

Diario Oficial de la Unión Europea

C 194



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

65.º año

12 de mayo de 2022

Sumario

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

566.º pleno del Comité Económico y Social Europeo — Interactio, 19.1.2022-20.1.2022

2022/C 194/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Desarrollar la inteligencia artificial en las microempresas y las pequeñas y medianas empresas europeas (Dictamen de iniciativa)	1
2022/C 194/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Estrategia para la próxima generación de pymes: favorecer una aplicación eficaz y rápida» (Dictamen de iniciativa)	7
2022/C 194/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «EURES — Por una mejor integración de los mercados de trabajo» (Dictamen de iniciativa)	14
2022/C 194/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «Hacia un nuevo modelo asistencial para las personas mayores: aprender de la COVID-19» (Dictamen de iniciativa)	19
2022/C 194/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El Estado de Derecho y el fondo de recuperación» (Dictamen de iniciativa)	27
2022/C 194/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «¿Cómo contribuirán los ecosistemas industriales determinados a la autonomía estratégica de la UE y al bienestar de su ciudadanía?» (dictamen exploratorio)	34
2022/C 194/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Instrumentos financieros innovadores en el marco del desarrollo de empresas con impacto social» (Dictamen exploratorio)	39
2022/C 194/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Los beneficios que representan las regiones ultraperiféricas (RUP) para la UE» (Dictamen exploratorio)	44

ES

2022/C 194/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El diálogo social como instrumento beneficioso para la salud y la seguridad en el trabajo» (Dictamen exploratorio a petición de la Presidencia francesa)	50
2022/C 194/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Seguridad alimentaria y sistemas alimentarios sostenibles» (Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia francesa)	72

III Actos preparatorios

Comité Económico y Social Europeo

566.º pleno del Comité Económico y Social Europeo — Interactivo, 19.1.2022-20.1.2022

2022/C 194/11	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) 2019/631 en lo que respecta al fortalecimiento de las normas de comportamiento en materia de emisiones de CO ₂ de los turismos nuevos y de los vehículos comerciales ligeros nuevos» [COM(2021)556 final — 2021/0197(COD)] .	81
2022/C 194/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el programa de política «Itinerario hacia la Década Digital» para 2030 [COM(2021) 574 final — 2021/0293 (COD)]	87
2022/C 194/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de una Directiva del Consejo por la que se reestructura el marco de la Unión para la imposición de los productos energéticos y de la electricidad [COM(2021) 563 final — 2021/0213 (CNS)]	92
2022/C 194/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro [COM(2021) 742 final]	97
2022/C 194/15	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 — NAIADES III: Impulsar el transporte por vías navegables interiores europeo preparado para el futuro [COM(2021) 324 final]	102
2022/C 194/16	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) 2020/1429 en lo que respecta a la duración del período de referencia para la aplicación de medidas temporales relativas al cobro de los cánones por la utilización de infraestructuras ferroviarias [COM(2021) 832 final-2021/0437(COD)]	107

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

**566.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO — INTERACTIO,
19.1.2022-20.1.2022****Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Desarrollar la inteligencia artificial en las
microempresas y las pequeñas y medianas empresas europeas****(Dictamen de iniciativa)**

(2022/C 194/01)

Ponente: **Marie-Françoise GONDARD-ARGENTI**

Decisión del Pleno	25.3.2021
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	13.12.2021
Aprobado en el pleno	19.1.2022
Pleno n.º	566
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	238/0/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) recuerda que las microempresas y las pequeñas y medianas empresas adoptarán la inteligencia artificial (IA) en función de su fiabilidad, inclusividad y sostenibilidad, y siempre que forme parte de un sistema económico y social respetuoso con el medio ambiente que contribuya al desarrollo empresarial, la empleabilidad y una mejor calidad de vida y salud para toda la ciudadanía y las trabajadoras y trabajadores europeos. El respeto de los derechos fundamentales y sociales y el refuerzo de los requisitos de transparencia impulsarán la confianza y la aceptación de la IA por parte de toda la ciudadanía y el conjunto de las microempresas y pymes.

1.2. El CESE recuerda que los trabajadores autónomos, las microempresas y las pequeñas y medianas empresas de todos los sectores constituyen el 99 % de las empresas de la UE, representan dos terceras partes de los puestos de trabajo del sector privado y suman más de la mitad del valor añadido generado por las empresas de la Unión. Pese a estar expuestas a una competencia profundamente transformada por la digitalización de la economía, tienen que seguir desempeñando un papel clave en la transición digital y ecológica de la UE a fin de hacer frente a los retos que se plantean. Por lo tanto, deben gozar de un acceso equitativo a la IA, pues de lo contrario Europa se verá privada de sus recursos económicos, sociales y humanos más valiosos.

1.3. En su Dictamen sobre la revisión del plan coordinado ⁽¹⁾, el CESE ha subrayado que la adopción generalizada de la IA por parte de las microempresas y las pymes es clave para la recuperación industrial de Europa. Pese a su agilidad, las microempresas y las pequeñas y medianas empresas que desean transformarse digitalmente deben afrontar importantes retos internos y externos: costes, falta de infraestructura de banda ancha en determinados territorios, acceso a la financiación, recursos humanos, información, formación, etc.

1.4. El CESE pide que se dote a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas de herramientas sencillas y financiación accesible para ayudarlas a integrar esta costosa tecnología, que, no obstante, resulta indispensable para mantener, o incluso reforzar, su competitividad. Deberá darse prioridad tanto al acceso a datos de calidad y en cantidad suficiente como a la experimentación a escala real.

1.5. El CESE considera que orientar eficazmente a las microempresas y las pymes en lo que respecta a la adopción de la IA requiere una firme voluntad política a todos los niveles, una colaboración estrecha con todos los agentes de la sociedad civil organizada y un diálogo social de calidad en los Estados miembros.

1.6. La multiplicidad de microempresas y pymes en los diferentes sectores exige un apoyo adecuado y específico en materia de IA, así como una legislación inteligente e inclusiva, elementos fundamentales para garantizar la seguridad jurídica y la confianza.

1.7. El CESE recomienda que se distribuya rápidamente entre todas las partes interesadas —y, con carácter prioritario, entre los empresarios— el informativo «conjunto de herramientas» incluido en el estudio publicado por el CESE sobre este tema ⁽²⁾, en el que se describen las diferentes etapas de la incorporación de la inteligencia artificial por parte de las microempresas y las pymes. Estos recursos pueden contribuir a disipar los temores que genera esta tecnología y transformar el modo en que se percibe.

2. Observaciones generales

2.1. En el estudio *Boosting the use of artificial intelligence in Europe's micro, small and medium-sized enterprises*, publicado por el CESE, se analizan cinco sectores (agricultura, construcción, sanidad, servicios jurídicos y contabilidad) en cinco Estados miembros: Francia, Irlanda, Italia, Rumanía y Suecia. Las recomendaciones que se formulan en su «conjunto de herramientas» están a disposición de los responsables políticos y de las microempresas y pymes.

2.2. El informe *Pymes 2021*, publicado en julio por la Comisión Europea ⁽³⁾, ilustra acertadamente la realidad de la adopción de las tecnologías digitales por parte de las microempresas y las pymes en los veintisiete países de la Unión, basándose en dos encuestas: una realizada en la primera fase de la pandemia y otra en el último trimestre de 2020.

2.3. Los veinticinco millones de microempresas y pymes europeas, pilares de la economía de la UE que suponen unos 100 millones de puestos de trabajo y casi el 57 % del PIB europeo, desempeñan un papel clave en la creación de valor en todos los sectores (desde los artesanos tradicionales autónomos hasta las 2,8 empresas de la economía social o las empresas emergentes de alta tecnología) y piden un apoyo específicamente adaptado a ellas y una legislación inteligente e inclusiva que proporcione seguridad jurídica, confianza y calidad de vida a los trabajadores.

2.4. El CESE espera que las medidas adoptadas por la Comisión y los Estados miembros sigan aplicándose de manera concreta sobre el terreno. El conjunto de herramientas mencionado anteriormente debería animar a las autoridades públicas a poner a prueba iniciativas adaptadas, en colaboración con la sociedad civil y las empresas interesadas.

2.5. La IA —garantía de la transformación de las industrias— sigue siendo a menudo inaccesible para las microempresas y las pymes, que a pesar de su agilidad afrontan dificultades tanto internas (recursos humanos, costes, acceso a datos de calidad, etc.) como externas (acceso a infraestructuras de banda ancha, financiación, información, formación, etc.).

2.6. La adopción generalizada de la IA por parte de las microempresas y las pymes es clave para la recuperación de la industria en Europa ⁽⁴⁾, y los elementos más vulnerables (autónomos, microempresas, estructuras familiares o alejadas de los centros urbanos y empresas de la economía social) deben recibir una atención especial para evitar cualquier tipo de discriminación, cuyas repercusiones económicas y sociales serían catastróficas para el conjunto de la Unión Europea.

⁽¹⁾ DO C 517 de 22.12.2021, p. 56.

⁽²⁾ Licitación del CESE n.º CESE/FSA/02/2020; autor: Space Tec Partners.

⁽³⁾ Informe anual 2020/2021 sobre las pymes europeas, Comisión Europea, julio de 2021.

⁽⁴⁾ Dictamen sobre la revisión del plan coordinado sobre la inteligencia artificial de la Comisión (DO C 517 de 22.12.2021, p. 56).

2.7. Generar un clima de confianza es la prioridad absoluta para integrar las microempresas y las pymes en la estrategia de excelencia y liderazgo a la que aspira la UE. Para ello, es necesario movilizar a todos los agentes institucionales, desde la Comisión hasta los gobiernos nacionales y las estructuras regionales y locales, con el fin de proporcionar herramientas y ayudas específicas en función del tamaño de cada empresa y asegurar apoyo y garantías para la inversión. Resulta fundamental reducir la brecha digital e integrar las redes para reducir las desigualdades entre las microempresas y pymes y las grandes empresas en materia de IA.

2.8. La confianza requiere una voluntad política firme a todos los niveles de colaborar estrechamente con la sociedad civil organizada, los interlocutores sociales, las asociaciones, las cámaras de comercio, las organizaciones profesionales, las agrupaciones, etc., agentes todos ellos que son conocidos y reconocidos sobre el terreno tanto por los empresarios como por los trabajadores de las microempresas y las pymes y se encuentran en una posición idónea para informar a ambos colectivos acerca de los riesgos y los retos en función del sector de actividad. Poseen todas las competencias para inspirar la toma de decisiones políticas en todos los niveles, al objeto de que estas respondan a las necesidades de las microempresas y las pymes en materia de IA. El CESE considera que a los Estados miembros les conviene promover un diálogo social y una negociación colectiva de calidad para aprovechar al máximo los efectos de las políticas dirigidas a las microempresas y las pymes.

2.9. La importancia de encauzar eficazmente los programas europeos, como Europa Digital y Horizonte Europa, hacia las microempresas y las pymes ⁽⁵⁾ es determinante. Todas las herramientas deben movilizarse de forma que resulten fáciles de usar.

2.10. La complejidad creciente de los algoritmos compromete la calidad y la protección de los datos, así como la seguridad y la transparencia, y plantea numerosas preocupaciones de tipo ético (discriminación, aumento de las desigualdades sociales, cuestionamiento de la autonomía de las decisiones humanas, etc.). Estos retos, que exigen la máxima vigilancia a todo el mundo, incluidas las microempresas y las pymes, no deberían retrasar la adopción de la IA por parte de estas.

2.11. Muchas de las recomendaciones del CESE están respaldadas por los resultados del estudio citado con anterioridad:

- la adopción de la IA por parte de las microempresas y las pymes depende ante todo de que el personal directivo y los trabajadores tengan un buen dominio de estas, también en relación con los riesgos, antes de la implantación de estas tecnologías;
- únicamente una financiación adecuada permitirá compensar la desventaja de tamaño y de madurez que lastra *de facto* el auge de la IA en las microempresas y las pymes. A este respecto, el CESE valora positivamente la dotación de 1 980 millones de euros anunciada por la CE en el marco del programa Europa Digital ⁽⁶⁾. Los centros de innovación ofrecen el mejor acceso a las competencias digitales más recientes y a la formación de las personas interesadas;
- las microempresas y las pymes necesitan bases de datos externas de calidad. El CESE ya ha subrayado la importancia de garantizar el acceso universal a los megadatos del sector público y de que se desarrollen interfaces de programación (API) sólidas e incluso plataformas europeas para el uso compartido y seguro de los datos, como Gaia-X ⁽⁷⁾. Asimismo, el Comité ha propuesto un enfoque mutualizado para la gestión y el intercambio de datos y ha subrayado la importancia de desarrollar datos altruistas ⁽⁸⁾;
- en lo que respecta al suministro de tecnologías de IA, al acceso a los datos, a la normalización y al acceso a la financiación, las microempresas y las pymes necesitan normas claras y homogéneas en el mercado europeo, que son la condición de una competencia sana que, a su vez, genera crecimiento y empleo. Además, deben participar en la fase más temprana posible en los procesos de elaboración de normas y reglamentaciones en el nivel europeo. Unas soluciones claras y transparentes a las cuestiones relacionadas con la ética y la responsabilidad permitirán obtener la confianza de la ciudadanía y los consumidores e inducirán a las microempresas y las pymes a adoptar la IA.

2.12. El CESE suscribe las recomendaciones del estudio antes mencionado, y subraya que requieren una voluntad política especialmente activa y constante:

- promover, a través de la educación y la formación profesional, un dominio general de la IA por parte de la ciudadanía, de modo que todos los sectores de la sociedad civil, incluidas las microempresas y las pymes, no encuentren trabas a la hora de adoptar la IA y se comporten de manera competente y responsable respecto de ella. Resulta indispensable complementar la formación académica por medio de mecanismos prácticos e implantar programas de formación continua adaptados y asequibles para los trabajadores autónomos, el personal directivo de las microempresas y las pymes y sus empleados ⁽⁹⁾. En el caso del personal directivo, es preciso facilitar su acceso a conocimientos externos a través de asociaciones entre empresas, una IA al alcance de todos y una oferta de IA como servicio;

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE (DO C 429 de 11.12.2020, p. 210).

⁽⁶⁾ Anuncio efectuado el 10 de noviembre de 2021 por el comisario Thierry Breton.

⁽⁷⁾ Véase DO C 240 de 16.7.2019, p. 51.

⁽⁸⁾ Tal y como se define en el considerando 36 de la propuesta de la Comisión para una Ley de Gobernanza de Datos, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0767>.

⁽⁹⁾ Véase el Dictamen del CESE (DO C 429 de 11.12.2020, p. 1).

- fomentar que las microempresas y las pymes puedan acceder fácilmente a financiación tanto pública como privada y activar las sinergias de financiación europea destinada a estas;
- garantizar la infraestructura y las conexiones necesarias en todas las zonas, incluidas las rurales, para evitar la brecha digital y hacer posible el acceso a datos pertinentes e interoperables, de los que la agricultura, en particular, hace un uso importante;
- garantizar una coordinación adecuada entre todos los agentes y todos los niveles;
- promover la concienciación general sobre los retos de la ciberseguridad ⁽¹⁰⁾, así como sobre los daños económicos y sociales causados por los datos sesgados y otros posibles riesgos emergentes. Tener en cuenta la diversidad humana en el diseño de las herramientas de IA es un medio esencial para mejorar la calidad de los datos;
- dar una gran difusión a las prácticas recomendadas y a historias de éxito sobre el terreno, así como facilitar el intercambio de experiencias a fin de activar el impulso necesario para la adopción generalizada de la IA por parte de las microempresas y las pymes.

2.13. El CESE desea llamar la atención de las instituciones europeas sobre una serie de principios de actuación en materia de IA:

- empezar a pequeña escala, para inspirar políticas adecuadas y proporcionadas, con el objetivo de adaptarlas más tarde a las grandes empresas;
- reforzar la seguridad jurídica y promover una buena comprensión de las normas para facilitar su adopción por parte de las empresas y apoyar sus inversiones susceptibles de fomentar la innovación y el desarrollo de la IA;
- facilitar la comprensión general de la IA mediante una coordinación más eficaz y un aumento de las sinergias entre los instrumentos y las iniciativas políticas, gracias a una plataforma específica para las microempresas y pymes;
- fomentar con antelación la experimentación a escala real mediante, entre otras cosas, protocolos de participación operativos. El CESE recuerda la importancia de disponer «de instalaciones de ensayo y espacios regulatorios aislados que permitan la experimentación y puesta a prueba de nuevas ideas» ⁽¹¹⁾, así como la necesidad de evaluar estos dispositivos para adaptarlos de la mejor manera posible ⁽¹²⁾. Los centros de innovación digital, la red Enterprise Europe Network (EEN) y las plataformas a la carta deben trabajar en estrecha coordinación para respaldar las iniciativas de implantación de las pymes;
- fomentar un enfoque paneuropeo que finalice el mercado único europeo y adapte las políticas a las necesidades de los Estados miembros, desde el desarrollo de la IA hasta la adopción de esta;
- permitir un acceso de tipo «datos abiertos» respetando la protección y la propiedad de los datos, así como el aumento de los flujos de estos para alimentar los sistemas basados en la IA;
- garantizar un mercado único europeo transparente destinado a reducir los riesgos y aumentar la transferibilidad de las soluciones de IA a las microempresas y las pymes. La interoperabilidad de las infraestructuras digitales básicas es un requisito esencial.

3. Observaciones específicas ⁽¹³⁾

3.1. Agricultura

3.1.1. El sector agrícola, en el que proliferan las microempresas y pymes familiares (que constituían el 96 % de las explotaciones agrícolas en 2016), ha de hacer frente a varios retos: la demografía, el clima, el atractivo y la competitividad.

3.1.2. A la vista de las ventajas demostradas de la IA y la robótica para este sector, es conveniente prestar apoyo continuo a los agricultores y a su personal asalariado para acompañar estos cambios, desarrollar formaciones al respecto e impulsar una pedagogía adecuada en lo que respecta al uso compartido y la agregación de datos ⁽¹⁴⁾, al tiempo que se exploran nuevas formas de compartir costes como, por ejemplo, soluciones cooperativas.

⁽¹⁰⁾ Véanse los puntos 4.7 y 4.8 del Dictamen del CESE (DO C 429 de 11.12.2020, p. 1).

⁽¹¹⁾ Véase DO C 240 de 16.7.2019, p. 51.

⁽¹²⁾ DO C 240 de 16.7.2019, p. 51.

⁽¹³⁾ Estas observaciones específicas se centran en los distintos sectores analizados en el estudio publicado por el CESE citado anteriormente.

⁽¹⁴⁾ Los agricultores, a pesar de ser grandes usuarios de datos obtenidos por satélite y de automatización, parecen reacios a compartir sus datos, según el informe «Intelligence artificielle — État de l'art et perspectives pour la France» (Inteligencia artificial — Situación y perspectivas para Francia) de 2021.

3.2. Construcción

3.2.1. Este sector muy intensivo en mano de obra podría beneficiarse en mayor medida de la digitalización: solo el 36 % de sus empresas han adoptado al menos una tecnología de IA, frente al 42 % en el conjunto de sectores.

3.2.2. El modelado de información para la edificación (o BIM, del inglés «building information modeling»), cada vez más importante para el sector y utilizado por el 29 % de las empresas en 2016, requiere una inversión extraordinaria en formación y la garantía de un acceso abierto y no discriminatorio al software de planificación electrónica a través de interfaces abiertas y estandarizadas («open BIM») para no poner en peligro el acceso al mercado por parte de las microempresas y las pymes.

3.2.3. Las características de este sector y su potencial podrían convertirlo en el escaparate de una Europa verde y digitalizada si se garantizaran los requisitos necesarios para asegurar el acceso al mercado desde el punto de vista de la tecnología y la legislación sobre contratación pública.

3.3. Salud

3.3.1. En el ámbito de la salud aún más que en otros, la innovación debe cumplir requisitos éticos y de seguridad, desde el diseño hasta la utilización. El desarrollo de un sector de la IA en el campo de la sanidad necesita la posibilidad de acceder a datos suficientes y de calidad. Experimentos territoriales de tipo «entorno de pruebas» serían muy beneficiosos para ayudar a las microempresas y las pymes en este ámbito.

3.3.2. Especialmente activas en el ámbito de los equipos médicos (95 % de las 32 000 empresas del sector) y los servicios, las microempresas y las pymes están a la vanguardia de la innovación y la productividad (el 47 % de las empresas ya han adoptado una tecnología de IA).

3.3.3. Sin embargo, deben hacer frente al elevado coste de la I+D y a los largos ciclos de innovación, a los complejos procedimientos de autorización para la comercialización y al marco restrictivo que impone el RGPD.

3.3.4. La creación de un espacio europeo de datos sanitarios fiables, así como la contratación de personal «híbrido» que domine al mismo tiempo su profesión y las técnicas digitales, favorecería que también en las microempresas y las pymes surjan soluciones innovadoras que supongan una fuente de ahorro para unos sistemas sanitarios más sostenibles y resilientes ⁽¹⁵⁾.

3.4. Profesiones liberales ⁽¹⁶⁾

3.4.1. Dado el carácter tan sensible de los datos que manejan los profesionales liberales, los retos asociados al respeto de la privacidad, la confidencialidad, la transparencia y la no discriminación son especialmente marcados en este sector.

3.4.2. La utilización de la IA para automatizar las tareas más tediosas debería permitir a los profesionales liberales volver a centrarse en su actividad esencial para atender aún mejor las necesidades de sus clientes o pacientes.

3.4.3. Como se destaca en el Dictamen del CESE «Profesiones liberales 4.0» ⁽¹⁷⁾, la IA plantea interrogantes en torno a la relación de confianza especial entre el profesional liberal y su cliente, así como a las nociones de independencia y responsabilidad profesional. Esto implica, en especial, una revisión de las normas deontológicas para incorporar a ellas los aspectos técnicos y éticos relacionados con la IA, así como la fijación de nuevas exigencias en cuanto a la formación y competencias correspondientes (seguridad y calidad de los datos, protección de los datos personales, ciberseguridad, etc.).

3.5. Asesoramiento jurídico

3.5.1. A pesar de un crecimiento sostenido e independiente de los ciclos económicos (2,6 % anual entre 2014 y 2018), los avances en este sector se han ralentizado por los problemas de transparencia y de sesgo que han afectado a la IA desde sus inicios, en un ámbito donde la confianza se basa en el contacto directo con las personas.

3.6. Contabilidad y control de la gestión

3.6.1. Este sector, en el que operaban 640 000 empresas en 2018 en Europa, está dominado por las microempresas y las pymes. Dado que la mitad de las tareas contables es susceptible de automatizarse, la IA representa una oportunidad en términos de valor añadido y permitiría reorientar la acción de los profesionales hacia el asesoramiento a los usuarios.

⁽¹⁵⁾ Véase, en particular, el Dictamen del CESE en DO C 341 de 24.8.2021, p. 76, y el Dictamen sobre «IA — Plan coordinado» en DO C 517 de 22.12.2021, p. 56, así como el Informe de prospectiva estratégica de 2021 de la Comisión Europea.

⁽¹⁶⁾ Definidas de la siguiente forma por el TJUE: las profesiones liberales incluyen «actividades, entre otras, que tienen un marcado carácter intelectual, que requieren una calificación de nivel alto y que están sometidas habitualmente a una reglamentación profesional precisa y estricta» (Sentencia C 267/99, I-7467, 2001).

⁽¹⁷⁾ DO C 286 de 16.7.2021, p. 8.

3.6.2. En ambos sectores, y en particular para prevenir los riesgos de la piratería de datos en este último, es muy deseable que se creen perfiles híbridos que combinen el Derecho o la contabilidad y la informática.

Bruselas, 19 de enero de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Estrategia para la próxima generación de pymes: favorecer una aplicación eficaz y rápida»

(Dictamen de iniciativa)

(2022/C 194/02)

Ponente: **Milena ANGELOVA**

Coponente: **Panagiotis GKOFAS**

Decisión del Pleno	25.3.2021
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	13.12.2021
Aprobado en el pleno	19.1.2022
Pleno n.º	566
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	235/1/7

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Las pymes son la espina dorsal de la economía de la UE: por ello, la recuperación económica depende en gran medida del éxito con el que se adapten y desarrollen su actividad en la nueva realidad posterior a la pandemia, marcada por los profundos cambios que imponen las transiciones digital y verde. Para poder no solo sobrevivir, sino también prosperar, crecer y expandirse con éxito impulsando la economía de la UE y creando empleo de calidad y bienestar para la ciudadanía, las pymes necesitan que la Unión y los Estados miembros realicen esfuerzos adicionales para dotarlas de un entorno empresarial favorable y de medidas adecuadas de financiación y apoyo.

1.2. Un marco político y regulador preparado para el futuro debe proporcionar a las pymes seguridad, coherencia, claridad y unas condiciones de competencia equitativas, respetar los principios de mejora de la legislación ⁽¹⁾ y de comprobación de la competitividad cuando se introduzcan nuevas medidas políticas o se revisen las medidas existentes, y mantener al mismo tiempo un elevado nivel de protección medioambiental y social. El CESE pide que se racionalicen los procedimientos administrativos para evitar concentrar los recursos en actividades que dificulten el desarrollo empresarial.

1.3. El CESE reitera su propuesta de crear y desarrollar una red de «defensores de las pymes» en el ámbito de la financiación que supervisen la ejecución de las medidas destinadas a mejorar la liquidez a corto plazo de las pymes. Esta red fomentaría el acceso de las pymes a los fondos; recabaría y analizaría datos cualitativos para saber si los bancos intermediarios utilizan instrumentos financieros para llegar a las pymes más necesitadas de recursos financieros, cómo los utilizan, y por qué no se les concede crédito a estas pymes; y también podría mediar en disputas de mayor alcance entre las pymes y los proveedores de financiación. El CESE propone que la Comisión y los Estados miembros elaboren y apliquen con rapidez un procedimiento de solicitud de una sola hoja para las pymes, a fin de facilitar y acelerar su acceso a los fondos de la UE.

1.4. El CESE considera que propiciar el funcionamiento fluido de los mercados internos e internacionales es una importante medida política a corto plazo, y pide a los Estados miembros que lleven a cabo un esfuerzo especial por brindar oportunidades a las pymes para participar con éxito en licitaciones públicas y que agilicen las inversiones públicas en general para aumentar el volumen de negocios de las empresas, además de aplicar de manera efectiva la Directiva sobre morosidad ⁽²⁾. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de ampliar el Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal hasta junio de 2022, proporcionando así un puente hacia las condiciones posteriores a la COVID-19 basadas en el mercado.

⁽¹⁾ DO C 517 de 22.12.2021, p. 45, punto 3.6.3.

⁽²⁾ DO L 48 de 23.2.2011, p. 1.

1.5. El CESE subraya que el refuerzo de las competencias y las capacidades, incluidas las digitales y las ecológicas, es clave para las pymes. Esta necesidad se aplica tanto a los emprendedores como a los gestores empresariales y los trabajadores. La demanda de nuevas capacidades requiere tanto ajustes en la educación y formación profesionales como un reciclaje y perfeccionamiento profesionales. El diálogo social desempeña un papel importante en el desarrollo de las capacidades, y se deben intercambiar buenas prácticas de educación y formación profesional a través de iniciativas pertinentes de la UE, mediante la cooperación entre las organizaciones de pymes, los interlocutores sociales y los Estados miembros.

1.6. En particular, las microempresas y las pequeñas empresas, las empresas familiares y tradicionales y las empresas de la economía social necesitan apoyo práctico a nivel de base y campañas, herramientas y asesoramiento específicos. Debe hacerse mucho más por garantizar la disponibilidad y accesibilidad de servicios de asesoramiento suficientes y aplicables, también con el apoyo indispensable de las organizaciones de pymes. El CESE acoge con satisfacción la puesta en marcha por la Comisión Europea del Plan de Acción para la Promoción de la Economía Social⁽³⁾.

1.7. Mejorar la creación de redes, la cooperación y las asociaciones con otras empresas y partes interesadas también contribuye a acelerar la capacidad de las pymes para la recuperación, la digitalización y la ecologización, en particular mediante una estrecha participación de las pymes en la preparación de las vías de transición para los ecosistemas industriales. Si bien la pandemia de COVID-19 ha impulsado la adopción de la digitalización entre las pymes situadas a la vanguardia en ese ámbito, también ha profundizado la brecha digital para las que se encontraban rezagadas. También se subraya la necesidad de llevar a cabo un trabajo más profundo con el fin de evaluar las oportunidades y los retos que la transición ecológica supone para las pymes —especialmente las más vulnerables y con menos recursos— y de ayudarlas a afrontar con éxito dicha transición. Este proceso puede ser facilitado y apoyado por las organizaciones representativas de las pymes, y a tal efecto deben diseñarse y ofrecérseles medidas especiales de apoyo y financiación para acciones conjuntas.

1.8. El CESE subraya el papel fundamental de la red de representantes para las pymes, la Red Europea para las Empresas y las organizaciones de pymes a la hora de publicar información sobre todas las medidas de apoyo y difundirla al mayor número posible de pymes y pide que desarrollen sus estructuras y métodos de trabajo a fin de satisfacer mejor las necesidades al respecto. El CESE propone que se refuercen las relaciones entre las organizaciones de pymes —a escala de la UE y nacional— y la red de representantes para las pymes, con vistas a lograr un modelo más interactivo en el que exista un vínculo constante y directo y un contacto sistemático, estrecho e integral con las pymes y sus organizaciones representativas, así como una mejor comprensión y un mayor reconocimiento del papel de la citada red de representantes. Son los representantes para las pymes quienes adaptarán las políticas de la UE y las traducirán en medidas y sistemas de apoyo concretos en sus respectivos Estados miembros y organizarán las medidas prácticas para hacer frente a la situación particular de todas y cada una de las pymes para que ninguna se quede atrás. El CESE espera que pronto se nombre a un representante de la UE para las pymes que lidere realmente este proceso.

2. Background

2.1. El CESE abogó por la elaboración de una «Estrategia de nueva generación de la UE para las pymes» que responda a la nueva situación⁽⁴⁾, ya que la CE puso en marcha la Estrategia de la UE para las Pymes justo antes de la aparición de la pandemia de COVID-19⁽⁵⁾. Por otra parte, al concluir los trabajos relativos al MFP 2021-2027 y los planes nacionales de recuperación y resiliencia en el marco de NextGenerationEU, es importante evaluar si el objetivo de situar las medidas de apoyo a las pymes en el centro de todos estos programas se ha alcanzado realmente. Se trata de una tarea especialmente urgente e importante, ya que muchas de las recomendaciones y propuestas formuladas por las organizaciones representativas de las pymes aún deben integrarse mejor a escala de la UE, nacional y regional para garantizar una aplicación eficaz y rápida.

2.2. Este Dictamen de iniciativa del CESE se centra, sobre la base del Dictamen anterior⁽⁶⁾ y sin repetir sus recomendaciones, en la manera de satisfacer mejor las necesidades de promoción y apoyo de las pymes. Estas necesidades surgen no solo de la nueva realidad posterior a la COVID-19, sino también del hecho de que las pymes de la UE, que desempeñan un papel importante en la recuperación y la resiliencia de la economía y la sociedad a escala de la UE y de los Estados miembros, deben ajustarse a uno de los marcos legislativos más complicados. En el Dictamen se analiza cómo los fondos de la Unión y otras medidas de apoyo políticas ayudan a aprovechar el potencial de las pymes y qué se puede hacer para agilizar la ejecución y garantizar la aplicación rápida y eficaz de la Estrategia para las Pymes, incluidos sus posibles ajustes basados en las experiencias y los acontecimientos recientes.

3. Los retos y oportunidades de las pymes y su diversidad en cuanto a capacidades

3.1. Las pymes se enfrentan a graves desafíos con respecto no solo a la recuperación económica tras la pandemia y la adaptación a las nuevas circunstancias posteriores a la misma, sino también a las transiciones digital y ecológica y al cambio demográfico. La nueva situación también genera oportunidades para las pymes, especialmente si se adoptan medidas de apoyo adecuadas, adaptadas a las diferencias significativas en las características de estas empresas y sus capacidades para recuperarse, digitalizarse y devenir más ecológicas⁽⁷⁾.

⁽³⁾ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=10117&furtherNews=yes#navItem-1>.

⁽⁴⁾ DO C 429 de 11.12.2020, p. 210.

⁽⁵⁾ COM(2020) 103 final.

⁽⁶⁾ DO C 429 de 11.12.2020, p. 210.

⁽⁷⁾ DO C 197 de 8.6.2018, p. 1.

3.2. La pandemia ha cambiado el entorno operativo de las pymes de manera radical, debido a los notables cambios que también ha causado en los mercados mundiales y al aumento de los costes de la energía y el transporte de mercancías, algo que se ha agravado recientemente por el aumento de la inflación y los tipos de interés negativos. Por otra parte, las pymes se han visto afectadas por las caídas en la demanda y en los ingresos de los clientes, que han repercutido negativamente en el flujo de efectivo y la disponibilidad de capital, las perturbaciones en la cadena de suministro (escasez de materias primas y aumento de precios), y los retos que supone tener que considerar al mismo tiempo la capacidad de los empleados, el bienestar social y los desajustes en las capacidades. La escasez de liquidez, los retrasos en los pagos y el aumento de la demanda de financiación son también retos importantes que se han agravado durante la pandemia.

3.3. Las pymes son muy diversas y heterogéneas y su capacidad de recuperación y desarrollo también varía, dependiendo de si producen bienes y servicios para los mercados de consumo o suministran bienes intermedios a empresas más grandes. Por otra parte, la recuperación de las pymes que actúan principalmente a escala nacional o incluso local depende en gran medida del repunte de las condiciones nacionales, mientras que las que comercian en el mercado único se ven afectadas por su funcionamiento fluido, y las que operan a escala internacional tendrán que contar con la recuperación, deslocalización cercana o diversificación de las cadenas de valor internacionales interrumpidas y la rápida aplicación de los acuerdos de libre comercio.

3.4. Lamentablemente, el nivel de digitalización de las pymes de la Unión de los Veintisiete sigue situándose por detrás del de sus homólogas en el Reino Unido, Noruega, los Estados Unidos y Asia. Aunque el período de la pandemia ha contribuido a elevar la sensibilización respecto a la relevancia de la digitalización, también ha profundizado la brecha digital entre las pymes más y menos adelantadas, y persiste el problema de la insuficiencia de conocimientos técnicos especializados y recursos en las pymes para beneficiarse de dicha tendencia, por ejemplo por carencias en cuanto a:

- conocimiento, desarrollo de capacidades y disponibilidad de las tecnologías y herramientas digitales requeridas para la digitalización;
- buena conectividad, herramientas y servicios digitales;
- tiempo y financiación;
- capacidad para combinar una estrategia digital con un modelo empresarial concreto (incluida la incapacidad para integrar las nuevas tecnologías con la tecnología y los procesos empresariales existentes, o para migrar desde los sistemas anteriores o dejar de utilizar tecnologías obsoletas).

3.5. Los resultados de una encuesta a las pymes demuestran la validez de las conclusiones anteriores del CESE⁽⁸⁾, ya que el 72 % de las pymes considera que un mejor acceso a los programas públicos de ayudas les resultaría útil para seguir avanzando en la digitalización, junto con el apoyo para encontrar las capacidades y los conocimientos especializados necesarios y obtener acceso a las redes (para el 61 % y el 62 %), y asistencia para la consecución de fondos (50 %). Todas las pymes se beneficiarían más de las subvenciones y de la financiación pública subvencionada que de los instrumentos financieros.

3.6. Los activos empresariales intangibles, como la imagen o las relaciones a largo plazo con los clientes para atender necesidades crecientes y en permanente transformación, así como el mayor nivel de competencia debido a la sostenibilidad, también son cada vez más importantes para las pymes. La digitalización y la ecologización van de la mano en cuanto que la primera ayuda a las empresas a optimizar el uso de los recursos y a reducir los impactos medioambientales, mientras que los efectos negativos de la digitalización en el clima y el medio ambiente también deben abordarse, fundamentalmente a una escala sistémica más amplia.

3.7. Muchas pymes se enfrentan a la incertidumbre y la falta de conocimiento y comprensión de las políticas climáticas y medioambientales concretas, y en particular de los requisitos de todas las herramientas financieras nuevas. El Pacto Verde y el paquete «Objetivo 55», entre otros, pueden afectar a las pymes a través de requisitos directos o indirectamente a través de un aumento de los costes de los recursos, mientras que la mejora de la eficiencia en el uso de la energía y los materiales y en la logística también puede generar ahorros de costes, y los productos más sostenibles pueden generar beneficios en los mercados en función de las expectativas de los clientes. El aumento de la demanda nacional y mundial, de tecnologías y soluciones medioambientales y climáticas representa una oportunidad para las empresas que ofrecen soluciones a otras empresas o al sector público. También existe una clara tendencia al aumento de las expectativas de sostenibilidad por parte de inversores y financieros.

3.8. Además, el posicionamiento de las pymes en las transiciones digital y ecológica se ve afectado por:

- el tamaño de las pymes, que afecta a la disponibilidad y la accesibilidad de los recursos. Aunque las microempresas, las pequeñas empresas y las empresas medianas son similares en cuanto a la proporción de valor añadido que generan, el número de empresas en cada una de estas categorías difiere considerablemente (93,3 %, 5,7 % y 0,9 % del total, respectivamente, en 2020). El predominio de las microempresas, que cuentan con menos recursos, pone de relieve la naturaleza y la dimensión de los retos planteados;

⁽⁸⁾ DO C 429 de 11.12.2020, p. 210, y dictámenes anteriores.

- las diferencias de posición en el mercado y los sectores en los que operan: por ejemplo, las empresas que desarrollan y ofrecen tecnologías y soluciones para la digitalización y la ecologización se encuentran en una posición diferente a la de las que adoptan y utilizan tales soluciones;
- la antigüedad de las empresas y su intensidad de crecimiento. Las empresas emergentes y en expansión tienen más probabilidades de utilizar tecnologías digitales avanzadas que otras pymes;
- el entorno empresarial general, que debe ser atractivo y favorecer la iniciativa empresarial, la innovación, la inversión y el comercio;
- las diferencias entre los Estados miembros, que en lo que respecta a la transición digital se refieren principalmente a la infraestructura y a las competencias digitales, mientras que las en lo que atañe a la transición ecológica se derivan, por ejemplo, de la intensidad en el uso de recursos naturales de la economía y de las diferentes tradiciones y culturas en la gestión medioambiental;
- la diversidad de los emplazamientos: las condiciones marco para las pymes difieren, por ejemplo, entre las ciudades y las zonas rurales.

3.9. A medida que los emprendedores de la UE envejecen, la CE debe promover y facilitar las transmisiones de empresas, ya que benefician a toda la economía al salvaguardar el empleo y las empresas, y ayudan a las pymes a satisfacer necesidades futuras, ya que pueden dar lugar a una mejor preparación y capacidades superiores para la digitalización, la ecologización y la renovación empresarial. Mediante una transmisión empresarial culminada con éxito, el modelo de negocio puede actualizarse y transformarse para convertirse en digital y sostenible, mientras que las transmisiones empresariales fallidas o no realizadas dan lugar en última instancia a la pérdida de puestos de trabajo y de crecimiento económico. El fomento de la diversidad en el ámbito de la iniciativa empresarial —por ejemplo, para incluir a mujeres y a nacionales de terceros países— puede aportar valor añadido y acelerar el crecimiento de varios sectores en industrias y sectores empresariales estratégicos. Los modelos de la economía social, como las cooperativas propiedad de los trabajadores, también tienen un papel que desempeñar.

4. Principios esenciales para el éxito de la Estrategia de nueva generación para las pymes

4.1. El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que aceleren la aplicación de la Estrategia para las Pymes y la adapten en función de las distintas condiciones, capacidades y necesidades de las pymes, en consonancia con los principios que se exponen a continuación.

4.2. Toda medida que impulse la recuperación y la resiliencia a escala nacional y de la UE debe promover un desarrollo económica, social y medioambientalmente sostenible. Si bien la inversión y la financiación públicas desempeñan un papel esencial, esto no debe eclipsar la importancia de la inversión privada y la necesidad de un entorno empresarial favorable, especialmente en momentos en que también tienen que gestionarse adecuadamente procesos disruptivos. Como norma general, las medidas políticas de la UE deben dar lugar a una economía sostenible después de la pandemia, basada en la innovación, las capacidades y la competencia más que en las ayudas estatales y el proteccionismo.

4.3. Dado que las empresas desempeñan un papel económico y social vital al generar puestos de trabajo y mejorar el bienestar general, las medidas de apoyo que les permitan prosperar deben ocupar un lugar fundamental en las políticas de la UE. Este llamamiento está igualmente justificado por el hecho de que las empresas son actores esenciales en la consecución tanto de la doble transición como del objetivo de una economía competitiva, digital, climáticamente neutra y circular. Los mecanismos del mercado orientan cada vez más esta evolución, respaldados por un diálogo social responsable.

4.4. Teniendo en cuenta que las pymes representan el 53 % del valor añadido y el 65 % del empleo generado por el conjunto de las empresas de la UE (en 2020), su papel crucial en la economía de la Unión y en el éxito de su recuperación es innegable. Debe prestarse especial atención a las necesidades particulares de las micropymes (que constituyen el 93 % de todas las pymes), y al refuerzo de su papel como fundamental impulsor de la economía social. Dado que las pymes y las grandes empresas se encuentran interrelacionadas de muchas maneras, una integración más eficaz en los ecosistemas y las cadenas de valor pertinentes resulta mutuamente beneficiosa.

4.5. Debido a que las pymes difieren enormemente en sus capacidades de recuperación, digitalización y ecologización, no existe una solución válida para todas las situaciones. Las medidas de apoyo deben tener en cuenta que la capacidad global de las pymes depende de la naturaleza, el alcance y la causa de las pérdidas de las empresas durante la pandemia (aspectos a menudo específicos para cada sector); de la posición de la empresa en los mercados, las cadenas de valor y los ecosistemas empresariales; del papel y el nivel de la empresa en las transiciones digitales y ecológicas; los recursos financieros, físicos y humanos de la empresa; y del entorno operativo en el Estado miembro en cuestión.

4.6. Dado que aún no se han abordado las consecuencias a corto plazo de la pandemia, sigue siendo importante ayudar a las empresas sólidas a sobrevivir a la situación actual. Al mismo tiempo, deben mejorarse inmediatamente las condiciones para facilitar y apoyar la transición digital y ecológica a más largo plazo. Por tanto, las pymes deben ocupar un lugar central en la ejecución de la financiación de la UE a corto, medio y largo plazo, así como de otras medidas políticas.

4.7. La crisis de la COVID-19 ha puesto de relieve la necesidad de apoyar a las empresas y los empresarios en dificultades financieras para evitar quiebras innecesarias y salvar puestos de trabajo. El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que sigan trabajando en la eliminación de los obstáculos que dificultan que los empresarios tengan una segunda oportunidad para retomar su actividad, y que apliquen rápida y adecuadamente la Directiva sobre reestructuración e insolvencia⁽⁹⁾, que anima a los Estados miembros a crear sistemas de alerta rápida que permitan ayudar oportunamente a los empresarios en dificultades.

5. Facilitar un entorno empresarial sólido

5.1. La Estrategia para las Pymes está estrechamente vinculada a la Estrategia Industrial, y ambas deben desarrollarse y aplicarse simultáneamente para crear condiciones favorables a la actividad empresarial, en particular en lo que atañe a un mercado único de bienes, servicios, capitales, datos y recursos humanos que funcione correctamente, una doble transición fluida, y la autonomía estratégica abierta de la UE en los sectores industriales clave y las cadenas de valor de las pymes relacionadas con ellos. La estrecha participación de las pymes en la preparación de las vías de transición para los ecosistemas industriales es imprescindible.

5.2. Los Estados miembros pueden contribuir a acelerar el desarrollo de las pymes ofreciéndoles mayores oportunidades de participar con éxito en licitaciones públicas, tanto a escala de la UE como nacional, y agilizando las inversiones públicas en general para impulsar con mayor rapidez el volumen de negocios de las empresas en cuestión. Las normas establecidas en la Directiva sobre morosidad en relación con los pagos de las administraciones públicas a las empresas exigen una aplicación más estricta, y deben contemplarse nuevas soluciones, destinadas también a acelerar las operaciones entre empresas privadas. Aumentar la rapidez de los pagos puede mejorar aún más la liquidez de las pymes.

5.3. El reconocimiento mutuo de las mercancías puede garantizar la libre circulación de mercancías en la UE, pero muchas pymes aún tienen dificultades para acceder a los mercados de otros Estados miembros por lo oneroso de los procedimientos administrativos nacionales. El CESE destaca la importancia de la normalización en la supresión de las barreras del mercado y la facilitación de las actividades transfronterizas. Debe promoverse en mayor medida la participación efectiva de las partes interesadas, como las pymes, en los procesos de normalización, tanto a escala de la UE como internacional. Las normas deben elaborarse de manera que se facilite a las pymes su cumplimiento, y se debe proporcionar apoyo y orientación para su aplicación en las pymes.

5.4. El comercio internacional desempeña un papel importante en el impulso del crecimiento y el desarrollo de las empresas y de la economía de la UE. Además de abordar los obstáculos relacionados con la pandemia, es necesario continuar las negociaciones bilaterales y multilaterales a más largo plazo para lograr un comercio abierto y basado en normas que mejore el acceso al mercado, la internacionalización y el crecimiento de las pymes.

5.5. Para poder alcanzar sus objetivos, al tiempo que se abordan numerosos retos relacionados con los costes y la transparencia, la Estrategia de nueva generación para las pymes debe ir acompañada de un marco regulador propicio y alentador que fomente la recuperación eficiente y rápida de las pymes, además de su desarrollo y su capacidad para generar empleo. El CESE subraya que el marco político y reglamentario debe proporcionar a las pymes seguridad, coherencia y claridad, cumplir el programa de mejora de la legislación⁽¹⁰⁾ (en particular, con comprobaciones de la competitividad y evaluación de los efectos acumulativos de diversas iniciativas), y aplicar plenamente la «Small Business Act» y el principio de «solo una vez», manteniendo al mismo tiempo un elevado nivel de protección medioambiental y social y garantizando la igualdad de condiciones. La regulación también debe tener en cuenta la dimensión del ámbito de competencia, y evaluar si determinadas normas específicas deben ser idénticas para todas las empresas o adaptarse en función del tamaño de las mismas. El CESE pide asimismo que se racionalicen los procedimientos administrativos para evitar que los recursos se concentren en actividades que no potencien sino obstaculicen los esfuerzos por promover el desarrollo empresarial.

5.6. Se requiere una mejor coordinación de las medidas entre los Estados miembros en el mercado único ante circunstancias imprevistas, como la pandemia, a fin de garantizar la libre circulación de mercancías, servicios y trabajadores, así como la continuidad de las actividades de las pymes. La próxima iniciativa sobre el Instrumento de Emergencia del Mercado Único constituye una importante base para este trabajo.

5.7. El CESE considera que, en el caso de las pymes con un alto grado de asimetría de la información entre el proveedor de servicios y el cliente, y en el de los servicios cuyo proveedor actúa como custodio del cliente (por ejemplo, en las profesiones liberales), la regulación profesional puede proteger la seguridad, la independencia y la calidad de los servicios, al tiempo que también es necesario asimismo las distorsiones del mercado, incluidas las posibles barreras transfronterizas.

5.8. Para propiciar la adopción de soluciones digitales y ecológicas se requiere una infraestructura física adecuada a un precio asequible en todos los emplazamientos empresariales, incluidas las áreas rurales y remotas. La inversión en conexiones digitales eficientes y sistemas de transporte y energía sostenibles resulta útil en cualquier circunstancia pero, además, sirve para impulsar la recuperación.

⁽⁹⁾ DO L 172 de 26.6.2019, p. 18.

⁽¹⁰⁾ DO C 517 de 22.12.2021, p. 45, punto 3.6.3.

6. Apoyo financiero y de otro tipo

6.1. Las necesidades adicionales de las pymes en lo que se refiere al apoyo financiero y de otro tipo se derivan fundamentalmente de su menor capacidad de recuperación, digitalización y ecologización debido a sus limitados recursos. La crisis inducida por la COVID-19 se ve agravada ahora por la subida de la inflación, que se debe asimismo al incremento de los precios de la energía. En este sentido, el CESE subraya la importancia de prestar apoyo financiero y no financiero pertinente y confía en que los Estados miembros, teniendo en cuenta sus recursos y capacidades divergentes para asistir a las empresas, aprueben con celeridad la propuesta de ampliar el Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal⁽¹¹⁾, actuando como puente hacia la consecución de unas condiciones en el período posterior a la COVID-19 basadas en el mercado.

6.2. Al asignar ayuda financiera pública, es necesario actuar con cautela para evitar la «selección de ganadores» o el apoyo a empresas no viables, ya que son la competencia y los mercados los que deben determinar qué empresas deben prosperar. En cambio, la asignación de fondos debe tener en cuenta las diversas condiciones y tipos de pymes y, de este modo, procurar que la ayuda resulte más eficaz y esté mejor orientada para atender las necesidades en cuestión.

6.3. El CESE reitera su propuesta de crear y desarrollar en los Estados miembros una red de defensores de las pymes en el ámbito de la financiación, coordinada por la UE, y propone asimismo ampliar su ámbito de actuación a todas las fuentes de financiación. El Comité también propuso la creación de un grupo de trabajo sobre liquidez de las pymes, que colaboraría estrechamente con los citados defensores de las pymes para supervisar la aplicación de las nuevas medidas de la CE orientadas a la liquidez a corto plazo de las micropymes que se han planteado a escala de la UE y de los Estados miembros. Además de ayudar 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 liquidez, y otros organismos de financiación.

6.4. La inversión en innovación es sin duda beneficiosa, ya que contribuye tanto al desarrollo de las empresas actuales como a la creación de otras nuevas, además de a mejorar el éxito a largo plazo. Además de centrarse en determinados ecosistemas de la innovación, la financiación de esta debe fomentar el desarrollo de tecnologías y soluciones que puedan ser ampliadas y adoptadas por una amplia variedad de pymes. Llevar a la práctica ideas arriesgadas pero innovadoras requiere el compromiso de varios agentes: investigadores, emprendedores y usuarios finales o clientes. Sin embargo, los regímenes de ayuda de la UE financiados por Horizonte Europa e InvestEU son demasiado complejos para que algunas pymes los soliciten, aún cuando tuvieran derecho a acogerse a ellos. La UE puede superar este reto reduciendo las cargas y obstáculos en lo que atañe a la presentación de ideas por parte de las pymes, y proporcionando a los solicitantes seleccionados un apoyo y tutoría constantes durante todo el proceso. El CESE propone que la Comisión y los Estados miembros elaboren y apliquen con rapidez un procedimiento de solicitud de una sola hoja para las pymes, a fin de facilitar y acelerar su acceso a los fondos de la UE.

6.5. Muchos programas de la política de cohesión utilizan las normas recientemente adoptadas y el aumento de la flexibilidad para reestructurar sus asignaciones a los sectores y regiones más afectados por la pandemia. La CE debe garantizar que las asignaciones vinculadas a la innovación y a la doble transición no disminuyan, algo que afectaría a las inversiones de las pymes en infraestructura, capacidad digital y resiliencia medioambiental.

6.6. El refuerzo de las competencias y capacidades es otro ámbito de las inversiones orientadas al futuro que debe priorizarse. La necesidad de desarrollar capacidades se aplica tanto a los emprendedores como a los gestores empresariales y los trabajadores. Deben garantizarse unas capacidades profesionales adecuadas para satisfacer las necesidades actuales y futuras de las pymes. Para poder atender las necesidades de la doble transición, las capacidades digitales y ecológicas deben considerarse básicas para todos. Responder a la demanda de nuevas capacidades requiere tanto adaptar la educación y la formación profesionales como organizar el reciclaje y perfeccionamiento profesionales. El diálogo social desempeña un papel importante en el desarrollo de las capacidades en el lugar de trabajo, y se deben intercambiar buenas prácticas de educación y formación profesional a través de iniciativas pertinentes de la UE, mediante la cooperación entre las organizaciones de pymes, los interlocutores sociales y los Estados miembros.

6.7. Las microempresas y las pequeñas empresas, en particular, necesitan apoyo y asesoramiento prácticos sobre el terreno intrínsecamente vinculados a su capacidad en materia de recursos. Debe hacerse mucho más por garantizar la disponibilidad y accesibilidad de servicios de asesoramiento suficientes y aplicables, para atender fines tanto a largo plazo como cotidianos, incluida la adopción de tecnologías modernas, el desarrollo de capacidades y la mejora del rendimiento empresarial. El CESE aboga asimismo por que se desarrollen campañas y herramientas específicas, especialmente para las microempresas, el sector más numeroso y vulnerable de las pymes.

⁽¹¹⁾ Formulada el 30 de septiembre de 2021 para una prórroga adicional de seis meses.

6.8. Para poder comprender las necesidades prácticas de las pymes y orientar adecuadamente las medidas, es necesario disponer de una base de datos sólida acerca de las condiciones sobre el terreno. También es importante que los responsables de la formulación de políticas en todos los niveles mantengan conexiones con la vida práctica y las circunstancias de las pymes. El CESE anima a la CE a seguir reforzando la red de representantes para las pymes hacia la adopción de un modelo más interactivo, en el que exista un vínculo constante, directo y lo más estrecho y exhaustivo posible, además de una conexión coherente, con las pymes y las organizaciones que las representan y con sus redes de apoyo, como los interlocutores sociales y las organizaciones de las partes interesadas pertinentes. Asimismo, el Comité pide a la CE que designe al representante de la UE para las pymes y ponga en marcha con urgencia las actividades de este interlocutor, que debe ejercer una función operativa y no meramente figurativa en las instituciones. El CESE subraya el papel fundamental de la red de representantes para las pymes, la Red Europa para las Empresas y las organizaciones de pymes en la tarea de procurar la máxima difusión de las medidas de apoyo, con el fin de divulgar la información al mayor número de pymes posible.

6.9. La creación de redes, la cooperación y las asociaciones con otras empresas y partes interesadas siguen constituyendo formas adicionales de elevar la capacidad de recuperación, digitalización y ecologización de las pymes. Este debería ser uno de los principales objetivos del fomento de la innovación y los ecosistemas empresariales, y el CESE subraya la necesidad de fortalecer la red de centros de innovación digital y el papel de dicha red y hacer que las plataformas en línea sean fácilmente accesibles y apoyen a las pymes. La digitalización también es clave en las actividades empresariales ordinarias, ya que facilita la creación de redes y permite a las pymes interactuar de manera más amplia y estrecha con clientes, inversores, socios empresariales, interlocutores sociales, investigadores, educadores y autoridades públicas.

6.10. El CESE ha identificado los siguientes principios que deben tenerse en cuenta al desarrollar nuevos programas de digitalización de pymes, que pueden aplicarse además a todas las medidas de apoyo dirigidas a las pymes:

- garantizar que el programa tiene carácter específico, se ajusta a las necesidades y facilita a los beneficiarios su comprensión, solicitud y ejecución, mediante la consulta previa a las principales partes interesadas y a los expertos;
- organizar un centro de referencia clave de los programas que proporcione información y recursos a los que puedan acceder las pymes en apoyo de sus actividades de digitalización y que les ayuden a desarrollar conocimientos técnicos especializados sobre el modo de adquirir y utilizar estas tecnologías;
- desarrollar las capacidades digitales de los propios emprendedores, ya que estas guardan una correlación directa con el nivel de digitalización de la empresa, y elevar el nivel general de capacidades digitales en la empresa;
- facilitar el acceso a la financiación externa y garantizar unos desembolsos rápidos;
- promover la colaboración con otros socios y partes interesadas;
- los programas de digitalización deben diseñarse para recoger datos y observaciones de las pymes, con la intención además de mejorar servicios y programas presentes y futuros.

Bruselas, 19 de enero de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «EURES — Por una mejor integración de los mercados de trabajo»**(Dictamen de iniciativa)**

(2022/C 194/03)

Ponente: **Dimitar MANOLOV**

Decisión del Pleno	20 de febrero de 2020
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en la sección	16.12.2021
Aprobado en el pleno	19.1.2022
Pleno n.º	566
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	237/1/5

1. Recomendaciones y conclusiones

1.1. El CESE fomenta las iniciativas a nivel europeo y local que desarrollan un mercado laboral europeo más adaptable y accesible para todos los ciudadanos, independientemente de su nacionalidad, sexo, edad o condición social. La transparencia y la accesibilidad de la información, el asesoramiento y los servicios de intermediación en el mercado laboral son fundamentales para reforzar y desarrollar el mercado laboral europeo. El portal EURES, puesto en marcha en 1994, se ha convertido rápidamente en una herramienta conocida cuyo objetivo es proporcionar igual acceso a la información, el asesoramiento y la intermediación de calidad —así como sistemas eficientes y seguros para el intercambio electrónico de datos entre los demandantes de empleo y los empleadores— y mejorar la información de retorno entre empleadores, demandantes de empleo e instituciones sobre los procesos que acompañan a la integración laboral en otro país. Sin embargo, los cambios socioeconómicos que se han producido en la UE y el EEE en estos casi veintisiete años exigen la mejora de estos servicios y una mayor claridad y visibilidad del rendimiento real de los servicios públicos de empleo. Esta mejora puede realizarse a partir de un esbozo de las vías futuras para el desarrollo o la modificación de las actividades de información, asesoramiento e intermediación, el apoyo a la reducción de los desequilibrios en el mercado laboral europeo y la lucha contra las prácticas abusivas y no reguladas en el ámbito de la intermediación laboral. La nueva realidad tras el *Brexit*, la pandemia de COVID-19, el dinámico entorno socioeconómico de la UE y el EEE y la inclusión de EURES en las actividades de la Autoridad Laboral Europea también exigen una lectura actualizada del marco regulador de EURES. Es necesario asimismo tener en cuenta que, desde su creación, EURES no ha sido objeto de cambios sustanciales para actualizar oportunamente sus funciones y actividades.

1.2. El CESE recomienda un análisis exhaustivo del Reglamento (UE) 2016/589 del Parlamento Europeo y del Consejo⁽¹⁾. En el contexto de sus actividades, creemos que la red tiene el potencial de proporcionar más información analítica y realizar un seguimiento de los procesos relacionados con la movilidad laboral. A través de su portal electrónico, la red podría proporcionar información y asesoramiento consolidados a los demandantes de empleo y a los empleadores a una escala mucho mayor que la actual. Con la incorporación de EURES a las actividades de la Autoridad Laboral Europea (ALE), las actividades de la red podrían ampliarse y optimizarse para maximizar el rendimiento de los recursos humanos y financieros invertidos en ella.

1.3. El CESE pide que se ponga en marcha una consulta pública sobre la modernización de la red y el portal EURES, así como una evaluación de la eficacia de los servicios prestados, que debería realizarse en cooperación con los interlocutores sociales tanto a escala nacional como europea. Esto proporcionará la base y la plataforma necesarias para seguir desarrollando la red, con la participación activa de todas las partes implicadas en el proceso.

⁽¹⁾ Reglamento (UE) 2016/589 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de abril de 2016, relativo a una red europea de servicios de empleo (EURES), el acceso de los trabajadores a los servicios de movilidad y la mayor integración de los mercados de trabajo (DO L 107 de 22.4.2016, p. 1).

1.4. El CESE considera necesario un análisis sistemático y detallado de las actividades de la red EURES, habida cuenta de su inclusión en el mecanismo general de acción de la ALE. Formar parte de la ALE aumenta el potencial y las oportunidades de la red para seguir desarrollando sus actividades en la lucha contra las malas prácticas en el mercado laboral y para ayudar e informar mejor a los usuarios sobre la movilidad laboral y los retos relacionados. La red EURES proporciona un canal de información sistematizada de buena calidad y puede desempeñar un papel más activo en la prevención, el seguimiento y el control del riesgo de abuso de los derechos laborales en relación con la movilidad transfronteriza. El desarrollo de sistemas de acceso público para supervisar los procesos asociados con la COVID-19 que afectan a la dinámica del mercado laboral europeo —así como los procesos que reflejan las prácticas no reguladas de los intermediarios y los agentes del mercado laboral, además de arrojar luz sobre estas— tendría un importante valor añadido para las actividades de la red EURES.

1.5. El CESE destaca especialmente la rápida evolución de la situación del mercado laboral en Europa, provocada por la pandemia de COVID-19. Los Estados miembros deben seguir los algoritmos diseñados para hacer frente a la evolución de la crisis social y también desarrollar enfoques innovadores para abordar los desafíos. La plataforma EURES debe estar preparada para reaccionar inmediatamente con medidas concretas ante una pandemia o en caso de restricciones y nuevos desafíos a la libre circulación de la mano de obra. En este contexto, también deberían desarrollarse medidas para mejorar la integración de los grupos sociales más alejados del mercado laboral, como las personas con discapacidad, las personas en edad cercana a la jubilación y los jóvenes, mediante la mejora del diálogo y la cooperación entre las distintas instituciones implicadas y los interlocutores sociales.

1.6. En una situación de pandemia, uno de los segmentos más afectados del mercado laboral son los trabajadores temporeros. Un elemento importante a la hora de tomar una decisión informada sobre si acceder a un empleo en un país distinto del propio es que el empleador potencial proporcione información detallada a los solicitantes de empleo sobre todas las medidas para hacer frente a las complicaciones que plantea la COVID-19 al empleo transfronterizo estacional. El CESE también considera que sería útil realizar una revisión cualitativa de la organización y el modelo de los anuncios de vacantes, de modo que se priorice la calidad sobre la cantidad de información publicada.

1.7. El CESE recomienda utilizar también el portal europeo de movilidad laboral (EURES) como conducto para las iniciativas relacionadas con la movilidad educativa y la mejora de las competencias de los diferentes grupos del mercado de trabajo. Creemos que un modelo así sería rentable y viable utilizando los recursos y la calidad de EURES dentro del marco de la ALE.

2. Observaciones específicas

2.1. El CESE valora el portal europeo de la movilidad profesional EURES como una herramienta vital en el proceso de transformación del mercado laboral europeo, además de reconocer el papel esencial de los servicios públicos de empleo en su aplicación. El CESE considera que EURES puede desempeñar un papel mucho más importante a la hora de informar y asesorar a los trabajadores sobre la mejor manera de responder a los retos actuales que plantean la digitalización, la transición a los empleos verdes o la pandemia actual, a la luz de las nuevas políticas y formas de empleo. El CESE acoge con satisfacción la creación de la ALE y su papel como mecanismo de coordinación en el ámbito de la movilidad laboral transfronteriza para facilitar los controles conjuntos, además de como mediador para encontrar soluciones en caso de conflicto transfronterizo entre las autoridades nacionales. En este sentido, el CESE considera que EURES, como parte de la ALE, debe continuar y acelerar su transformación para adaptar activamente sus operaciones a los nuevos retos que plantea la pandemia de COVID-19 y que repercuten en el desarrollo global del mercado laboral europeo.

2.2. Un equilibrio comedido y oportuno de las políticas prioritarias es esencial para la salud económica y social de la UE. El factor humano y el bienestar y desarrollo de las personas constituyen la misión compartida de la comunidad europea. Esta nueva realidad exige un replanteamiento urgente de todos los recursos disponibles y, cuando sea necesario, la transformación de las actividades relacionadas con la red EURES de forma adecuada a las nuevas condiciones sociales y de mercado. En esta coyuntura, el CESE considera que también debe hacerse especial hincapié en los grupos vulnerables del mercado laboral, las personas con discapacidad, la juventud y el envejecimiento de la población, y que debe prestarse

especial atención a determinadas formas de empleo, como los trabajadores temporeros ⁽²⁾, para garantizar la igualdad de trato de estos, especialmente en el contexto de una pandemia. Los retos a los que se enfrentan los empleadores a la hora de utilizar la red no son insignificantes. Por ello, el CESE pide que, junto con los interlocutores sociales a escala local y europea, se ponga en marcha una evaluación de los servicios prestados y un análisis de los resultados.

2.2.1. Trabajadores temporeros. En la actualidad, la movilidad laboral temporal de un Estado miembro a otro, además de suponer un riesgo adicional para la salud de los trabajadores —por causa de la pandemia—, conlleva una menor capacidad para garantizar su seguridad, debido a su falta de conocimiento de la legislación laboral del país de acogida. La red EURES, que se centra en los demandantes de empleo, debe plantearse su forma de trabajar y asegurar el mayor nivel posible de garantías en cuanto a los derechos, las condiciones de trabajo y el estatuto de este grupo de trabajadores en una pandemia. Cualquier trabajador que elija trabajar en un país distinto al suyo y que lo haga utilizando la red debe ser informado previamente por los equipos de EURES, de forma comprensible, de las condiciones precisas, así como de las medidas sanitarias específicas que se le garantizarán a él y a su familia al entrar a trabajar en otro Estado miembro. La responsabilidad en caso de incumplimiento de las condiciones sanitarias y de salud propuestas también debe definirse de forma inequívoca. Por ello, el CESE considera urgente evaluar si el Reglamento (UE) 2016/589 es capaz de responder a los desafíos actuales y a las necesidades específicas del mercado laboral europeo, y si debe ser revisado. Los trabajadores temporeros, dada la naturaleza de su empleo, están entre los trabajadores transfronterizos más vulnerables, y la protección de sus derechos debería revisarse, tanto en el caso de una situación de restricciones por motivos de epidemias, catástrofes naturales u otras circunstancias de fuerza mayor, como en el caso general tras la normalización de la vida pública y económica. EURES, a través de sus asesores en los Estados miembros, debería proporcionar actualizaciones diarias sobre las medidas tomadas en cada Estado miembro que afecten a los derechos y obligaciones de los trabajadores en una situación de pandemia, incluidas las opciones de tratamiento y las condiciones cuando se produzcan problemas de salud. Las publicaciones en el portal electrónico ⁽³⁾ relativas a los derechos de los trabajadores temporeros son una buena base para desarrollar este tipo de información. Es necesario desarrollar salvaguardias para este grupo de trabajadores, que deben ser objeto de un control público. El CESE recomienda que se estudien los servicios dirigidos a los trabajadores temporeros y que estos servicios queden sujetos a los requisitos de la Directiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁴⁾, así como la Comunicación de la Comisión «Directrices relativas a los trabajadores de temporada en la UE en el contexto de la pandemia de COVID-19» ⁽⁵⁾.

2.2.2. Personas con discapacidad. El CESE recomienda adaptar la red a las necesidades específicas de las personas con discapacidad, que actualmente están excluidas del ámbito de aplicación del portal, lo que crea desigualdades entre los grupos vulnerables en el mercado de trabajo. El CESE recomienda, en primer lugar, incorporar al portal una funcionalidad que permita su uso por parte de personas con diferentes discapacidades. A continuación, se necesita un apartado independiente para los puestos de trabajo aptos para personas con discapacidad, así como un entorno accesible que permita de forma fácil acceder y obtener información sobre estos puestos. El CESE considera que, en nuestros esfuerzos por crear un hogar europeo común y socialmente comprometido, es necesario prestar más atención y recursos a este segmento de la población, y pide información estructurada sobre el número de personas con discapacidad que se benefician de los servicios del portal. Al mismo tiempo, tampoco se dispone de información sistemática sobre las iniciativas de ámbito europeo iniciadas por EURES, y esta laguna debe abordarse de forma oportuna y adecuada.

2.2.3. Juventud. Ofrecer iniciativas de apoyo a los jóvenes que buscan formación como aprendices y períodos de prácticas es un paso para mejorar el clima de trabajo. La red EURES ya participa en proyectos europeos juveniles y, si se examinaran objetivamente los resultados de su aplicación y se utilizara un enfoque integrado, esta podría contribuir a que se conocieran mejor los peligros en el proceso de contratación de jóvenes para puestos de prácticas y la resolución o prevención de dichos peligros. Cada vez son más los jóvenes que ejercen su derecho a la movilidad laboral en otro Estado miembro para iniciar su experiencia laboral. Desgraciadamente, existen muchas prácticas no reguladas y nocivas que se utilizan en este tipo de empleo, derivadas principalmente de las diferencias en cuanto a las normas y la legislación aplicable en los Estados miembros. Hasta ahora, la única iniciativa dirigida a la juventud de entre 18 y 35 años era «Tu primer trabajo EURES» (YfEj) ⁽⁶⁾. El CESE pide que se evalúe esta iniciativa y se valore su eficacia y eficiencia, y que el portal proporcione

⁽²⁾ En su análisis del 28 de abril de 2021, publicado en el Portal de Datos Mundiales sobre la Migración, las expertas de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) Lea von Martius y Martina Manke afirmaban que los problemas de los trabajadores temporeros no constituían una prioridad política y que ello explicaba ciertamente la situación actual, que se ve agravada por la escasez de datos exhaustivos y significativos sobre la cuestión: el cálculo demasiado a la baja de estos trabajadores y los datos irregulares sobre el impacto de la COVID-19 en sus movimientos, condiciones de trabajo y salud socavan, según las expertas, sus derechos y amenazan su salud y la de los ciudadanos y, por ende, la seguridad alimentaria. Las cifras que existen, concluyen, no nos dan una imagen representativa del sector y del papel de los inmigrantes en él, lo que en su opinión genera graves lagunas en la información necesaria para diseñar políticas eficaces y supervisar el impacto de las políticas relacionadas con la COVID-19 en los trabajadores migrantes estacionales.

⁽³⁾ https://ec.europa.eu/eures/public/seasonal-worker-guide-your-rights-2021-09-30_es.

⁽⁴⁾ Directiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros (DO L 94 de 28.3.2014, p. 375).

⁽⁵⁾ DO C 235 I de 17.7.2020, p. 1.

⁽⁶⁾ <http://www.yourfirsteuresjob.eu/en/home>.

información estructurada de los Estados miembros sobre los derechos y obligaciones de los becarios y aprendices, así como sobre la legislación aplicable.

2.2.4. Personas en edad cercana a la jubilación. El CESE acoge con satisfacción el hecho de que la esperanza de vida en Europa esté aumentando, pero está muy preocupado por los efectos del envejecimiento de la población europea en el mercado laboral. Para aprovechar todo el potencial de las personas mayores durante el mayor tiempo posible a través de EURES, sería aconsejable desarrollar programas paneuropeos para promover la permanencia de las personas mayores en el empleo, similar al *Senior Expert Services* (SES ⁽⁷⁾) de Alemania. El porcentaje de personas mayores en el mercado laboral está aumentando constantemente, lo que requiere medidas e incentivos específicos. El desafío demográfico ⁽⁸⁾ al que se enfrenta el mercado laboral europeo requiere nuevos enfoques y medidas coordinadas y supervisadas en función de los resultados obtenidos. En este contexto, EURES posee excelentes recursos técnicos y humanos que podrían utilizarse de forma más activa y específica para las iniciativas relacionadas con el apoyo al empleo en el contexto del envejecimiento de la población. La iniciativa que actualmente propone la red es *Reactivate* ⁽⁹⁾, y el CESE recomienda que también se evalúe esta iniciativa y se valore su eficacia y eficiencia.

2.2.5. Empleadores. El CESE considera que la red EURES debe proporcionar información accesible y comprensible a los empleadores que utilicen la red, y el portal debe centrarse no solo en la movilidad transfronteriza, sino también en promover la movilidad dentro de los Estados miembros. Para que todos los empleadores estén en igualdad de condiciones, es necesario dar orientaciones claras sobre cómo hacer frente a los obstáculos administrativos a la hora de contratar a personas de otros Estados miembros, como se desprende del informe de evaluación de la red de 2019, *Study supporting the ex post EURES evaluation and the second biennial EURES report* ⁽¹⁰⁾. En un contexto de escasez de mano de obra en todos los Estados miembros, en particular de trabajadores cualificados, la red EURES también debería proporcionar información actualizada sobre las carencias y excedentes nacionales de mano de obra en cada Estado miembro, y además fomentar la coordinación de las acciones de los Estados miembros para una distribución equitativa de los demandantes de empleo con el fin de reforzar el mercado laboral paneuropeo.

2.3. Al mismo tiempo, el CESE es consciente de que la mejora de las cualificaciones y las competencias transferibles son esenciales para reforzar las capacidades de la mano de obra y crear empleos de calidad y sostenibles. Para mejorar realmente la empleabilidad de los demandantes de empleo, el CESE propone que se amplíen las funcionalidades del portal EURES para proporcionar información relevante sobre las oportunidades de movilidad educativa, detallando las oportunidades de formación en otros Estados miembros proporcionadas por organizaciones e instituciones privadas y públicas, entre ellas las de otros portales o redes de la Comisión, como SALTO ⁽¹¹⁾. Dicha información no está disponible actualmente en un solo lugar. Sería posible complementar la información del portal a este respecto intensificando la cooperación con las organizaciones e instituciones de formación y educación. De esta forma, el portal electrónico de la red puede convertirse en una plataforma sólida para ofrecer soluciones uniformes en relación con la formación, el empleo y la protección de los intereses de los demandantes de empleo y los empleadores.

2.4. El CESE considera que debe reevaluarse y ampliarse el limitado papel del portal EURES como «plataforma intermediaria» para la búsqueda de empleo y colocación, más aún después de que se encargara su administración a la ALE. Las funciones de los asesores de EURES en los distintos Estados miembros, que en la actualidad incluyen el suministro de información, orientación y contratación tanto para los demandantes de empleo como para los empleadores, deberían mejorarse y complementarse con funciones de alerta en relación con las infracciones de la legislación laboral, y debería facilitarse el contacto con las inspecciones de trabajo y otros organismos de control. Esto requeriría mejorar en gran medida la cooperación entre los servicios públicos de empleo y las inspecciones de trabajo a nivel nacional, así como una coordinación con la plataforma para el empleo declarado.

2.5. El CESE también pide que se desarrollen normas sostenibles para el trabajo de la red EURES sobre el seguimiento de los anuncios publicados de vacantes, así como sobre la organización de las ferias de empleo en los diferentes Estados miembros. Es necesario establecer normas y mecanismos comunes en cada Estado miembro para el control primario, la verificación de los empleadores de riesgo y la exclusión temporal de su acceso al portal. Debería desarrollarse un sistema adecuado para proteger los derechos de los trabajadores transfronterizos a través de las redes y organizaciones pertinentes para la cooperación social.

2.6. EURES debe desempeñar un papel más activo en la prevención de desequilibrios en los mercados nacionales de trabajo. La red debe informar y tener en cuenta las carencias y el exceso de oferta de mano de obra existente en cada caso, impidiendo en determinados períodos la captación a gran escala de los trabajadores que escasean, en particular los de las profesiones altamente cualificadas, que son extremadamente importantes para la economía nacional. Para muchos Estados miembros, la fuga de cerebros a países con un nivel de vida más alto ya supone una amenaza para sus propios ecosistemas.

⁽⁷⁾ <https://www.ses-bonn.de/es/quienes-somos>.

⁽⁸⁾ Según Eurostat, la tasa de dependencia de las personas mayores (personas de 65 años o más como proporción de la población en edad de trabajar de 16 a 65 años) en la UE pasará del 27,8 % en 2013 al 39,5 % en 2030, y puede alcanzar el 47,6 % y el 43,6 % en Dinamarca y Letonia, respectivamente.

⁽⁹⁾ <https://www.reactivatejob.eu/en/home>.

⁽¹⁰⁾ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=es&pubId=8370>.

⁽¹¹⁾ <https://www.salto-youth.net/>.

El CESE recomienda que la red recopile y analice información por países sobre los trabajadores que escasean, y que cree un algoritmo claro para organizar y participar en actividades relacionadas con la contratación de dichos trabajadores. Para mejorar la visibilidad de las actividades de la red y garantizar su actualización, es necesario reexaminar las vacantes que los asesores nacionales publican en el portal EURES ⁽¹²⁾. En la actualidad, en el portal se ven millones de anuncios de las bases de datos de los servicios de empleo nacionales, si bien debido a los requisitos exigidos una gran parte de ellos no son pertinentes para todos los ciudadanos europeos. Esto crea una sensación «de escala», pero por otro lado hay que analizar la eficacia de dicho enfoque y su resultado final. El CESE reitera la necesidad de buscar un enfoque equilibrado para la contratación y la oferta de mano de obra que tenga en cuenta la escasez y los excedentes de mano de obra en cada Estado miembro.

2.7. El CESE pide un enfoque uniforme en el trabajo de los asesores de EURES en todos los Estados miembros mediante el intercambio de buenas prácticas y el desarrollo de directrices uniformes. Debe mejorarse la comunicación entre los diferentes actores que participan en el proceso de consulta e intermediación. En algunos Estados miembros no hay un marco regulador que exija información sobre el empleo real tras la colocación a través de la red EURES. Recomendamos encargar a la Oficina Europea de Coordinación, en calidad de unidad de enlace, la recopilación y el análisis de este tipo de información por Estado miembro. Sobre esta base, será posible tomar decisiones oportunas y adecuadas para mejorar las funcionalidades de la red o ampliarlas. El CESE considera que la comunicación entre empleadores, trabajadores y servicios públicos de empleo es clave para evaluar la eficacia de EURES.

2.8. El CESE también llama la atención sobre el hecho de que la retirada de uno de los principales actores en el mercado de trabajo europeo, el Reino Unido, exige una mayor flexibilidad y calibración de los procesos relativos al tratamiento, la protección y la transferencia de los datos personales y derechos laborales, así como el trabajo con los organismos intermediarios a nivel local y en toda la UE. Una oportuna reacción y adaptación de la red frente a la retirada del Reino Unido de la UE es clave para la seguridad de los procesos que acompañan a las actividades de intermediación, así como para la calidad y seguridad del tratamiento de los datos personales de los ciudadanos de la UE. Es necesario garantizar que se informa adecuadamente a los ciudadanos de la Unión Europea cuyos datos personales han sido transferidos a través de la red y se encuentran actualmente en manos de organizaciones intermediarias en el territorio de un tercer país, y que se soluciona cualquier problema. Estos procesos afectan directamente al funcionamiento de la red EURES y necesitan reflejarse adecuada y oportunamente en los fundamentos jurídicos, incluso, si se demuestra que es necesario, mediante una revisión del Reglamento (UE) 2016/589 y sus decisiones de ejecución.

Bruselas, 19 de enero de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽¹²⁾ https://ec.europa.eu/eures/public/index_en.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «Hacia un nuevo modelo asistencial para las personas mayores: aprender de la COVID-19»

(Dictamen de iniciativa)

(2022/C 194/04)

Ponente: **Miguel Ángel CABRA DE LUNA**

Consulta	25.3.2021
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	16.12.2021
Aprobado en el pleno	19.1.2022
Pleno n.º	566
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	241/3/3

1. Objetivos y ámbito del Dictamen: atención a personas mayores y, especialmente, a las personas dependientes

1.1. Este Dictamen de iniciativa pretende limitarse al análisis de los diversos modelos de cuidados de larga duración a personas mayores de sesenta y cinco años con pérdida de autonomía o dependencia, particularmente en residencias institucionales; a analizar el impacto de la de COVID-19 sobre los diversos modelos de atención —institucionalizados, en el domicilio u otras formas de provisión de los cuidados— en los Estados miembros; a extraer conclusiones al respecto y a demandar una actuación coherente con las carencias evidenciadas, a la vez que coordinadas, en el ámbito de las políticas tanto europeas como nacionales.

1.2. La prolongación de la esperanza de vida plantea tanto un desafío como una oportunidad demográfica, social, económica, habitacional y de respeto de derechos fundamentales que no tienen solamente que ver con los cuidados de personas mayores. El reto está relacionado, igualmente, con otros temas vinculados al envejecimiento digno, autónomo, activo y saludable. Sin embargo, ese planteamiento más polifacético tendrá que ser desarrollado de manera más específica en otros dictámenes del CESE.

2. Conclusiones y recomendaciones

Sobre los modelos de atención

2.1. En opinión del CESE, la atención a las personas mayores con necesidades de cuidados ⁽¹⁾ de larga duración debería ser objeto de especial atención, y considerarse, en el marco de la transición demográfica, un elemento central en la elaboración de políticas de la UE. Esto cobra especial relevancia teniendo en cuenta que en el horizonte de 2050 —según datos anteriores a la pandemia— más de una cuarta parte de la población va a ser mayor de sesenta y cinco años, y el número de mayores de ochenta se va a duplicar.

2.2. El CESE propone crear un Observatorio Europeo sobre el cuidado de personas mayores que permita, a título de ejemplo: recolectar datos estadísticos suficientes; comparar buenas prácticas entre modelos estatales diversos; detectar deficiencias estructurales de los sistemas nacionales en términos de capacidad de cobertura de la demanda de asistencia y de financiación; prestar apoyo técnico para facilitar la adopción de orientaciones políticas comunitarias dirigidas al desarrollo del tercer informe sobre cuidados de personas mayores, a la implementación del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales y a contribuir a la elaboración de la estrategia europea sobre cuidados de larga duración, entre otros, los destinados a las personas mayores. Todo ello se orientará por un mayor esfuerzo para ayudar y motivar a las personas mayores a permanecer el mayor tiempo posible activas, autónomas y con buena salud física y mental.

⁽¹⁾ Es necesario señalar que cuando se habla en el Dictamen de «cuidados», se está haciendo referencia a todo tipo de cuidados a las personas mayores. A veces, por razones de interpretación lingüística se confunde *soin*, por ejemplo en francés, fundamentalmente con cuidados sanitarios cuando en español, se refiere, a todo tipo de cuidados incluido el acompañamiento en tareas como: asistencia y ayuda a los ancianos, en conversación, paseos, asistencia de movilidad, hacer compras, limpiar las viviendas, realización de tareas domésticas como cocinar o vestir, entre otras actividades. Es en este sentido global como se utiliza en el proyecto de Dictamen el término «cuidados». Queda incluida, por lo tanto, la noción de «acompañamiento».

2.3. El CESE estima que es imprescindible establecer un marco estratégico, con voluntad de prospectiva a medio plazo y con un enfoque integral, para responder a los retos que plantea el cuidado de personas mayores en la UE, en el marco de la creación de los cimientos de una sociedad longeva y saludable, y de un pacto solidario intergeneracional en la UE. La pandemia ha mostrado los fallos de previsión, coordinación y planificación en aspectos que afectan a servicios esenciales de la comunidad (tales como los sanitarios y los servicios sociales) y las políticas de investigación biomédica. Estos fallos deben abordarse rápidamente.

2.4. El CESE se congratula, por ello, de la iniciativa de la Comisión de establecer una nueva Estrategia Europea de Cuidados. E insta a que se realice a la mayor brevedad posible y a que, en su elaboración, se involucre a las instituciones consultivas europeas, así como al Diálogo Social Europeo, en sus diferentes niveles, teniendo en cuenta los acuerdos que las partes aprueben. Además, cabe el Diálogo civil con las organizaciones europeas de la sociedad civil representativas de las personas mayores (AGE Platform Europe y sus diferentes miembros, entre otras), todo ello sin perjuicio de que se elabore en la UE una específica Estrategia Europea de las Personas Mayores durante los próximos años. Igualmente, el CESE propone incluir, entre los elementos estratégicos del debate de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, habida cuenta de la importancia de la cuestión demográfica, los cuidados a personas mayores. Al mismo tiempo, apoya la priorización de la integración de la Europa de la salud, incluidos los cuidados a largo plazo para personas mayores.

2.5. Proponemos, así mismo, que en el CESE se cree un Grupo *ad hoc*, en el horizonte del actual mandato, para llevar a cabo diversas iniciativas relacionadas con los cuidados de las personas mayores y con el envejecimiento y el desafío de la longevidad, en sintonía con el Intergrupo del PE sobre «Retos demográficos» y, entre otras actividades, la prevista celebración en 2022 de la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento de las Naciones Unidas.

2.6. El CESE insta a la Comisión Europea y a los Estados miembros (EM) a desarrollar en breve plazo, dentro del Plan de Acción del pilar europeo de derechos sociales, los principios que tienen que ver con el cuidado de personas mayores.

2.7. En opinión del CESE, los cuidados de larga duración deberían incluirse en las llamadas «pruebas de resistencia», establecidas en el Reglamento de la UE sobre amenazas transfronterizas graves.

2.8. La pandemia ha contribuido a resaltar las deficiencias conceptuales, estructurales y funcionales que venían arrastrando los modelos de cuidados de personas mayores, sean estos realizados a través de residencias, de servicios de atención a domicilio o a cargo de las familias o de cuidadores profesionales.

2.9. Consideramos necesario que los EM establezcan o actualicen sus leyes sobre el acompañamiento y la protección de la autonomía de las personas mayores, de acuerdo con el artículo 12 de la Convención referido a la dignidad y a los derechos humanos de las personas con discapacidad, ratificado por los veintisiete Estados miembros y la UE. Y que desarrollen, dentro de los sistemas de protección social, ramas destinadas a la prevención, pérdida de autonomía y la autodeterminación de las personas mayores. En la lógica de una protección social para todos y los demás derechos sociales, como el seguro de desempleo, la protección de la familia, el acceso a la vivienda o la atención a la dependencia, el CESE considera que la autonomía de las personas mayores debe ser garantizada en condiciones de igualdad, reconociéndola como derecho subjetivo y de ciudadanía, dentro del desarrollo de los pilares del Estado del bienestar.

2.10. La COVID-19 ha mostrado la insuficiente oferta y, especialmente, los problemas de accesibilidad a cuidados de larga duración para todas las personas mayores, de calidad y a coste abordable, para una gran parte de los ciudadanos europeos y sus familias. En ese sentido, el CESE considera que es prioritario que los EM presten atención al colectivo de personas que, necesitando de cuidados, no pueden acceder a ellos por diversas razones.

2.11. El CESE propone que, para enmarcar e impulsar tales políticas y normas nacionales, la Comisión elabore propuestas sobre la anticipación, la prevención y la pérdida de autonomía de las personas mayores para incluirlas en la estrategia de asistencia sanitaria y en las próximas orientaciones sobre la vida independiente de las personas mayores, derivadas de la Estrategia Europea sobre Discapacidad.

2.12. Durante la pandemia se ha constatado una visión parcial, minusvalorativa e incluso discriminatoria hacia las personas mayores. La atención a los mayores no es el problema, su ausencia sí lo es.

2.13. El CESE propone que la UE establezca, como se ha solicitado en dictámenes anteriores del CESE, así como en el Informe del PE sobre el envejecimiento del viejo continente, una definición uniforme para delimitar mejor los conceptos de la dependencia y de la necesidad de asistencia de otras personas como consecuencia de la pérdida de autonomía, teniendo en cuenta la diversidad de enfoques en los distintos países y su libertad a la hora de decidir cómo diseñar sus sistemas de protección social. Pues ni la edad es una identidad, ni todas las personas mayores son dependientes o tienen necesidades

perentorias de cuidados externos, ni la dependencia derivada de una discapacidad es lo mismo que las pérdidas de autonomía provocadas por disfuncionalidades que pueden sobrevenir con el incremento de la edad. Aunque, en un porcentaje notable de casos, ambas circunstancias coincidan.

2.14. El CESE demanda que, como reconocimiento de los derechos fundamentales que corresponden a las personas mayores y expresión de sus aportaciones a la sociedad, como establece el artículo 25 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, la Comisión Europea establezca el Año Europeo de las Personas Mayores.

2.15. En varios países de la Unión se han planteado denuncias o querellas ante la justicia relacionadas con el tratamiento en las residencias o sobre posibles casos de violencia o vulneración de derechos fundamentales a personas mayores. Por ello, el CESE solicita que se hagan cumplir los principios de los Tratados europeos y de las Naciones Unidas ratificados por la UE y los EM para garantizar los derechos fundamentales y la dignidad de las personas mayores; la creación de medidas de acompañamiento en la toma de decisiones por parte de las personas mayores; y la adopción de medidas de protección jurídica, tanto judiciales como extrajudiciales, en los servicios a la atención de mayores dependientes. Asimismo, podría contemplarse la creación de la figura del administrador o mediador legal o una función correspondiente (dependiendo del sistema jurídico del país en cuestión), decidido a actuar con empatía y en interés superior de las personas dependientes, lo que, como se ha analizado en algunos países, puede tener efectos positivos. En este marco el CESE propone, de acuerdo con las propuestas de Naciones Unidas, el apoyo para la aprobación de una Convención sobre dignidad y derechos de las personas mayores.

Estructuras

2.16. Responder a la demanda de desinstitucionalizar, en general, los cuidados de mayores en residencias implica promover la autonomía, la independencia, la capacidad de gobernarse y las relaciones sociales de las personas mayores con dependencia. Esto requiere poner a su disposición recursos sociosanitarios de proximidad, una ayuda a domicilio mucho más estructurada y eficiente, así como nuevas alternativas de alojamiento, tales como las viviendas tuteladas, supervisadas o en comunidad, las unidades de convivencia, u otras alternativas existentes en diversos países de la UE, en función de las necesidades y preferencias de las personas mayores afectadas por pérdida de autonomía. Para las personas más dependientes, es necesaria la reconversión de las residencias tradicionales, en la línea de «vivir como en casa». Y que las debilidades de los sistemas de cuidados expuestas por la pandemia sean abordadas a través de los Fondos Estructurales y de Cohesión Europeos, así como del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y el programa de la UE en el ámbito de la salud (EU4Health) mediante recomendaciones sobre financiación integradas dentro del Semestre Europeo.

2.16.1. El CESE solicita que, a tal fin, los EM recurran a los Fondos Estructurales y los Fondos de Recuperación de la UE para que destinen financiación a la adaptación de viviendas, la creación de unidades de convivencia o la reconversión de los diferentes tipos de residencias, así como a la inversión en mano de obra y servicios. Dichas adaptaciones deben ser realizadas cumpliendo con las máximas exigencias de accesibilidad, tanto en lo que respecta al entorno construido como al ecosistema digital que lo acompaña.

2.17. El CESE considera que, en tanto que sector centrado en la persona, la Economía Social (cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones) debe ser considerada y apoyada como un actor clave y un vector de innovación y de transición hacia ese nuevo modelo, de acuerdo con el Plan de Acción de la UE para la Economía Social.

Recursos

2.18. La deficiencia central de esta cuestión, que está en la base de muchas otras, es la insuficiente financiación. Este es un factor que varía sustancialmente entre los diferentes EM, entre el 0,3 % y el 3,7 % del PIB. Sin duda, ello va vinculado a cada modelo de protección de los cuidados, pero también al impacto de las políticas derivadas de las crisis recientes, que han influido poderosamente en ello.

2.19. El CESE considera que, teniendo en cuenta las consecuencias de la crisis de la deuda, es necesario revisar las reglas que han contribuido a esta situación, y que se debe asegurar una financiación pública suficiente, dentro de los sistemas de Seguridad Social, acorde con la demanda existente y con prestaciones de calidad.

2.20. El CESE, de acuerdo con la experiencia en varios EM, entiende que es necesaria una regulación adecuada de las diversas ofertas de cuidados de mayores, con sistemas de adjudicación pública en las que el elemento determinante sea la calidad del servicio y no el precio.

2.20.1. Así, el CESE recomienda que, en los Estados miembros en los que sea aplicable, teniendo en cuenta los mecanismos y procedimientos específicos de cada Estado miembro, sea necesario condicionar tanto la adjudicación de plazas a centros concertados como la renovación del contrato al cumplimiento de las ratios de personal, a la formación permanente de los trabajadores, al respeto de sus condiciones laborales y al cumplimiento de sus deberes tributarios.

2.20.2. Igualmente, la colaboración público-privada y los servicios privados —lo mismo que los públicos— deben contar con claros y efectivos mecanismos de evaluación, control e inspección, tanto como exigencia vinculada a los recursos públicos destinados a los centros privados o concertados, como por la responsabilidad pública de tutelar los derechos de las personas mayores.

2.21. En opinión del CESE, es necesario un debate bien estructurado, en diversos niveles y entre varios actores, para afrontar una financiación de los cuidados a personas mayores que llegue a todos. Y que no se debería analizar solo desde la perspectiva del gasto sino también desde la de la inversión. Para ello, se deberá contemplar el funcionamiento en los diversos Estados y los modelos de financiación y las distintas posibilidades para cubrirla: públicas, concertadas o complementarias. Dicho análisis debería incluir las externalidades positivas, en términos de ahorro —siempre anteponiendo el objetivo de la calidad de vida—, que pueden derivarse, entre otras cosas, de la implantación de nuevas tecnologías, de las inversiones en políticas de envejecimiento activo y saludable, o de la promoción de la salud y la prevención de enfermedades.

2.22. El CESE propone que se establezcan medidas para garantizar una formación adecuada de los cuidadores, desarrollando itinerarios formativos, especializados e institucionalizados, para el personal de cuidados, y que se exija un certificado oficial, de competencias básicas, para poder trabajar en los servicios de asistencia social para personas mayores. Recomienda así mismo utilizar pasarelas de reconocimiento de dichas cualificaciones entre países y que el Fondo Social Europeo destine financiación a la formación de los cuidadores de mayores.

2.23. En opinión del CESE, sería conveniente que se incorporara al Diálogo Social Europeo la temática de los trabajadores de cuidados de la UE, en sus diversas variantes, incluido el derecho a la negociación colectiva, como se ha comenzado a realizar con el Acuerdo Marco Autónomo de los Agentes Sociales Europeos sobre envejecimiento activo y un enfoque intergeneracional (2017). Un diálogo social debería tener lugar también en los ámbitos interconfederal, federal y sectorial (cuidados y servicios sociales personales).

2.24. El CESE, en sintonía con la demanda del Consejo [COM(2013) 152 final], respalda la conveniencia de la ratificación, por parte de los EM, de los Convenios de la OIT 177 de 1996, sobre el trabajo a domicilio, y 189 de 2011, sobre trabajo decente para trabajadores domésticos; así como la Recomendación 201, que complementa al Convenio 189.

2.25. Los cambios tecnológicos, a su vez, pueden prestar un apoyo fundamental en los cuidados de mayores, aunque sin poder nunca sustituir al trabajo humano. Ejemplos de ello pueden ser la telemedicina o la telerehabilitación, la formación de profesionales, las relaciones sociales a través de videollamadas, etc. Otros ejemplos incluyen el uso de sensores, en la cama o personales, para la detección de constantes vitales o la prevención de caídas, o de infraestructura y arquitectura, como la domótica para crear entornos amigables o soluciones de movilidad para mayores.

2.25.1. En consecuencia, el CESE considera necesario que todas las partes involucradas en los cuidados de personas mayores hagan un mejor uso de las innovaciones derivadas de las tecnologías digitales, que podrían incentivarse mediante programas de los Fondos Estructurales. Asimismo, el CESE propone que se contemple la formación, en tecnologías digitales, de las personas mayores con necesidad de cuidados de larga duración.

2.26. Por otra parte, y en contra de lo que a veces se argumenta, proteger a las personas mayores con necesidades de cuidados no es incompatible con atender a los jóvenes. El CESE considera que es necesario rechazar este falso marco conceptual. Del mismo modo que la transición ecológica y digital debe ir asociada a la transición social, el reto y la oportunidad demográfica deben basarse en un pacto intergeneracional que tenga como objetivos fundamentales el acceso a una educación de calidad para todos, al empleo regulado y con trabajos dignos, y a sistemas de protección social desarrollados de carácter global. Especialmente en sociedades como las europeas, donde el pacto social se basa en la solidaridad intergeneracional. Por eso, el pacto de cooperación entre generaciones es un cimiento básico para la renovación del contrato social europeo. Ni la transformación de la sociedad que está en curso, ni el relanzamiento tras la pandemia serán posibles sin el vínculo entre generaciones.

2.27. En opinión del CESE, sería muy necesario, en las políticas y las acciones orientadas al acompañamiento y cuidado de personas mayores, elaborar estrategias de amplio espectro para: a) detectar precozmente las fragilidades susceptibles de provocar una futura pérdida de autonomía y anticipar, prevenir, rehabilitar y financiar el proceso que conduce a la pérdida de autonomía y la dependencia; b) retrasar la aparición de la dependencia con comportamientos favorables a la salud, en la alimentación, el ejercicio físico o las condiciones laborales; c) anticipar el impacto de las rupturas (desempleo, separaciones, transiciones profesionales y del trabajo a la jubilación) y de la soledad sobre la salud; d) identificar a las personas más vulnerables para afrontar situaciones específicas (enfermedades neurodegenerativas, depresión y riesgo de suicidios, cánceres, etc.); e) financiar de forma suficiente y permanente la responsabilidad colectiva del cuidado de mayores, y f) acompañar y apoyar a los cuidadores familiares, a través de instrumentos, formación, medidas para conciliar la vida

profesional y la asistencia, teniendo en cuenta que su condición de cuidadores puede desembocar en su propia pérdida de autonomía, sin derecho a medidas de protección para su propia vejez.

3. Antecedentes y contexto

Evolución

3.1. En la UE se vienen entablando desde hace décadas debates relacionados con las necesidades de cuidados que requieren las personas mayores dependientes.

3.2. Varios aspectos han contribuido a ir modificando la concepción inicial de los cuidados de larga duración. Desde una visión de carácter asistencial se fue pasando a otra más integradora, entre sanitaria y social, de prestación universal, centrada en la persona y de alta calidad, que, en opinión del Consejo y la Comisión Europea, debe responder a tres criterios fundamentales: acceso para todos, con independencia de los ingresos o del patrimonio; calidad asistencial; y financiación suficiente de los sistemas de asistencia sanitaria y social.

3.3. A reforzar esta orientación han contribuido cambios sociológicos, como el propio envejecimiento de la población, el porcentaje de la población mayor en situación de dependencia o pérdida de autonomía, el incremento de enfermedades mentales en los tramos altos de la pirámide poblacional, la incorporación masiva de la mujer al trabajo retribuido, el aumento de las personas que viven solas o los cambios en los modelos familiares.

3.4. El impacto de estos cambios puso en cuestión tanto la naturaleza asistencial de los servicios sociales como la centralidad de la familia, muy mayoritariamente de la mujer, en tales cuidados, planteando la necesidad de desarrollar —junto a las pensiones, la educación, la sanidad o la dependencia— un nuevo pilar del Estado del Bienestar, referido a los servicios sociales.

3.5. No obstante, especialmente a partir de la crisis de la deuda y de las políticas de austeridad que, entre otras cosas, se concretaron, según cada Estado miembro de la UE, en recortes presupuestarios en sanidad y servicios sociales, se han ido observando en los Estados miembros tendencias diferenciadas entre ellos hacia la re-asistencialización y la priorización creciente de los grados más graves de dependencia o de las personas con menos recursos económicos; el freno a la des-familiarización como base del sistema, y un incremento de la mercantilización de la provisión de cuidados, con o sin financiación pública.

3.6. Todo ello, con distinta intensidad según cada EM, en un contexto de mayor presión presupuestaria sobre los sistemas de previsión para la vejez, de fuerte incremento de la demanda de cuidados de larga duración, de aumento del desempleo en determinados EM, el trabajo precario y las trayectorias laborales discontinuas, y de priorización hacia el colectivo de mayores de cincuenta años en los planes de reducción de personal en las empresas. Esta situación amenaza con conducir, sin el apoyo de políticas públicas resolutorias, a pensiones inferiores a las actuales y a mayores desigualdades en el acceso a los cuidados.

3.7. Otro de los aspectos centrales es determinar si los cuidados, el apoyo y la convivencia han de realizarse en casa o en centros residenciales. La voluntad mayoritaria de los afectados es, de acuerdo con muchos sondeos, la de quedarse en casa y en su entorno comunitario.

3.8. Dicha preferencia responde así mismo a una demanda estructural, que además tiene fundamento económico para posibilitar el incremento de la población activa: en la UE un 25 % de las mujeres afirman que no pueden acceder al trabajo, o solo trabajar a tiempo parcial involuntariamente, debido a las tareas de atención que realizan, entre ellas a las personas mayores, frente al 3 % de los hombres. Debido a que las familias son más reducidas y a que la financiación del hogar no se cubre, salvo en las familias unipersonales, en muchos casos con un solo sueldo, la asunción familiar de los cuidados es cada vez más insostenible. Y, si no se quiere que el acceso a los cuidados quede limitado a los tramos de ingresos más altos, la financiación tendrá que ser mayor.

3.9. Por ello, resulta urgente poner de relieve los efectos positivos, tanto sociales como económicos, de un sistema incluyente de cuidados de calidad y calidez: empezando por afirmar que la financiación de los servicios asistenciales debe ser considerada como una inversión con grandes y polifacéticos retornos. Se reducen las externalidades negativas de la atención insuficiente o inaccesible en términos de gasto sanitario y social. Mejora su dimensión social en el apoyo a las familias, en la conciliación laboral, en el cuidado de otros familiares, en el apoyo emocional, en la realización de actividades solidarias, en la memoria histórica. En el aspecto económico, facilita la creación de millones de puestos de trabajo, la financiación de un alto porcentaje de los hogares de bajos ingresos, el aumento de ingresos fiscales, el consumo, la transmisión del ahorro a los descendientes, y el sostenimiento y emprendimiento productivo. Y la opción de los cuidados en los hogares es, en general, no solamente mucho más completa e individualizada, sino que es menos cara que en entornos residenciales, salvo en determinados supuestos, tales como de personas con gran pérdida de autonomía internados en centros residenciales.

3.10. Un pilar esencial de los sistemas de las residencias institucionales, y de las formas de asistencia en domicilios, es el personal de cuidados, que en ciertos casos es insuficiente, tiene contratos precarios, carece de los apoyos formativos necesarios, es poco reconocido profesionalmente y está infrarremunerado, o son trabajadores irregulares (en algunos países con porcentajes significativos). Por ello, entre otras cosas, resulta fundamental la incorporación de programas formativos relacionados con la atención a personas mayores, incluida la dependencia, en las distintas fases de la formación profesional, abriendo las puertas a la modalidad dual.

Efectos y lecciones aprendidas de la pandemia

3.11. La pandemia ha contribuido —en gran parte por los daños que ha ocasionado— a poner aún más en evidencia que el envejecimiento de la población representa un desafío estratégico fundamental para la UE y sus EM. Dentro del mismo, ha puesto de relieve los requerimientos de cuidados de las personas mayores por pérdida de autonomía y en situación de dependencia. De hecho, de acuerdo con el «Informe de 2021 sobre los cuidados de larga duración» elaborado por la Comisión Europea y el Comité de Protección Social, en treinta años las personas mayores de sesenta y cinco años llegarán a ser 130,1 millones, aumentando un 41 % la cifra actual. Como las situaciones de discapacidad y las necesidades de cuidados y acompañamiento de larga duración aumentan con la edad al igual que la esperanza de vida con buena salud, se prevé que el número de personas que puedan necesitar ese tipo de cuidados en la EU-27 pasará de los 30,8 millones de 2019 a los 33,7 millones previstos para 2030 y 38,1 millones en 2050.

3.12. Varios aspectos han contribuido a ese aumento de la conciencia colectiva de los retos vinculados al aumento de la esperanza de vida. Ha habido una mayor mortalidad relativa provocada por la pandemia de COVID-19 que se ha concentrado en las personas mayores y, entre las mismas, en las más vulnerables y alojadas en residencias. Durante la pandemia se han observado prejuicios y estereotipos respecto al colectivo de mayores, decisiones discriminatorias en los cribados sanitarios y cuestionamientos, implícitos o explícitos, del valor y la contribución de este colectivo a la sociedad.

3.12.1. Así mismo, se ha extendido en el debate público un relato deformado sobre una supuesta oposición, entre los intereses de los jóvenes y los de los «viejos». Se han puesto en evidencia las fallas conceptuales, estructurales y funcionales que aquejan a los modelos de cuidados de personas mayores. Ha crecido el deseo de hacerlos más centrados en el acceso a cuidados de calidad y la asequibilidad de los mismos, de respetar su dignidad y sus derechos, de mantener en todo lo posible su autonomía vital y sus entornos sociales, de asegurar la coordinación entre los servicios sociales y sanitarios, y de garantizar su financiación (el gasto público representaba, de media, el 1,7 % del PIB europeo y se prevé que pueda duplicarse en 2050, si se produce una convergencia al alza entre Estados).

3.12.2. Se han puesto de manifiesto, además, las deficiencias que afectan a un pilar esencial de los cuidados de larga duración, como son los cuidadores y trabajadores del sector, que da empleo a 6,4 millones de personas y se prevé que se creen otros 7 millones de empleos de aquí a 2030. Finalmente, se ha resaltado, como no se había hecho anteriormente, la aportación de los prestadores no profesionales de cuidados de larga duración (y el sesgo de género en todo el conjunto del sector), así como la necesidad de extender determinadas medidas de conciliación o de protección de este colectivo. Ha llegado la hora de actuar.

3.13. La mayor centralidad adquirida por los desafíos y las oportunidades demográficos y, en lo que afecta al contenido de este Dictamen, por los cuidados para las personas mayores como consecuencia de la pérdida de autonomía o por dependencia, ha contribuido a la elaboración, por parte de las instituciones europeas, de importantes documentos relacionados con dichos desafíos, así como con el tema que abordamos en el presente Dictamen.

3.14. Entre ellos, el Libro Verde de la Comisión Europea sobre el Envejecimiento, el Plan de Acción del pilar europeo de derechos sociales, la Resolución del Parlamento Europeo sobre el envejecimiento en el viejo continente, el Informe y las Conclusiones del Consejo de la UE sobre la integración del envejecimiento en las políticas públicas, el Informe de la Comisión Europea y del Comité de Protección Social sobre «Tendencias, retos y oportunidades en una sociedad en proceso de envejecimiento», el Documento de Trabajo del Comité de las Regiones sobre el «Plan de futuro para el sector de los cuidados y los cuidadores: oportunidades locales y regionales de un desafío europeo» y, especialmente, la propuesta formulada por la presidenta de la Comisión, Sra. von der Leyen, durante su discurso ante el Parlamento Europeo sobre el estado de la Unión, de elaborar una «nueva Estrategia Europea de Cuidados».

3.15. La crisis ha resaltado la necesidad de dotarse de un mejor conocimiento de este tema en el conjunto de la Unión. Se constata la escasez de datos estadísticos referidos a las personas mayores; la necesidad de un mayor conocimiento común sobre los modelos de protección social y de cuidados, que son muy diversos en los EM; la conveniencia de recopilar y difundir buenas prácticas entre los distintos EM; y la necesidad de investigar y prevenir la discriminación o la violencia contra las personas mayores dependientes. En suma, se requiere un seguimiento detallado y permanente de esta materia.

3.15.1. Hay que resaltar, en este sentido, que la pretensión del presente Dictamen de analizar y comparar la situación en los diversos países ha sido cubierta por diversos estudios e informes, entre otros, el de la Comisión Europea y el Comité de Protección Social, que se han anticipado recientemente a la elaboración de este Dictamen.

3.15.2. En los mismos, además de constatar la diversidad de modelos de cuidados y situaciones diferentes entre los Estados miembros se evidencian lecciones que aprender de carácter coincidente. Sin pretensión de exhaustividad, se recogen las siguientes: i) la preferencia de ser cuidados en casa o como en casa; ii) la necesidad de una mejor coordinación entre los servicios sociales y sanitarios; iii) el papel esencial desarrollado por el personal de cuidados, y su necesario reconocimiento en sus distintos aspectos, incluida la afloración del trabajo sumergido; iv) la cobertura de la necesidad de cuidados es insuficiente; v) la perentoriedad de abordar las necesidades de una financiación suficiente, asequible y sostenible; vi) el deber de contrarrestar planteamientos parciales y desacordes con el reconocimiento y la dignidad de las personas mayores; vii) la necesidad de dar una mayor visibilidad, reconocimiento, protección y apoyo a los cuidadores informales; viii) la insuficiencia de datos estadísticos y sociológicos sobre las personas mayores; ix) la obligación de abordar en el análisis los cuidados a domicilio y en el domicilio; x) la interacción entre los diversos aspectos que inciden en los cuidados a personas mayores; xi) la gran dimensión de género que existe en este sector; xii) el menester de establecer protocolos de actuación, sistemas de evaluación y medidas de regulación sobre los modelos de cuidados.

3.16. La pandemia ha contribuido a resaltar las deficiencias que venían arrastrando los modelos de cuidados de personas mayores, sean estos realizados a través de residencias, de servicios de atención a domicilio o a cargo de las familias o de cuidadores privados.

3.17. Tales carencias se manifiestan en que la atención sea para todos o no, la diversificación y fragmentación de las ofertas de servicios, la deficiente regulación de estas, las dificultades para coordinar los niveles de gestión, los problemas de articulación entre los servicios sociales y los sanitarios, la creciente mercantilización de los servicios, y la necesidad de políticas y medidas de prevención. En lo estructural, pueden depender de la concentración, sobre todo de los mayores más dependientes, en residencias y no en fórmulas centradas en la persona. En lo funcional, en una parte importante, en la escasa financiación, la carencia de materiales de protección, o la insuficiencia, la precariedad, los riesgos ocupacionales (incluida la salud mental) y la falta de formación y de reconocimiento profesional y laboral del personal.

3.18. La COVID-19 ha mostrado la insuficiente oferta de cuidados de larga duración para todos los mayores y a coste asequible para una gran parte de los ciudadanos europeos. En este sentido, es prioritario cifrar y prestar atención al colectivo de personas mayores que, necesitando de cuidados, no pueden acceder a ellos por diversas razones (falta de plazas, coste económico, etc.); de hecho, en la EU-27, de entre las personas de sesenta y cinco años o más con graves dificultades de desempeño personal, solo un tercio recurrió a servicios de asistencia a domicilio en 2014. Conviene además adaptar los modelos de protección social de los EM para cubrir estas nuevas necesidades con servicios públicos o subvencionados disponibles, accesibles, sostenibles, asequibles y de buena calidad.

3.19. Si antes de la pandemia la institucionalización de los cuidados de mayores en residencias era ya muy cuestionada, a raíz de aquella su rechazo ha crecido, con excepción del caso de algunas de las personas mayores no autónomas o con grave dependencia. Entre sus deficiencias destacan: el mayor riesgo de contagios; la pérdida de control sobre la vida del usuario; la rigidez de horarios en la vida cotidiana; la aglomeración y los perfiles muy diversos entre los residentes; poca intimidad (normalmente dos personas en una misma habitación); la escasa participación del usuario o de sus familiares en el control de la gestión de los centros; el debilitamiento de las relaciones familiares y sociales; y la desubicación y el desarraigo de sus entornos comunitarios. Es, igualmente, muy necesario reforzar los derechos y la voluntad expresa de las personas mayores en estas residencias con formas de tutela respetuosas de su dignidad y de su situación específica, especialmente en el caso de las personas mayores con problemas cognitivos y mentales.

3.20. Cabe destacar también la falta de continuidad de los servicios de ayuda a domicilio, aislamiento en el hogar, las dificultades de acceso a los servicios básicos, etc., de las personas mayores que son atendidas en su propia casa.

3.21. De manera general, se ha constatado durante la pandemia una visión estereotipada y hasta discriminatoria hacia los mayores, cuando el envejecimiento no debe verse como un problema sino como una oportunidad. En varios países, se han planteado denuncias o querellas ante la justicia relacionadas con el tratamiento en las residencias o sobre posibles vulneraciones de derechos fundamentales. Ello ha puesto de relieve la necesidad de establecer mecanismos permanentes para velar por el bienestar y los derechos de las personas mayores, luchando contra la discriminación de este colectivo.

3.22. Ante la pandemia se han evidenciado fallas importantes, en muchos países, en cuanto al personal de cuidados, como: 1) escasez de personal, alto porcentaje de contratos temporales y a tiempo parcial, gran rotación en el personal, bajos salarios, poco reconocimiento profesional, falta de derechos laborales, como el de desempleo o, en ciertos casos, el reconocimiento como enfermedad profesional del contagio de la COVID19, e incluso, en algunos países, importantes porcentajes de trabajadores sin contrato, en muchos casos sin derechos sociales y sin derechos de seguridad social, y 2) déficit de formación y acreditación para los cuidadores (gerocultores, cuidadores o auxiliares de los servicios de ayuda a domicilio) que son quienes componen la gran mayoría de los servicios de atención residencial y a domicilio ⁽²⁾.

Bruselas, 19 de enero de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽²⁾ Anexo al Dictamen SOC/687 (únicamente en inglés).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El Estado de Derecho y el fondo de recuperación»**(Dictamen de iniciativa)**

(2022/C 194/05)

Ponente: **Christian BÄUMLER**

Decisión del Pleno	25.3.2021
Base jurídica	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en la sección	16.12.2021
Aprobado en el pleno	20.1.2022
Pleno n.º	566
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	204/14/18

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) destaca que la Unión Europea se fundamenta en valores como el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías.

1.2. En opinión del CESE, la adhesión a estos valores, en particular al Estado de Derecho, reviste una importancia fundamental para los ciudadanos de la UE y la supervivencia de la Unión Europea.

1.3. El CESE aboga por que el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea, en caso de deficiencias sistemáticas del Estado de Derecho que pongan en peligro el presupuesto de la Unión Europea, impongan sanciones elevadas y disuasorias.

1.4. Para el CESE es de vital importancia que, en sus programas nacionales, los Estados miembros definan las medidas con las que reforzarán el Estado de Derecho.

1.5. El CESE exige que todos los programas financiados con cargo al presupuesto de la UE estén sujetos a disposiciones legales en materia de libertad de información y transparencia.

1.6. El CESE pide que la participación en la cooperación reforzada sobre la Fiscalía Europea se convierta en un requisito indispensable para tomar parte en programas financiados con cargo al presupuesto de la UE.

1.7. El CESE pide que la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) se convierta en una Agencia Europea para el Estado de Derecho y la Eficiencia Administrativa.

1.8. El CESE considera que las deficiencias sistemáticas del Estado de Derecho en los Estados miembros inciden negativamente en el presupuesto de la UE y se pronuncia a favor de invertir la carga de la prueba.

1.9. El CESE pide a la UE que proteja a las organizaciones no gubernamentales que promuevan los derechos humanos y el Estado de Derecho de toda injerencia indebida y que apoye su financiación.

1.10. El CESE se declara partidario de que las instituciones europeas, junto con la sociedad civil, pongan en marcha una campaña titulada «Mi UE: mis derechos» en la que se invite a un diálogo a escala de la UE sobre la importancia del Estado de Derecho.

2. Observaciones generales

Antecedentes de la propuesta

2.1. La Unión Europea se fundamenta en los valores enumerados en el artículo 2 del TUE. Estos valores incluyen el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a las minorías. Además, la sociedad europea se caracteriza por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres ⁽¹⁾.

2.2. La adhesión a estos valores reviste una importancia fundamental para toda la ciudadanía de la UE. En el contexto de la historia europea y, en particular, de los crímenes contra la humanidad cometidos en las guerras mundiales, la Unión Europea ha hecho una promesa de protegerlos para garantizar la paz en Europa y proteger los derechos fundamentales de todos sus ciudadanos. De ahí se deriva el mandato conferido a la Unión Europea para que controle y evite las violaciones sistemáticas de estos valores.

2.3. Además, el respeto de estos valores, en particular el Estado de Derecho, es un requisito previo para la existencia de la Unión Europea en su forma actual: la Unión Europea puede cumplir el principio del Estado de Derecho si todos los Estados miembros respetan las exigencias del Estado de Derecho. Solo entonces se garantizará que las políticas de la Unión, incluidos los gastos del presupuesto europeo, se apliquen correctamente en todos los Estados miembros. Además, la cooperación entre el poder judicial y las administraciones de los Estados miembros se basa en la confianza mutua de que todos los Estados miembros comparten valores comunes y viven poniéndolos en práctica. Solo sobre esta base es posible que las administraciones de los Estados miembros y los órganos del poder judicial cooperen a través de las fronteras y reconozcan y apliquen las decisiones de otro Estado miembro.

2.4. Además, no hay que subestimar la importancia que tienen estos valores, en particular el Estado de Derecho, para el desarrollo económico sostenible de la Unión Europea. Además de garantizar la seguridad de las inversiones, el cumplimiento de las normas de competencia y otras reglamentaciones económicas, la confianza en el sistema jurídico en su conjunto es crucial para la inversión privada y el comercio transfronterizo. Una recuperación sostenible del mercado único europeo frente a las consecuencias económicas de la pandemia de COVID-19 requiere, por lo tanto, además de medidas de apoyo específicas como las que se adopten en el marco del fondo de recuperación, el respeto de los valores europeos y, en particular, del Estado de Derecho.

2.5. Por último, el principio del Estado de Derecho y los demás valores contemplados en el artículo 2 del TUE forman parte del propio sentido de identidad de la Unión. El Estado de Derecho es parte integrante de una sociedad democrática y pluralista en Europa, que es una de las promesas fundacionales de la Unión. Sin embargo, la importancia del Estado de Derecho va más allá de las fronteras de la Unión. La política exterior y de seguridad de la Unión se basa firmemente en los valores establecidos en el artículo 2 del TUE y en el principio del Estado de Derecho. En su política exterior, la Unión Europea está comprometida con un orden jurídico y basado en valores a escala mundial. La Unión Europea solo puede seguir actuando de manera creíble si tanto ella como todos sus Estados miembros cumplen estos requisitos. La capacidad de integración y de atracción a nivel mundial de la Unión también se basa fundamentalmente en el cumplimiento de estos valores.

2.6. Las instituciones europeas han insistido sistemáticamente, en numerosos dictámenes y actos legislativos, en la importancia de los valores establecidos en el artículo 2 del TUE y, en particular, en el respeto del Estado de Derecho. Además de otras posibilidades de imponer sanciones, en particular los procedimientos de infracción con arreglo al artículo 263 del TFUE, el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾ prevé ahora la posibilidad de sancionar económicamente en caso de que haya infracciones sistemáticas del Estado de Derecho. El objetivo principal de ello es proteger el presupuesto de la Unión. También puede contribuir de manera más general a una mejor protección del Estado de Derecho en todos los Estados miembros. El objetivo del Reglamento es también reforzar la credibilidad de la Unión y facilitar así las inversiones.

2.7. El CESE acoge favorablemente la introducción de este nuevo Reglamento. Además de proteger el Estado de Derecho y los intereses financieros de la Unión, el Reglamento también promueve la aceptación social de las transferencias económicas en la Unión Europea y, en particular, del fondo de recuperación en todos los Estados miembros. Sin embargo, para la eficacia del Reglamento es fundamental que se aplique en la práctica y que se impongan sanciones rápidas e integrales en caso de infracciones del Estado de Derecho que, al mismo tiempo, pongan en peligro el presupuesto de la Unión.

2.8. Además de esta nueva supervisión, centrada en particular en el Estado de Derecho, a la hora de asignar los fondos, la Comisión también debe seguir ejerciendo plenamente y, en caso necesario, reforzar su papel general de supervisión del presupuesto de la UE. De hecho, cualquier apropiación indebida de fondos de la UE, aunque no se base en deficiencias del Estado de Derecho, perjudica a los programas europeos y la imagen de la UE. Además, la Comisión debe velar por que las

⁽¹⁾ Artículo 2 del TUE.

⁽²⁾ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (DO L 433 I de 22.12.2020, p. 1).

ciudadanas y los ciudadanos de la UE sepan mejor qué proyectos concretos sobre el terreno financia o cofinancia la UE. Para ello, también es preciso adaptar las normas pertinentes sobre transparencia e información al público —por ejemplo, mediante paneles visibles en los proyectos de construcción e información accesible en línea— y destacar más claramente la participación de la UE.

3. Solicitudes de carácter general

3.1. El CESE pide que el nuevo Reglamento se aplique estrictamente en todos los ámbitos presupuestarios. Para llevar a cabo las tareas de supervisión que le atribuyen el Reglamento y los Tratados, la Comisión debe asignar recursos humanos y financieros adecuados y perseguir de forma coherente los indicios de posibles infracciones. Al hacerlo, la Comisión debe aplicar criterios estrictamente objetivos y examinar las infracciones de la misma manera en todos los Estados miembros. Por otra parte, la Comisión también debe reforzar su control sobre la correcta ejecución de los programas de la UE en terceros países y, en particular, aplicar los mismos criterios a los países candidatos que a los Estados miembros.

3.2. En particular, la Comisión y los Estados miembros deben velar por que no se efectúen pagos con cargo al presupuesto de la Unión cuya utilización no pueda demostrarse plenamente. Todos los beneficiarios de pagos con cargo al presupuesto de la Unión, independientemente de su forma de organización de Derecho público o privado, deben estar sujetos a unas normas de transparencia adecuadas. Los Estados miembros y la Comisión deben mantener a la sociedad civil plenamente informada sobre el uso de los fondos y consultarla sobre posibles mejoras en el uso de los fondos. Deberán existir un procedimiento y una consulta transparentes para la planificación y ejecución del presupuesto, y los Estados miembros deben consultar asimismo a las organizaciones de la sociedad civil.

3.3. En caso de deficiencias sistemáticas del Estado de Derecho en los Estados miembros que pongan en peligro al mismo tiempo el presupuesto de la Unión, es necesaria una respuesta temprana y rápida, en particular por parte de la Comisión. Esta es la única manera de garantizar que los fallos se detecten y corrijan en una fase temprana. Además, deberán imponerse sanciones disuasorias en caso de infracción. En otros ámbitos, como la aplicación del Derecho de la competencia, la Comisión también impone sanciones económicas significativas para proteger la aplicación del Derecho de la UE. La importancia fundamental del Estado de Derecho y de la protección del presupuesto de la Unión también exige que la Comisión y el Consejo impongan sanciones elevadas y disuasorias en estos ámbitos. En caso de una posible reforma del Reglamento, este extremo debe mencionarse explícitamente en el texto del Reglamento. Asimismo, el CESE pide a la Comisión y al Consejo que se coordinen estrechamente con el Parlamento Europeo y que este último tenga los mismos derechos procedimentales que el Consejo en caso de una futura reforma del Reglamento.

3.4. El CESE considera que las deficiencias sistemáticas del Estado de Derecho en un Estado miembro siempre socavan, o al menos ponen seriamente en peligro, la ejecución de los programas financiados por la UE y, por lo tanto, la protección del presupuesto de la Unión. Por consiguiente, si se detectan deficiencias sistemáticas del Estado de Derecho en un Estado miembro, este deberá asumir la carga de la prueba y demostrar que la ejecución de los programas financiados por la UE y la protección del presupuesto de la Unión están garantizadas. El CESE pide que este extremo se aclare en el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092.

3.5. Además de las posibilidades previstas en el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, la Comisión, el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo deben utilizar cualquier otro medio de sanción de que dispongan en caso de infracciones sistemáticas del Estado de Derecho. Entre ellos figuran, en particular, el procedimiento de infracción con arreglo al artículo 263 del TFUE y el procedimiento previsto en el artículo 7 del TUE. Al aplicar estos procedimientos, las instituciones europeas mencionadas también deben velar por que se ejecuten lo antes posible y por que se impongan sanciones disuasorias. La Comisión debe emitir directrices sin demora, en particular sobre la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, para poder reaccionar rápidamente en caso de violación del Estado de Derecho. En dichas directrices, la Comisión debe establecer, en particular, las condiciones en las que considera necesaria una sanción económica, así como las sanciones económicas que considere apropiadas. Asimismo, debe establecer las condiciones en las que también incoará un procedimiento de infracción con arreglo al artículo 263 del TFUE o un procedimiento con arreglo al artículo 7 del TUE.

3.6. Además, la Comisión Europea, el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo deben seguir manteniendo un diálogo continuo sobre el Estado de Derecho con todos los Estados miembros y deben señalar públicamente las violaciones del Estado de Derecho. Las instituciones europeas deberían cooperar aún más entre sí para seguir promoviendo el Estado de Derecho y explorar otras posibles formas de protegerlo en todos los Estados miembros.

4. Requisitos específicos

4.1. Por lo que se refiere al fondo de recuperación, el CESE lamenta que las decisiones de la Comisión Europea que evalúan los programas de los Estados miembros solo aborden de forma limitada la importancia fundamental del Estado de Derecho. Como se ha explicado anteriormente, el Estado de Derecho es fundamental para el desarrollo económico

sostenible de la Unión Europea y, por tanto, debe tenerse debidamente en cuenta en el marco del fondo de recuperación. A este respecto, no basta con que la Comisión base su evaluación en indicadores económicos, como los del Semestre Europeo. Como ya ha pedido el CESE, la Comisión también debe tener más en cuenta la importancia del Estado de Derecho para el desarrollo económico sostenible en el contexto del Semestre Europeo e incorporar los indicadores pertinentes ⁽³⁾.

4.2. En opinión del CESE, los programas presentados hasta ahora por los Estados miembros contienen muy pocas iniciativas para reforzar el Estado de Derecho. Por ejemplo, los programas de Italia, Croacia y Chequia contienen iniciativas individuales sobre el Estado de Derecho, como medidas para combatir la corrupción y aumentar la eficiencia de los órganos judiciales. Pero en general, y en lo que respecta a todos los Estados miembros, el CESE considera que esto no es suficiente para satisfacer la importancia fundamental del Estado de Derecho. Por ello, para el CESE es de vital importancia que, en sus programas nacionales, todos los Estados miembros definan las medidas con las que reforzarán el Estado de Derecho.

4.3. Además, el CESE pide que se sigan desarrollando los requisitos para la ejecución del presupuesto de la Unión, incluido el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092. En el futuro, todos los programas apoyados por el presupuesto de la Unión deben estar sujetos a leyes nacionales de gran alcance en materia de libertad de información y transparencia, a fin de proporcionar un acceso fácil y exhaustivo a la información a los medios de prensa, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil en su conjunto. Solo puede hacerse una excepción si así lo exigen los intereses de seguridad nacional. La Comisión Europea debería revisar permanentemente la repercusión de estas legislaciones nacionales en materia de libertad de información y, en caso necesario, presentar propuestas de modificación, teniendo en cuenta también los dictámenes del Parlamento Europeo y del CESE, por ejemplo.

4.4. El CESE apoya la creación de la Fiscalía Europea, ya que desempeñará un papel importante en la protección de los intereses financieros de la Unión y en la persecución de los delitos transfronterizos. El CESE está convencido de que la Fiscalía Europea ha logrado ya un efecto disuasorio y contribuirá a largo plazo a una mejora significativa de la persecución de delitos de ámbito transfronterizo. Por estos motivos, el CESE pide que todos los Estados miembros se sumen a la cooperación reforzada sobre la Fiscalía Europea y que tal cooperación se convierta en un requisito indispensable para participar en los programas financiados por la UE.

4.5. La Fiscalía Europea, de reciente creación, asume tareas que la OLAF ha llevado a cabo hasta ahora. Por consiguiente, el CESE pide que la OLAF se convierta en una Agencia Europea para el Estado de Derecho y la Eficiencia Administrativa. Esta nueva agencia debería revisar de forma general y continua el Estado de Derecho en los Estados miembros y asesorar al Parlamento Europeo, al Consejo de la Unión Europea y a la Comisión Europea sobre la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092. Además, esta nueva agencia debería formular recomendaciones generales para mejorar el Estado de Derecho y la eficiencia administrativa de los Estados miembros y, en este sentido, apoyar a los Estados miembros y sus administraciones. Si los Estados miembros no siguen recomendaciones significativas formuladas por dicha agencia, deberían tener la obligación de justificarlo.

4.6. Al mismo tiempo, la Comisión Europea debería desarrollar nuevas iniciativas para reforzar el Estado de Derecho y la aplicación de los derechos fundamentales de la UE en todos los Estados miembros. Por ejemplo, deben establecerse y desarrollarse programas de intercambio, como Erasmus+, para el personal de los órganos judiciales de los Estados miembros así como para las organizaciones no gubernamentales que trabajan, en particular, en temas relacionados con el Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos y fundamentales, con el fin de reforzar y desarrollar una comprensión común del Estado de Derecho en Europa. A tal fin, la Unión Europea debería incrementar la financiación de programas de formación voluntarios y transfronterizos para los miembros del poder judicial de los Estados miembros; también deberían apoyarse los programas educativos de las organizaciones no gubernamentales que promueven el Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos y fundamentales. El objetivo debe ser reforzar el principio europeo del Estado de Derecho, que, por una parte, tiene en cuenta la diversidad de las tradiciones jurídicas de los Estados miembros y, por otra, refuerza las normas mínimas comunes para todos ellos.

4.7. En opinión del CESE, la sociedad civil tiene una importancia muy especial a la hora de proteger el Estado de Derecho, por lo que también ha de tener la responsabilidad correspondiente. Por ello, con el fin de reforzar el Estado de Derecho en todos los Estados miembros, la Comisión debe, mediante un nuevo programa, prestar un mayor apoyo a las plataformas de la sociedad civil cuyo trabajo se centra principalmente en la protección del Estado de Derecho en los Estados miembros y la promoción de programas educativos al respecto ⁽⁴⁾. En el marco de este programa, la UE debería apoyar la financiación de las organizaciones no gubernamentales. Deberá garantizarse la protección frente a injerencias indebidas y otras interferencias en la independencia de las organizaciones no gubernamentales por parte de los responsables políticos, los grupos de presión y otros agentes.

⁽³⁾ Véanse también el Dictamen del CESE *El Estado de Derecho y su impacto en el crecimiento económico*, ECO/511 (DO C 429 de 11.12.2020, p. 16), punto 7.1 y siguientes, y el Dictamen del CESE sobre la *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo: Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión*, SOC/627 (DO C 282 de 20.8.2019, p. 39), punto 4.1 y siguientes.

⁽⁴⁾ Véanse también el Dictamen del CESE sobre la *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo: Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión*, SOC/627, punto 3.9 y siguientes, y el Dictamen del CESE *Plan de Acción para la Democracia Europea*, SOC/672 (DO C 341 de 24.8.2021, p. 56), punto 6.2.1 y siguientes.

4.8. Por último, la Comisión Europea, el Consejo de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el CESE, en particular, deberían sensibilizar a toda la ciudadanía de la UE sobre la importancia de los valores europeos, en particular el Estado de Derecho. La UE necesita una estrategia de comunicación que vincule el concepto de Estado de Derecho con la realidad de la vida de las personas. A tal fin, las instituciones europeas mencionadas, en cooperación con otros agentes de la sociedad civil, deberían poner en marcha una campaña titulada «Mi UE: mis derechos» sobre la importancia del Estado de Derecho, que se dirija a todos los sectores de la población, haga la información básica sobre el Estado de Derecho comprensible para todas las personas y las invite a entablar un diálogo a escala de la Unión ⁽³⁾.

Bruselas, 20 de enero de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽³⁾ Véanse también el Dictamen del CESE sobre la *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo: Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión*, SOC/627, punto 3.19, y el Dictamen del CESE *Plan de Acción para la Democracia Europea*, SOC/672, punto 4.3.2.

ANEXO

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates (artículo 59.3 del Reglamento interno):

ENMIENDA 1**Presentada por:**

TEDER Reet

SOC/692 — El Estado de Derecho y el fondo de recuperación**Punto 3.4**

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
El CESE considera que las deficiencias sistemáticas del Estado de Derecho en un Estado miembro siempre socavan, o al menos ponen seriamente en peligro, la ejecución de los programas financiados por la UE y, por lo tanto, la protección del presupuesto de la Unión. Por consiguiente, si se detectan deficiencias sistemáticas del Estado de Derecho en un Estado miembro, este deberá asumir la carga de la prueba y demostrar que la ejecución de los programas financiados por la UE y la protección del presupuesto de la Unión están garantizadas. El CESE pide que este extremo se aclare en el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092.	El CESE considera que las deficiencias sistemáticas del Estado de Derecho en un Estado miembro siempre socavan, o al menos ponen seriamente en peligro, la ejecución de los programas financiados por la UE y, por lo tanto, la protección del presupuesto de la Unión. Por consiguiente, si se detectan deficiencias sistemáticas del Estado de Derecho en un Estado miembro, este deberá estar obligado a colaborar sin reservas en la investigación de las infracciones y la eliminación de las deficiencias y asegurar que la ejecución correcta de los programas financiados por la UE y la protección del presupuesto de la Unión están garantizadas. El CESE recomienda que este extremo se aclare en el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092.

Exposición de motivos

El Estado de Derecho debe garantizarse por medios legítimos. La carga de la prueba en su forma actual es uno de los principios fundamentales de la legalidad y cambiar o invertir la carga de la prueba podría sentar un precedente muy peligroso y socavar los fundamentos del Estado de Derecho.

Resultado de la votación:

A favor: 41

En contra: 65

Abstenciones: 13

ENMIENDA 2**Presentada por:**

TEDER Reet

SOC/692 — El Estado de Derecho y el fondo de recuperación**Punto 1.6**

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
El CESE considera que las deficiencias <i>sistemáticas</i> del Estado de Derecho en los Estados miembros inciden negativamente en el presupuesto de la UE y se pronuncia a favor de <i>invertir la carga de la prueba</i> .	El CESE considera que las deficiencias del Estado de Derecho en los Estados miembros inciden negativamente en el presupuesto de la UE y se pronuncia a favor de <i>subsana</i> <i>las deficiencias concretas y de observar de forma estricta la legalidad en la ejecución de los programas financiados por la UE y la protección de su presupuesto</i> .

Exposición de motivos

El Estado de Derecho debe garantizarse por medios legítimos. La carga de la prueba en su forma actual es uno de los principios fundamentales de la legalidad y cambiar o invertir la carga de la prueba podría sentar un precedente muy peligroso y socavar los fundamentos del Estado de Derecho.

Resultado de la votación:

A favor: 72

En contra: 141

Abstenciones: 18

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «¿Cómo contribuirán los ecosistemas industriales determinados a la autonomía estratégica de la UE y al bienestar de su ciudadanía?»**(dictamen exploratorio)**

(2022/C 194/06)

Ponente: **Sandra PARTHIE**

Consulta	Presidencia francesa del Consejo de la Unión Europea, 21.9.2021
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	13.12.2021
Aprobado en el pleno	19.1.2022
Pleno n.º	566
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	244/1/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Para que las economías europeas sigan siendo competitivas a nivel mundial, las empresas de muchos sectores tienen que adaptarse a los nuevos competidores mundiales, reinventar sus modelos de negocio y reevaluar sus cadenas de suministro. El cambio resultante es estructural y a veces incluso disruptivo, no solo para las empresas sino también para las personas y sus condiciones de trabajo. El CESE destaca la importancia del principio de «no dejar a nadie atrás» y pide que se entable un diálogo con todos los agentes pertinentes sobre la gestión de este cambio estructural.

1.2. La apertura al comercio, a la inversión y a otras formas de colaboración internacional constituye una fortaleza y una fuente de crecimiento y bienestar para la UE. El CESE respalda la ambición de la UE de asumir una mayor responsabilidad por su propia seguridad, reducir las dependencias unilaterales en ámbitos esenciales y reforzar su capacidad para establecer y aplicar sus propias prioridades, para así alcanzar una situación de competitividad económica y resiliencia mejorada.

1.3. Sin caer en el proteccionismo, es necesario actuar a nivel europeo a través de la reglamentación y el establecimiento de normas para reducir el riesgo de desabastecimiento estratégico o estructural, impulsar la diversificación, proteger la propiedad intelectual e industrial y garantizar una competencia leal y basada en normas entre los Estados miembros y con otros socios mundiales. En sus alianzas transnacionales y mundiales, la UE debe ser capaz de detectar las vulneraciones de los derechos humanos, de las libertades fundamentales y de la salud y la seguridad de las personas y del medio ambiente a lo largo de las cadenas de valor y suministro.

1.4. Con el fin de reforzar su base manufacturera, el CESE recomienda que la UE aumente su gasto en I+D+i y otros instrumentos de financiación conexos, como el Instrumento de Inversiones Interregionales en Innovación ⁽¹⁾, para ponerse al menos a la par con otras regiones del mundo y permitir así la tan necesaria innovación.

1.5. Además, el CESE recomienda adaptar la Agenda de Capacidades a las futuras necesidades del mercado laboral. El enfoque de ecosistemas industriales también debería traducirse en un aumento del bienestar de la ciudadanía de la UE en cuanto a empleo de calidad, remuneración y acceso al aprendizaje permanente. En este contexto, el CESE subraya su apoyo al Pacto por las Capacidades de la UE, que es crucial para garantizar perspectivas de empleo a largo plazo a los ciudadanos europeos.

1.6. El CESE considera importante lograr una convergencia real al alza de las economías de la UE, en particular en cuanto a productividad, normas sociales, salud y seguridad en el trabajo, y producción respetuosa con el medio ambiente. La competitividad del mercado único europeo depende en gran medida de que se desarrolle y aproveche plenamente el potencial de todas las economías nacionales, que siguen estando a niveles muy diferentes y, por tanto, necesitan políticas diferenciadas y específicas. El objetivo debe ser erradicar las disparidades económicas entre los Estados miembros. Las inversiones en investigación, desarrollo y nuevas tecnologías son cruciales en ese sentido.

⁽¹⁾ https://eisma.ec.europa.eu/programmes/interregional-innovation-investments-i3-instrument_en

1.7. El CESE comparte la conclusión de la OCDE de que para lograr una visión equilibrada del bienestar se necesitan cuadros de indicadores exhaustivos con estadísticas relativas a los aspectos que resultan importantes para las personas, que abarcan un amplio abanico de datos como los ingresos, la salud, los contactos sociales, la seguridad y el medio ambiente. Tenemos que mirar más allá de los promedios nacionales para comprender no solo si la vida está mejorando, sino también para quién. Además, tenemos que medir no solo el bienestar actual, sino también los recursos que contribuyen a que se mantenga en el futuro. Por último, las personas pueden percibir el cambio estructural como una amenaza aunque los resultados del análisis económico digan otra cosa. Tanto los avances electorales de los partidos populistas en toda la UE como el voto favorable al *Brexit* pueden atribuirse a votantes que sienten que la globalización ha supuesto un recorte de sus derechos y una pérdida de control sobre sus decisiones vitales. Es una sensación que no puede aliviarse con estadísticas. Los responsables políticos deben fomentar en mucha mayor medida la participación de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil a la hora de abordar las injusticias percibidas y el miedo a la penuria social, así como de formular y aplicar soluciones sobre el terreno. El CESE apoya una gobernanza empresarial sostenible más abierta y orientada a la participación, que incluya la información, la consulta y la participación de los trabajadores a nivel de las empresas.

2. Antecedentes del dictamen, incluida la propuesta legislativa objeto de examen

2.1. El CESE remite a las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 1 y 2 de octubre de 2020, que hacen del concepto de autonomía estratégica un elemento central del mercado interior, la política industrial y el sector digital. También destaca las Conclusiones del Consejo de Competitividad del 13 de noviembre de 2020, en las que se afirma que esto incluye detectar y reducir las dependencias estratégicas y aumentar la resiliencia en los ecosistemas industriales más sensibles y en ámbitos específicos, como la sanidad, la industria de la defensa, el espacio, la tecnología digital, la energía, las industrias de la movilidad y las materias primas fundamentales.

2.2. Los objetivos de la autonomía estratégica abierta son la estabilidad, la difusión de las normas europeas y la promoción de los valores de la UE. Dichos objetivos se reflejan en varias iniciativas recientes, como la Comunicación «Configurar el futuro digital de Europa», de febrero de 2020; la Comunicación relativa a las inversiones extranjeras directas (Reglamento para el control de las inversiones extranjeras directas), aprobada en marzo de 2020; el mecanismo de control de las inversiones directas de la UE, aprobado en 2019 y plenamente operativo desde octubre de 2020; la Estrategia Europa de Datos, de noviembre de 2020; el examen de las políticas comerciales que promueve una «autonomía estratégica abierta», de febrero de 2021; y los trabajos en curso en relación con un instrumento contra la coacción. Por su parte, la propuesta de Reglamento por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono presentada en julio de 2021 es un ejemplo de la concienciación cada vez mayor que existe en la UE sobre los temas medioambientales.

2.3. La Estrategia de Lisboa de 2000 tenía por objeto que la UE se convirtiera en una economía y una sociedad basadas en el conocimiento, estableció indicadores cuantificables y reforzó la necesidad de apoyar a las personas en sus itinerarios de aprendizaje permanente. El Pacto por las Capacidades es esencial desde el punto de vista de la educación y los conocimientos especializados y técnicos, ya que algunos sectores industriales se enfrentan a grandes transformaciones en el marco de la doble transición digital y ecológica. Además, tal como se contempla en el plan general de cooperación sectorial sobre capacidades, las principales partes interesadas —como las empresas, los sindicatos, las instituciones de investigación, educación y formación y las autoridades públicas— son agentes indispensables para abordar las necesidades sectoriales de capacidades. El CESE acoge con satisfacción el trabajo de la Comisión Europea y de los socios sectoriales, como el Consejo de Competencias Sectoriales y la Alianza para las Competencias Sectoriales, para superar los desajustes entre la demanda de capacidades de la industria y la oferta educativa ⁽²⁾.

2.4. El CESE también se remite al trabajo de la Comisión sobre la resiliencia en el ámbito de las materias primas fundamentales ⁽³⁾ —cuyo objetivo es trazar un camino hacia una mayor sostenibilidad y seguridad— y al correspondiente Dictamen del CESE ⁽⁴⁾, así como a las evaluaciones realizadas por el CESE sobre diversos ecosistemas y sectores industriales ⁽⁵⁾.

3. Observaciones generales

3.1. La UE se basa en un modelo económico abierto: la Unión es el destino del 14 % de las importaciones mundiales y el origen del 16 % de las exportaciones. El CESE considera esencial que la política industrial europea encuentre las vías y los medios para reducir las dependencias unilaterales de terceros en ámbitos estratégicos que van desde la tecnología hasta la

⁽²⁾ Blueprint for Sectoral Cooperation on Skills. Responding to skills mismatches at sectoral level. A key action of the New Skills Agenda for Europe.

⁽³⁾ Comunicación de la Comisión Europea Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad, COM(2020) 474.

⁽⁴⁾ DO C 220 de 9.6.2021, p. 118.

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE «La estrategia de movilidad de la UE y las cadenas de valor industrial de la UE: enfoque de ecosistemas de automoción» (DO C 105 de 4.3.2022, p. 26); Dictamen complementario del CESE «Actualización de la nueva estrategia industrial — Impacto en el ecosistema industrial sanitario» (DO C 105 de 4.3.2022, p. 152); Dictamen del CESE «Anticipación de las transformaciones estructurales y sectoriales y remodelación de las culturas industriales: hacia nuevas fronteras de recuperación y resiliencia en diferentes partes de Europa» (en curso); Dictamen del CESE «Requisitos de sostenibilidad para las baterías en la UE» (DO C 220 de 9.6.2021, p. 128); Dictamen del CESE «La industria europea del vidrio en una encrucijada: lograr que la industria sea más ecológica y energéticamente eficiente, velando al mismo tiempo por una mayor competitividad y el mantenimiento de puestos de trabajo de calidad» (DO C 105 de 4.3.2022, p. 18).

alimentación y la sanidad, por ejemplo. Una política industrial asentada sobre una sólida base manufacturera debería atajar las repercusiones negativas de posibles perturbaciones. La seguridad del suministro también puede lograrse a través de asociaciones con «países de ideas afines». El Consejo UE-EE. UU. de Comercio y Tecnología, por ejemplo, tiene por objeto establecer dichas asociaciones. Con el fin de protegerse contra las asimetrías comerciales, el CESE también apoya los esfuerzos de la UE por establecer y mejorar instrumentos de defensa comercial como el mecanismo de control de las inversiones extranjeras de la UE ⁽⁶⁾, el Instrumento de Contratación Pública Internacional de la UE ⁽⁷⁾ y la propuesta de Reglamento sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior presentada por la Comisión Europea en mayo de 2021 ⁽⁸⁾.

3.2. Un análisis ascendente de las dependencias estratégicas realizado por la Comisión muestra que las dependencias en los ecosistemas más sensibles solo representan el 0,6 % del valor de las mercancías importadas desde fuera de la UE. Así pues, muchas cadenas de valor han mostrado una notable resiliencia durante la pandemia. El CESE apoya firmemente el trabajo de la Comisión para cartografiar las dependencias y capacidades estratégicas. El análisis también refleja que, de los 5 200 productos importados en la UE, 137 pertenecen a ecosistemas sensibles de los que la UE es altamente dependiente, sobre todo en los sectores de gran consumo energético (como las materias primas) y los ecosistemas sanitarios (como los ingredientes farmacéuticos activos), así como en productos utilizados para apoyar la transición ecológica y digital. El 52 % de las importaciones de estos productos en los que existe dependencia proceden de China. De estos, 34 productos podrían suponer una mayor vulnerabilidad por su potencial posiblemente bajo de diversificación y de sustitución por la producción de la UE. Para mejorar la competitividad de la industria europea se necesitan políticas sólidas en materia de energía sostenible y tecnología digital. El CESE desea destacar que los operadores europeos en el ámbito de la sanidad digital y las energías renovables figuran entre los líderes mundiales.

3.3. La autonomía estratégica abierta se caracteriza por la existencia en el interior del mercado único europeo de capacidad de producción en sectores orientados al futuro, especialmente en el caso de bienes de alto valor en los que es esencial mantener el potencial tecnológico y de innovación de la UE. Por ejemplo, la evaluación realizada por la Comisión indica que Europa tiene una cuota de mercado mundial del 33 % en robótica, el 30 % en sistemas empujados, el 55 % en semiconductores de automoción, el 20 % en equipos de semiconductores y el 20 % en componentes fotónicos ⁽⁹⁾. La autonomía estratégica implica instrumentos de defensa comercial en un contexto de creciente competencia internacional, en ocasiones ilícita. Por lo tanto, la política industrial de la UE debe ir de la mano de una sólida política comercial y de competencia.

3.4. El CESE subraya que el aumento de la autonomía estratégica abierta incluye el refuerzo de la resiliencia del mercado único, la inversión en las competencias, las capacidades tecnológicas y la I+D de la UE, la diversificación de las cadenas de producción y suministro, la obtención de la soberanía digital, la constitución de reservas estratégicas, el fomento y la atracción de inversiones y producción en Europa mediante la mejora de las condiciones en que operan las empresas, la exploración de soluciones alternativas y modelos de economía circular, y el fomento de una amplia cooperación industrial entre los Estados miembros, así como la búsqueda del liderazgo tecnológico, como declaró el Consejo de Competitividad en noviembre de 2020.

3.5. El mercado único es el principal activo de Europa, y la Comisión debe seguir esforzándose por aumentar su resiliencia mediante la aplicación y ejecución de normas y la eliminación de obstáculos para lograr el objetivo de una economía europea innovadora, próspera y orientada al futuro. Un mercado interior fuerte es una condición previa para que las empresas europeas puedan crearse, desarrollarse, florecer y evitar futuras perturbaciones, por ejemplo con la ayuda del Instrumento de Emergencia del Mercado Único.

3.6. En su Dictamen «No debe haber Pacto Verde sin un pacto social», el CESE destaca la importancia de un diálogo social sólido con visión de futuro y de una gobernanza empresarial sostenible orientada a la participación. El CESE también respalda que se informe y consulte a los trabajadores, y promueve la participación de estos a nivel de las empresas con el fin de fomentar la innovación en el lugar de trabajo ⁽¹⁰⁾. En su Resolución sobre la gobernanza empresarial sostenible de diciembre de 2020, el Parlamento Europeo acogió con satisfacción el compromiso de la Comisión de revisar la Directiva

⁽⁶⁾ Comisión Europea, «El mecanismo de control de las inversiones extranjeras de la UE ya está plenamente operativo», 9 de octubre de 2020.

⁽⁷⁾ Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, «EU international procurement instrument», octubre de 2021.

⁽⁸⁾ Comisión Europea, «La Comisión propone un nuevo Reglamento para hacer frente a las distorsiones causadas por las subvenciones extranjeras en el mercado único», 5 de mayo de 2021.

⁽⁹⁾ Comisión Europea, «Invertir en una industria inteligente, innovadora y sostenible. Estrategia renovada de política industrial de la UE» [COM(2017) 479 final].

⁽¹⁰⁾ DO C 341 de 24.8.2021, p. 23.

sobre divulgación de información no financiera y apoyar la elaboración de normas en la materia ⁽¹¹⁾. La adhesión a los principios de gobernanza empresarial sostenible es una forma importante de promover los valores europeos fuera de la UE y proporciona una ventaja competitiva a las empresas europeas.

3.7. La situación socioeconómica en la UE sigue siendo muy diferente de un Estado miembro a otro y de una región a otra, por lo que es importante que se desarrollen vías de transición regionales específicas en el contexto de un proceso de gobernanza propio para los distintos ecosistemas, que incluya el apoyo al acceso a nuevos mercados —especialmente para las pymes— y a cadenas de valor sostenibles. El CESE apoya enfoques de gobernanza tales como comisiones o centros regionales de transformación que, en estrecha cooperación con los agentes económicos locales y regionales, definan soluciones locales y regionales específicas para los futuros cambios económicos.

3.8. Por lo que se refiere a la mejora de la cooperación industrial entre los Estados miembros de la UE, el CESE valora positivamente el trabajo analítico llevado a cabo por la Comisión para definir y perfilar catorce «ecosistemas industriales». En el análisis se exponen ejercicios similares de Estados Unidos y China. Estos corresponden a dos categorías diferentes: los ecosistemas definidos como redes de agrupaciones correspondientes a un ámbito de actividad determinado y los ecosistemas regionales, en los que se aborda la interacción de los agentes económicos en una región determinada. Juntos, proporcionan una plataforma interactiva para optimizar la cooperación entre las autoridades y las partes interesadas y facilitar la comunicación entre los agentes. El CESE ve en ellos un verdadero valor añadido para las empresas, que pueden expresar una necesidad particular a todo un ecosistema capaz de responder. Cuanto más profundo y denso sea un ecosistema, más útil resultará para todos los agentes implicados y mayor valor añadido aportará.

3.9. La UE y sus Estados miembros impulsan con carácter prioritario programas públicos de ciencia de vanguardia a escala de la UE. Del mismo modo, se han transferido presupuestos de I+i del nivel nacional al de la UE, con las mayores cifras de la historia —aunque siguen estando por debajo de los niveles de competidores estratégicos como China—, y una cuarta ronda de programas pioneros de gran ambición tiene por objetivo relanzar el liderazgo mundial de la UE en I+i. Estos programas deberían incluir modelos de inteligencia artificial para grandes empresas, espacios de datos industriales comunes y tecnologías ecológicas emergentes, así como reforzar la I+D+i con objeto de crear sustitutos sintéticos de las materias primas fundamentales.

3.10. En 2019, el gasto en I+D en la Unión Europea supuso un 2 % del PIB. Ese mismo año, dicho porcentaje fue del 2 % en China y del 3 % en los Estados Unidos. El CESE recomienda que la UE incremente su gasto en I+D para reforzar su base manufacturera y lamenta que, más allá de las inversiones públicas básicas en I+i y de conglomerados privados potentes en los sectores de la mitigación del cambio climático y la salud, los ecosistemas de innovación de la UE no estén prosperando lo suficiente ⁽¹²⁾. Si bien la competencia efectiva en la UE es un excelente incentivo para que las empresas innoven, se las debe apoyar mejor utilizando plenamente otros instrumentos de financiación de I+D+i a escala de la UE, a fin de situar a la Unión en un nivel por lo menos igual al de otras regiones del mundo y facilitar así una innovación que resulta muy necesaria. En la actualidad, las inversiones de la UE tienen como principal objetivo apoyar los intereses nacionales, es decir, de los Estados miembros, en lugar de buscar soluciones y enfoques europeos para mejorar y profundizar los vínculos entre los agentes económicos y beneficiarse de dichos vínculos.

3.11. El CESE apoya firmemente los llamamientos a mejorar los ecosistemas y las cadenas de valor y su colaboración mutua, y considera que deben vincularse a la doble transición ecológica y digital para mejorar el bienestar de la ciudadanía europea. Las vías de transición aportarán valor añadido al proponer una secuenciación racional de las políticas y proporcionar previsibilidad, lo que es importante para las empresas y el bienestar de la ciudadanía, por ejemplo en lo que respecta al desarrollo de capacidades. En este contexto desea destacar los modelos económicos centrados en las partes interesadas, con la mitigación del cambio climático y de la destrucción del medio ambiente como principal motor, y pide a los Estados miembros y a la Comisión que utilicen en mayor medida estos modelos en su formulación de políticas y en sus evaluaciones de impacto.

3.12. Las inversiones para crear cadenas de valor más resilientes y sostenibles que proporcionen acceso a servicios y bienes esenciales deben proporcionar resultados en términos de crecimiento económico y bienestar. Deben establecerse planes de acción sectoriales que estén vinculados a las iniciativas de los principales agentes económicos y refuercen los grupos económicos que ya existen en Europa, incluidas las pymes. Esto debe implicar un apoyo institucional que les permita controlar mejor las cadenas de valor y anticiparse a las crisis mediante la aplicación de pruebas de resistencia o evaluaciones de riesgos con el fin de prevenir situaciones de escasez.

⁽¹¹⁾ Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2020, sobre la gobernanza empresarial sostenible [2020/2137(INI)].

⁽¹²⁾ Informe «Science for Policy» del JRC: «Shaping & Securing the EU's open strategic autonomy by 2040 and beyond» (2021).

3.13. Será fundamental definir las cadenas de valor, cadenas de suministro y agrupaciones estratégicas adecuadas. Mediante su promoción de los proyectos importantes de interés común europeo (PIICE) y la puesta en marcha de alianzas industriales en torno a las baterías para vehículos eléctricos, la computación de alto rendimiento, la microelectrónica, los vehículos conectados, limpios y autónomos, la salud inteligente, la industria hipocarbónica, las tecnologías y sistemas de hidrógeno, el internet de las cosas industrial, y la ciberseguridad, la Comisión ha dejado claro qué ámbitos deben desarrollarse de manera prioritaria y con un verdadero valor añadido de la UE. Esto, junto con la protección de los intereses europeos en relación con las normas desarrolladas en Europa, así como la protección de la propiedad intelectual e industrial europea, constituye una base sólida para un conjunto coherente de políticas industriales y económicas.

3.14. Además de ser un objetivo en sí mismo, con ello se pretende preservar y mantener el bienestar de la ciudadanía europea mediante la creación de puestos de trabajo de calidad en sectores orientados al futuro, al tiempo que se impulsa la doble transición. Para alcanzar estas metas es necesario utilizar indicadores y parámetros de evaluación adecuados. El CESE considera que el «bienestar» ha madurado como concepto estadístico y de medición y se ha convertido en una «brújula» por la que los responsables políticos pueden guiarse en sus decisiones.

3.15. El CESE coincide con la definición de la OCDE de la «economía del bienestar» como una economía que:

- 1) brinda al ciudadano más oportunidades de movilidad social ascendente y de mejora de su vida personal en los ámbitos que más le importan;
- 2) asegura que estas oportunidades se transformen en resultados de bienestar para todos los segmentos de la población, incluso los que ocupan la parte inferior de la escala de distribución;
- 3) reduce las desigualdades; y
- 4) asegura la sostenibilidad medioambiental y social.

Bruselas, 19 de enero de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Instrumentos financieros innovadores en el marco del desarrollo de empresas con impacto social»

(Dictamen exploratorio)

(2022/C 194/07)

Ponente: **Giuseppe GUERINI**

Coponente: **Marie-Pierre LE BRETON**

Consulta	Presidencia francesa del Consejo de la Unión Europea, 21.9.2021
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Aprobado en sección	13.12.2021
Aprobado en el pleno	19.1.2022
Pleno n.º	566
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	231/1/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción la decisión de la Presidencia francesa del Consejo de la UE y el compromiso específico del Ministerio de Economía y Hacienda y del Gobierno francés de apoyar la aplicación del Plan de Acción para la Promoción de la Economía Social.

1.2. El CESE considera que es importante desarrollar instrumentos financieros innovadores capaces de generar un impacto social positivo, primordialmente a través de las acciones llevadas a cabo por las organizaciones de la economía social pero también mediante la participación de todas las empresas que tengan como objetivo lograr un impacto social positivo. Por consiguiente, el CESE valora positivamente y apoya las disposiciones del Plan de Acción para la Promoción de la Economía Social, presentado por la Comisión Europea el 9 de diciembre de 2021, en particular cuando se propone fomentar la creación de mercados de inversión en empresas sociales en Europa apoyando la creación de nuevos instrumentos.

1.3. El CESE considera que reconocer la economía social y local como uno de los catorce ecosistemas de la Estrategia Industrial Europea es coherente con el fomento de las inversiones con impacto social, por lo que acoge con satisfacción ese reconocimiento.

1.4. El CESE considera que es importante introducir y apoyar formas de inversión destinadas a lograr un impacto social, crear empleos de calidad y atraer inversores privados y nuevo capital, pero recomienda que estas inversiones se orienten de manera que produzcan efectos multiplicadores adicionales y nunca sustituyan el gasto social público en prestaciones esenciales.

1.5. El CESE es partidario de que: i) los instrumentos y los indicadores de evaluación del impacto social se desarrollen conjuntamente *ex ante*, proyecto por proyecto, a fin de garantizar el respeto de las particularidades de las organizaciones de la economía social, y ii) se elabore una definición europea del concepto de «impacto social».

1.6. El CESE recomienda que las inversiones destinadas a lograr un impacto social se diseñen de forma que se logre un equilibrio entre el impacto social (cambios positivos generados por la inversión), el nivel de rentabilidad (responsable y sostenible para el inversor) y el nivel de riesgo para la empresa social. Todo esto reforzará el emprendimiento social gracias a una mayor afluencia de capital invertido y una mejora de las normas de transparencia y responsabilidad social y facilitará la inclusión en el sistema económico europeo de las empresas con impacto social y las empresas de la economía social en el sistema económico europeo.

1.7. El CESE valora positivamente las iniciativas puestas en marcha por la Comisión Europea en los últimos años, en particular las relacionadas con el programa EaSI, y se congratula de que InvestEU disponga de una dotación específica destinada a reforzar la infraestructura social europea.

1.8. Con el fin de animar a los Estados miembros y a la Comisión a dar un nuevo impulso a estas iniciativas, el CESE considera importante que se lleven a cabo análisis periódicos para elaborar una cartografía detallada de los diferentes sistemas de innovación, a fin de apoyar la financiación con impacto social en los Estados miembros, crear una base de conocimientos compartida y promover el intercambio de buenas prácticas.

1.9. El CESE considera esencial crear un órgano europeo de orientación política y seguimiento técnico de las iniciativas en materia de financiación innovadora de la economía social y de las empresas que tengan por misión alcanzar objetivos de impacto social.

2. Observaciones generales

2.1. El CESE viene apoyando desde hace muchos años la necesidad de que las instituciones europeas y los Estados miembros se esfuercen por impulsar el papel de la economía social en el contexto europeo.

2.2. Más recientemente, en su Dictamen ECO/533 ⁽¹⁾, el CESE recomendó que la Unión de los Mercados de Capitales (UMC) tuviera plenamente en cuenta las distintas formas de inversión con impacto social, en particular en el ámbito de la economía social.

2.3. A lo largo del último decenio, la concienciación sobre el papel de las organizaciones de la economía social y el reconocimiento de ese papel han hecho que se preste cada vez más atención a las inversiones con impacto social, lo que debería aumentar aún más el ya importante potencial de las empresas de la economía social en materia de innovación responsable y sostenible y creación de empleo ⁽²⁾.

2.4. Europa necesita cada vez más una financiación inclusiva y responsable y la Unión Europea debe comprometerse a establecer medidas y orientaciones para las instituciones, las empresas y los fondos financieros, pero también para las universidades, los centros de investigación, los agentes de la economía social y las comunidades locales, sobre cómo ampliar el potencial del emprendimiento social e influir en la financiación en calidad de agentes para el desarrollo de una economía más inclusiva y sostenible.

2.5. Numerosas organizaciones de la economía social prestan servicios de los que dependen las funciones esenciales para la vida de los sectores de la población especialmente desfavorecidos. Se trata de servicios sociales, sanitarios, asistenciales y educativos y, en general, de todos los servicios necesarios para garantizar a las personas vulnerables una vida digna, empezando por unas condiciones de trabajo adecuadas.

2.6. Por este motivo, las inversiones con impacto social deben orientarse de manera que produzcan efectos multiplicadores adicionales en relación con las políticas públicas, evitando que las inversiones con impacto social sustituyan a los fondos públicos, en particular en el caso de las empresas que dependen de las políticas sociales dirigidas a las personas vulnerables.

2.7. La pandemia nos ha enfrentado a todos con problemas sociales que impiden alcanzar los ambiciosos objetivos de la transición sostenible (pobreza y desigualdad, dificultades de integración de los migrantes, lagunas en la inclusión de las personas con discapacidad e inaccesibilidad de la vivienda para las familias vulnerables y los jóvenes). Por lo tanto, ha llegado el momento de apoyar un modelo de crecimiento económico y un sistema empresarial que sean capaces de promover los objetivos sociales, entre los que debe darse prioridad a la promoción del empleo de calidad.

3. Definición de instrumentos financieros innovadores

3.1. Dado que el CESE suscribe las disposiciones del Plan de Acción para la Promoción de la Economía Social sobre la necesidad de introducir instrumentos financieros innovadores destinados a impulsar las empresas con impacto social y las empresas de la economía social, el CESE considera muy importante subrayar que estos instrumentos financieros engloban una amplia gama de inversiones basadas en el supuesto de que el capital privado puede contribuir a generar efectos sociales positivos —que siempre deberían considerarse prioritarios— y, al mismo tiempo, beneficios económicos.

3.2. Por ello, la particularidad de estos instrumentos es precisamente la intencionalidad con la que el inversor persigue objetivos sociales mediante la creación de activos comunes y valores compartidos, al tiempo que garantiza un rendimiento económico equilibrado, que se dedica en gran medida a la consecución de los objetivos sociales.

3.3. Los agentes activos que promueven y crean estos instrumentos innovadores pueden ser empresas, organizaciones y fondos que trabajan para lograr un impacto social mensurable y compatible con el impacto económico.

3.4. Las inversiones con impacto social deben caracterizarse por los siguientes elementos:

- objetivo claro y deliberado de generar efectos sociales positivos;
- apoyo a las empresas claramente definidas como empresas de la economía social, sobre la base de definiciones consensuadas y criterios objetivos;

⁽¹⁾ DO C 155 de 30.4.2021, p. 20.

⁽²⁾ DO C 286 de 16.7.2021, p. 13.

- fijación de niveles de expectativas vinculados a unos rendimientos económicos justos, sostenibles y transparentes, incluso cuando estos puedan estar por debajo de los rendimientos medios del mercado;
- voluntad de reinvertir parte de los activos para apoyar otras inversiones destinadas a objetivos sociales;
- impacto mensurable, algo esencial para garantizar la transparencia y un conocimiento adecuado de las metas y objetivos de las inversiones;
- priorización de la coherencia con los principios y valores estatutarios cuando las inversiones se destinen a empresas de la economía social.

3.5. Las inversiones con impacto social deben, en particular, apoyar a las empresas que se dedican a la innovación y el desarrollo comunitario —que de otro modo no podrían desarrollarse, pero a veces tampoco garantizar un nivel adecuado de servicios a sus habitantes— y han de ser capaces de crear una vía potencial de crecimiento económico inclusivo.

3.6. Las inversiones para las empresas y organizaciones que tienen como objetivo el impacto social pueden mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto público en servicios sociales, educativos, sanitarios y culturales y fomentar el empleo gracias a una mayor participación de los inversores para apoyar un ecosistema empresarial que combine la sostenibilidad y la responsabilidad social.

4. La compleja cuestión de la definición de «empresa de la economía social»

4.1. Aunque cada vez se presta más atención al análisis y al conocimiento de las empresas de la economía social y de los instrumentos financieros innovadores que mejor pueden apoyar su función, aún deben superarse muchos obstáculos para garantizar que, junto con las empresas de la economía social, pueda desarrollarse un ecosistema de financiación igualmente innovador, responsable y sostenible que permita impulsar una aplicación real y concreta de un modelo económico verdaderamente europeo en beneficio de los ciudadanos y las empresas.

4.2. Entre los obstáculos a los que se enfrentan muchas organizaciones de la economía social a la hora de acceder plenamente a los instrumentos financieros innovadores (como la participación en fondos de capital inversión, los instrumentos de cuasicapital, los préstamos garantizados y a largo plazo y, por último, la orientación hacia las empresas sociales de la financiación solidaria en el marco del ahorro de los empleados) cabe señalar cuatro ámbitos en los que es necesario colmar la brecha:

- colmar las lagunas de información, corregir la percepción de los proveedores de crédito y las definiciones jurídicas y reconocer la particularidad de su naturaleza económica;
- mejorar las competencias de los agentes del sector financiero a la hora de evaluar el funcionamiento de las organizaciones de la economía social desde un punto de vista financiero;
- apoyar la formación de las organizaciones de la economía social para mejorar sus competencias económicas y financieras;
- elaborar información destinada a las organizaciones de la economía social que les facilite beneficiarse de los mecanismos financieros, a fin de reducir la tasa de no utilización de estos.

4.3. En cuanto al primer punto, el CESE espera que el Plan de Acción para la Promoción de la Economía Social represente una oportunidad que anime a las instituciones europeas y a los Estados miembros a elaborar una definición válida tanto para las instituciones públicas como para las entidades financieras de la Unión Europea, algo que cada vez es más necesario si se quiere garantizar el pleno acceso al mercado de capitales, en particular mediante acciones de apoyo no financiero centradas en el refuerzo de las competencias de los agentes que participan en las inversiones con impacto social.

4.4. A este respecto, el CESE considera que el papel de la economía social a la hora de atraer inversiones con impacto social en Europa ⁽³⁾ también debe ser objeto de una mayor atención en el marco del plan de acción de la Unión de los Mercados de Capitales para las personas y las empresas.

4.5. Por lo que se refiere a la mejora de la capacidad para evaluar las inversiones sociales innovadoras, consideramos que los operadores financieros aplican, en demasiados casos, un alto nivel de riesgo a las organizaciones de la economía social simplemente porque emplean herramientas de evaluación generalmente utilizadas para otras empresas, lo que crea una distorsión de la clasificación que tiende a infravalorar las dimensiones más específicas de la economía social, como el capital social y humano, la reputación, la función social, el consenso social, la orientación hacia objetivos de interés público y la capacidad de generar activos comunes. Podría decirse que se miden excesivamente los medios por falta de instrumentos para medir los fines.

⁽³⁾ Una Unión de los Mercados de Capitales para las personas y las empresas: nuevo plan de acción [COM(2020) 590 final].

4.6. Las organizaciones de la economía social dan prioridad a la consecución de objetivos sociales, educativos y medioambientales. Esta vocación social debe conciliarse plenamente con las exigencias económicas y financieras, que constituyen uno de los factores para que estas organizaciones perduren en el tiempo: ello requiere prestar apoyo a la formación y la cualificación del personal en el ámbito económico y financiero.

5. Instrumentos financieros innovadores y taxonomías sociales

5.1. A lo largo de la última década se han desarrollado considerablemente los instrumentos financieros dirigidos a las empresas sociales ⁽⁴⁾, pero aún queda margen para impulsar un mayor desarrollo y dar mejor respuesta a las necesidades de las empresas sociales y a su expansión en el mercado interior. El CESE considera importante que esta expansión vaya acompañada del desarrollo de una cultura de la evaluación en todas las organizaciones y de la elaboración —en particular por parte del mundo académico— de instrumentos de evaluación específicos para la economía social.

5.2. Entre el 12 de junio y el 27 de agosto de 2021 la Comisión Europea llevó a cabo una consulta sobre taxonomía social y medioambiental. A este respecto, el CESE señala que es necesario evitar generar una competencia, o incluso un conflicto, entre la taxonomía medioambiental y la taxonomía social.

5.3. El desarrollo de un modelo taxonómico único (social y medioambiental) supone una solución óptima, precisamente por la estrecha relación que debe mantenerse entre los objetivos sociales y medioambientales; pero, para ser viable y flexible, no debe imponer cargas pesadas a las empresas.

5.4. Las empresas de la economía social están principalmente arraigadas en comunidades locales en las que predomina la dimensión participativa, y también se distinguen por su compromiso social: creación de empleo, apoyo y mantenimiento del empleo, remuneración justa e igualdad profesional. Esto también se debe a que las empresas de la economía social tienen esencialmente una estructura de gobernanza participativa basada en criterios de democracia, apertura y transparencia. Todos estos aspectos deben tenerse en cuenta y ser objeto de un fomento específico en la taxonomía social.

5.5. La taxonomía social ha de contribuir a influir en la financiación para complementar los recursos públicos que, a menudo, apoyan de forma inadecuada las políticas de inclusión social. Sin embargo, la financiación social nunca debe sustituir el papel de las instituciones, las leyes y las políticas públicas en la defensa del respeto de los derechos sociales, el reequilibrio de las desigualdades y la lucha contra la discriminación.

5.6. Por lo que se refiere específicamente a los servicios de interés general, estos deben financiarse con fondos públicos: el capital privado solo puede utilizarse como complemento. Las empresas que generan impacto social tienen un papel crucial que desempeñar en la sociedad, por lo que la inversión en ellas debe basarse, en la medida de lo posible, en fondos financieros estables y en capital paciente. Hay que tener en cuenta, efectivamente, que los objetivos sociales se inscriben en un marco temporal prolongado.

5.7. Es preciso evitar el riesgo de que las mediciones y sus métodos recompensen aquellos sectores que sean más fácilmente mensurables y en los que haya más recursos o datos disponibles, en detrimento de los ámbitos en los que la medición objetiva sea más compleja o los datos resulten más difíciles de conseguir. La colaboración entre los sectores público, privado y social es necesaria si se quiere que las inversiones sociales tengan éxito. Es esencial la colaboración del sector social para establecer una prioridad entre las distintas necesidades, pues quien trabaja sobre el terreno y mejor las conoce es este.

6. Propuestas inspiradas en las buenas prácticas sobre el terreno

6.1. En los últimos años, siguiendo la estela de la Iniciativa en favor del emprendimiento social de 2011, la Comisión Europea ha adoptado diversas iniciativas —tanto directamente como a través del Fondo Europeo de Inversiones— para apoyar la innovación social y aumentar el acceso de las organizaciones de la economía social a la financiación. En ese sentido han sido especialmente interesantes el Instrumento Financiado del EaSI, el Instrumento de Deuda del EaSI, el Instrumento de Garantía del EaSI, las inversiones del EaSI para el desarrollo de las capacidades y la cartera de impacto social del FEIE. Por lo que se refiere a la programación futura, las iniciativas sociales previstas en el programa InvestEU también son prometedoras, en especial si, como se anunció en el Plan de Acción para la Promoción de la Economía Social, se introducen innovaciones específicas destinadas a promover la inversión social.

6.2. A fin de promover un ecosistema propicio a la inversión social, el CESE considera importante que, a la hora de llevar a la práctica los distintos planes nacionales de recuperación y resiliencia, los Estados miembros se dispongan a ejecutar con la financiación de NextGenerationEU una serie de acciones concretas como las que se exponen a continuación.

⁽⁴⁾ Puede encontrarse un análisis general en la publicación de la Comisión *A recipe book for social finance* <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f1b8099b-fd4c-11e5-b713-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-234506515>.

6.3. En numerosos países se han acometido iniciativas destinadas a crear y validar diversos mecanismos de financiación del tipo «retribución según rendimiento». En Francia, por ejemplo, sus contratos de impacto social prestan especial atención a modelos del tipo «fondos de resultados», en los que participan inversores privados dispuestos a movilizar recursos para las políticas acordadas con el Gobierno, en particular en el ámbito de las políticas sociales, y cuyo pago está vinculado a la consecución de los resultados esperados. La promoción de estas prácticas debe basarse en una evaluación previa que detecte posibles efectos perniciosos, como las transferencias de capacidades a empresas ajenas al ámbito de la economía social o el abandono de sus responsabilidades por parte de los Estados.

6.4. Entre las buenas prácticas resulta muy interesante la desarrollada por el Gobierno finlandés con la creación de un «centro especializado para las inversiones de impacto», que canaliza asistencia técnica y profesional para apoyar las capacidades de los agentes que se proponen realizar inversiones con impacto social.

6.5. Estas iniciativas confirman la importancia de apoyar la creación, el desarrollo y la accesibilidad de fondos de impacto, fondos de fondos u otros instrumentos financieros que financien las iniciativas de las empresas de la economía social, en particular canalizando los recursos procedentes, por ejemplo, de InvestEU o del Fondo de Transición Justa para promover también formas de inversión conjunta (capital), de cofinanciación (crédito) y de garantías de crédito para las operaciones de mercado.

6.6. Ha de mejorarse la capacidad de las instituciones europeas y los Estados miembros para recopilar y analizar los datos necesarios con el fin de demostrar que la probabilidad de impago de los préstamos a las empresas e infraestructuras sociales es inferior a la probabilidad media de impago de los préstamos concedidos por los bancos, de modo que se reconozcan unas tasas de absorción de capital que tengan en cuenta el valor social de este tipo de financiación.

6.7. El CESE ya ha pedido que se introduzcan factores de apoyo (en particular ecológicos y sociales) en el Reglamento sobre Requisitos de Capital (RRC) ⁽⁵⁾ al objeto de reducir la reserva de capital que deben mantener los bancos para cubrir los préstamos destinados a financiar empresas de la economía social.

6.8. Resulta imprescindible destacar el papel desempeñado por los bancos alternativos y éticos, presentes en muchos países europeos, en la promoción de una financiación orientada a objetivos sociales y medioambientales; en algunos casos, estos bancos también han dado lugar a fondos de inversión o sociedades de ahorro gestionado dirigidos a invertir en el sector social y medioambiental.

6.9. Unas disposiciones fiscales que faciliten las inversiones en la economía social podrían ser útiles para incentivar al mismo tiempo a los emisores y a los suscriptores y demostrar el impacto social realmente generado.

6.10. Asimismo, es fundamental fomentar y estimular el capital paciente, como los valores asociativos y los títulos participativos dirigidos a reforzar el capital de las asociaciones y cooperativas. Además, con el fin de fomentar la inversión en empresas de la economía social, para los gestores de fondos de pensiones también resultaría útil una normativa incentivadora que facilitase el uso de estas herramientas innovadoras.

6.11. Es importante que —siguiendo la experiencia francesa de reglamentar los porcentajes que el ahorro bancario regulado y los fondos de ahorro salarial solidario invierten en empresas sociales, empresas con impacto social reconocido y fondos solidarios— se modifiquen las normas relativas a los fondos de financiación solidaria para optimizar el nivel de inversión en empresas sociales y liberar una capacidad de inversión adicional en capital o cuasicapital.

6.12. Entre las buenas prácticas que llevan a cabo las empresas de la economía social, en particular las cooperativas, figuran las compras de empresas en crisis por sus propios trabajadores para transformarlas en cooperativas ⁽⁶⁾. Este tipo de sociedad —presente en Italia, España y Francia— se pone en marcha mediante mecanismos especiales de financiación y la creación de mutualidades específicas que, a través de una participación en el capital, contribuyen a financiar, junto con los trabajadores, la reanudación de las actividades comerciales de la empresa en forma de cooperativa.

Bruselas, 19 de enero de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽⁵⁾ DO L 176 de 27.6.2013, p. 1.

⁽⁶⁾ *Business transfers to employees under the form of a cooperative in Europe: opportunities and challenges*, CECOP, 2013.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Los beneficios que representan las regiones ultraperiféricas (RUP) para la UE»**(Dictamen exploratorio)**

(2022/C 194/08)

Ponente: **Joël DESTOM**Coponente: **Gonçalo LOBO XAVIER**

Consulta	Consejo — Presidencia francesa, 21.9.2021
	Carta de Clément BEAUNE, secretario de Estado de Asuntos Europeos
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	14.12.2021
Aprobado en el pleno	20.1.2022
Pleno n.º	566
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	216/3/6

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE reconoce que las regiones ultraperiféricas (RUP), pese a los miles de kilómetros que las separan del continente europeo, son territorios que forman parte integrante de la UE. Las nueve regiones ultraperiféricas son islas, archipiélagos y un territorio continental (la Guayana Francesa). Están situadas en el Atlántico Occidental, la cuenca del Caribe, la selva amazónica y el Océano Índico y son las siguientes: Guayana Francesa, Guadalupe, Martinica, San Martín, Reunión y Mayotte (Francia), Azores y Madeira (Portugal) y Canarias (España). Las RUP tienen casi cinco millones de habitantes. El CESE subraya que las RUP representan a Europa en el mundo y procuran a Europa un espacio marítimo sin parangón con ninguna otra potencia y múltiples activos geoestratégicos.

1.2. El CESE pide a la Comisión que tenga en cuenta las considerables ventajas que las RUP pueden aportar para el futuro de Europa, a fin de definir las como laboratorios para favorecer avances a escala mundial (autonomía alimentaria y energética de Europa, transición ecológica, turismo sostenible, inclusión social, implicación de las organizaciones de la sociedad civil, etc.). Las RUP pueden convertirse en modelos para replicarlos en las diferentes cuencas geográficas en las que se encuentran.

1.3. La pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve la importancia de un sistema alimentario sólido y resiliente que funcione en todas las circunstancias y sea capaz de garantizar a la ciudadanía el acceso a un suministro suficiente de alimentos a precios asequibles. La Estrategia «De la Granja a la Mesa» es un nuevo enfoque amplio de la manera en que las ciudadanas y ciudadanos europeos valoran la sostenibilidad de los alimentos. Es una oportunidad para mejorar los modos de vida, la salud y el medio ambiente. En las RUP, esta política europea debe conducir a la independencia alimentaria de estos territorios para convertirlos en demostradores para Europa. Las RUP son territorios de oportunidades en los que algunos sectores económicos tradicionales cuentan con un apoyo europeo continuo. Los sectores emergentes deben contar con un mayor apoyo.

1.3.1. El CESE pide a la Comisión que tenga en cuenta la especificidad de las RUP en el calendario de trabajo de la Comisión relativo a la Estrategia «De la Granja a la Mesa» y que garantice que los programas nacionales del POSEI (Programa de opciones específicas por la lejanía y la insularidad) cumplan el objetivo central de promover una agricultura sostenible.

1.4. El CESE pide a la Comisión que acelere la ejecución en las RUP de proyectos europeos financiados por la UE destinados a encontrar fuentes de energía producidas localmente, sostenibles y asequibles, aplicando en caso necesario el artículo 349 del TFUE. El objetivo es demostrar la capacidad de las RUP para desarrollar sistemas basados en energías renovables. Los costes de la energía son generalmente más elevados en estas regiones que en el continente, por lo que las RUP pueden convertirse en bancos de pruebas en el marco de los esfuerzos de Europa por alcanzar la autonomía energética.

1.5. El CESE pide a la Comisión que garantice la aplicación de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾ (Directiva relativa a la energía renovable), y la supresión de su artículo 29, apartado 13, porque la Unión Europea no puede subvencionar la transición energética de las RUP contribuyendo a la deforestación de terceros países.

1.6. El CESE pide a la Comisión que no reduzca el apoyo específico a las RUP en el contexto económico de la recuperación tras la COVID-19, ya que estas regiones necesitan medios financieros adecuados para poder alcanzar los objetivos marcados en la estrategia de la UE definida en el paquete de medidas «Objetivo 55». Las RUP son regiones cuyas características geográficas las exponen en gran medida a riesgos derivados de fenómenos climáticos extremos (como huracanes, tsunamis, terremotos y sequías) que afectan regularmente a sus poblaciones. Por tanto, serán las primeras en sufrir las consecuencias del cambio climático.

1.7. El CESE pide a la Comisión que vele por que la aplicación del artículo 349 del TFUE no impida la revisión de la legislación en materia de clima, energía y transporte encaminada a armonizar los textos en vigor actualmente con los objetivos establecidos para 2030 y 2050.

1.7.1. Esta transición de cara a 2030 (y posteriormente para lograr la neutralidad climática) debe constituir un esfuerzo colectivo e integrador, diseñado conjuntamente con los ecosistemas industriales.

1.7.2. La estrategia industrial actualizada anunció la creación conjunta de vías de transición con los interlocutores sociales y otras partes interesadas para determinar la mejor forma de acelerar y beneficiarse de las dos transiciones, teniendo en cuenta la escala, la velocidad y las condiciones a las que se enfrenta cada ecosistema.

1.8. El CESE pide a la Comisión que elabore una trayectoria específica para el ecosistema de las RUP, en la que se especifique la escala de las necesidades —incluidas las necesidades de reconversión profesional, inversiones o tecnologías— y determine las medidas que deben adoptarse para satisfacerlas, teniendo en cuenta contribuciones como las aportadas por las hojas de ruta. El modelo del programa de autonomía energética Insulae instaurado por el programa Horizonte 2020 de la UE puede ser un punto de partida para la aplicación de estas hojas de ruta.

1.9. El CESE pide a la Comisión que elabore orientaciones políticas sólidas para el turismo que coordinen la reflexión sobre un cambio de escala e incorporen los principios de sostenibilidad a todas las actividades y profesiones, ya que el turismo desempeña un papel importante en el desarrollo de las RUP debido a sus múltiples repercusiones y a su importante potencial de creación de empleo, en particular para las personas jóvenes. El turismo sostenible debe convertirse en la seña de identidad de las RUP. Todos los agentes interesados en el turismo pueden desempeñar un papel en el desarrollo sostenible del sector. La aplicación de los planes de recuperación en estas regiones debe aprovechar al máximo la diversidad de servicios y profesiones implicados en el desarrollo y la gran participación de las microempresas y las pymes en el sector del turismo. Aunque el contexto exige tener en cuenta las características específicas del sector, también requiere pensar en qué medidas son necesarias para garantizar la calidad del empleo y de las balanzas comerciales. En este sentido, son necesarias orientaciones políticas sólidas: se trata de federar y pensar en un cambio de escala, integrando los principios de sostenibilidad en todas las actividades y en todas las profesiones.

1.10. El CESE pide que se apoye a las comunidades más vulnerables y se reflexione sobre la manera de implicar al mayor número de personas posible en las transiciones climática, digital y social. Ninguna de estas transiciones será posible si las comunidades locales no participan plenamente en los cambios, ya que el desarrollo de las RUP se basa en ecosistemas excepcionales, pero frágiles. Esto exige prever los impactos de las políticas públicas futuras, ya que las RUP no serán ajenas a los cambios inducidos por las grandes transiciones climática, digital y social. Deben prever la transformación global de sus economías para responder a las exigencias futuras y hacerlo prestando la máxima atención al impacto social de estas transiciones. Por tanto, es necesario velar por el apoyo a las poblaciones más frágiles y reflexionar sobre la implicación —y, de ser posible, la adhesión— del mayor número posible. Ninguna transición será posible si las poblaciones locales no son plenamente protagonistas de estas transformaciones.

1.11. El CESE pide a la Comisión Europea que se replantee el modo en que lleva a cabo las consultas públicas para que cualquier persona física o jurídica pueda responder a las mismas sin ningún requisito de inscripción previa en el Registro de transparencia. El CESE considera que el diálogo social es el medio más importante para encontrar soluciones específicas con los interlocutores sociales en las RUP, por lo que insta a reforzar y ampliar su uso. La participación de la sociedad civil en el desarrollo de los programas europeos debe ser una realidad y organizarse en contacto directo con las partes interesadas locales. Debe reforzarse el grado real de participación de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil en las fases de aplicación y evaluación de los planes de recuperación y resiliencia en las RUP. Conviene instaurar un punto de contacto de la Comisión Europea directamente accesible por parte de la sociedad civil.

⁽¹⁾ Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DO L 328 de 21.12.2018, p. 82).

1.12. El CESE pide a la Comisión que elabore un pacto sobre la competencia en las RUP, como ha hecho para varios ecosistemas industriales.

1.12.1. La transición ecológica de las RUP solo puede tener éxito si estas regiones cuentan con la mano de obra cualificada que necesitan para seguir siendo competitivas. La educación y la formación son fundamentales para impulsar la concienciación sobre la economía verde e impulsar las capacidades en este ámbito en instrumentos como el apartado relativo a la ecología de Erasmus+ y la Coalición de Educación por el Clima. Con la Agenda de Capacidades Europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia, la Comisión está poniendo en marcha acciones emblemáticas para dotar a la ciudadanía de las capacidades adecuadas que requiere la transición ecológica y digital. Con esta Agenda la Comisión también facilita el desarrollo de compromisos para la reconversión y la mejora de los conocimientos profesionales en todos los ecosistemas industriales. Las RUP deben ser integradas plenamente en estas acciones emblemáticas de la Comisión mediante el establecimiento de un programa de trabajo específico.

1.12.2. El CESE pide a la Comisión que intensifique los esfuerzos destinados a reducir las desigualdades en las RUP, esfuerzos que se han visto afectados por la pandemia de COVID-19. Las RUP se consideran regiones lastradas por desigualdades persistentes. Las interpretaciones de los conceptos de «centro» y «periferia» ofrecen algunas explicaciones sobre la distribución de la riqueza en una economía en la que las relaciones son a menudo desequilibradas. El fortalecimiento de la cohesión económica, social y territorial es uno de los principales objetivos de la UE.

1.13. El CESE pide a la Comisión que vele por que el proceso de recuperación respete las necesidades sociales y, al mismo tiempo, sea homogéneo y equilibrado a nivel regional. Insiste en la necesidad de evaluar cada territorio en su conjunto para encontrar soluciones específicas.

1.13.1. El CESE pide a la Comisión que adopte medidas para garantizar el acceso digital en las RUP. En ellas más que en otros lugares, la incapacidad de garantizar un acceso digital generalizado y fiable, así como un uso eficaz de los recursos asociados, agrava las desigualdades. Sin embargo, las brechas digitales que ya existían se han agravado y la pandemia ha exacerbado algunas disparidades, dejando a algunas personas rezagadas en un momento en que la digitalización se está acelerando. El empleo, la educación, la sanidad y los servicios públicos dependerán sin duda cada vez más de las tecnologías digitales.

1.13.2. El CESE pide a la Comisión que realice esfuerzos sostenidos en el ámbito de la investigación y la innovación, que son indispensables para aprovechar todas las oportunidades derivadas de las especificidades de las RUP (vinculadas a los océanos, los mares y los recursos marinos) y deben priorizarse por su gran potencial para estimular la economía, crear puestos de trabajo de alta calidad y garantizar el bienestar de las personas. Esto afecta a una gran variedad de empresas de todos los tamaños y resulta esencial tanto para desarrollar las actividades tradicionales como para crear nuevas oportunidades de mercado, que también contribuirían a atraer a las personas jóvenes.

1.14. El CESE pide a la Comisión que ponga en marcha un gran proyecto de acceso al agua y al saneamiento en los futuros programas operativos de las RUP. Estos grandes proyectos deberían ser gestionados directamente por la Comisión Europea. Los grandes proyectos movilizan inversiones a gran escala por un valor unitario de más de 50 millones EUR y cuentan con la financiación de los fondos de la política de cohesión de la UE. Benefician directamente a los Estados miembros y a su ciudadanía, puesto que mejoran las infraestructuras, crean nuevos puestos de trabajo y un entorno más saludable y abren nuevas oportunidades de negocio.

1.14.1. En las regiones ultraperiféricas francesas, las poblaciones no tienen acceso al agua potable y el sistema de saneamiento es a menudo deficiente. El acceso al agua potable y al saneamiento está inextricablemente ligado al derecho a la vida y a la dignidad humana, así como a la necesidad de garantizar un nivel de vida adecuado.

1.15. El CESE pide a la Comisión que actualice su Comunicación sobre los análisis realizados acerca de la situación de las RUP ante el fenómeno de la inmigración. Insta a una colaboración interterritorial en materia de migración y pide para estas regiones la aplicación del nuevo Pacto Europeo sobre Migración, que autoriza la aplicación de un mecanismo de «solidaridad obligatoria» en situaciones de «presión migratoria».

2. Observaciones generales

2.1. Las RUP, situadas en varias cuencas geográficas, confieren a Europa un posicionamiento geoestratégico, económico y cultural en los confines de varios continentes así como bazas únicas. Estos activos tienen un valor añadido intrínseco y son el respaldo natural de la cooperación de la UE con terceros países, también fuera de sus zonas geográficas. Contribuyen a la proyección internacional de Europa y se caracterizan por su potencial singular de soluciones para afrontar los retos a los que se enfrenta la UE. La Comisión Europea anunció la adopción de una nueva comunicación, bajo la Presidencia francesa del Consejo, relativa a la actualización de la asociación estratégica de la Comisión con estas regiones.

2.2. La valorización de los activos identificados depende en gran medida de la capacidad de la UE para dialogar con toda su ciudadanía. La sociedad civil debe contribuir a sensibilizar a los diferentes agentes (Estados, regiones, entes locales, comunidades locales, centros educativos, empresas y particulares) sobre el interés de reconocer que las RUP pueden favorecer la multiplicación de acciones operativas tangibles para acelerar la aplicación de los objetivos de desarrollo sostenible. La medición de los impactos será aplicable a varios tipos de necesidades (pesca, agricultura y evolución de los modelos; cultura y valorización del sector; empleo y formación; educación y movilidad de la juventud; desarrollo de las empresas; medio ambiente, energías y desafíos climáticos; inmigración).

2.3. Las propuestas del CESE para la reconstrucción y la recuperación tras la pandemia de COVID-19 definen el marco en el que deben aprovecharse las bazas de las RUP. Pueden reflejar la contribución de estas regiones en diferentes ámbitos: proseguir los cambios estructurales y las actividades de inversión asociadas necesarias, sobre todo en los ámbitos digital, de las innovaciones inteligentes y sociales y de la transición ecológica; mejorar constantemente la competitividad; crear el entorno deseado para reforzar el lugar del trabajo entre los grandes motores de la reactivación del sistema económico; reunir las condiciones para reforzar la autosuficiencia y la resiliencia; mejorar sensiblemente las cadenas de distribución.

2.4. La Directiva marco sobre el agua de la UE reconoce que «el agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal».

2.4.1. Tres elementos son esenciales para garantizar y mejorar el acceso al agua y al saneamiento, a saber, la calidad, la accesibilidad y la asequibilidad. La UE ha contribuido a garantizar a la población de sus Estados miembros el acceso al agua limpia y al saneamiento a través de dos tipos principales de acciones. En primer lugar, ha establecido normas ambiciosas de calidad del agua, garantizando un elevado nivel de protección tanto para la salud pública como para el medio ambiente. En segundo lugar, ha financiado el desarrollo y la mejora de las infraestructuras hídricas en los Estados miembros, contribuyendo de este modo a reforzar la calidad y el acceso físico a los servicios relacionados con el agua. Por el momento, en las RUP francesas la intervención de la UE aún no se ha dejado sentir y la población no tiene acceso al agua.

3. Observaciones específicas

3.1. *Un contexto que revela las prioridades alimentarias y energéticas*

3.1.1. Las RUP se consideran regiones vulnerables en el plano económico. Algunas vulnerabilidades son consecuencia de su exposición a los riesgos debido a variables estructurales (aislamiento, tamaño de los mercados, concentración de las exportaciones, peso de la agricultura y la pesca en la creación de riqueza, etc.) y otras se derivan de su exposición a los choques que reflejan situaciones excepcionales (crisis económica, medioambiental, social, sanitaria, etc.). La pandemia de COVID-19 ha reforzado los niveles de concienciación sobre las posibles consecuencias de una preparación insuficiente. Aunque las cadenas de distribución y suministro han resistido esta crisis, nunca existirá ninguna vacuna que permita proteger a las poblaciones de los efectos de una forma de fragilidad alimentaria y energética.

3.1.2. Las RUP deben ilustrar la capacidad de un determinado nivel para responder a las necesidades esenciales en el plano alimentario y energético, con el fin de hacer que las poblaciones sean resilientes frente a los choques procedentes del exterior. Se trata de un enfoque que, a la vez que crea puestos de trabajo de proximidad y vínculos sociales, tiene como objetivo implicar a la ciudadanía comprometida con el seguimiento sobre el terreno de proyectos innovadores, apoyados por organizaciones públicas eficaces y que estén a la escucha. Las RUP disponen de las bazas indispensables para hacer realidad una transición que conlleve actividad económica y cohesión social. En efecto, existe un fuerte arraigo cultural al servicio de una relación con la naturaleza que favorecería el surgimiento de ecosistemas que den prioridad a una producción alimentaria sana y sostenible. Asimismo, el fácil acceso a las energías renovables más habituales (hidráulica, biomasa, eólica, térmica, geotérmica, fotovoltaica) abre todo un campo de posibilidades.

3.1.3. La UE adoptará un nuevo ciclo de políticas en favor del clima, el paquete de medidas «Objetivo 55». Las RUP pueden convertirse en laboratorios para que la Unión Europea sea más resiliente. La Estrategia «De la Granja a la Mesa» constituye un elemento central del Pacto Verde Europeo. Las RUP pueden demostrar que es urgente preservar una rica biodiversidad, consolidar la posición de los agricultores y pescadores en la cadena de valor, fomentar un consumo alimentario sostenible y promover una alimentación sana a precios asequibles para todo el mundo, sin comprometer la seguridad, la calidad o el precio de los alimentos. Las RUP pueden ser las incubadoras de esta estrategia de la Unión Europea que pretende englobar la totalidad de la cadena alimentaria. También pueden demostrar de manera eficaz la necesidad de contar con evaluaciones de impacto oportunas. La crisis energética ya es más grave en las RUP. Por esta razón es absolutamente necesario buscar soluciones específicas para estas regiones, ya que podrían figurar entre las más afectadas en caso de agravarse la crisis energética actual.

3.1.4. En las RUP, como en todas las regiones de Europa, la transición energética no es solo cuestión de tecnología. Representa un desafío social importante en el que es indispensable implicar a la sociedad civil. A este respecto, la reactivación organizada tras la pandemia COVID-19 brinda la oportunidad de utilizar fondos para alcanzar el objetivo de situar a la ciudadanía en el centro de la transición energética y, de este modo, estimular la economía regional. Las energías renovables, ampliamente disponibles en las RUP, están descentralizadas. Requieren inversiones escasas en relación con los costes generados por las grandes estructuras centralizadas. Con el Pacto Verde, la Comisión ha situado la neutralidad climática entre sus prioridades y, con el plan de recuperación, prevé invertir miles de millones de euros en la reconstrucción de la economía y en la creación y protección de puestos de trabajo de gran calidad en Europa. Las RUP pueden mostrar la vía de un enfoque centrado en la ciudadanía y que tenga en cuenta a los consumidores más vulnerables.

3.1.5. La Directiva marco sobre el agua de la UE reconoce que «el agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal». Tres elementos son esenciales para garantizar y mejorar el acceso al agua y al saneamiento, a saber, la calidad, la accesibilidad y la asequibilidad. La UE ha contribuido a garantizar a la población de sus Estados miembros el acceso al agua limpia y al saneamiento a través de dos tipos principales de acciones.

En primer lugar, ha establecido normas ambiciosas de calidad del agua, garantizando un elevado nivel de protección en lo que respecta tanto a la salud pública como al medio ambiente. En segundo lugar, ha financiado el desarrollo y la mejora de las infraestructuras hídricas en los Estados miembros, contribuyendo de este modo a reforzar la calidad y el acceso físico a los servicios relacionados con el agua. Por el momento, en algunas RUP francesas la intervención de la UE aún no se hace sentir, ya que las dificultades de acceso al agua a las que se enfrenta la población siguen siendo únicas en Europa.

3.2. Líneas de fracturas y desigualdades amplificadas

3.2.1. Las RUP se consideran regiones con desigualdades persistentes. Las interpretaciones del concepto de centro y periferia ofrecen diversas explicaciones sobre la distribución de la riqueza en una economía en la que las relaciones suelen ser asimétricas. El fortalecimiento de la cohesión económica, social y territorial es uno de los principales objetivos de la UE. Se dedica un presupuesto significativo a la reducción de las diferencias, y las RUP se benefician ampliamente de ellas. A pesar de la imperfección de los instrumentos de evaluación, debe reconocerse que la pandemia COVID-19 ha afectado a los esfuerzos emprendidos para reducir estas desigualdades. De hecho, la Conferencia de Presidentes de las RUP del 19 de noviembre de 2021 se pronunció sobre estas consecuencias. Por lo tanto, el contexto impone a los interlocutores sociales y todas las organizaciones de la sociedad civil que alerten sobre la necesidad de acelerar todos los procesos al objeto de poner fin a las lógicas de recuperación, situar a la ciudadanía en el centro de los dispositivos y desarrollar una verdadera mirada prospectiva.

3.2.2. Para generar un desarrollo sostenible y mantener un modelo social ambicioso en las RUP es esencial disponer de bases económicas sólidas. Las políticas sociales deben ir acompañadas de políticas capaces de impulsar el desarrollo económico, basándose en el reconocimiento de tener por objetivo compartido el bien común. La creación de puestos de trabajo, el desarrollo de competencias y hacer que los mercados laborales sean inclusivos son las únicas vacunas que permiten prevenir la desigualdad y la exclusión, así como reforzar la estabilidad social. Por consiguiente, el proceso de recuperación debe respetar las necesidades de la sociedad y ser equitativo y equilibrado desde el punto de vista regional. Se trata de considerar el espacio regional en su conjunto para definir soluciones adaptadas a cada contexto.

3.2.3. Desde marzo de 2020, todas las regiones han recurrido masivamente al ciberespacio. En las RUP, como en otros lugares, los escolares han inaugurado la escuela a distancia, los empleados han puesto en marcha el teletrabajo y las empresas han intentado impulsar la evolución de sus modelos económicos para continuar con sus actividades. Sin embargo, las fracturas digitales preexistentes han aumentado y la pandemia ha acentuado algunas disparidades, dejando a parte de la ciudadanía al margen de la aceleración digital. No parece probable que haya marcha atrás y los puestos de trabajo, la educación, la salud y los servicios públicos dependerán cada vez más de las tecnologías digitales. En las RUP, en mayor medida que en otros lugares, la incapacidad de garantizar un acceso generalizado y fiable a la tecnología digital, así como una utilización eficaz de los recursos asociados, aumentan las desigualdades. Es urgente establecer un acceso a internet de banda ancha por satélite en las RUP a fin de dar acceso a las personas a la tecnología digital.

3.2.4. En las RUP, las actividades relacionadas con los océanos, los mares y los recursos marinos deberían ser preponderantes, ya que albergan un potencial que se afirma para reforzar las economías, crear empleos de calidad y garantizar el bienestar de la ciudadanía. Esto interesa a una gran variedad de empresas, de todos los tamaños. Son indispensables esfuerzos sostenidos en el ámbito de la investigación y la innovación para aprovechar todas las oportunidades asociadas a las características de las RUP. Es primordial actuar en este sentido, tanto para el desarrollo de las actividades tradicionales como para la creación de nuevas salidas, lo que contribuirá también a atraer a las personas jóvenes.

3.3. Necesidad imperiosa de reforzar la participación de la sociedad civil

3.3.1. Varios proyectos piloto realizados en las RUP cuentan con el apoyo de programas europeos (Erasmus+, Horizonte 2020, etc.). La actualización de la asociación estratégica de la Comisión con estas regiones debe brindar la oportunidad de reforzar este apoyo y de replicar estos proyectos. Se trata de promover proyectos de autonomía energética, autonomía alimentaria, turismo sostenible, educación infantil, formación de adultos e inclusión social. El desarrollo de la tecnología digital debe ser un requisito previo para que las economías de las RUP se desarrollen.

3.3.2. Habida cuenta del gran impacto de la pandemia de COVID-19 en las sociedades de las RUP, el CESE aboga por la puesta en marcha de proyectos económicos y sociales centrados en la prosperidad, que den prioridad al bienestar de la ciudadanía y no dejen a nadie de lado. Un desafío importante de estas regiones es pensar en la manera de corregir las desigualdades y los desequilibrios. La crisis ha puesto de manifiesto y profundizado las fracturas existentes desde hace mucho tiempo en estas sociedades, en particular el acceso a la asistencia sanitaria y a la educación. La incidencia de infecciones por COVID-19 parece haber sido mayor en las personas más necesitadas. Las personas más pobres también tienen menos probabilidades de poder teletrabajar. Las RUP pueden ser laboratorios que permitan, con motivo de la recuperación, corregir las lagunas de las políticas sociales, económicas y medioambientales. En estas regiones, los fondos europeos no deben representar únicamente cifras, objetivos y plazos; también deben simbolizar una visión común del futuro y un interés real por el proyecto europeo.

3.3.3. El despliegue de los planes de recuperación en las RUP debe permitir experimentar nuevas prácticas de seguimiento de las asignaciones de fondos y recursos. Las asociaciones establecidas pueden ir acompañadas de la obligación de crear comités de seguimiento que representen a una amplia gama de partes interesadas de las organizaciones de la sociedad civil. Considerar las ventajas de las RUP para la UE brinda la ocasión de hacer un llamamiento en favor de un amplio consenso entre los partidos políticos, los interlocutores sociales, los empresarios, los sindicatos y la sociedad civil, con vistas a garantizar el mayor éxito posible de estas regiones en la UE.

3.4. En las RUP, la magnitud de los retos creados por la pandemia de COVID-19 y por las transiciones previstas requieren la cooperación activa de todos los agentes representativos de la sociedad civil y que simultáneamente se respeten las responsabilidades y competencias de cada uno de ellos. El diálogo social es un instrumento determinante para la aplicación de los planes de recuperación en las RUP. El aprovechamiento de dicho diálogo debería permitir experimentar nuevas prácticas para el seguimiento de la asignación de los fondos y los recursos. Las asociaciones pueden incluir la obligación de establecer comités de seguimiento que representen a un amplio abanico de partes interesadas y tengan en cuenta, en particular, el papel crucial de los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil. La reflexión sobre los beneficios de las RUP para la UE supone una oportunidad para pedir un amplio consenso con el fin de garantizar el mayor éxito posible de estas regiones de la UE.

3.5. Las RUP están plenamente sujetas a los imperativos de la globalización, que se caracteriza principalmente por la interconexión cada vez mayor entre los territorios, las culturas y las economías. Las RUP constituyen fronteras de la UE muy alejadas del continente. De hecho, la gestión de los flujos migratorios y de la protección de las fronteras constituye para ellas un reto importante. Esta realidad genera situaciones de vulnerabilidad, agravadas por la crisis pandémica. En su Comunicación del 12 de septiembre de 2007 titulada «Estrategia para las regiones ultraperiféricas: logros y perspectivas», la Comisión Europea decidió prestar atención a la situación de las RUP respecto al fenómeno de la inmigración. El análisis puso de relieve que en estas regiones existe un entrelazamiento bastante complejo entre los distintos niveles de la acción pública. La diversidad de configuraciones complica el desarrollo de enfoques comunes a todas estas regiones en materia de migración.

Bruselas, 20 de enero de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El diálogo social como instrumento beneficioso para la salud y la seguridad en el trabajo»

(Dictamen exploratorio a petición de la Presidencia francesa)

(2022/C 194/09)

Ponente: **Franca SALIS-MADINIER**

Consulta de la Presidencia francesa Carta de 21.9.2021
del Consejo

Base jurídica Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

Sección competente Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía

Aprobado en la sección 16.12.2021

Aprobado en el pleno 20.1.2022

Pleno n.º 566

Resultado de la votación

(a favor/en contra/abstenciones) 172/32/70

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE comparte la opinión de la Comisión Europea en su estrategia 2021-2027 sobre salud y seguridad en el trabajo y considera que el diálogo social es un instrumento esencial para alcanzar los tres objetivos principales: anticiparse a los cambios en el mundo laboral derivados de las transiciones ecológica, digital y demográfica y gestionar dichos cambios; mejorar la prevención de los accidentes laborales y las enfermedades profesionales, y prepararse ante posibles crisis sanitarias futuras.

1.2. La pandemia es una oportunidad para crear nuevas capacidades colectivas para hacer frente a futuras crisis y mitigar sus efectos sobre la salud y la seguridad en el trabajo. El plan de recuperación debe permitir reforzar el papel de los interlocutores sociales en aquellos Estados miembros donde tiene menor peso.

1.3. El CESE recomienda un análisis prospectivo global e integrado del impacto de la transición digital en el mercado laboral para anticiparse a los grandes cambios que esta conlleva y desarrollar una estrategia a largo plazo sobre salud y seguridad en el trabajo.

1.4. El Acuerdo Marco europeo de 2002 no permite hacer frente a los nuevos retos que plantea el teletrabajo. El CESE recomienda el establecimiento de nuevas directrices centradas especialmente en la prevención de los riesgos psicosociales y los trastornos musculoesqueléticos.

1.5. El CESE invita a la inspección del trabajo a efectuar el control de las condiciones de teletrabajo, a petición del empleado y respetando su vida privada, de conformidad con las normas nacionales.

1.6. El CESE recomienda una supervisión en profundidad del coste de enfermedades profesionales como las cardiopatías y el agotamiento profesional, a fin de establecer medidas pertinentes al nivel adecuado en el marco de la «Visión Cero».

1.7. El CESE pide que se desarrolle una cultura de la prevención mediante la formación de los distintos agentes del diálogo social, la sensibilización sobre los riesgos emergentes y el refuerzo y la difusión de los recursos disponibles.

1.8. El CESE considera que, en virtud del artículo 155, apartado 2, del TFUE, los acuerdos entre interlocutores sociales deben dar lugar a su aplicación en los Estados miembros. El CESE pide a la Comisión que debata con los interlocutores sociales la aplicación de los acuerdos autónomos y el proceso de solicitud conjunta de una Decisión del Consejo, respetando la autonomía de los interlocutores sociales y siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 155 del TFUE.

1.9. El CESE fomenta el desarrollo de normas de referencia y de herramientas de evaluación de riesgos listas para su uso, especialmente útiles para las microempresas y las pymes. Las pymes necesitan la orientación, la formación y el apoyo financiero adecuados para cumplir sus obligaciones en materia de salud y seguridad en el trabajo.

1.10. El CESE recomienda que se establezca un dispositivo que permita la evaluación del impacto de las iniciativas legislativas, los convenios colectivos y los planes de acción europeos en este ámbito, y reitera su recomendación ⁽¹⁾ de que exista un inspector de trabajo por cada 10 000 trabajadores.

1.11. El CESE pide una campaña «Visión Cero» más proactiva, dirigida a la prevención y eliminación de riesgos, de conformidad con la Directiva marco.

1.12. En cuanto a la lucha contra los cánceres relacionados con el trabajo, el CESE pide una posición más ambiciosa que abarque los cincuenta agentes cancerígenos prioritarios, las sustancias reprotóxicas y los medicamentos peligrosos e integre el estrés ⁽²⁾ y el trabajo por turnos ⁽³⁾.

1.13. El CESE pide una legislación europea sobre riesgos psicosociales. Un enfoque de prevención eficaz debe actuar sobre el entorno laboral y no únicamente sobre la salud mental de la persona.

1.14. El CESE considera que la elaboración de una política de prevención global, sostenible e integrada requiere la reactivación del proyecto de Directiva sobre los trastornos musculoesqueléticos.

1.15. El CESE pide que se modifique la Ley de Inteligencia Artificial ⁽⁴⁾. El CESE recomienda que las evaluaciones de conformidad realizadas por terceros sean obligatorias para todos los casos de IA de alto riesgo.

1.16. El CESE pide que se incluya a los trabajadores de las plataformas en el ámbito de aplicación del marco estratégico. Es necesario garantizar sus derechos de sindicación, representación y negociación colectiva y extender a dichos trabajadores los derechos a la protección social.

2. Contexto general

2.1. En el marco de la futura presidencia de la UE, Francia ha solicitado al Comité que examine mediante el presente Dictamen la cuestión relativa a la eficacia del diálogo social ⁽⁵⁾ como herramienta de promoción de la salud y la seguridad en el trabajo.

2.2. La Comisión Europea propone un nuevo marco estratégico sobre la salud y la seguridad en el trabajo, cuyos tres objetivos clave son: la anticipación y la gestión de los cambios del mundo laboral derivados de las transiciones ecológica, digital y demográfica; la mejora de la prevención de los accidentes laborales y las enfermedades profesionales; y la preparación ante posibles crisis sanitarias futuras ⁽⁶⁾. La Comisión apuesta en particular por el diálogo social para la consecución de estos tres objetivos.

2.3. El marco estratégico adopta el enfoque «Visión Cero» para eliminar las muertes relacionadas con el trabajo en la Unión Europea, y hace hincapié en la igualdad de género en el ámbito de la salud y la seguridad en el trabajo.

2.4. La lucha contra los cánceres relacionados con el trabajo se define como un eje prioritario. La Comisión se compromete a establecer límites de exposición profesional vinculantes para sustancias cancerígenas adicionales.

3. Observaciones generales

3.1. El diálogo social, una herramienta ineludible en la prevención de riesgos

3.1.1. Las negociaciones bipartitas de los interlocutores sociales europeos son de vital importancia a la hora de resolver los problemas relacionados con la salud y la seguridad en el trabajo. No obstante, la aplicación de los acuerdos autónomos es a veces desigual, en función de la fuerza relativa del diálogo social y de la diversidad de los diferentes sistemas de relaciones laborales en los Estados miembros ⁽⁷⁾. Los acuerdos que dan lugar a Directivas del Consejo a petición de ambas partes signatarias parecen más eficaces, ya que garantizan planes de acción concretos en los Estados miembros. El CESE pide a la Comisión que debata con los interlocutores sociales una mejor aplicación de los acuerdos autónomos y el proceso de solicitud conjunta de una Decisión del Consejo, respetando la autonomía de los interlocutores sociales y siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 155 del TFUE.

⁽¹⁾ DO C 105 de 4.3.2022, p. 114.

⁽²⁾ <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7466429/>.

⁽³⁾ <https://www.cancer-environnement.fr/597-Vol-124-Cancerogenicit -du-travail-de-nuit-poste.ce.aspx>

⁽⁴⁾ Comisión Europea (2021), Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ley de Inteligencia Artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión, COM(2021) 206 final.

⁽⁵⁾ El diálogo social europeo incluye las discusiones, consultas, negociaciones y acciones comunes llevadas a cabo por las organizaciones que representan a los interlocutores sociales (empresarios y trabajadores). Se distingue entre el diálogo tripartito con las autoridades públicas y el diálogo bipartito entre las organizaciones sindicales y los empresarios europeos.

⁽⁶⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0323&qid=1626089672913#PP1Contents>

⁽⁷⁾ <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2021/right-to-disconnect-exploring-company-practices>

3.1.2. Ya sea a nivel interprofesional (estrés laboral ⁽⁸⁾ y violencia y acoso en el lugar de trabajo ⁽⁹⁾) o a nivel sectorial (trastornos musculoesqueléticos en la agricultura ⁽¹⁰⁾, protección de la salud en las peluquerías ⁽¹¹⁾, sílice cristalina en el sector químico y la minería ⁽¹²⁾ o prevención de las lesiones por objetos cortantes en los hospitales ⁽¹³⁾), el diálogo social europeo ha permitido mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores.

3.1.3. Los convenios sectoriales que fijan las normas mínimas u orientaciones generales en materia de salud y seguridad en el trabajo son especialmente importantes para las pymes, que no siempre disponen de los recursos necesarios para planificar la mejora de las condiciones de trabajo. Las pymes necesitan asesoramiento, formación y apoyo financiero para la aplicación de dichos convenios.

3.1.4. El diálogo social es una herramienta muy valiosa para las empresas y para la sociedad en su conjunto. Las medidas de salud y seguridad en el trabajo que se adoptan mediante el diálogo social contribuyen de forma positiva a la salud de los trabajadores, pueden mejorar la rentabilidad de las empresas y reducen los costes de la atención y el absentismo ⁽¹⁴⁾. El coste que las lesiones y las enfermedades relacionadas con el trabajo suponen para la sociedad se estima en un 3,3 % ⁽¹⁵⁾ del PIB de la UE (476 000 millones de EUR), es decir, más de la mitad de los fondos del plan de recuperación. Este porcentaje varía mucho entre los Estados miembros en función del panorama industrial, el contexto legislativo y las medidas de prevención vigentes.

3.1.5. En la urgencia de la crisis, las medidas adoptadas por las autoridades tuvieron importantes repercusiones sectoriales: cierre de escuelas, comercios, etc. Muchas empresas temieron quebrar, sobre todo en los sectores de la hostelería y la cultura ⁽¹⁶⁾.

3.1.6. Las negociaciones permitieron garantizar la continuidad de las actividades y la supervivencia de la economía europea. En sectores como el transporte, el comercio y la agricultura, los interlocutores sociales europeos han desempeñado un papel esencial ante las adaptaciones necesarias, las suspensiones temporales o definitivas de la actividad y su impacto en el empleo. Deberán extraerse enseñanzas de cara a posibles crisis en el futuro.

3.1.7. Sin embargo, este balance no debe ocultar lagunas importantes. La calidad de los mecanismos nacionales de diálogo social es desigual ⁽¹⁷⁾. En muchos Estados miembros se han adoptado medidas sin una consulta oportuna y significativa a los interlocutores sociales nacionales. Algunos gobiernos han adoptado medidas de emergencia que limitaban la autonomía de dichos interlocutores, como si fueran más un obstáculo que una solución. La crisis sanitaria ha puesto de manifiesto la necesidad de gestionar y coordinar mejor las medidas necesarias adoptadas en los Estados miembros. Es necesario un diálogo reforzado entre los Estados miembros, las instituciones europeas y los interlocutores sociales nacionales y europeos para aportar soluciones a la gestión de la crisis.

3.1.8. El CESE señala que la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de septiembre de 2021 recordó que la Comisión no está obligada a atender las peticiones de los interlocutores sociales dirigidas a que se apliquen los acuerdos celebrados y pide a la Comisión que fije criterios claros para la aplicación de los acuerdos firmados por los interlocutores sociales ⁽¹⁸⁾. El CESE considera que, en virtud del artículo 155, apartado 2, del TFUE, los acuerdos entre interlocutores sociales deben dar lugar a su aplicación en los Estados miembros.

3.2. Observaciones específicas

3.2.1. Transiciones digital y climática y nuevas vulnerabilidades

3.2.1.1. El Banco Central Europeo subraya los riesgos macroeconómicos y financieros ⁽¹⁹⁾ vinculados al calentamiento climático (pérdidas económicas generadas por el aumento del nivel del mar y la modificación del régimen de precipitaciones) y a la transición ecológica (aumento de los activos obsoletos, aumento del desempleo estructural, volatilidad de los precios e inflación).

3.2.1.2. La robotización, la inteligencia artificial (IA), el desarrollo de nuevos modelos de empresa, formas de subcontratación y trabajo a distancia afectarán de forma duradera al mercado laboral, la valorización de las competencias, la organización del trabajo, los riesgos profesionales y los medios para prevenirlos.

⁽⁸⁾ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=521&langId=en&agreementId=1106>

⁽⁹⁾ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=521&langId=en&agreementId=5000>

⁽¹⁰⁾ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=521&langId=en&agreementId=1202>

⁽¹¹⁾ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=521&langId=en&agreementId=5460>

⁽¹²⁾ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=521&langId=en&agreementId=1348>

⁽¹³⁾ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=521&langId=en&agreementId=5595>

⁽¹⁴⁾ <https://osha.europa.eu/es/themes/good-osh-is-good-for-business>

⁽¹⁵⁾ <https://visualisation.osha.europa.eu/osh-costs#!/>.

⁽¹⁶⁾ Véase DO C 429 de 11.12.2020, p. 159, punto 2.3.

⁽¹⁷⁾ Participación de los interlocutores sociales en la elaboración de políticas durante la pandemia de COVID-19, Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound) (2021), Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

⁽¹⁸⁾ DO C 10 de 11.1.2021, p. 14.

⁽¹⁹⁾ BCE (2021), *Climate change and monetary policy in the euro area*, Occasional Paper Series, n.º 271, septiembre de 2021.

3.2.1.3. Aunque el contrato indefinido sigue siendo la norma de referencia, asistimos a un aumento de las formas de empleo denominadas «flexibles» o «atípicas», como el trabajo según demanda y el trabajo en plataformas. Debido a su escasa influencia en las modalidades de su trabajo, estos trabajadores se enfrentan con mayor frecuencia a **malas condiciones de trabajo** (posturas incómodas, cadencia excesiva, fuerte presión en el trabajo, y falta de autonomía y variedad en las tareas) ⁽²⁰⁾.

3.2.1.4. Estas transiciones se traducen en un **desplazamiento de los riesgos profesionales**. En primer lugar, hacia los márgenes del trabajo asalariado, debido al aumento simultáneo de la subcontratación y los contratos precarios, que ofrecen una menor protección en materia de salud y seguridad en el trabajo. En segundo lugar, hacia nuevas vulnerabilidades asociadas a las condiciones de trabajo, mediante la hibridación de formas de organización flexibles y de formas renovadas de prácticas antiguas típicas del taylorismo. Y, por último, hacia nuevas enfermedades laborales, reflejadas en el aumento endémico del estrés laboral y patologías asociadas.

3.3. Desafíos para la salud y seguridad en el trabajo en el ecosistema digital

3.3.1. El advenimiento de las tecnologías de la información y de la comunicación configura gradualmente un nuevo ecosistema en torno a lo digital, siendo el **teletrabajo** su principal representante. Su generalización responde a una expectativa: el 80 % ⁽²¹⁾ de los empresarios y el 76 % de los trabajadores europeos desean continuar el teletrabajo más allá del período de crisis. Aunque aporta una mayor flexibilidad, el teletrabajo plantea nuevos desafíos: equipamiento inadecuado, sensación de aislamiento, dificultades para desconectar psicológicamente del trabajo y falta de apoyo por parte de los superiores. Alrededor del 25 % ⁽²²⁾ de los trabajadores aseguran sentirse permanentemente agotados emocionalmente por su trabajo, algo que constituye una dimensión central del agotamiento profesional. El teletrabajo también ha supuesto nuevos retos para los empleadores en relación, por ejemplo, con el aumento de las compras de equipos de teletrabajo y los retos de la gestión y la organización del trabajo a distancia.

3.3.2. Los avances realizados en el ámbito de la **robótica** conllevan una transferencia de las tareas de producción a tareas de vigilancia de procesos automatizados. Se estima que el 22 % de los empleos en la UE podrían automatizarse de aquí a 2030, lo que equivale a 53 millones de empleos ⁽²³⁾. La automatización puede mejorar las condiciones de trabajo (seguridad y ergonomía de los puestos, enriquecimiento de las tareas, eliminación de las tareas penosas y peligrosas). Naturalmente, también es importante vigilar y prevenir cualquier posible riesgo para la salud y la seguridad en el trabajo derivado de estas tendencias que, si no tienen otro fin que la productividad, podrían provocar un deterioro de las condiciones de trabajo.

3.3.3. Muchos de los avances relacionados con la IA todavía se encuentran en una etapa embrionaria, como la **gestión algorítmica** en la economía de plataformas y en algunos gigantes logísticos. El reto es doble: sustituir al supervisor en sus tareas de control y seguimiento del rendimiento, y aumentar la productividad mediante una racionalización del trabajo a veces llevada al extremo. Según informes científicos de los que el Instituto Sindical Europeo ha elaborado un resumen exhaustivo, en términos de salud y seguridad en el trabajo estas prácticas aúnan los riesgos «emergentes» asociados a la digitalización del trabajo (sobrecarga mental, hiperconexión, aislamiento social) y los riesgos «clásicos» asociados a la racionalización del trabajo (aumento de la intensidad y de la dureza del trabajo, empobrecimiento de las tareas) ⁽²⁴⁾.

3.3.4. La gestión algorítmica penetra gradualmente en las empresas, donde contribuye a responder a los desafíos planteados por el **trabajo en remoto**. No obstante, la vigilancia y evaluación constantes plantean un riesgo para la salud mental de los trabajadores ⁽²⁵⁾, especialmente a través del efecto «Gran Hermano» y la supresión de las fronteras entre la vida privada y la vida profesional. Sin las salvaguardias necesarias, estas tecnologías pueden socavar los derechos fundamentales a la privacidad y la dignidad.

3.3.5. En su propuesta de legislación sobre la IA ⁽²⁶⁾, la Comisión no aborda de frente los retos de las **aplicaciones de alto riesgo** en los lugares de trabajo. El CESE recomendó que las evaluaciones de conformidad realizadas por terceros sean obligatorias para todos los casos de IA de alto riesgo ⁽²⁷⁾. Los dispositivos que evalúan el comportamiento, el tiempo de trabajo y el rendimiento del trabajador o detectan sus emociones, cuando se consideren aplicaciones de IA de alto riesgo, deben ser evaluados por terceros para determinar su conformidad.

⁽²⁰⁾ Bérastégui P. (2021), *Exposure to Psychosocial Risk Factors in the Gig Economy: A Systematic Review*. Informe de investigación del ETUI 2021.01.

⁽²¹⁾ Littler Mendelson (2020), *Little European Employer COVID-19 Survey Report*

⁽²²⁾ Eurofound (2020), «Vida, trabajo y COVID-19», serie COVID-19, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

⁽²³⁾ <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/the-future-of-work-in-europe>

⁽²⁴⁾ Bérastégui P. (2021), *Exposure to Psychosocial Risk Factors in the Gig Economy: A Systematic Review*. Informe de investigación del ETUI 2021.01.

⁽²⁵⁾ APPG (2021), *The new frontier: Artificial Intelligence at work*.

⁽²⁶⁾ Comisión Europea (2021), Propuesta de Reglamento por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ley de Inteligencia Artificial) [COM(2021) 206 final].

⁽²⁷⁾ DO C 517 de 22.12.2021, p. 61, punto 1.10.

3.4. Transformaciones, transiciones y «nuevas enfermedades»

3.4.1. Se ha pasado de un aumento de las lesiones profesionales a un aumento de las enfermedades profesionales. Entre 2000 y 2016, las muertes por cardiopatías y accidentes cerebrovasculares asociadas a la exposición a jornadas de trabajo prolongadas aumentaron un 41 % y un 19 %, respectivamente, a escala mundial ⁽²⁸⁾. También aumentan las afecciones psicológicas —como los trastornos depresivos— relacionadas con el trabajo. Se estima que entre un 17 % y un 35 % de las depresiones pueden atribuirse al trabajo ⁽²⁹⁾, signo de una tendencia al alza de los riesgos psicosociales y de su impacto en la salud de los trabajadores.

3.4.2. Este desplazamiento de los trastornos relacionados con el trabajo también se aprecia en cuanto a los **factores de riesgo físico**. Los accidentes laborales disminuyen levemente ⁽³⁰⁾ mientras que los trastornos musculoesqueléticos siguen siendo la primera causa de incapacidad laboral en todo el mundo ⁽³¹⁾. La **encuesta ESENER** más reciente revela que los movimientos repetitivos de las extremidades superiores y la permanencia prolongada en posición sedente son los dos factores de riesgo a los que los trabajadores europeos están más expuestos ⁽³²⁾. Así, lo que amenaza la salud y la seguridad en el trabajo ya no es tanto la exposición aislada a situaciones muy peligrosas, sino la exposición prolongada a factores de riesgo de baja amplitud.

4. Perspectivas para mejorar la eficacia del diálogo social y atenuar los riesgos para la salud y seguridad en el trabajo

4.1. La pandemia representa una oportunidad para crear nuevas capacidades colectivas frente a las crisis sanitarias, ecológicas y demográficas. Los interlocutores sociales son quienes están mejor situados para prever los cambios, anticipar las nuevas necesidades de formación, adaptarse a los nuevos entornos, detectar los riesgos emergentes ⁽³³⁾ y preparar la transformación de los procesos de producción.

4.2. Es importante garantizar el control de la aplicación efectiva de los acuerdos surgidos del diálogo social. El CESE reitera su apoyo ⁽³⁴⁾ a la recomendación de la OIT ⁽³⁵⁾ de que haya un inspector de trabajo por cada 10 000 trabajadores e insiste en la necesidad de reforzar el papel de los representantes sindicales en el ámbito de la salud y la seguridad en el trabajo. A todos los niveles, los interlocutores sociales deben participar suficientemente en el diseño y la aplicación de medidas preventivas, de conformidad con la Directiva marco.

4.3. La generalización del teletrabajo exige la ampliación de las modalidades de intervención de la inspección de trabajo. Como sucede en España ⁽³⁶⁾, los inspectores deben poder controlar las condiciones del teletrabajo, a petición del empleado y respetando su vida privada. Esto incluye el reconocimiento y registro de quejas relacionadas con la falta de equipo necesario, el incumplimiento del derecho a desconectar, etc.

4.4. El CESE recomienda un análisis prospectivo del impacto de la transición digital en el trabajo en los Estados miembros, en particular en cuanto a la valorización de las competencias, la organización del trabajo, los riesgos laborales y las formas de prevenirlos.

4.5. Es necesario controlar en profundidad el aumento del coste que suponen enfermedades profesionales como las cardiopatías y el agotamiento profesional, a fin de establecer medidas pertinentes en el nivel adecuado en el marco de la «Visión Cero».

4.6. Los mecanismos actuales no permiten evaluar de manera rigurosa el impacto de los acuerdos marco autónomos. Los datos disponibles son fragmentarios y los protocolos no permiten establecer relaciones de causalidad. Es necesario invertir en el desarrollo de indicadores propios de cada acuerdo, y en un dispositivo longitudinal que permita determinar la causalidad, a la vez que se respeta plenamente la autonomía de los interlocutores sociales para aplicar los acuerdos marco.

4.7. Los indicadores específicos se complementarán con indicadores más amplios que permitan el seguimiento de los progresos realizados en materia de salud y seguridad en el trabajo. Esto podría hacerse mediante las **encuestas ESENER**, en relación con las cuales el CESE recomienda una periodicidad reforzada y una cobertura más sistemática de los retos en materia de salud y seguridad en el trabajo. Este dispositivo permitirá evaluar la cobertura de las iniciativas desplegadas y proponer nuevas medidas si fuera necesario.

⁽²⁸⁾ OIT (2021), Estimaciones conjuntas de la OMS y la OIT sobre la carga de morbilidad y traumatismos relacionados con el trabajo, 2000-2016.

⁽²⁹⁾ Niedhammer *et al.* (2021). Update of the fractions of cardiovascular diseases and mental disorders attributable to psychosocial work factors in Europe. *Int Arch Occup Environ Health*.

⁽³⁰⁾ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20211012-2>.

⁽³¹⁾ Cieza *et al.* (2020). Global estimates of the need for rehabilitation based on the Global Burden of Disease study 2019: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2019. *The Lancet*, 396: 10267.

⁽³²⁾ EU-OSHA (2020), *Encuesta europea de empresas sobre riesgos nuevos y emergentes (ESENER 2019)*, nota informativa.

⁽³³⁾ <https://osha.europa.eu/es/emerging-risks>.

⁽³⁴⁾ DO C 105 de 4.3.2022, p. 114.

⁽³⁵⁾ <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb297/pdf/esp-3.pdf>.

⁽³⁶⁾ <https://ec.europa.eu/social/ajax/BlobServlet?docId=23324&langId=en>

4.8. A través del Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo, la Autoridad Laboral Europea ⁽³⁷⁾ podría desempeñar su papel de control ofreciendo oportunidades y recomendaciones para el intercambio de buenas prácticas y apoyando el desarrollo de capacidades sobre la aplicación de la legislación y sobre la puesta en marcha de los acuerdos del diálogo social no transformados en Directivas.

4.9. La adecuada articulación entre el diálogo social europeo y nacional requiere una mayor participación de los interlocutores sociales en todos los Estados miembros. Podrían mobilizarse fondos para reforzar las capacidades de los interlocutores sociales donde estas sean débiles.

4.10. El CESE alienta cualquier iniciativa destinada a ayudar a las pymes en su esfuerzo de prevención. En ese sentido menciona la reciente norma ISO 45003 sobre riesgos psicosociales ⁽³⁸⁾, el proyecto OiRA (herramienta interactiva de evaluación de riesgos en línea) —a la que se incorporan regularmente nuevos módulos— y el portal «Healthy workplaces» que agrupa los recursos disponibles para los empleadores. En Francia, la herramienta OiRA ha sido utilizada 61 000 veces ⁽³⁹⁾ por 42 000 usuarios, que suponen la mitad del total. El CESE subraya la oportunidad que representan estas herramientas listas para usar para aquellas empresas que no disponen internamente de los recursos necesarios, y recuerda que la evaluación de riesgos es un pilar esencial de la prevención.

4.11. El enfoque de la «Visión Cero» debería ser más proactivo y centrarse en la eliminación de riesgos, de conformidad con la Directiva marco. Toda política de salud y seguridad en el trabajo debe ajustarse al principio de prevención, elaborado y aplicado por el diálogo social y respaldado por una normativa sólida.

4.12. En cuanto a la lucha contra los cánceres relacionados con el trabajo, el CESE pide una posición más ambiciosa que abarque los cincuenta agentes cancerígenos prioritarios. El ámbito de aplicación de la Directiva 2004/37/CE debe ampliarse también a las sustancias reprotóxicas e incluir los medicamentos peligrosos ⁽⁴⁰⁾. Además, el estrés crónico incrementa el riesgo de desarrollar un cáncer ⁽⁴¹⁾ y el trabajo de noche por turnos es causante de cáncer de mama, de próstata y colorrectal ⁽⁴²⁾. Debe adoptarse un enfoque basado en el riesgo, y no una metodología que considere la protección de los trabajadores como un coste.

4.13. Los trastornos musculoesqueléticos siguen siendo el primer problema de salud y seguridad en el trabajo en la UE. A nivel de las empresas, la calidad del diálogo social y el buen funcionamiento del comité de salud y seguridad son garantes de la eficacia de la prevención. El diálogo social a nivel sectorial puede asimismo contribuir, a través de directrices específicas, a acciones de sensibilización y de intercambio de experiencias, y a la difusión de buenas prácticas. A escala europea, la elaboración de una política global, sostenible e integrada de prevención requiere la reactivación del proyecto de Directiva sobre los trastornos musculoesqueléticos.

4.14. La aplicación incompleta del acuerdo marco autónomo de 2004 sobre el estrés laboral subraya la necesidad de una legislación europea en materia de riesgos psicosociales. El CESE recuerda que un enfoque de prevención eficaz implica actuar sobre los factores causales, es decir, sobre la organización del trabajo. Un enfoque que consista únicamente en intervenir en la salud mental de la persona no permitirá frenar el aumento del estrés profesional.

4.15. El CESE subraya la necesidad simultánea de un marco regulador sólido y un diálogo social fructífero. Las Directivas fijan las orientaciones generales en materia de salud y seguridad en el trabajo, mientras que los distintos niveles de diálogo social permiten las necesarias adaptaciones a las especificidades sectoriales y nacionales.

4.16. El CESE lamenta la exclusión de los trabajadores autónomos del ámbito de aplicación del marco estratégico. Algunos de los trabajadores de plataformas, supuestamente «autónomos», en realidad están sujetos a vínculos de subordinación con las plataformas a través de la gestión algorítmica. La pandemia ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad de estos trabajadores y las deficiencias de las plataformas en materia de prevención. No es deseable que estos trabajadores sigan expuestos a riesgos incontrolados debido a su exclusión del marco estratégico.

4.17. El CESE subraya la existencia de relaciones asimétricas entre las plataformas y dichos trabajadores y recuerda que la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva son derechos fundamentales. Es esencial asegurar una organización y representación adecuadas para facilitar el diálogo social y la negociación colectiva. Además, habría que extender los derechos de protección social a estos trabajadores.

⁽³⁷⁾ El objetivo de la Autoridad Laboral Europea es apoyar el cumplimiento y la coordinación entre los Estados miembros en lo que respecta a la aplicación efectiva de los actos jurídicos de la UE en los ámbitos de la movilidad laboral y la coordinación de la seguridad social.

⁽³⁸⁾ <https://www.iso.org/standard/64283.html>

⁽³⁹⁾ <https://oiraproject.eu/en/news/road-transport-france-now-safer-oiraproject>

⁽⁴⁰⁾ Sustancia química capaz de alterar la fertilidad de los varones o las mujeres o alterar el desarrollo embrionario y fetal.

⁽⁴¹⁾ <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7466429/>

⁽⁴²⁾ <https://www.cancer-environnement.fr/597-Vol-124-Cancerogenicit-du-travail-de-nuit-poste.ce.aspx>.

4.18. Igualmente importante es prestar atención a los trabajadores con discapacidad o enfermedades crónicas. El empleo permite el acceso a una vivienda digna, una vida social y cultural plena y una integración en la sociedad. Para lograr los objetivos de inclusión de la UE es necesario reducir las disparidades entre Estados miembros y homogeneizar las políticas de empleabilidad y de integración económica, social y cultural.

4.19. La prevención de la exclusión profesional debe incluirse en el diálogo social y acompañar el retorno al empleo (adaptación del puesto de trabajo, retorno a tiempo parcial, etc.). Se recomienda adoptar medidas para sensibilizar sobre la situación de los trabajadores con discapacidad o potencialmente en riesgo de exclusión por incapacidad.

4.20. El reconocimiento de la diversidad de la mano de obra, incluidas las diferencias de género, es fundamental para garantizar la seguridad y la salud tanto de los trabajadores como de las trabajadoras. Aunque se han realizado algunos avances en este ámbito, el CESE cree que puede y debe hacerse más. Las diferencias de género deben tenerse en cuenta en el desarrollo de políticas y estrategias de prevención en materia de salud y seguridad en el trabajo. El CESE pide que se adopte un enfoque en materia de salud y seguridad en el trabajo que tenga en cuenta la perspectiva de género para integrarla en todos los ámbitos relacionados con la salud y la seguridad en el trabajo. Para aprovechar los beneficios del diálogo social, el CESE destaca la importancia de que las mujeres participen en el mismo en pie de igualdad.

4.21. Se debe facilitar el acceso a las tecnologías de la información de los trabajadores jóvenes. El aprendizaje continuo se está convirtiendo en la principal fuente de seguridad en el empleo en la era digital. También es importante incluir a los trabajadores de edad avanzada fomentando las oportunidades de aprendizaje y la protección contra la discriminación por motivos de edad.

4.22. Los beneficios del teletrabajo dependen de cómo lo organice el empleador. El recurso al teletrabajo debe enmarcarse en la negociación colectiva para evitar las dificultades observadas en numerosas investigaciones ⁽⁴³⁾. El Acuerdo Marco Europeo firmado en 2002 no permite responder a estos nuevos desafíos. El CESE recomienda el establecimiento de nuevas directrices en las que se preste especial atención a la prevención de los riesgos psicosociales y los trastornos musculoesqueléticos.

4.23. Es necesario destacar los vínculos que existen entre la salud y la seguridad en el trabajo y la rentabilidad de las empresas. El diálogo social, por su efecto sobre las condiciones de trabajo y la conservación del empleo, ayuda a prevenir los costes asociados con los accidentes laborales y las enfermedades profesionales. Se trata de una inversión cuyos beneficios superan los costes ⁽⁴⁴⁾.

4.24. Hay que desarrollar una cultura de la prevención mediante la formación de los diversos agentes del diálogo social, la sensibilización sobre los riesgos emergentes, y el refuerzo y la difusión de los recursos disponibles. El CESE pide que se movilicen fondos del plan de recuperación con ese fin.

Bruselas, 20 de enero de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽⁴³⁾ <https://www.eurofound.europa.eu/data/covid-19/working-teleworking>.

⁽⁴⁴⁾ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_protect/-protrav/-travail/documents/publication/wcms_571914.pdf

ANEXO

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates (artículo 59.3 del Reglamento interno):

ENMIENDA 2

Presentada por:

ANGELOVA Milena

GAVRILOVS Vitālijs

KONTKANEN Mira-Maria

PILAWSKI Lech

VADÁSZ Borbála

SOC/703 — El diálogo social como instrumento beneficioso para la salud y la seguridad en el trabajo

Punto 3.2.1.3

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
Aunque el contrato indefinido sigue siendo la norma de referencia, asistimos a un aumento de las formas de empleo denominadas «flexibles» o «atípicas», como el trabajo según demanda y el trabajo en plataformas. Debido a su escasa influencia en las modalidades de su trabajo, estos trabajadores se enfrentan con mayor frecuencia a malas condiciones de trabajo (posturas incómodas, cadencia excesiva, fuerte presión en el trabajo, y falta de autonomía y variedad en las tareas) ⁽¹⁾. ⁽¹⁾ Bérastégui P. (2021), <i>Exposure to Psychosocial Risk Factors in the Gig Economy: A Systematic Review. Informe de investigación del ETUI 2021.01.</i>	Aunque el contrato indefinido sigue siendo la norma de referencia, asistimos a un aumento de las formas de empleo denominadas «flexibles» o «atípicas», como el trabajo según demanda y el trabajo en plataformas. El teletrabajo conlleva algunos riesgos, relacionados por ejemplo con los siguientes aspectos: invisibilización de los trabajadores en la comunidad laboral; privación de las estructuras de apoyo formales e informales, los contactos personales con los compañeros de trabajo y el acceso a las oportunidades de información, promoción y formación; posible agravamiento de las desigualdades de género y del riesgo de violencia y acoso ⁽¹⁾, que deberán gestionarse en mayor medida para proporcionar salud y seguridad en el trabajo a los trabajadores con estas formas de empleo. ⁽¹⁾ DO C 220 de 9.6.2021, p. 13.

Exposición de motivos

Proponemos suprimir parte de esta afirmación muy general y utilizar el texto del Dictamen consensuado SOC/662 ⁽¹⁾, en el que se afirma, entre otras cosas, que el teletrabajo conlleva algunos riesgos, relacionados por ejemplo con los siguientes aspectos: invisibilización de los trabajadores en la comunidad laboral; privación de las estructuras de apoyo formales e informales, los contactos personales con los compañeros de trabajo y el acceso a las oportunidades de información, promoción y formación; posible agravamiento de las desigualdades de género y del riesgo de violencia y acoso.

También cabe recordar que, por ejemplo, las personas con trabajos flexibles o a través de plataformas tienen a menudo más libertad para determinar las horas trabajadas. El hecho de que el trabajo se encargue a través de una plataforma tiene muy poco que ver con la ergonomía del trabajo, etc. El rendimiento del trabajo es el mismo aunque no haya plataforma (por ejemplo, conductor de Uber frente a taxista). Además, el argumento de la cadencia excesiva no es válido, puesto que la situación puede ser la opuesta en realidad.

⁽¹⁾ Pendiente de publicación en el Diario Oficial.

Además, no existe un vínculo causal entre un contrato flexible o atípico y unas condiciones de trabajo deficientes.

Resultado de la votación:

A favor: 101

En contra: 133

Abstenciones: 21

ENMIENDA 3

Presentada por:

ANGELOVA Milena

GAVRILOVS Vitālijs

KONTKANEN Mira-Maria

PILAWSKI Lech

VADÁSZ Borbála

SOC/703 — El diálogo social como instrumento beneficioso para la salud y la seguridad en el trabajo

Punto 3.2.1.4

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
Estas transiciones <i>se traducen</i> en un desplazamiento de los riesgos profesionales. <i>En</i> primer lugar, <i>hacia</i> los márgenes del trabajo asalariado, <i>debido al aumento simultáneo de la</i> subcontratación y <i>los</i> contratos <i>precarios</i> , que <i>ofrecen</i> una menor protección en materia de salud y seguridad en el trabajo. En segundo lugar, hacia nuevas vulnerabilidades asociadas a las condiciones de trabajo, mediante la hibridación de formas de organización flexibles y de formas renovadas de prácticas antiguas típicas del taylorismo. Y, por último, hacia nuevas enfermedades laborales, reflejadas en el aumento endémico del estrés laboral y patologías asociadas.	Estas transiciones <i>pueden traducirse</i> en un desplazamiento de los riesgos profesionales. <i>Estos riesgos potenciales podrían abordarse prestando especial atención en el proceso de diálogo social, en</i> primer lugar, a los márgenes del trabajo asalariado <i>en caso</i> de subcontratación y contratos <i>incierto</i> s, que <i>pueden ofrecer</i> una menor protección en materia de salud y seguridad en el trabajo. En segundo lugar, hacia nuevas vulnerabilidades asociadas a las condiciones de trabajo, mediante la hibridación de formas de organización flexibles y de formas renovadas de prácticas antiguas típicas del taylorismo. Y, por último, hacia nuevas enfermedades laborales, reflejadas en el aumento endémico del estrés laboral y patologías asociadas.

Exposición de motivos

Con este cambio reconocemos que el cambio en las formas de trabajo requiere una mayor atención a través del diálogo social al nivel adecuado en relación tanto con la salud como con la seguridad en el trabajo. Asimismo, aunque puedan producirse nuevas vulnerabilidades relacionadas con las condiciones de trabajo en las nuevas formas de trabajo, es importante entender que no todas las formas de empleo atípicas, como la subcontratación, ofrecen automáticamente menos protección en términos de salud y seguridad en el trabajo, y también podrían contar con el mismo nivel de protección en materia de salud y seguridad en el trabajo que las formas de empleo convencionales.

Resultado de la votación:

A favor: 98

En contra: 147

Abstenciones: 17

ENMIENDA 4**Presentada por:**

ANGELOVA Milena

GAVRILOVS Vitālijs

KONTKANEN Mira-Maria

PILAWSKI Lech

VADÁSZ Borbála

SOC/703 El diálogo social como instrumento beneficioso para la salud y la seguridad en el trabajo**Punto 4.2**

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
Es importante garantizar el control de la aplicación efectiva de los acuerdos surgidos del diálogo social. El CESE reitera su apoyo ⁽¹⁾ a la recomendación de la OIT ⁽²⁾ de que haya un inspector de trabajo por cada 10 000 trabajadores e insiste en la necesidad de reforzar el papel de los representantes sindicales en el ámbito de la salud y la seguridad en el trabajo. A todos los niveles, los interlocutores sociales deben participar suficientemente en el diseño y la aplicación de medidas preventivas, de conformidad con la Directiva marco. ⁽¹⁾ https://www.eesc.europa.eu/es/our-work/opinions-information-reports/opinions/health-safety-work-eu-strategic-framework-2021-2027 ⁽²⁾ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-relconf/documents/meetingdocument/wcms_gb_297_es-p_3_es.pdf	Es importante garantizar el control de la aplicación efectiva de los acuerdos surgidos del diálogo social. El CESE toma nota de la recomendación de la OIT ⁽¹⁾ de que haya un inspector de trabajo por cada 10 000 trabajadores e insiste en la necesidad de reforzar el papel de los interlocutores sociales en el ámbito de la salud y la seguridad en el trabajo. A todos los niveles, los interlocutores sociales deben participar suficientemente en el diseño y la aplicación de medidas preventivas, de conformidad con la Directiva marco. ⁽¹⁾ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-relconf/documents/meetingdocument/wcms_gb_297_es-p_3_es.pdf

Exposición de motivos

Proponemos utilizar «tomar nota» en lugar de «apoyar». Además, en la segunda frase, es adecuado hablar de los interlocutores sociales en general.

Resultado de la votación:

A favor: 103

En contra: 150

Abstenciones: 15

ENMIENDA 5**Presentada por:**

ANGELOVA Milena

GAVRILOVS Vitālijs

KONTKANEN Mira-Maria

PILAWSKI Lech

VADÁSZ Borbála

SOC/703 — El diálogo social como instrumento beneficioso para la salud y la seguridad en el trabajo**Punto 4.3**

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
La generalización del teletrabajo exige la ampliación de las modalidades de intervención de la inspección de trabajo. Como sucede en España ⁽¹⁾, los inspectores deben poder controlar las condiciones del teletrabajo, a petición del empleado y respetando su vida privada. Esto incluye el reconocimiento y registro de quejas relacionadas con la falta de equipo necesario, el incumplimiento del derecho a desconectar, etc. ⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/social/ajax/BlobServlet?docId=23324&langId=es	La generalización del teletrabajo ha hecho que algunos Estados miembros consideren necesaria la ampliación de las modalidades de intervención de la inspección de trabajo. Como sucede en España ⁽¹⁾, los inspectores pueden controlar las condiciones del teletrabajo, a petición del empleado y respetando su vida privada. Esto incluye el reconocimiento y registro de quejas relacionadas con la falta de equipo necesario, el incumplimiento del derecho a desconectar, etc. Los empleadores deben tener la obligación de garantizar la disponibilidad de equipos de teletrabajo solo cuando se exija al empleado trabajar desde el domicilio. ⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/social/ajax/BlobServlet?docId=23324&langId=es

Exposición de motivos

Aunque estamos de acuerdo en poner como ejemplo un sistema de un Estado miembro concreto (España), no está justificado proponer la introducción de dicho sistema también en otros países, dado que la organización y las modalidades de la inspección de trabajo son competencia de los Estados miembros.

Si el empleador ya ofrece un lugar de trabajo (normalmente una oficina) en el que el empleado dispone de todo el equipamiento necesario, no debe existir la obligación de duplicarlo también en casa si el empleador no exige que el empleado trabaje desde casa. Especialmente en el caso de las pequeñas empresas, la duplicación de equipos de trabajo puede suponer una gran carga a nivel de costes.

Resultado de la votación:

A favor: 107

En contra: 149

Abstenciones: 16

ENMIENDA 7**Presentada por:**

ANGELOVA Milena

GAVRILOVS Vitālijs

KONTKANEN Mira-Maria

PILAWSKI Lech

VADÁSZ Borbála

SOC/703 — El diálogo social como instrumento beneficioso para la salud y la seguridad en el trabajo**Punto 4.12**

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
En cuanto a la lucha contra los cánceres relacionados con el trabajo, el CESE pide una posición más ambiciosa que abarque los cincuenta agentes cancerígenos prioritarios. El ámbito de aplicación de la Directiva 2004/37/CE debe ampliