. *Alimentación saludable y sostenible*

4.1.1. La alimentación saludable y sostenible constituye uno de los pilares clave de una política alimentaria integral, por lo que urge adaptar nuestra alimentación a fin de mejorar tanto el bienestar del ecosistema como la salud de la población y la vitalidad de los territorios rurales ([12]). La Comunicación «de la granja a la mesa» reconoce la necesidad de velar por que las

([8]) Véase la nota a pie de página 3.
([9]) Este nuevo organismo funcionaría como una plataforma radicada en las instituciones ya existentes.
([10]) Ya se han puesto en marcha procesos para reconectar a las ciudades con sus zonas próximas de producción de alimentos en muchos lugares (por ejemplo, Milán en Italia, Montpellier en Francia, Gante, Bruselas y Lieja en Bélgica y Toronto en Canadá) y es probable que se aceleren tras la COVID-19.
([11]) «El COVID-19 y la crisis en los sistemas alimentarios: Síntomas, causas y posibles soluciones».Comunicado de IPES-Food, abril de 2020.
([12]) DO C 190 de 5.6.2019, p. 9.

opciones saludables y sostenibles sean las más accesibles para los consumidores (es decir, ampliamente disponibles y asequibles para todos), y que los «entornos alimentarios» determinen las elecciones de la población.

4.1.2. La Estrategia «de la granja a la mesa» podría ser una oportunidad única de reformar los entornos alimentarios, para lo cual es necesario armonizar distintas políticas tanto en la oferta como en la demanda y en los ámbitos europeo, nacional y local, con medidas para: i) eliminar el marketing y la publicidad nocivos mediante actuaciones normativas; ii) garantizar que el consumidor disponga de información nutricional sencilla, fiable e independiente; iii) introducir políticas de precios que tengan en cuenta la salud; iv) apoyar las compras públicas de alimentos sostenibles; v) impulsar la formulación (o reformulación) de productos; vi) crear entornos saludables en el ámbito de los comercios, los restaurantes, las ciudades y los centros escolares; y vii) invertir en educación del consumidor. Estas medidas deben complementarse con políticas sociales para garantizar que los grupos desfavorecidos y de renta baja tengan mayor acceso a una alimentación saludable y sostenible.

4.1.3. Sin embargo, la Comunicación y el Plan de acción «de la granja a la mesa» no recogen medidas detalladas sobre estas políticas y se basan en códigos de conducta, compromisos voluntarios y otras herramientas de autorregulación ([13]) que se han demostrado ineficaces hasta el momento. Se acoge favorablemente la idea de la Comisión Europea de formular recomendaciones a los Estados miembros (en el ámbito de aplicación de los planes estratégicos de la PAC) acerca del modo de cumplir los objetivos de la PAC y de la Estrategia «de la granja a la mesa», con inclusión de objetivos de salud. Sin embargo, las medidas sobre alimentación no pueden ser opcionales. La aprobación de los planes estratégicos de la PAC debe condicionarse a que los Estados miembros adopten planes detallados para reformar el entorno alimentario que vinculen los incentivos a la producción de alimentos saludables y sostenibles con la creación de nuevos mercados para esos productos. Esto también estaría en consonancia con el compromiso de la Comisión de promover la producción y el consumo de alimentos ecológicos.

4.1.4. Con respecto a la disponibilidad de información y orientaciones nutricionales fiables, el CESE ha reclamado la elaboración de unas nuevas directrices dietéticas sostenibles que tengan en cuenta las diferencias culturales y geográficas entre los Estados miembros y dentro de los mismos. Las directrices dietéticas sostenibles ayudarían a establecer una orientación más clara para las explotaciones agrícolas, las empresas transformadoras, los minoristas y los servicios de alimentación, y el sistema agroalimentario se beneficiaría de un nuevo marco para producir, procesar, distribuir y vender alimentos más sanos y sostenibles a precios más justos ([14]).

4.2. *Una cadena alimentaria justa con precios justos*

4.2.1. El CESE ya ha instado a que se prohíban todas las prácticas comerciales desleales (PCD) ([15]). La cadena alimentaria es especialmente vulnerable a las PCD debido a los grandes desequilibrios de fuerzas entre los pequeños y grandes operadores, así como entre los productores con compromisos a largo plazo y los operadores más flexibles. Adoptar un enfoque regulador y un marco legislativo con mecanismos de control del cumplimiento eficaces y contundentes es la forma de abordar de manera efectiva las PCD a escala de la UE.

4.2.2. La Comunicación «de la granja a la mesa» reconoce justamente el trabajo esencial que realizan los agricultores y los trabajadores de la cadena alimentaria (incluidos aquellos que trabajan en condiciones precarias), y la necesidad de velar por su salud y seguridad en consonancia con los compromisos adquiridos en virtud del pilar europeo de derechos sociales. Sin embargo, el Comité lamenta que esto no vaya acompañado de medidas concretas en el Plan de acción. Además, el CESE lamenta que no se hayan vinculado unas condiciones equitativas con unos precios justos de los alimentos, y considera que los precios justos de los alimentos (que reflejen el coste de producción real para el medio ambiente y para la sociedad) son la única manera de conseguir sistemas alimentarios sostenibles y equitativos a largo plazo. Actualmente, mientras la gran distribución y las multinacionales de la transformación obtienen los mayores beneficios, los precios de producción son demasiado bajos para garantizar a los agricultores su sustento y unas condiciones laborales dignas, y a menudo ni siquiera cubren los costes de producción. El porcentaje de valor de la cadena alimentaria europea que llega a los agricultores cayó del 31 % en 1995 al 24 % en 2005 ([16]), y más recientemente se ha estimado en torno al 21 % ([17]). Se ha permitido que los precios que reciben los productores se comprimieran por la cortedad de miras en la interpretación del Derecho de competencia de la UE, que ha igualado el bienestar del consumidor con el precio más bajo posible. Esto debe modificarse, en particular en los Tratados de la UE.

([13]) En la Comunicación «de la granja a la mesa» se señala que la Comisión Europea «buscará compromisos de las empresas y las organizaciones del sector alimentario para adoptar medidas concretas en materia de salud y sostenibilidad».

([14]) Véase la nota a pie de página 12.

([15]) DO C 440 de 6.12.2018, p. 165.

([16]) Parlamento Europeo, «Informe sobre unos ingresos justos para los agricultores: mejorar el funcionamiento de la cadena de suministro de alimentos en Europa», 2009/2237(INI), 2009, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0225&language=ES

([17]) Parlamento Europeo, «Parliamentary questions — Answer given by Mr. Hogan on behalf of the Commission» [Preguntas parlamentarias: respuesta del Sr. Hogan en representación de la Comisión], 27 de febrero de 2015, http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-000521-ASW_EN.html?redirect

4.2.3. En el mandato de la Estrategia «de la granja a la mesa», la UE y los Estados miembros deberían adoptar medidas detalladas para asegurarse de que los precios que reciben los productores se mantengan por encima de los costes de producción, y de que una alimentación saludable y sostenible sea relativamente más asequible y accesible. Con este fin, será necesario implementar todas las herramientas de gobernanza pública, desde medidas fiscales contundentes hasta enfoques basados en la información para que los costes reales sean visibles, utilizando las mejores metodologías emergentes de contabilidad de los costes reales ([18]). El CESE reitera la importancia de invertir en la educación en materia de alimentación sostenible desde edades tempranas con el objetivo de ayudar a los jóvenes a apreciar el valor de los alimentos y los precios justos. Debe prestarse especial atención a los colectivos vulnerables, especialmente las personas de edad avanzada y la población con bajos niveles de renta. También deben estudiarse nuevas formas de etiquetado que reflejen el porcentaje de valor que llega a los agricultores. Todas las medidas que afecten a los precios deberán escalonarse con cuidado para evitar cambios bruscos e incluir la vigilancia de sus repercusiones para las familias con bajo nivel de renta ([19]), a fin de velar por que la intervención política aumente —y no disminuya— su acceso a una alimentación saludable.

4.2.4. Los mercados de agricultores, la agricultura respaldada por la comunidad, las cooperativas de consumo y otras iniciativas de cadenas de suministro cortas ofrecen a los agricultores una vía crucial para incrementar su valor añadido y recibir precios justos, especialmente para quienes practican la agricultura ecológica o aplican otros métodos respetuosos con el medio ambiente que no están respaldados por un sello. Los entes locales y regionales suelen participar estableciendo sistemas de gobernanza alimentaria local que reúnen a los distintos agentes y favorecen en especial la utilización de productos locales en la restauración colectiva. A este respecto, el CESE lamenta que la Comisión no haya tenido en cuenta sus dictámenes anteriores.

4.2.5. Esta relocalización fomenta el empleo y la dinamización local. También incrementa la resiliencia, como demuestran las respuestas a la COVID-19 en todos los niveles de la cadena de suministro (productores, transformadores y minoristas). Las áreas rurales son un ejemplo de ámbito en el que las cooperativas de consumo suelen ser el último operador comercial en pie. Para los consumidores, las cadenas de suministro cortas constituyen una fuente de productos frescos de alta calidad, enriquecida por su historia y por las relaciones humanas, y sirve para estimular el interés y educar a las personas acerca del valor de los alimentos, además de recomponer la confianza en los sistemas alimentarios ([20]). Las iniciativas cooperativistas basadas en la solidaridad también son importantes para el desarrollo de materiales educativos destinados a los colegios y constituyen una vigorosa labor de concienciación para combatir el desperdicio de alimentos y la obesidad, especialmente entre los niños. Aunque las ventajas de las cadenas de suministro cortas se reconocen en la Comunicación «de la granja a la mesa», hacen falta acciones concretas y asignaciones de fondos (también en los planes estratégicos de la PAC) para seguir desarrollando estas cadenas y eliminar todos los obstáculos para que prosperen en toda la UE.

4.3. *Fortalecimiento de la dimensión exterior de la Estrategia «de la granja a la mesa»*

4.3.1. Si no hay cambios en las políticas comerciales de la UE, los objetivos de la Estrategia «de la granja a la mesa» no se cumplirán. La Comunicación y el Plan de acción «de la granja a la mesa» incluyen importantes medidas para reforzar las disposiciones en materia de sostenibilidad de los acuerdos de libre comercio (ALC) formalizados bilateralmente por la UE y la aplicación de esas normas. Sin embargo, tal como señalan las autoridades francesas y neerlandesas ([21]), es posible hacer más para garantizar el cumplimiento de los acuerdos internacionales y racionalizar los procedimientos de notificación y actuación en caso de violación de los compromisos de sostenibilidad. Además, el Comité insta a la UE a velar por una verdadera reciprocidad de las normas en los acuerdos comerciales preferenciales, especialmente en materia de bienestar, sostenibilidad y trazabilidad de la granja a la mesa, generalizando lo que se ha conseguido en algunas disposiciones bilaterales recientes ([22]). La imposición de un arancel aduanero sobre el carbono —como se establece en la carta de mandato dirigida al vicepresidente ejecutivo responsable del Pacto Verde Europeo ([23])— sigue siendo esencial para evitar que los agricultores y las empresas alimentarias de la UE se vean perjudicados por las importaciones de países que no se toman en serio la mitigación del cambio climático. Por tanto, el silencio existente en relación con este arancel aduanero sobre el carbono, la tarificación del carbono y la vigilancia respecto de las emisiones de GEI de las importaciones es de lamentar y debilita seriamente las ambiciones e la Estrategia «de la granja a la mesa» y del Pacto Verde.

([18]) http://www.fao.org/nr/sustainability/full-cost-accounting/es/
([19]) Véase la nota a pie de página 12.
([20]) DO C 353 de 18.10.2019, p. 65.
([21]) Documento no oficial de las autoridades neerlandesas y francesas sobre comercio, efectos socioeconómicos y desarrollo sostenible.
([22]) Por ejemplo, en el ALC UE-Mercosur, el acceso de los huevos libres de impuestos a los mercados europeos se condicionó por primera vez a la armonización con las normas europeas de bienestar de las gallinas: https://www.theguardian.com/environment/2019/oct/02/eu-imposes-hen-welfare-standards-on-egg-imports-for-first-time.
([23]) https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-frans-timmermans-2019_en.pdf?fbclid=IwAR3MP8zmxW1jBVJhtBUtP2PKkEct5ibFjKVJTCoaxgRX6thxcdsylXhTPIk

4.3.2. La Comunicación «de la granja a la mesa» no reconoce el impacto de las exportaciones europeas para los pequeños productores de los países en desarrollo, ni la contribución de las multinacionales radicadas en la UE a las prácticas insostenibles en el mundo. Las nuevas capacidades de control del cumplimiento deben dirigirse sobre todo a las empresas establecidas en la UE, que deben rendir cuentas de que sus cadenas de suministro no sean responsables de prácticas de deforestación, de apropiaciones de tierras ni de violaciones de derechos. Por tanto, el CESE acoge positivamente el compromiso del comisario de Justicia Reynders de introducir requisitos vinculantes en materia de derechos humanos y diligencia debida medioambiental para las empresas de la UE, y reclama que se tengan en cuenta medidas sectoriales adicionales en el mandato de la Estrategia «de la granja a la mesa». Tal como señala el Parlamento Europeo ([24]), las obligaciones de diligencia debida son especialmente urgentes para los operadores de cadenas de suministro de «productos con riesgo forestal» (por ejemplo, carne de vacuno, soja, aceite de palma).

4.3.3. Lo más importante es que la Estrategia «de la granja a la mesa» pasa por alto la circularidad de los mercados agrícolas mundiales y la influencia recíproca que ejercen los volúmenes de las transacciones tanto en el país importador como en el exportador. Representa una oportunidad crucial para replantear los objetivos exteriores de la UE, en consonancia con las ambiciones de la Comunicación de la Comisión Europea «Comercio para todos» ([25]). Esta reflexión a largo plazo está ausente de la Comunicación «de la granja a la mesa». Los ALC siguen impulsando un crecimiento insostenible del consumo, con un enorme impacto ambiental en países terceros: en particular, la deforestación ([26]). Es necesario cuestionar la expansión constante de los volúmenes de comercio como objetivo último de la política europea (especialmente en sectores con altos niveles de emisión de GEI y en los sectores estratégicos que requieren una diversidad de cadenas robustas tras la COVID-19). También es esencial encontrar nuevas maneras de elevar los niveles de exigencia, promover prácticas sostenibles y velar por que los pequeños agricultores de la UE y de los países en desarrollo puedan aprovechar nuevas oportunidades de producción sostenible. Estas reflexiones deberían plantearse en foros multilaterales como el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas (CSA) y el Codex Alimentarius, en lugar de limitarse a las negociaciones bilaterales, en las que los agricultores y la sociedad civil tienen una participación limitada, existen importantes desequilibrios de poder y el objetivo último es la liberalización del comercio. El marco legislativo previsto sobre sistemas alimentarios sostenibles puede ser un punto de partida. Ante todo, debe servir para establecer una definición clara del concepto de sistema alimentario sostenible, en consonancia con las definiciones de sostenibilidad ambiental ya existentes en la UE ([27]).

4.4. *Apoyo a los agricultores en la transición hacia sistemas resilientes, diversos y agroecológicos*

4.4.1. La Comunicación «de la granja a la mesa» y la Estrategia de biodiversidad incluye medidas cruciales para reconstruir y proteger el suelo y los agroecosistemas, en particular los objetivos de superficie agraria con elementos paisajísticos de gran diversidad (10 %) y suelo con agricultura ecológica (25 %). No obstante, debe considerarse la posición de partida de cada Estado miembro. La Comunicación «de la granja a la mesa» no habla de la gestión sostenible del suelo ni del acceso al suelo. Esta es una importante omisión dado que representa uno de los principales obstáculos para la renovación generacional de la población agrícola, sin la cual se perderá la base europea de una agricultura productiva y sostenible. El CESE ha propuesto un marco europeo destinado a proteger el suelo agrícola de los Estados miembros que sea útil para la producción de alimentos ([28]). Sin embargo, estos propósitos encomiables requerirían un apoyo financiero adecuado que no prevén las actuales propuestas presupuestarias. Asimismo, la Comunicación no proporciona orientaciones sobre cómo seguir fomentando la demanda de productos ecológicos. La consecución del objetivo relativo a los elementos paisajísticos resultará muy costosa para algunos agricultores. El CESE pide que se realice una evaluación de impacto sobre el cumplimiento de este objetivo.

4.4.2. El CESE considera que la agroecología es el horizonte hacia el que debe dirigirse la agricultura europea ([29]), lo que requiere un cambio de paradigma que incremente la diversidad a todos los niveles (especies, explotaciones agrícolas, paisajes y medios de vida). Ciencia, técnica y movimiento social, la agroecología considera el sistema alimentario en su totalidad y busca acercar el productor a su entorno, conservando o incluso restaurando la complejidad y la riqueza del

([24]) Parlamento Europeo, Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de septiembre de 2018, sobre la gestión transparente y responsable de los recursos naturales en los países en desarrollo: los bosques, 2018/2003(INI).
([25]) https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf
([26]) https://ec.europa.eu/environment/forests/impact_deforestation.htm
([27]) Esta definición puede armonizarse con la definición de sostenibilidad ambiental recogida en el Plan de Acción de la Comisión Europea denominado «Financiar el crecimiento sostenible».
([28]) Uso del suelo agrícola para la producción sostenible de alimentos y servicios ecosistémicos (DO C 81 de 2.3.2018, p. 72).
([29]) Véase la nota a pie de página 20.

sistema agrícola, económico y social. Sin embargo, la Comunicación «de la granja a la mesa» sigue tratando la agroecología como una opción nicho, una más de las opciones que han de apoyarse a través de las políticas de investigación y los regímenes ecológicos de la PAC. Por tanto, no señala la necesidad de rediseñar y rediversificar la agricultura en el conjunto de la UE, pese a que un cambio de esta índole es necesario para cumplir los objetivos y metas de la Estrategia «de la granja a la mesa» y de la Estrategia de biodiversidad (incluidos los objetivos de reducción de plaguicidas, fertilizantes y antibióticos).

4.4.3. Además del desarrollo de la agricultura ecológica descrito anteriormente, el CESE también insiste en que se estudien y promuevan más intensamente otros métodos de cultivo que aumenten la biodiversidad y reduzcan el uso de insumos. Entre estos cabe incluir también a la agricultura de precisión, aunque a este respecto deben tenerse en cuenta los elevados costes de inversión, a los que muchas explotaciones de pequeño y mediano tamaño no podrán hacer frente por sí solas. El potencial de unos métodos de cultivo respetuosos con los recursos, el suelo y el medio ambiente puede materializase en la integración de datos relativos al suelo, los fertilizantes, los plaguicidas y el rendimiento, para lo que es necesario mejorar el acceso a los datos contenidos en las bases de datos nacionales, mayor movilidad y mayor facilidad de manejo, etc. Debería fomentarse el uso de tecnologías de la información y la comunicación.

4.4.4. En vista de la situación creada por la COVID-19, es más urgente que nunca reestructurar el sector ganadero de manera que se reduzcan sus vulnerabilidades y sus repercusiones para los trabajadores, el medio ambiente y el bienestar animal. Sin embargo, la Estrategia «de la granja a la mesa» no es en absoluto adecuada para responder a este reto. Debería, por ejemplo, describir e incluir medidas para reducir la dependencia de piensos proteicos importados, a fin de devolver la ganadería a sistemas agroecológicos mixtos. A título de ejemplo, durante años en Europa se ha especulado en ámbitos políticos sobre una «estrategia europea en materia de proteínas», pero no se ha hecho nada al respecto. La estrategia «De la granja a la mesa» también se limita a ofrecer formulaciones demasiado someras y demasiado poco vinculantes sobre esta cuestión. Omite por completo impulsar una reflexión sobre qué significaría para la agricultura europea el principio de la economía circular, tan ensalzado en muchas esferas. El CESE se pregunta, por ejemplo, cómo y de qué manera el volumen ingente de importaciones de piensos procedentes, por ejemplo, de América del Sur —que son también en parte responsables de la deforestación perniciosa de las selvas tropicales— es compatible con la circularidad.

4.4.5. La Comunicación «de la granja a la mesa» no detalla suficientemente cómo se pretende ayudar a los agricultores a adoptar nuevas prácticas. Aunque los pagos de transición contemplados en los regímenes ecológicos requerirían una importante financiación para cumplir las nuevas ambiciones, la función de apoyo a la renta de los pagos de la PAC es vital y seguirá siéndolo en los próximos años, aunque se adopten medidas para garantizar que los precios de los alimentos reflejen los costes reales (véase el punto 4.2). Los servicios de asesoramiento tendrán que dotarse de recursos suficientes para ayudar a los agricultores a realizar cambios importantes en la producción. Para que se cumplan los objetivos del Pacto Verde Europeo y de la Estrategia «de la granja a la mesa», el presupuesto de la PAC no debe reducirse ni congelarse, sino que debe incrementarse de acuerdo con dichas metas. Los costes relacionados con los objetivos del Pacto Verde Europeo van mucho más allá del período de programación actual. Es preciso aclarar qué demandas financieras van a tener los presupuestos nacionales futuros a fin de ejecutar las medidas del Pacto Verde Europeo y cumplir sus objetivos/indicadores.

4.4.6. La Comunicación «de la granja a la mesa» señala justamente la necesidad de tener en cuenta los diferentes puntos de partida de los Estados miembros. Las prácticas varían en gran medida en cuanto a intensidad agrícola por hectárea, densidad ganadera por hectárea, uso de plaguicidas, fertilizantes y antibióticos por hectárea y por animal, y bienestar animal. Debería realizarse una evaluación de impacto por cada objetivo marcado en el Pacto Verde Europeo y en la Estrategia «de la granja a la mesa», teniendo en cuenta las diferentes situaciones de los Estados miembros. Sin embargo, el CESE también subraya la necesidad de situar a los Estados miembros en pie de igualdad y solicita mayor claridad acerca de cómo se abordará el riesgo de divergencia normativa mediante la ejecución de la Estrategia «de la granja a la mesa» y los planes estratégicos de la PAC, y en qué plazos. El Comité considera que la velocidad de transición debería regirse por procedimientos a medida, pero no así los objetivos y metas últimos que deban cumplirse.

Bruselas, 16 de septiembre de 2020.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión 2003/17/CE del Consejo en lo que atañe a la equivalencia de las inspecciones sobre el terreno realizadas en Ucrania relativas a los cultivos productores de semillas de cereales y la equivalencia de las semillas de cereales producidas en Ucrania»

[COM(2020) 137 final – 2020/0053 (COD)]

(2020/C 429/35)

Ponente único: **Arnold PUECH D'ALISSAC**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 17.4.2020
	Parlamento Europeo, 16.4.2020
Fundamento jurídico	Artículo 43, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	29.6.2020
Aprobado en el pleno	18.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación	213/1/4
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. **Contexto y propuesta de la Comisión**

1.1. La Decisión 2003/17/CE del Consejo ([1]) otorga la equivalencia a determinados terceros países en lo que respecta a las inspecciones sobre el terreno y la producción de semillas de determinadas especies ([2]).

1.2. Estas disposiciones referentes a las semillas recolectadas y controladas en esos países ofrecen las mismas garantías que las aplicables a las semillas recolectadas y controladas en la Unión Europea en lo que respecta a características, examen, identificación, marcado y control.

1.3. Ucrania no figura entre esos terceros países inscritos en la lista de la Decisión 2003/17/CE y, por consiguiente, las semillas de cereales recolectadas en ese país no pueden importarse actualmente en la Unión Europea. Ucrania ha presentado a la Comisión una solicitud para que sus semillas de cereales sean reconocidas como equivalentes y estén cubiertas por la Decisión 2003/17/CE del Consejo.

1.4. A raíz de esta solicitud, la Comisión ha examinado la legislación aplicable de Ucrania y ha llevado a cabo una auditoría de las inspecciones sobre el terreno y el sistema de certificación para las semillas de cereales vigente en Ucrania. La conclusión es que los requisitos y el sistema vigente son equivalentes a los de la Unión y ofrecen la misma garantía que el sistema de la Unión.

1.5. Por lo tanto, la Comisión propone reconocer, a través de una Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, que las semillas de Ucrania son equivalentes a las semillas de cereales recolectadas, producidas y controladas en la Unión Europea.

2. **Consideraciones y recomendaciones**

2.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) toma nota del resultado positivo de la auditoría que la Comisión realizó en Ucrania de conformidad con los requisitos establecidos en el anexo II a la Decisión 2003/17/CE, con el fin de reconocer la equivalencia de los requisitos jurídicos y los controles oficiales para la certificación de las semillas de cereales. No obstante, el CESE señala que, según el informe de auditoría, algunas normas no se ajustan plenamente a los requisitos de

([1]) DO L 8 de 14.1.2003, p. 10.
([2]) De conformidad con las Directivas 66/401/CEE (DO 125 de 11.7.1966, p. 2298), 66/402/CEE (DO 125 de 11.7.1966, p. 2309), 2002/54/CE (DO L 193 de 20.7.2002, p. 12) y 2002/57/CE del Consejo (DO L 193 de 20.7.2002, p. 74).

la Unión Europea, en concreto las relativas a la distancia de aislamiento de las semillas certificadas de sorgo que son menos estrictas, el porcentaje de pureza varietal de las líneas parentales utilizadas para la producción de semillas híbridas de maíz y el porcentaje de semillas de otras especies para las semillas certificadas de maíz.

2.2. El CESE, en consonancia con sus dictámenes anteriores ([3]), aprueba la propuesta legislativa sometida a examen, pero propone aplazar su aplicación hasta el momento en que la Unión Europea (UE) haya obtenido, tras un control *a posteriori*, las garantías de que los límites determinados en el informe de auditoría han sido corregidos, que las normas de producción en Ucrania están ahora estrictamente en consonancia con los requisitos europeos, que no existe competencia desleal y que se descarta cualquier consecuencia adversa para el medio ambiente.

2.3. El CESE conviene en que el reconocimiento de la equivalencia puede resultar potencialmente beneficioso para las empresas productoras de semillas de la Unión que operan en Ucrania, para los posibles importadores en la Unión de semillas procedentes de dicho país y para los agricultores que, por consiguiente, podrán tener acceso a una gama más amplia de semillas; no obstante, considera que es necesario un sistema de control cruzado para las importaciones y que debe garantizarse la misma protección de los consumidores en ambas partes.

Asimismo, el control de la competencia debe aplicarse en las dos direcciones con el fin de no falsear las condiciones comerciales de las organizaciones europeas que operan en la UE.

2.4. No obstante, el CESE desea hacer hincapié en algunos aspectos técnicos relacionados con los métodos de producción de semillas que difieren entre Ucrania y la Unión Europea, en particular, en lo que se refiere al acceso a los productos fitosanitarios. Ciertamente, los productores ucranianos tienen acceso a una gama más amplia de productos fitosanitarios que los productores de la UE y tienen acceso a determinadas moléculas prohibidas en la Unión Europea. Estas diferencias provocan una distorsión de la competencia y podrían dar lugar a la introducción en el territorio de la Unión Europea de productos que no cumplen las normas sanitarias y medioambientales de la UE. Entre las diferencias más significativas, cabe mencionar el acceso a sustancias activas utilizadas para la eliminación de malas hierbas como la atrazina (prohibida en la UE desde 2003) o el acetocloro (prohibido en la UE desde 2012). Además de las repercusiones para la salud, el acceso a estas sustancias de amplio espectro, que tienen un carácter persistente, una gran eficiencia técnica en la eliminación de las malas hierbas y un bajo coste, confiere una clara ventaja competitiva a los productores ucranianos. En lo que respecta a la protección contra plagas, los productores ucranianos siguen teniendo acceso a sustancias activas de la familia de los neonicotinoides, algunas de las cuales, como la clotianidina, el tiametoxam o (en breve) el tiacloprid, están prohibidas en la UE.

2.5. Según el Pacto Verde Europeo, el capital natural de la Unión Europea se debe proteger, preservar y mejorar, y es necesario proteger la salud y el bienestar de los ciudadanos contra los riesgos medioambientales, por lo que Ucrania debe dejar de utilizar en su territorio productos químicos para la producción de semillas cuyo uso ha sido prohibido por la UE. Ucrania debe mantener el mismo nivel de exigencia que la Unión, comprometerse a respetar estrictamente todas las condiciones del Acuerdo de París y permitir una revisión anual de los acuerdos celebrados. Es inconcebible que las disparidades continúen o se hagan aún mayores. De lo contrario, no podrán autorizarse las semillas en el mercado de la UE.

2.6. El CESE toma nota de la posición de la Comisión en el sentido de que el reconocimiento de los procedimientos de certificación para los productos en cuestión es una medida técnica. Sin embargo, habida cuenta de todo lo anterior y del hecho de que la apertura del mercado de la UE a los productos procedentes de terceros países tendrá un impacto económico y social, el Comité recomienda que la Comisión, antes de tomar una decisión, lleve a cabo una evaluación de impacto para comprobar que los productores europeos (en el sentido de los agricultores multiplicadores y las empresas de semillas) y, en particular, las microempresas y las pequeñas empresas, no se vean afectados por esta medida.

2.7. Por consiguiente, sobre la base de esta evaluación de impacto y dado que el actual acuerdo de libre comercio con Ucrania no permite garantizar un comercio justo con normas comparables en materia fiscal, social y medioambiental, es necesario revisar previamente el ALC y, de manera más general, la política comercial europea, para evitar una competencia desleal. La Comisión Europea también prevé esta revisión en su Comunicación de 16 de junio, junto con un examen exhaustivo de la política comercial de la UE y la realización de una consulta pública.

2.8. En el contexto de los intercambios entre Ucrania y la UE, este planteamiento es especialmente pertinente en lo que se refiere al sector de las semillas de maíz, con un coste de producción en fábrica mucho más bajo en Ucrania (la diferencia con el coste de producción en Francia se estimó en un 26 % en 2019). La combinación de estas decisiones pondría en dificultades a los productores europeos de semillas de maíz.

([3]) DO C 74 de 23.3.2005, p. 55, DO C 351 de 15.11.2012, p. 92.

2.9. La crisis de la COVID-19 nos ha enseñado que no es aceptable depender de terceros países en un sector estratégico para la soberanía alimentaria, por lo que es preciso actuar en una fase temprana.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

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) 2019/833 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, por el que se establecen medidas de conservación y ejecución aplicables en la zona de regulación de la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste»

[COM(2020) 215 final – 2020/95(COD)]

(2020/C 429/36)

Ponente: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Consulta	Parlamento Europeo, 17.6.2020
	Consejo, 8.6.2020
Fundamento jurídico	Artículo 43.2 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Competencia	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	8.7.2020
Aprobado en el pleno	18. 9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación	215/0/4
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El CESE reitera su opinión con relación a la propuesta de Reglamento presentada, expuesta en su Dictamen 2018/05155 ([1]), y cuyas conclusiones y recomendaciones fueron las que se detallan a continuación.

1.2 El Comité considera necesaria la transposición al Derecho de la Unión de las medidas de conservación y control adoptadas por la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste (NAFO, por sus siglas en inglés), con el fin de lograr una aplicación uniforme y efectiva de las mismas en el seno de la UE.

1.3 No obstante, el CESE estima que la propuesta presentada no establece un mecanismo ágil de transposición de las normas adoptadas en la NAFO y no solventa la necesidad de actualizar anualmente las mismas.

1.4 El Comité es partidario de un mecanismo más ágil y simple, por lo que propone un Reglamento con un único artículo en el que se determine que la Unión Europea debe imperativamente aplicar a su flota las normas aprobadas por la NAFO.

1.5 El CESE insiste en el riesgo que supone introducir el sistema de actos delegados por el que se le concede a la Comisión la potestad de legislar sin tener que someterse a los procedimientos ordinarios.

2. **Síntesis de la propuesta de la Comisión**

2.1 La propuesta presentada tiene como principal objeto la integración en el Derecho de la Unión de las medidas de conservación y control aprobadas en la 41.ª reunión anual de la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste (en adelante, la NAFO) celebrada en septiembre de 2019.

2.2 Se proponen, así, unas modificaciones técnicas relacionadas con la terminología relativa a las limitaciones de las capturas y del esfuerzo, los cierres de las pesquerías, las capturas conservadas a bordo, los tamaños de malla y los cuadernos diarios de pesca y producción. Asimismo, se incluyen obligaciones adicionales de inspección y se simplifican los informes mensuales de capturas.

2.3 Se proponen, además, una serie de reformulaciones específicas para el fletán negro, el cuaderno diario de producción y los procedimientos de infracción, con referencias a la página web de esta organización sobre el control y vigilancia de los buques pesqueros.

([1]) Dictamen del CESE «Medidas de conservación y control en la zona de la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste» (DO C 159 de 10.5.2019, p. 60).

2.4 Otras medidas propuestas están relacionadas con la clarificación del uso de los calibradores y la conservación y gestión de los tiburones, proponiendo la prohibición de la pesca dirigida del tiburón boreal y la reducción de capturas accesorias de esta especie. También se aclaran disposiciones relativas a los acuerdos de fletamento.

2.5 La propuesta delega poderes en la Comisión para modificar las disposiciones de conservación y control relativas a cuestiones técnicas, tales como los tamaños de malla, rejillas separadoras e intercaladores con cadenas en la pesca de la gamba o camarón nórdico y restricciones geográficas en las pesquerías de fondo. Todo ello, con el fin de introducir en el Derecho de la UE, de una forma ágil y sencilla, las posibles modificaciones que se adopten en un futuro en el marco de la NAFO y que tengan que ver con estas medidas de conservación y control.

2.6 La propuesta modifica el Reglamento (UE) 2019/833 del Parlamento Europeo y Consejo ([2]), de 20 de mayo de 2019.

3. **Observaciones generales**

3.1 El CESE considera necesaria la transposición al Derecho de la Unión de las medidas de conservación y control aprobadas en la última reunión anual de la NAFO, para garantizar su aplicación homogénea en la UE.

3.2 Sin embargo, el Comité opina que este procedimiento de transposición sigue sin obedecer a un mecanismo ágil, puesto que estas medidas sufren modificaciones cada año y los trámites burocráticos de la UE son muy lentos, provocando un desfase continuo entre las normas adoptadas por la NAFO y la legislación comunitaria.

3.3 El CESE señala que estamos analizando esta propuesta de Reglamento precisamente por no haberse aprobado otro procedimiento más ágil, como el propuesto por este Comité en 2019, y que fue apoyado por las administraciones de los Estados miembros y los sectores afectados. Se trataría de un Reglamento sencillo con un artículo único, que recogiese el compromiso de la Unión Europea de aplicar imperativamente a su flota las normas aprobadas por la NAFO cada año.

3.4 El Comité advierte de que el procedimiento actual lleva consigo una situación de inseguridad jurídica, no solo para las empresas sino también para las propias administraciones, por el hecho de producirse un conflicto de normativas; además, crea distorsiones en la implementación de las medidas frente a flotas no pertenecientes a la UE.

3.5 El CESE estima que lo único que va a facilitar la introducción del sistema de actos delegados es que la Comisión pueda establecer normas sin necesidad de someterse a los procedimientos ordinarios.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

([2]) DO L 141 de 28.5.2019, p. 1.

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 – Despliegue seguro de la 5G en la UE – Aplicación de la caja de herramientas de la UE»

[COM(2020) 50 final]

(2020/C 429/37)

Ponente: **Alberto MAZZOLA**

Coponente: **Dumitru FORNEA**

Consulta	Comisión Europea, 9.3.2020
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	3.9.2020
Aprobado en el pleno	16.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	217/0/2

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la iniciativa de los Estados miembros y de la Comisión Europea (CE) de proceder a la verificación del estado de aplicación, por parte de los Estados miembros, del conjunto de medidas recomendadas en las conclusiones de la caja de herramientas de medidas estratégicas, técnicas y medidas clave en materia de seguridad en el despliegue del ecosistema 5G.

1.2. El CESE considera que —ante la creciente complejidad y variedad de aplicaciones de la 5G (la CE estableció los siguientes objetivos de conectividad para 2025: las escuelas, universidades, centros de investigación, hospitales, principales proveedores de servicios públicos y empresas de alta intensidad digital deberían tener acceso a velocidades de descarga/carga en internet de un gigabit de datos por segundo; las familias urbanas y rurales deberían tener acceso a la conectividad con una velocidad de descarga de, al menos, 100 megabits por segundo; las zonas urbanas, carreteras principales y vías férreas deberían tener una cobertura ininterrumpida de la 5G)— esta verificación del ecosistema 5G, así como de las acciones de competencia de la CE para la salvaguardia de la ciberseguridad de las redes 5G y de una cadena de valor de la 5G diversificada, de la normalización técnica y certificación, de las inversiones extranjeras directas y de la defensa comercial y la competencia, de las obligaciones de servicio público, de la contratación pública y de la ciberdiplomacia debe referirse a la seguridad geopolítica, de las infraestructuras y de los datos, y a la protección sanitaria, también en el sentido del artículo 168, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (FUE).

1.3. En opinión del CESE, es importante que el ecosistema europeo 5G garantice la integridad, la confidencialidad, la responsabilidad de gestión y operativa, la seguridad, el carácter fungible de los suministros, la interoperabilidad de los componentes hardware y software, las normas técnicas y reglamentarias comunes, la continuidad del servicio, la fiabilidad del flujo y la protección de los datos, así como la cobertura en todas las zonas, incluso las poco pobladas, la claridad de la comunicación al usuario como sujeto activo en el mercado digital y, por último, la adhesión dinámica a las directrices ICNIRP para proteger la salud de la población, reduciendo al mismo tiempo la radiación en la medida de lo posible. En consecuencia, la ICNIRP ha actualizado la parte de los campos electromagnéticos correspondientes a la radiofrecuencia en las directrices de 1998. El documento presenta estas directrices revisadas, que protegen a los seres humanos de la exposición a estos campos electromagnéticos entre 100 kHz y 300 GH. Health Phys. 118(5):483 — 524; 2020, marzo de 2020. La ICNIRP (2020) ha introducido una serie de cambios para impedir que las nuevas tecnologías, como la 5G, causen daños, independientemente de nuestras expectativas actuales.

1.4. El CESE solicita a la CE que supervise estrictamente los avances en materia de difusión y uso real de la 5G e invita a los Estados miembros a que aceleren aún más el proceso y garanticen una aplicación responsable teniendo en cuenta todos los aspectos de seguridad y protección, incluidos los aspectos relativos al impacto de las tecnologías 5G en la salud de la población y de los ecosistemas vivos, el impacto socioeconómico y competitivo, el impacto educativo y formativo y la garantía de respeto de los derechos fundamentales.

1.5. El CESE reivindica que la Unión Europea (UE) sea líder mundial en la próxima generación de tecnología móvil 5G y que se dote de una infraestructura digital segura como sólido elemento constitutivo de una nueva estrategia industrial moderna de Europa a través de un cambio radical en la conectividad móvil, y con un enorme potencial dinámico para aumentar la productividad e impulsar la economía y los servicios para los ciudadanos.

1.6. En particular, el CESE considera imprescindible garantizar las evaluaciones del perfil de riesgo de los proveedores y aplicar restricciones pertinentes a los proveedores considerados de alto riesgo —incluidas las exclusiones necesarias para mitigar los riesgos de manera eficaz y definir las responsabilidades— de los activos clave considerados críticos y sensibles en una evaluación de riesgos coordinada a escala de la UE.

1.7. El CESE considera irrenunciable que Europa apueste a medio plazo por la autonomía y la autosuficiencia en este ámbito promoviendo firmemente la investigación y la presencia de múltiples empresas europeas. El CESE cree que es importante incrementar los recursos comunitarios en I+D digital y promover las inversiones de los operadores y los proveedores en nuevas funcionalidades técnicas de seguridad, inversiones que deben poder ir de la mano de la capacidad del mercado para reconocer y remunerar todas aquellas iniciativas encaminadas a aumentar la seguridad y la resiliencia de los sistemas.

1.8. Es importante garantizar la seguridad a todos los Estados miembros también a través del mantenimiento de centros de investigación en diversas zonas de la UE; el CESE mantiene asimismo la sugerencia de disponer de un mínimo de dos proveedores por país, de los cuales al menos uno europeo, con el fin de garantizar la seguridad política de los datos y el cumplimiento de las obligaciones sanitarias.

1.9. En opinión del CESE, debe hacerse más hincapié en las herramientas destinadas a los usuarios, los ciudadanos y las correspondientes organizaciones de la sociedad civil que son limitadas y carecen de eficacia, más allá de dar la debida importancia a las medidas adecuadas relativas al poder de los reguladores nacionales y al papel de los operadores de telecomunicaciones, con el objetivo de promover la capacitación del consumidor reforzando sus capacidades para convertirlo en un agente proactivo del mercado.

1.10. La CE, el PE, el Consejo y los gobiernos y parlamentos de los Estados miembros deben proporcionar un marco democrático para la consulta, en el que puedan presentarse al público los argumentos científicos o tecnológicos, las garantías jurídicas y las respuestas de las instituciones competentes a las demandas de la sociedad civil.

1.11. El CESE recomienda reforzar la ciberdiplomacia europea para que la UE garantice unas condiciones más equilibradas y recíprocas en los intercambios y las inversiones, en particular por lo que respecta al acceso de las empresas al mercado, las subvenciones, la contratación pública, las transferencias tecnológicas, la propiedad industrial y las normas sociales y medioambientales.

2. **Introducción**

2.1. La seguridad de las redes 5G constituye una cuestión de importancia estratégica para ciudadanos y empresas, para todo el mercado único y para la soberanía tecnológica de la UE. Ya en 2013, la Comisión puso en marcha la iniciativa emblemática de la UE con la creación de una asociación entre los sectores público y privado sobre la 5G (APP 5G) para acelerar la investigación y la innovación en la tecnología 5G.

2.2. Con una previsión de ingresos mundiales estimados en más de 100 000 millones EUR en 2025, la tecnología 5G es una baza clave para que Europa compita en el mercado mundial, y su ciberseguridad es fundamental para garantizar la autonomía estratégica de la Unión.

2.3. Las redes 5G se basan en la actual cuarta generación (4G) de tecnologías de redes e infraestructuras de fibra óptica, ofreciendo nuevas capacidades de servicio y convirtiéndose en la infraestructura central y en el motor de una gran parte de la economía de la Unión, para constituir el pilar de una amplia gama de servicios esenciales para el funcionamiento del mercado interior y el mantenimiento y la gestión de funciones económicas y sociales vitales, tales como la energía, el transporte, los servicios bancarios y sanitarios y los sistemas agrícola e industrial de producción, distribución y consumo.

2.4. Dado el papel central de las redes 5G en la transformación digital de la economía y la sociedad de la UE, y a la vista de la naturaleza interconectada y transnacional de las infraestructuras que sustentan el ecosistema digital y la naturaleza transfronteriza de las amenazas en cuestión, cualquier vulnerabilidad o incidente significativo de ciberseguridad en relación con las redes 5G en un Estado miembro afectaría al conjunto de la Unión. Por este motivo, deben preverse medidas que conformen la base de un elevado nivel común de ciberseguridad de las redes 5G.

2.5. En 2016, la CE —en el marco de un conjunto de iniciativas a partir de la Comunicación «La conectividad para un mercado único digital competitivo — hacia una sociedad europea del Gigabit» ([1]) ([2]), que incluye una reforma del marco regulador de las comunicaciones electrónicas ([3]) y las funciones del Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE) ([4]), las prioridades para la normalización de las TIC para el mercado único digital ([5]), así como medidas para promover la conectividad a internet en las comunidades locales ([6])— adoptó un plan de acción de la UE para la 5G ([7]) sobre el que el CESE tuvo ocasión de pronunciarse positivamente ([8]), con el fin de reforzar los esfuerzos de la UE para la difusión de infraestructuras y servicios para la 5G en el mercado único digital con una hoja de ruta de inversiones públicas y privadas en las infraestructuras de la 5G en la UE y un objetivo para 2020 relativo a la puesta en marcha de las redes comerciales de la 5G.

2.6. Según la definición recogida en la Recomendación de la CE ([9]), por «redes 5G» se entiende «el conjunto de todos los elementos de la infraestructura de red pertinentes para las tecnologías de las comunicaciones móviles e inalámbricas utilizados en los servicios de conectividad y de valor añadido con características de alto rendimiento, tales como capacidades y velocidades de datos muy elevadas, comunicaciones de baja latencia, fiabilidad ultraelevada o soporte de un elevado número de dispositivos conectados».

2.7. La Recomendación precisa que la CE apoyará la aplicación de un enfoque de la UE sobre la ciberseguridad de la 5G y trabajará, según lo solicitado por los Estados miembros, para garantizar la seguridad de la infraestructura de la 5G y de la cadena de suministro utilizando, cuando proceda, todas las herramientas de que dispone:

— normas sobre telecomunicaciones, multimedia y ciberseguridad;

— coordinación en materia de normalización y certificación a escala de la UE;

— marco para el control de las inversiones extranjeras directas para proteger la cadena de suministro de la 5G europea;

— herramientas de defensa comercial;

— normas sobre competencia,

— contratación pública, garantizando que se tienen debidamente en cuenta los aspectos de seguridad;

— programas de financiación de la UE, garantizando que los beneficiarios cumplen los requisitos de seguridad pertinentes.

2.8. En julio de 2019, los Estados miembros presentaron los resultados de sus evaluaciones de riesgos nacionales al Grupo de cooperación previsto por la Directiva NIS ([10]) (compuesto por representantes de cada Estado miembro), a la CE y a la ENISA, con información sobre las principales actividades, amenazas y vulnerabilidades de conformidad con la norma ISO/IEC 27005, en relación con la infraestructura 5G y los principales escenarios de riesgo, describiendo las posibles maneras en las que los autores de las amenazas podrían aprovechar ciertas vulnerabilidades de una actividad: estas evaluaciones nacionales constituyeron la base de una evaluación coordinada posterior y de una «caja de herramientas» común de posibles medidas de mitigación del riesgo.

2.9. En octubre de 2019, el Grupo de cooperación NIS, con el apoyo de la CE y la ENISA, presentó un informe sobre la evaluación coordinada a escala europea de los riesgos para la ciberseguridad de las redes de quinta generación 5G, en el que se señalaban varios retos de seguridad importantes relacionados con las innovaciones tecnológicas clave de software, aplicaciones y servicios, así como con el papel de los proveedores en la implantación y utilización de las redes 5G y el grado de dependencia de proveedores individuales:

— mayor exposición a los ataques y mayor número de posibles puntos de acceso para sus autores;

— características de arquitectura y funcionalidad de las redes 5G más sensibles;

— riesgos relacionados con la dependencia de los operadores de redes móviles de los proveedores, con un aumento del número de vías de ataque disponibles para los autores de amenazas;

([1]) Artículo 168, apartado 1, del TFUE «La acción de la Unión, que complementará las políticas nacionales, …»
([2]) COM(2016) 587 final.
([3]) COM(2016) 590 final.
([4]) COM(2016) 591 final.
([5]) COM(2016) 176 final.
([6]) COM(2016) 589 final.
([7]) COM(2016) 588 final.
([8]) DO C 125 de 21.4.2017, p.74.
([9]) Recomendación de la Comisión (UE) 2019/534 de 26 de marzo de 2019, relativa a la «Ciberseguridad de las redes 5G», DO L 88 de 29.3.2019, p. 42.
([10]) Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión (DO L 194 de 19.7.2016, p. 1).

— la importancia del perfil de riesgo de cada proveedor para posibles interferencias fuera de la UE;

— aumento de los riesgos derivados de una fuerte dependencia de los proveedores por posibles interrupciones del suministro provocadas por tensiones comerciales o de otro tipo;

— amenazas a la disponibilidad e integridad de las redes en materia de seguridad, confidencialidad y protección de los datos personales.

2.10. Todos estos retos crean un nuevo paradigma de seguridad que requiere una revisión del actual marco político y de seguridad aplicable al sector y a su ecosistema, y exige que los Estados miembros adopten las medidas de mitigación necesarias.

2.11. El 21 de noviembre de 2019, la ENISA publicó un informe titulado «Panorama de amenazas de las redes 5G» en el que evaluaba las amenazas asociadas a la quinta generación de redes de telecomunicaciones móviles e incluía el listado de los Estados miembros de la UE.

2.12. El 29 de enero de 2020, el Grupo de cooperación NIS publicó el documento «Cybersecurity of 5G networks — EU toolbox of risk mitigating measures» ([11]) (La ciberseguridad de las redes 5G — Caja de herramientas de la UE: medidas de mitigación de riesgos) con un posible conjunto común de medidas para mitigar los principales riesgos de ciberseguridad de las redes 5G y proporcionar orientaciones para la selección de medidas que deberían ser prioritarias en los planes de mitigación a escala nacional y de la UE. El mismo día, la CE adoptó una Comunicación en apoyo de la caja de herramientas ([12]) objeto del presente Dictamen.

2.13. Las principales partes interesadas de la infraestructura de redes 5G son:

— los ciudadanos, los consumidores y los usuarios finales de la 5G;

— los operadores de redes móviles (MNO): entidades que prestan servicios de red móvil a los usuarios, gestionando su propia red con la ayuda de terceros, y

— los proveedores de operadores de redes móviles: entidades que prestan servicios o infraestructuras a los MNO para construir o gestionar sus propias redes. En esta categoría se incluyen: fabricantes de equipos de telecomunicaciones; otros proveedores de terceros, como proveedores de infraestructura en la nube, integradores de sistemas, contratistas de seguridad y mantenimiento, fabricantes de equipos de transmisión;

— fabricantes de dispositivos conectados y los proveedores de servicios asociados: entidades que suministran objetos o prestan servicios que se conectarán a las redes 5G (p. ej., teléfonos inteligentes, vehículos conectados, salud electrónica) y los componentes de servicio asociados alojados en el plan de control 5G, tal como se define en la arquitectura basada en los servicios o *Mobile Edge Computing*, y

— otras partes interesadas, incluidos los proveedores de servicios y contenidos.

Todas estas partes interesadas constituyen partes interesadas importantes en materia de seguridad, tanto atendiendo a su contribución a la ciberseguridad de las redes 5G como a los posibles puntos de entrada o vectores de ataque. Por lo tanto, es importante evaluar los riesgos relacionados con su ubicación en el ecosistema 5G.

2.14. Las principales categorías tradicionales de amenazas tienen que ver con el compromiso de confidencialidad, integridad y disponibilidad. Más concretamente, se ha comprobado que una serie de hipótesis de amenaza relacionadas con las redes 5G se refieren en particular a:

— la interrupción de la red 5G local o global (disponibilidad);

— el espionaje del tráfico de datos en la infraestructura de red 5G (confidencialidad);

— la modificación o el reencaminamiento del tráfico de datos en la infraestructura de red 5G (integridad o confidencialidad), y

— la destrucción o alteración de otras infraestructuras o sistemas de información digitales a través de las redes 5G (integridad o disponibilidad).

2.15. Las amenazas que plantean los Estados o los agentes apoyados por el Estado se consideran de máxima importancia, en tanto en cuanto son los agentes más serios y más probables de la amenaza, en la medida en que pueden tener motivaciones, intenciones y, sobre todo, capacidad para llevar a cabo ataques persistentes y sofisticados a la seguridad de las redes 5G.

([11]) https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/cybersecurity-5 g-networks-eu-toolbox-risk-mitigating-measures.

([12]) https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/secure-5 g-deployment-eu-implementing-eu-toolbox-communication-commission.

Aunque muchas de estas vulnerabilidades no son específicas de las redes 5G, es probable que su número y significado aumenten con la 5G, debido al mayor nivel de complejidad de la tecnología y a la mayor dependencia futura de las economías y la sociedad de esta infraestructura.

2.16. En particular, dado que las redes 5G estarán basadas en gran medida en programas informáticos, los principales defectos de seguridad, como los derivados de la falta de procesos de desarrollo de programas informáticos de los proveedores de equipos, podrían facilitar que los agentes introdujeran en los productos agujeros de seguridad intencionados a escala internacional y hacerlos aún más difíciles de detectar. Esto puede aumentar la posibilidad de que su uso tenga un impacto negativo especialmente grave y generalizado. Si bien las cuestiones relativas a la ciberseguridad de la 4G no se han resuelto todavía en su totalidad, los problemas de la 5G podrían crecer de modo exponencial.

2.17. También hay vulnerabilidades relacionadas con el proceso o la configuración que deben tenerse en cuenta:

— la falta de personal especializado y formado para proteger, supervisar y mantener las redes 5G;

— las deficiencias en los controles internos de seguridad adecuados, las prácticas de supervisión, los sistemas de gestión de la seguridad y las prácticas de gestión

— unos procedimientos de seguridad o mantenimiento operativo inadecuados, como la actualización del software/gestión de parches en las redes 5G;

— la no conformidad con los estándares 3GPP o la aplicación incorrecta de los mismos;

— las deficiencias de diseño o de arquitectura de la red, incluida la falta de mecanismos eficaces de emergencia y continuidad, la configuración inadecuada o incorrecta, por ejemplo, de la virtualización o de los derechos de administración o acceso;

— unos criterios inadecuados para el acceso local y remoto a los componentes de la red, y

— la insuficiencia de los requisitos de seguridad en el proceso de suministro: esta vulnerabilidad puede adoptar la forma de estrategias inadecuadas para la selección de los proveedores o de una falta de priorización de la seguridad frente a otros aspectos.

2.18. Debe evaluarse el perfil de riesgo de cada proveedor en función de varios factores particulares: la posibilidad de que el proveedor esté sujeto a interferencias de un país no perteneciente a la UE facilitadas por fuertes vínculos entre el proveedor y un gobierno de un tercer país determinado; la legislación del tercer país, en particular cuando no existan controles y equilibrios legislativos o democráticos y cuando, a causa de ello, las filiales de la empresa que operan en la UE pudieran verse disuadidas de respetar la legislación de la UE, o cuando no exista un acuerdo entre la UE y el tercer país en cuestión sobre la seguridad o la protección de los datos; las características de la propiedad empresarial del proveedor; la capacidad del tercer país para ejercer cualquier tipo de presión, incluso en relación con el lugar de producción de los equipos; y la calidad general de los productos y las prácticas de ciberseguridad del proveedor, incluido el grado de control de su cadena de suministro y la prioridad adecuada otorgada a las prácticas de seguridad.

2.19. Los Estados miembros han acordado garantizar la adopción de medidas para responder de manera adecuada y proporcionada a los riesgos ya detectados y a los posibles riesgos futuros. En particular, han acordado garantizar que estarían en condiciones de restringir, prohibir o imponer requisitos y condiciones específicos, con arreglo a un enfoque basado en el riesgo, para el suministro, la distribución y el funcionamiento de los equipos de red 5G.

2.20. En este sentido, los Estados miembros deberían garantizar:

— el refuerzo de los requisitos de seguridad de los operadores de redes móviles, como unos estrictos controles de acceso, unas normas seguras de funcionamiento y supervisión y limitaciones a la externalización de funciones específicas;

— las evaluaciones del perfil de riesgo de los proveedores sobre la base de criterios objetivos y claros; en consecuencia, la aplicación de las restricciones pertinentes —en el respeto de los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica— a los proveedores considerados de alto riesgo, incluidas las exclusiones necesarias para mitigar eficazmente los riesgos de los activos clave considerados críticos y sensibles en la evaluación de riesgos coordinada en la UE;

— La adopción de normas y mejores prácticas de seguridad reconocidas y aplicadas universalmente y basadas en el consenso;

— la disponibilidad por parte de cada operador de una estrategia con varios proveedores apta para evitar o limitar cualquier dependencia importante de un único proveedor o de proveedores con perfiles de riesgo similares;

— el estricto control del acceso y la gestión, y el funcionamiento y supervisión seguros de la red mediante el uso de la certificación para componentes o procesos de la red 5G. Esta estrategia debe basarse en un análisis de riesgos llevado a cabo por los Estados miembros y los operadores, de modo que la elección de una estrategia en favor de varios proveedores no eleve el nivel de riesgo de la red del operador;

— el correcto equilibrio de proveedores a escala nacional evitando la dependencia de proveedores considerados de alto riesgo, promoviendo entre otras cosas una mayor interoperabilidad de los equipos;

— el mantenimiento de una cadena de suministro 5G diversificada y sostenible con vistas a evitar la dependencia a largo plazo, aprovechando plenamente las herramientas de la UE para controlar las inversiones extranjeras directas, las herramientas de defensa comercial, las normas de competencia y las normas de contratación pública de la UE;

— el refuerzo de las capacidades internas de la UE en las tecnologías 5G y post5G, recurriendo a los programas y a la financiación pertinentes de la UE, la coordinación entre los Estados miembros en materia de normalización mediante el refuerzo de las capacidades de «prueba» y «auditoría», a fin de alcanzar objetivos específicos de seguridad y desarrollar sistemas de certificación pertinentes de la UE de conformidad con el Reglamento sobre la Ciberseguridad, y el fomento de la interoperabilidad.

2.21. Como la CE ha subrayado en varias ocasiones, el mercado interior europeo está y sigue estando abierto a todo el que quiera venir a Europa, siempre que se respeten unas normas claras y exigentes basadas en criterios objetivos.

2.22. El 6 de junio de 2020, el Consejo subrayó la importancia de fomentar la soberanía y la cooperación digitales dentro de la UE, así como la creación de sinergias a través de programas de la UE, como el Mecanismo «Conectar Europa» y el programa Europa Digital, mediante el desarrollo de las competencias digitales, el desarrollo de la economía de la información, la importancia de la inteligencia artificial y la ciberseguridad con un papel activo de la tecnología digital en la consecución de los objetivos del Pacto Verde.

3. **La Comunicación de la Comisión**

3.1. En respuesta a la caja de herramientas de seguridad de la 5G del Grupo de comunicación NIS, la CE:

— trabajará, según lo solicitado por los Estados miembros, para garantizar la seguridad de la infraestructura 5G y de la cadena de suministro utilizando, cuando proceda, todas las herramientas a su disposición;

— solicita a los Estados miembros y a las instituciones que garanticen la aplicación de estrategias eficaces para la mitigación de riesgos y que adopten medidas adicionales de coordinación a escala de la UE para un enfoque concertado de la ciberseguridad 5G.

— invita a los Estados miembros a aplicar el conjunto de medidas recomendadas en las conclusiones de la caja de herramientas y a elaborar un informe conjunto sobre su aplicación, mientras que el Grupo de cooperación NIS seguirá trabajando para apoyar la aplicación de la caja de herramientas.

— prevé, en los ámbitos de su competencia, acciones para la salvaguardia de la ciberseguridad de las redes 5G y una cadena de valor de la 5G diversificada, la normalización técnica y la certificación, las inversiones extranjeras directas y la defensa comercial y competencia, la contratación y la ciberdiplomacia, así como de sus programas y fondos pertinentes, en especial en materia de I+D, cohesión y desarrollo.

4. **Observaciones generales**

4.1. El CESE está convencido de que las nuevas tecnologías 5G pueden transformar la forma en que interactuamos con el mundo, brindando oportunidades para nuevas aplicaciones, modelos de negocio, nuevos estilos de vida, fábricas inteligentes, una mayor productividad y nuevos servicios de calidad para los ciudadanos, abriendo potencialmente las puertas a tecnologías revolucionarias como los automóviles autónomos y sistemas avanzados de producción y distribución, y haciendo posibles muchos miles de dispositivos interconectados que deberían entrar en nuestro mundo cotidiano como parte del internet de las cosas (IDC). Sin embargo, el CESE espera que la CE refuerce los estudios de impacto y viabilidad y el análisis coste-beneficio de la 5G en comparación con el uso de la tecnología 4G o las telecomunicaciones de fibra óptica. El CESE considera esencial que la 5G se oriente a lograr un mejor uso circular de los recursos y reducir la elevada huella de carbono asociada con el consumo de energía. El CESE destaca la importancia de afrontar los cambios sociales de carácter estructural fomentando una transición justa y fluida y colmando el déficit de capacidades para conseguir empleos mejor remunerados, flexibles y altamente cualificados.

4.2. Los tres factores de riesgo —la pandemia descontrolada, la insuficiencia del arsenal de medidas políticas económicas y el «cisne negro» geopolítico— podrían empujar la economía mundial a una depresión duradera y a desplomes y fugas de capitales en el mercado financiero, justo cuando todos los sectores de la sociedad europea van adquiriendo cada vez más conciencia de que, para un desarrollo económico sostenible y para **la revolución digital en cuestión —en la que la 5G representa una de las principales herramientas—**, es necesario recurrir a modalidades que tengan en cuenta simultáneamente el aspecto tecnológico, el aumento de la productividad y un uso más eficiente de los recursos de los que se puede disponer mediante el apoyo de un marco jurídico-normativo y económico-financiero adecuado.

4.3. El CESE solicita a las instituciones de la UE y a los Estados miembros que completen el mercado único digital, incluido el desarrollo de capacidades para integrar y utilizar los servicios 5G con vistas a defender y mejorar la competitividad de las industrias europeas: solicita a la CE que supervise estrictamente los avances en la implantación y el uso real de la 5G e invita a los Estados miembros a acelerar aún más el proceso teniendo en cuenta todos los aspectos de seguridad y protección, incluidos los aspectos relativos al impacto de las tecnologías 5G en la salud de la población y de los ecosistemas vivos, el impacto socioeconómico y competitivo, el impacto educativo y formativo y la garantía de respeto de los derechos fundamentales, como el derecho a la propiedad o el derecho a la intimidad y a la seguridad de los datos personales.

4.4. El CESE reivindica que la UE sea líder mundial en la próxima generación de tecnología móvil 5G y que se dote de con una infraestructura digital segura como sólido elemento constitutivo de una nueva estrategia industrial moderna de Europa a través de un cambio radical en la conectividad móvil y con un enorme potencial dinámico para aumentar la productividad y hacer crecer la economía y los servicios para los ciudadanos, su bienestar y la protección del clima y del entorno colocando a la UE en primera línea de la revolución de la 5G.

4.5. Dado que la ciberseguridad y la seguridad nacional son dos aspectos indisolublemente vinculados, el CESE considera que cualquier decisión sobre la seguridad nacional de un Estado miembro de la UE debe adoptarse dentro del contexto de la UE y deben aplicarse evaluaciones no técnicas de manera objetiva sobre la base de criterios de evaluación del riesgo definidos a escala europea que son necesarios para garantizar un entorno normativo previsible y armonizado en toda Europa que garantice la plena interoperabilidad.

4.6. El CESE considera que la calidad de la información y las modalidades de comunicación *salience* (el denominado *framing effect* o efecto de contexto o posición relevante) afectan significativamente a las opciones de comportamiento de los destinatarios. El objetivo de promover la capacitación del consumidor se traduce, por lo tanto, en la determinación de herramientas destinadas a formarlo y a reforzar sus capacidades, para convertirlo en un sujeto activo en el mercado digital. El CESE reconoce la necesidad de facilitar a los ciudadanos información actualizada y correcta sobre los beneficios y riesgos de la 5G basada en el consenso de la gran mayoría de la comunidad científica e indicando los aspectos sobre los que dicho consenso es incierto.

4.7. El CESE está convencido de que el acceso al mercado digital europeo debe seguir siendo libre para cualquier empresa sin discriminación, pero dentro del respeto de un marco europeo de reglas, normas y criterios de evaluación y seguridad firmes y claros que pongan en el centro de la estrategia europea la recuperación y reactivación de la soberanía tecnológica europea que les caracteriza.

4.8. Si bien entre los cinco principales proveedores de infraestructura hay dos proveedores europeos, dos chinos y uno coreano ([13]), no hay ninguna gran empresa europea entre los primeros productores de dispositivos y conjuntos de chips 5G; el CESE está convencido de que debe garantizarse la presencia de múltiples proveedores, de los cuales al menos uno sea de propiedad europea en su matriz, y de que debe garantizarse un marco de interoperabilidad y de plena fungibilidad de los componentes hardware y software también con vistas a asegurar la plena soberanía tecnológica europea en el ámbito de una fuerte cooperación internacional y de plena reciprocidad en los mercados en términos de apertura, acceso y operatividad. Esta diversidad puede aplicarse siempre que sea posible la interoperabilidad de los servicios y no se vean incrementados los riesgos de ciberseguridad como consecuencia de la diversidad.

4.9. El CESE considera irrenunciable que Europa apueste a medio plazo por la autonomía y la autosuficiencia en este ámbito promoviendo firmemente la investigación y la presencia de múltiples empresas europeas. El CESE acoge favorablemente la caja de herramientas acordada por los Estados miembros para hacer frente a los riesgos de seguridad (seguridad y protección) relacionados con la introducción de la tecnología 5G, que ya se han señalado en la evaluación europea. Sin embargo, considera que los límites de exposición rigurosos y seguros para los campos electromagnéticos recomendados a escala de la UE y basados en indicaciones actualizadas de la Comisión Internacional de Protección de Radiación no Ionizante (ICNIRP), reconocida por la Organización Mundial de la Salud (OMS), deben aplicarse a todas las bandas de frecuencia previstas para la 5G ([14]): los límites ICNIRP están basados en el principio de precaución, ya que están cincuenta veces por debajo de los niveles de los efectos sobre la salud humana establecidos sobre la base de las pruebas científicas disponibles.

([13]) Los cinco proveedores mundiales son actualmente: Ericsson, Nokia, Huawei, ZTE y Samsung.
([14]) PE — E-003040/2019 Respuesta de la Sra. Kyriakides en nombre de la Comisión Europea (17.1.2020).

4.10. Sin embargo, el CESE señala que la ICNIRP no cuenta con el reconocimiento de toda la comunidad, ya que algunos científicos promueven unos límites de exposición de la población mucho más estrictos, según el principio ALARA («tan bajo como sea razonablemente posible», por sus siglas en inglés). Entre las soluciones que podrían proponerse para complementar la infraestructura de comunicaciones 5G figuran el uso de conexiones fijas de datos mediante tecnologías no radioeléctricas existentes (cables de ethernet, fibra óptica, etc.), en situaciones en las que el uso es fijo (por ejemplo, cajeros automáticos, puntos de venta bancarios, robots industriales, robots médicos teledirigidos, etc.), y allí donde operan usuarios que transmiten grandes cantidades de datos (proveedores de servicios digitales, empresas/negocios, etc.), y la internet de las Cosas presente en lugares fijos, no móviles, como hogares inteligentes, ciudades inteligentes, sensores en equipos de servicios públicos, etc.).

4.11. La CE, el PE, el Consejo y los gobiernos y parlamentos de los Estados miembros deben proporcionar un marco democrático para la consulta, en el que puedan presentarse al público los argumentos científicos o tecnológicos, las garantías jurídicas y las respuestas de las instituciones competentes a las demandas de la sociedad civil.

4.12. En opinión del CESE, debe hacerse más hincapié en las herramientas destinadas a los usuarios, los ciudadanos y las correspondientes organizaciones de la sociedad civil que son limitadas y carecen de eficacia, más allá de dar la debida importancia a las medidas adecuadas relativas al poder de los reguladores nacionales y al papel de los operadores de telecomunicaciones.

4.13. El CESE ha reconocido ([15]) la existencia del problema de la hipersensibilidad electromagnética (EHS) y ha puesto de manifiesto su inquietud, considerando alentador constatar que se están llevando a cabo ulteriores investigaciones en profundidad para comprender el problema y sus causas, y exhortando a la CE a que prosiga y actualice los trabajos en este ámbito.

4.14. La credibilidad de los proveedores de servicios de telecomunicaciones y aplicaciones 5G es esencial, en opinión del CESE, dado que la gestión de la información en internet conforma la base de los servicios de datos agregados que los usuarios recogen y procesan a través de mecanismos tecnológicos, legales y fiscales, interrelacionando directamente objetos, máquinas y algoritmos.

4.15. El CESE ha sugerido ([16]) que se pase del concepto de propiedad de los datos a una definición de los derechos de los datos para las personas y las personas jurídicas. Los consumidores deben tener el control de los datos producidos por los aparatos conectados con vistas a garantizar la privacidad de los consumidores mediante accesibilidad, interoperabilidad y transferencia de datos, garantizando al mismo tiempo la correcta protección y confidencialidad de los datos, una competencia leal y una capacidad de elección más amplia de los consumidores.

4.16. El Reglamento general de protección de datos (RGPD) debería complementarse con unas líneas de aplicación claras para lograr una aplicación uniforme y un elevado nivel de protección de los datos y de los consumidores a la luz de la interconectividad de máquinas y objetos, y revisar las normas sobre responsabilidad civil y seguros de los productos para adaptarlos a una situación en la que el software adoptará cada vez más decisiones en un marco de total seguridad.

4.17. El CESE considera fundamental que los Estados miembros sigan las recomendaciones estratégicas y técnicas existentes en la caja de herramientas de la UE, evitando desarrollar enfoques nacionales específicos, como pruebas y certificaciones adicionales que provocarían una fragmentación del mercado, o retrasos en la aplicación de las tecnologías e incoherencias entre mercados, con el riesgo de minar la confianza en los sistemas de inspección y certificación.

4.18. El CESE considera fundamental utilizar normas globales, con un mayor apoyo europeo, y mejores prácticas comunes y reconocidas para permitir una gestión eficiente de las amenazas, generar economías de escala, evitar la fragmentación y garantizar la interoperabilidad de los sistemas europeos. El debate sobre las normas técnicas constituye una aclaración necesaria que permitirá a las empresas volver a competir y participar en estas actividades fundamentales que permiten aplicar tecnologías avanzadas, como la 5G y la inteligencia artificial (AI), en todos los mercados.

4.19. En particular, el CESE considera imprescindible garantizar las evaluaciones del perfil de riesgo de los proveedores y aplicar restricciones pertinentes a los proveedores considerados de alto riesgo —incluidas las exclusiones necesarias para mitigar los riesgos de manera eficaz— de los activos clave considerados críticos y sensibles en una evaluación de riesgos coordinada a escala de la UE.

4.20. El CESE considera importante aumentar las inversiones de los operadores y los proveedores en nuevas funcionalidades técnicas de seguridad, inversiones que deben poder ir de la mano de la capacidad del mercado para reconocer y remunerar todas aquellas iniciativas encaminadas a aumentar la seguridad y la resiliencia de los sistemas. Una mayor visibilidad de las inversiones en seguridad podría introducir nuevos elementos retributivos en el mercado.

([15]) DO C 242 de 2.7.2015, p.31.
([16]) DO C 353 de 18.10.2019, p.79.

4.21. El CESE apoya decididamente las intervenciones conjuntas en apoyo del desarrollo industrial y el despliegue de la 5G: evaluación de las posibles deficiencias o lagunas del mercado a lo largo de la cadena de valor de la 5G, con vistas a justificar intervenciones específicas en el marco del próximo presupuesto a largo plazo o un posible proyecto de interés común europeo sobre la ciberseguridad de 5G (seguridad y protección).

4.22. El CESE subraya que, aunque la infraestructura digital ha demostrado ser resistente y robusta durante la crisis de la COVID 19, es necesario invertir más en la infraestructura 5G para superar la brecha digital que aún existe y que puede limitar el acceso de los ciudadanos a la sanidad electrónica, el aprendizaje electrónico y el trabajo a distancia.

4.23. Desde el punto de vista de la ciberdiplomacia, el CESE considera fundamental que la UE garantice unas condiciones más equilibradas y recíprocas para el comercio y las inversiones, en particular en lo que se refiere al acceso de las empresas al mercado, las subvenciones, la contratación pública, las transferencias de tecnología, la propiedad industrial y las normas sociales y medioambientales, en especial en presencia de «rivales sistémicos que promueven modelos alternativos de gobernanza», alentando al mismo tiempo la plena competencia y la innovación técnica en los mercados.

4.24. El CESE apoya firmemente la necesidad de mantener una cadena de suministro de la 5G diversificada y sostenible a fin de evitar dependencias a largo plazo en previsión de la presencia de múltiples proveedores en un marco de fungibilidad e interoperabilidad, y de seguir promoviendo en el marco financiero 2021-2027 programas e iniciativas de refuerzo de las capacidades y la soberanía tecnológica europea 5G y post-5G.

4.25. En el contexto del Plan de acción para Europa, adoptado el 27 de mayo de 2020, el Índice de la Economía y la Sociedad Digitales 2020 (DESI) informará de un análisis específico por país como respaldo a las recomendaciones digitales del Semestre Europeo. Esto ayudará a los Estados miembros a orientar y dar prioridad a sus necesidades de reforma e inversión, facilitando así el acceso a la herramienta de recuperación y resiliencia por un valor de 560 000 millones de euros. La herramienta proporcionará a los Estados miembros fondos para hacer más resistentes sus economías y garantizar que las inversiones y las reformas promueven las transiciones verde y digital. Dado que la pandemia ha tenido un impacto significativo en cada una de las cinco dimensiones del DESI, las conclusiones de 2020 para la 5G deberían leerse conjuntamente con las numerosas medidas adoptadas por la CE y los Estados miembros para gestionar la crisis y promover la recuperación.

Bruselas, 16 de septiembre de 2020.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una Estrategia Europea de Datos»

[COM(2020) 66 final]

(2020/C 429/38)

Ponente: **Antonio GARCÍA DEL RIEGO**

Consulta	Comisión Europea, 22.4.2020
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión de la Mesa del Comité	18.2.2020
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	23.7.2020
Aprobado en el pleno	18.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	216/0/2

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de crear una Estrategia Europea de Datos que otorgue prioridad al intercambio de datos intersectorial y mejore el uso, el intercambio, el acceso y la gobernanza de los datos con legislación sectorial específica. Una Estrategia Europea de Datos ambiciosa puede atender la imperiosa necesidad de mejorar las cualificaciones en materia de datos de la UE.

1.2 El CESE apoya la propuesta de la Comisión de que el diseño general de la arquitectura de datos de la UE permita reforzar los derechos de las personas en lo referente al uso de sus datos, la protección y el control de los mismos, así como su concienciación, y les capacite a través de «espacios de datos personales» con salvaguardias más claras y reforzando el derecho de las personas a la portabilidad en virtud del artículo 20 del RGPD ([1]).

1.3 El CESE insta a la Comisión a que desarrolle una estrategia más transparente con miras a promover su estructura de datos. Su creación debe perseguir el objetivo de combinar, por un lado, normas estrictas que regulen la protección de datos, el intercambio intersectorial y responsable de los datos, criterios claros para la gobernanza y la calidad de los datos para cada sector y, por otro, un mayor control de los datos por parte de las personas. El CESE propone también aclarar mejor el método de financiación de la Estrategia y recomienda opciones para reducir el déficit de competencias.

1.4 El CESE considera que el desarrollo de plataformas basadas en datos en Europa debería reflejar los valores europeos, incluso centrándose en las personas. El CESE considera que el método actual, centrado en el consumidor, debería hacerse extensivo a un planteamiento de «control humano» que integre una dimensión ética con respecto al uso de los datos.

1.5 El CESE lamenta que, transcurridos ya dos años desde su entrada en vigor, el RGPD no se aplique correctamente y siga habiendo discrepancias. La Comisión debería solventar estas cuestiones, por ejemplo incentivando a los Estados miembros, para garantizar que todas las personas de la UE puedan ejercer plenamente sus derechos.

1.6 El CESE sostiene que la realización del mercado único es una prioridad esencial para que funcionen los espacios comunes de datos.

([1]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020DC0066, p. 20.

1.7 Dada la confidencialidad de los datos que se comparten, el CESE insiste en la necesidad de garantizar la salvaguardia de la privacidad de los datos personales mediante mecanismos de consentimiento, control, sanción y supervisión y de asegurar la anonimización de los datos, sin contemplar la posibilidad de desanonimizarlos.

1.8 El CESE recomienda que la Comisión indique en la Estrategia la definición que recomienda del concepto de propiedad de los datos. El debate jurídico actual suscita incertidumbre en las personas a la hora de identificar las reivindicaciones que pueden plantear.

1.9 El CESE aboga por un diálogo más estrecho con la sociedad civil y recuerda la necesidad de ofrecer una orientación más clara a las pymes en relación con los mecanismos de intercambio de datos, ya que ambos aspectos serán fundamentales para ampliar la participación en los espacios de datos.

1.10 El CESE insiste en que un mercado único de datos debería garantizar que los datos personales no estén sujetos a las mismas normas que rigen los bienes y servicios, es decir, que no lleguen a ser considerados gradualmente como datos no personales ([2]).

1.11 La Comisión debería garantizar que el marco jurídico permita la igualdad de acceso a los datos por parte de todas las empresas, ya sean grandes o pequeñas, y tenga en cuenta el poder de mercado de las plataformas dominantes. En general, la Comisión debería presentar una propuesta mucho más clara y concreta sobre el control y la gobernanza de los espacios de datos, incluida la forma en que las partes interesadas compartirán los datos.

1.12 El CESE considera esencial analizar el impacto de la personalización de los productos en los individuos (como la discriminación), así como del intercambio de datos en las empresas. La estructura de datos debería mantener estrictas normas de seguridad y garantizar el ejercicio de los derechos de propiedad intelectual. Conviene proteger los datos inferidos y no someterlos a la obligación de acceso y transferencia.

1.13 El CESE insiste en la necesidad urgente de mejorar las competencias y la alfabetización digitales mediante la enseñanza y la formación, por ejemplo, aprovechando el Marco Europeo de Competencia Digital e instando a los Estados miembros a mejorar la formación continua para aquellas competencias que tengan mayor demanda en todos los niveles educativos ([3]). Esto es lo que hará posible que las personas se conviertan en expertos en datos, con mayor conciencia y control de los mismos, de las aplicaciones de macrodatos y de la gobernanza, y que entiendan su entorno digital y sus riesgos (por ejemplo, la personalización) ([4]).

1.14 El CESE invita a la Comisión a aclarar el papel de las autoridades competentes, de las organizaciones de consumidores y de los organismos independientes, que también deben participar en la gobernanza de las iniciativas sectoriales para garantizar el cumplimiento de las normas por parte de las empresas y la orientación, el asesoramiento y la formación de los usuarios.

2. **Observaciones generales: La estrategia de datos adecuada**

2.1 El CESE comparte la atención especial que dispensa la Comisión a los datos, ya que son fundamentales para la actividad empresarial y la vida de las personas. La digitalización y las mejoras tecnológicas han ampliado el alcance y la frecuencia de los datos generados, aparte de haber facilitado su almacenamiento, tratamiento, análisis y transferencia. Los servicios basados en datos mejoran la comodidad de los clientes, responden a sus expectativas y mejoran los procesos industriales existentes.

2.2 El CESE coincide en que la innovación basada en los datos constituye un factor decisivo de la competitividad y el crecimiento económico europeos, cuyo papel está limitado por la falta de disponibilidad de datos industriales y a nivel de usuario en la UE. El CESE está de acuerdo con la propuesta de la Comisión de abordar esta cuestión y mejorar el uso, el intercambio y el acceso intersectorial de los datos mediante la creación de espacios comunes de datos de plena conformidad con el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), mediante un tronco común de normas técnicas y jurídicas y a través de medidas complementarias.

2.3 El CESE considera que la Estrategia Europea de Datos será clave para apoyar la soberanía tecnológica de Europa con el fin de garantizar la seguridad para intercambiar datos y acceder a ellos, reforzar el control de los europeos sobre sus datos y ofrecer ventajas tanto a los particulares como a las empresas.

2.4 El CESE coincide en que lo más adecuado es adoptar un método de acceso a los datos específicos para cada sector, a fin de encontrar soluciones concretas que puedan abordar las especificidades y los fallos del mercado de cada uno de ellos y, al mismo tiempo, salvaguardar lo mejor posible la protección del consumidor ([5]).

([2]) DO C 14 de 15.1.2020, p. 122.

([3]) Véase la nota 2 a pie de página.

([4]) Aunque los consumidores son cada vez más conscientes de sus derechos, les sigue resultando difícil averiguar cómo las distintas organizaciones utilizan e intercambian sus datos: el 81 % de los europeos considera que tiene un control nulo o parcial de sus datos. Véase el Eurobarómetro (junio de 2019) https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2222.

([5]) Véase https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-europe-moment-repair-prepare-next-generation.pdf (páginas 9 y 10).

2.5 El CESE comparte la preocupación de la Comisión de que la capacidad de la UE de aprovechar y compartir datos se vea limitada por problemas importantes de interoperabilidad de los sistemas de información. La crisis de la COVID-19 ha demostrado la necesidad y utilidad de un ecosistema de datos completo, ya que los datos traspasan los límites de sectores específicos, por ejemplo, para desarrollar soluciones que velen por la seguridad de las personas (como datos sanitarios y de geolocalización) y para evitar los compartimentos estancos. En la asistencia sanitaria, los investigadores podrían usar los datos importantes para la salud pública recopilados por varios sectores con miras a agilizar el desarrollo de fármacos y disponer de conocimientos más amplios sobre las enfermedades.

2.6 El CESE reconoce que la innovación basada en los datos se ve limitada en la UE por la falta de cualificaciones, la escasez de trabajadores con conocimientos en materia de datos y la escasa alfabetización digital. El CESE acoge con satisfacción el objetivo de la Estrategia de crear «un espacio común europeo de datos en materia de cualificaciones» y la próxima actualización del Plan de Acción de Educación Digital de la Comisión.

3. **Hacia la estructura de datos de la UE: observaciones generales**

Con respecto al futuro desarrollo de la estructura de datos de la UE, el CESE evoca la cuestión fundamental de la ética. El estudio *Ethics of Big Data* ([6]), encargado por el CESE en 2016, plantea esta cuestión teniendo en cuenta la necesidad de privacidad y autodeterminación de las personas desde varias perspectivas: concienciación, control, confianza, apropiación, vigilancia y seguridad, identidad digital, realidad a medida, desanonimización, brecha digital y privacidad. El CESE recomienda tomarlos como principios rectores de cualquier política.

3.1 *Normativa de protección de datos*

3.1.1 El CESE pide a la Comisión que recalque que los datos deben permanecer siempre bajo control humano, ya que su recopilación e intercambio tienen implicaciones en su privacidad e igualdad. El uso intersectorial de los datos permite a las empresas alimentar y mejorar los procesos implantados, proporcionar información con mayor eficacia y ofrecer a los consumidores productos y servicios nuevos y personalizados. En particular, los datos de usuario ofrecen información sobre rasgos, necesidades y comportamientos intrínsecos que no se adquiere a través de datos anonimizados, y que tiene efectos colaterales positivos que van mucho más allá del sector en el que se generaron inicialmente los datos. En el sector financiero, por ejemplo, el intercambio intersectorial de los datos podría mejorar el análisis de riesgos y la previsión del flujo de tesorería, abordar la detección de fraudes y mejorar la capacidad de las personas para gestionar el sobreendeudamiento y fomentar la inclusión y educación financieras. No obstante, la personalización puede entrañar riesgos para los consumidores vulnerables, como la discriminación, el abuso o la manipulación.

3.1.2 La Comisión debería solventar la aplicación insuficiente y fragmentada del RGPD, la interpretación jurídica divergente y la falta de recursos de las autoridades de protección de datos. El RGPD, elaborado en 2012, votado en 2016 y promulgado en 2018, es inadecuado para abordar la estructura propuesta. El CESE recomienda que la Comisión actualice debidamente el RGPD y efectúe evaluaciones de impacto, ya que tiene que ir de la mano del nuevo método relativo a los espacios comunes de datos. El CESE pide a la Comisión que aborde las limitaciones de los derechos a la portabilidad de los datos en el marco del RGPD. Se desarrollaron cuando el cambio de proveedor de servicios solo se planteaba una vez, mientras que, hoy en día, los datos se reutilizan varias veces y se aprovechan en tiempo real.

3.1.3 Aunque el CESE opina que los instrumentos propuestos podrían ayudar a las personas a decidir «lo que se hace con sus datos» ([7]), y así disminuir la incertidumbre jurídica, la Comisión debería definir en la Estrategia la opción que recomienda para el concepto de propiedad de los datos, con el fin de aclarar en general quién es el propietario de los datos y, por ejemplo, en qué consiste y qué ocurre con estos datos cuando son generados por aparatos domésticos dotados de tecnología de internet de las cosas.

3.1.3.1 Cabe señalar que los derechos de las personas sobre los datos y la propiedad de los datos no son lo mismo, y debe quedar aclararse este extremo.

3.1.4 Dado que facilitar datos a cambio de recibir servicios gratuitos podría considerarse una forma de pago, el CESE pide a la Comisión que indique a qué texto o a qué criterios se refiere cuando invoca el «interés público», y que diga cuál es su finalidad al respecto. El Comité recomienda también que la Comisión aporte una definición de la donación de datos sin recompensa directa (o «altruismo en los datos») y que garantice medidas adecuadas para impedir que los encargados de la recopilación de datos incumplan sus obligaciones.

([6]) Véase el estudio del CESE «*The ethics of Big Data: Balancing economic benefits and ethical questions of Big Data in the EU policy context*» (La ética de los macrodatos: equilibrar los beneficios económicos y las cuestiones éticas de los macrodatos en el contexto político de la UE) (2017).

([7]) Los instrumentos que comprenden «instrumentos de gestión del consentimiento, aplicaciones de gestión de la información personal, incluidas soluciones plenamente descentralizadas» son los adecuados. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020DC0066, p. 10.

3.2 *Marco responsable para el intercambio de datos*

3.2.1 La Comisión debería aclarar cómo pretende proporcionar orientación a las personas, para que entiendan el funcionamiento de los «espacios de datos personales». De lo contrario, el derecho de las personas a acceder a esos espacios carecerá de sentido y la aplicación de la propuesta perderá su eficacia y socavará los objetivos que la Estrategia pretende promover.

3.2.2 La UE ha reconocido la necesidad de establecer un derecho de intercambio y mecanismos prácticos en determinadas iniciativas sectoriales, como, por ejemplo, en lo referente a los proveedores de servicios de tratamiento de datos (Reglamento sobre la Libre Circulación de Datos ([8])) y en relación con los datos mantenidos en las cuentas de pago (Segunda Directiva sobre servicios de pago ([9])). Sin embargo, excepto en algunos casos particulares, las personas (usuarios de datos, consumidores, ciudadanos) carecen de los conocimientos, la alfabetización y los instrumentos necesarios para intercambiar de un modo fácil y eficaz sus datos personales y no personales o para exigir el acceso a ellos.

3.2.3 Para mejorar la portabilidad con «requisitos más estrictos sobre interfaces para el acceso en tiempo real a los datos», garantizar los espacios de datos personales y asegurarse de que los proveedores actúen como «intermediarios neutrales» ([10]), el CESE recomienda a la Comisión el uso de sistemas para proteger los mecanismos de intercambio, como programas de identificación digital personal que puedan adoptar las organizaciones privadas y públicas y que se puedan ampliar para un intercambio intersectorial rápido de los datos: aplicaciones de identificación electrónica en el sector financiero, como Itsme (una identidad móvil para las operaciones digitales), ofrecen sistemas de uso satisfactorio y de beneficio mutuo, incluso entre los bancos y los operadores de telefonía móvil. Aportan un valor importante a las empresas (ahorros, aumento de ventas y menos fraude y usurpación de identidad), ofrecen más opciones, preservan la privacidad de los usuarios, fomentan la confianza del consumidor, brindan a las personas herramientas y medidas de autenticación estrictas para gestionar sus derechos y ejercer el control y, asimismo, habilitan procesos digitales seguros, cómodos y eficaces en el tiempo, como la contratación.

3.2.4 El CESE remite a la Comisión a la experiencia de la Segunda Directiva sobre servicios de pago (que permite a proveedores externos usar los datos de los clientes de los bancos con el consentimiento de sus consumidores para fines de innovación) y a otros casos de uso (como la utilización de los datos de geolocalización y los datos de transacciones), ya que pueden servir de inspiración para la estructura de intercambio de datos más amplia. Estos principios deben aplicarse por igual en todos los sectores y en un plazo similar, para garantizar condiciones de competencia equitativas entre los diferentes operadores del mercado.

3.2.5 La UE debe ampararse en el RGPD para permitir el intercambio intersectorial de datos de los usuarios, y replicar dichas iniciativas existentes en diferentes sectores para facilitar un intercambio de datos seguro, ofrecer ventajas a las personas y aportar valor a las empresas. Así se garantizaría a los usuarios finales el derecho a solicitar que los datos suministrados (es decir, introducidos, como el nombre y la dirección) y observados (por ejemplo, la geolocalización) que les afectan se transfirieran directamente de un titular de datos a otro, de un modo normalizado, con API en tiempo real ([11]). Por ejemplo, una persona podría pedirle a Spotify que le permita a Deezer acceder a las listas de reproducción que ha escuchado. Esto proporcionaría seguridad para garantizar los principios de privacidad del RGPD, permitiría a los usuarios mantener el pleno control sobre los procesos y sacar provecho del valor de sus propios datos, así como hacer que el derecho a la portabilidad de los datos personales sea verdaderamente efectivo, dinámico, oportuno y transparente y, al mismo tiempo, extender los mismos principios a determinados datos no personales.

3.2.6 Tanto las empresas como los usuarios deberían poder intercambiar sus propios datos con seguridad, independientemente de quién los recopile, elegir y gestionar con quiénes comparten los datos y cómo se utilizan los datos compartidos.

3.2.7 El sistema y el funcionamiento de los espacios de datos comunes deben tener el nivel de calidad de un registro público; los proveedores de datos deben garantizar la calidad constante de los datos por cuenta propia y la continuidad de esta infraestructura. Estos «administradores de datos» no deben crear efectos de cuello de botella en el intercambio de datos, sino mejorarlo. Esta es la clave para una gestión eficaz y continua de los datos y para la disponibilidad de datos de alta calidad. El CESE considera que la Estrategia no concede la importancia debida a la calidad de los datos, lo cual se debería aclarar. Además, el CESE recomienda establecer un umbral mínimo de obligaciones para todas las empresas, independientemente de su tamaño, con el fin de garantizar la calidad de los datos y los derechos individuales. Habida cuenta de que la calidad de los datos puede resultar onerosa y de que no todas las partes interesadas pueden acceder a las tecnologías necesarias, estos criterios de umbrales deben ser realistas para todas las empresas, en particular las pymes, ya que pueden tener dificultades para cumplir dichos criterios debido a sus limitados recursos, y deberían recibir apoyo de modo que no se les impongan costes excesivos ([12]).

([8]) Reglamento sobre la libre circulación de datos: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/Es/TXT/?uri=CELEX:32018R1807
([9]) La Segunda Directiva de Servicios de Pago: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/Es/TXT/?uri=CELEX%3A32015L2366.
([10]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020DC0066, p. 20.
([11]) DO C 62 de 15.2.2019, p. 238.
([12]) Véase la nota 11 a pie de página.

3.2.8 Las plataformas basadas en datos son las empresas más apreciadas, debido a su importancia estratégica en los mercados digitales y a su control oligopolístico de conjuntos de datos específicos. No obstante, la disponibilidad limitada de los datos para las empresas de la UE restringe la medida en que estas pueden utilizarlos para impulsar la innovación. El fenómeno consistente en que el ganador se quede con todo que caracteriza a los mercados digitales implica que un reducido número de grandes empresas están ubicadas en el punto de confluencia de flujos de datos en línea que les proporcionan información a la que no tienen acceso otros proveedores. Incluso donde los activos de datos están distribuidos de manera más amplia, en raras ocasiones están disponibles más allá de los límites del sector, con la consecuente reducción de las oportunidades de innovación intersectorial para la industria y otras entidades. Puesto que ninguna plataforma tiene la obligación de crear un repositorio de datos, los usuarios finales no pueden combinar ni agregar los datos que generan en todos los sectores. El CESE insta a la Comisión a que otorgue prioridad a buscar la forma de mejorar el control que ejercen sobre sus datos los usuarios empresariales y las personas que utilizan las plataformas sistémicas (grandes empresas tecnológicas). El CESE sugiere, asimismo, crear una plataforma respaldada por la UE que centralice y acumule todos los datos públicos de la UE disponibles en el mercado de las empresas que soliciten el servicio.

3.3 *Gobernanza de los espacios de datos*

3.3.1 El CESE propone los siguientes criterios para regular los espacios de datos sectoriales. En primer lugar, la intervención en forma de acceso a los datos debe aspirar a resolver los fallos de mercado que derivan en precios de consumo más altos, menos opciones para el consumidor y menos innovación. En segundo lugar, el acceso a los datos debe fomentar el desarrollo de la innovación centrada en el consumidor. En tercer lugar, los agentes que se encargan del tratamiento de los datos personales deben atenerse a estrictas normas relativas a la seguridad y protección de los datos. En cuarto lugar, debería brindarse a los particulares soluciones técnicas para controlar y gestionar los flujos de información personal. En quinto lugar, se les debería ofrecer la posibilidad de oponerse al intercambio de sus datos personales y de acceder a mecanismos de reparación cuando se contravengan los principios (el CESE respalda el principio de «control humano»).

3.3.2 No todos los datos tienen que ser de libre acceso ni públicos. Deben aplicarse diferentes normas a los datos intercambiados entre empresas, la empresa y el consumidor, la empresa y la administración pública o el usuario y la empresa. Los datos inferidos precisan de protección, y su transferencia y el acceso a ellos no deben ser obligatorios.

3.3.3 El intercambio de datos entre los espacios de datos combinará distintos conjuntos de datos (personales y no personales), como en los espacios sanitario y financiero. La recopilación y el uso de datos sensibles y personales para fines de vigilancia o localización deben requerir el consentimiento del interesado. Las garantías deberán velar por que la combinación de puntos de datos personales (por ejemplo, información financiera y sanitaria) no entrañe consecuencias de bloqueo, abuso o discriminación, por ejemplo, en el caso del acceso de las personas al empleo.

3.3.4 Las partes interesadas (empresas y particulares) no tienen acceso ni conocimiento de los mecanismos de identificación, autenticación y autorización que permiten las transferencias de datos con fines de protección de la privacidad, especialmente en el ámbito de la asistencia sanitaria, lo que dificulta el intercambio de datos. El CESE recomienda el uso y la aplicación de un repositorio de datos sanitarios común similar al formato electrónico único europeo (FEUE).

3.3.5 Deben existir condiciones para el acceso de terceros a los datos para fines de investigación y desarrollo. Por ejemplo, si los investigadores sanitarios y los departamentos municipales usan datos gratuitos, estos deben regularse de conformidad con el RGPD.

3.3.6 El CESE hace hincapié en que no todas las empresas están digitalizadas (por ejemplo, en los sectores tradicionales y muchas de las pymes europeas) ni consiguen sacar provecho de los datos, lo cual afecta a la igualdad de condiciones en el mercado único. El intercambio voluntario de datos es un buen instrumento, para garantizar la igualdad de acceso a los datos, pero no es suficiente. La Comisión debería abordar este desequilibrio entre las empresas digitalizadas y las no digitalizadas, así como entre las grandes y las pequeñas. La Estrategia de la UE respecto a las pymes, así como la Estrategia Industrial, son un buen punto de partida.

3.3.7 El CESE destaca que, a pesar de los progresos de la UE hacia la convergencia, su mercado único digital todavía dista de ser homogéneo: sus normas siguen fragmentadas. Por ello, a las empresas les resulta complicado e ineficaz escalar y competir contra sus homólogos estadounidenses y chinos, que se rigen por un marco normativo realmente único y compran a sus rivales de la UE, como se observa en los casos de Skype y Booking.com. Los fundadores de las empresas emergentes de la UE, con el tiempo, se trasladan a Estados Unidos o a mercados más favorables para las empresas a fin de beneficiarse de mercados únicos más grandes y de capitales de riesgo superiores. Para que una infraestructura común destinada a los espacios de datos sea eficiente, debería reflejar también los rasgos multilingües del mercado único ([13]).

([13]) DO C 75 de 10.3.2017, p. 119.

3.4 *Financiación*

3.4.1 La Estrategia prevé una financiación de entre 4 000 y 6 000 millones de euros y se espera que en ella participen tanto los Estados miembros de la Unión Europea como el sector industrial. La Comisión debería aclarar cómo aspira a movilizar la financiación y a establecer unos criterios claros para garantizar y evaluar una distribución equitativa.

3.4.2 Para garantizar una inversión privada suficiente y la continuidad de los servicios existentes prestados a muchas empresas de la UE, el CESE considera indispensable preservar la participación de los proveedores extranjeros en el proyecto (de conformidad con la legislación de la UE). También resulta fundamental contar con financiación pública, como la que se concede en el marco de Horizonte Europa y Europa Digital. No obstante, el presupuesto de la UE estará sujeto a una prioridad presupuestaria orientada a la recuperación y se ha reducido respecto a la primera propuesta que presentó la Comisión en el mes de mayo. Cabe destacar que si bien la asignación global de fondos a las capacidades digitales estratégicas fundamentales de Europa ha aumentado respecto al anterior marco financiero plurianual, el presupuesto del programa Europa Digital se ha visto reducido de 8 200 millones EUR a 6 760 millones EUR.

3.5 *Subsanar el déficit de competencias*

3.5.1 La crisis económica puede entrañar modificaciones en la jerarquía de los puestos de trabajo que se consideran útiles para la comunidad, pero probablemente no reducirá la necesidad de competencias técnicas. La automatización puede derivar en nuevas definiciones de puestos de trabajo y tareas (que necesitarán competencias no técnicas), y no dará lugar al desempleo masivo, sino más bien a una redistribución masiva de las actividades profesionales ([14]).

3.5.2 Para los puestos de trabajo que implican grandes datos, estas parecen ser las competencias más demandadas ([15]): conocimientos analíticos, visualización de datos, dominio del sector empresarial y de las herramientas de los macrodatos, programación, resolución de problemas, lenguaje de consulta estructurado (SQL, por sus siglas en inglés), minería de datos, conocimiento de las tecnologías, nubes públicas y nubes híbridas, y experiencia práctica. Algunas de ellas se pueden enseñar en las escuelas, pero otras se han de adquirir y desarrollar con el tiempo, adoptando un planteamiento a lo largo de la vida y mediante un aprendizaje permanente, no formal e informal ([16]).

3.5.3 Para aprovechar esta oportunidad, ya que la enseñanza sigue siendo una competencia nacional, el CESE insta a la Comisión a alentar a los Estados miembros a que promulguen políticas más sólidas que mejoren la alfabetización digital, subsanen el déficit de competencias en materia de datos y su concentración para reducir las desigualdades en toda la UE y reduzcan la pérdida de conocimientos técnicos.

3.5.4 La UE debe actualizar en profundidad los programas de formación y enseñanza. Muy a menudo, las asignaturas de CTIM ([17]) no están suficientemente integradas en los programas de enseñanza en todos los niveles educativos. Esto afecta especialmente a las mujeres, un hecho que la Comisión no pone de relieve pese a las recomendaciones de su presidenta en relación con la igualdad de género ([18]). A este respecto, el CESE considera que el Marco Común de Competencia Digital para los ciudadanos ([19]) es un instrumento muy útil que convendría promover y aplicar de forma más generalizada. Instamos a la Comisión a que aliente a los Estados miembros a que pongan en marcha y aceleren iniciativas dentro de este marco.

3.5.5 El CESE aconseja a la Comisión que refuerce el papel de las organizaciones de consumidores, necesarias para ofrecer formación, enseñanza y asesoramiento independiente a los usuarios sobre las herramientas que pueden utilizar las personas (por ejemplo, para obtener información sobre el uso y el intercambio de datos, quién tiene sus datos, cómo recurrir y presentar una reclamación). Para potenciar la alfabetización digital, iniciativas como el curso en línea «Elementos de IA» creado en Finlandia (actualmente accesible para todos de forma gratuita en todas las lenguas de la UE) se podrían ampliar a diversos módulos de enseñanza.

Bruselas, 18 de septiembre de 2020.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

([14]) Por cada empleo que se pierda en el futuro a causa de la digitalización, se podrían crear 3,7 nuevos puestos de trabajo. Véase https://www.agoria.be/en/Agoria-Without-a-suitable-policy-there-will-be-584-000-unfilled-vacancies-in-2030. https://newsroom.ibm.com/2019-10-30-MIT-IBM-Watson-AI-Lab-Releases-Groundbreaking-Research-on-AI-and-the-Future-of-Work; véanse los Dictámenes del CESE TEN/705 (véase la página 77 del presente Diario Oficial) DO C 13 de 15.1.2016, p. 161.

([15]) Utkarsh Singh, *Top 10 In-Demand Big Data Skills To Land «Big» Data Jobs in 2020* (Las diez cualificaciones en macrodatos más solicitadas para conseguir «grandes» empleos en 2020) (blog upGrad, 24 de diciembre de 2019), https://www.upgrad.com/blog/big-data-skills/.

([16]) Véase la nota 2 a pie de página.

([17]) Ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas.

([18]) Dictamen del CESE TEN/705, véase la página 77 del presente Diario Oficial.

([19]) EU Science Hub, *DigComp: Marco Europeo de Competencia Digital para los Ciudadanos*), https://ec.europa.eu/jrc/en/digcomp.

Dictame del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se otorgan poderes a Francia para negociar un acuerdo por el que se complete su Tratado bilateral con el Reino Unido relativo a la construcción y la explotación por concesionarios privados de una conexión fija a través del canal de la Mancha»

[COM(2020) 622 final - 2020/0160 (COD)]

(2020/C 429/39)

Consulta	Parlamento Europeo, 14.9.2020
	Consejo, 27.7.2020
Fundamento jurídico	Artículo 2, apartado 1, y artículo 91, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobación en el pleno	16.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación	unanimidad
(a favor/en contra/abstenciones)	

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 554.º pleno celebrado los días 16, 17 y 18 de septiembre de 2020 (sesión del 16 de septiembre), decidió por unanimidad emitir un dictamen favorable sobre la propuesta.

Bruselas, 16 de septiembre de 2020.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica la Directiva (UE) 2016/798 en lo que respecta a la aplicación de las normas de seguridad e interoperabilidad ferroviarias en la conexión fija a través del canal de la Mancha»

[COM(2020) 623 final - 2020/0161 (COD)]

(2020/C 429/40)

Consulta	Parlamento Europeo, 14.9.2020
	Consejo, 4.8.2020
Fundamento jurídico	Artículo 91, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobación en el pleno	16.9.2020
Pleno n.º	554
Resultado de la votación	unanimidad
(a favor/en contra/abstenciones)	

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 554.º pleno celebrado los días 16, 17 y 18 de septiembre de 2020 (sesión del 16 de septiembre), decidió por unanimidad emitir un dictamen favorable sobre la propuesta.

Bruselas, 16 de septiembre de 2020.

Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

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

Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea
L-2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES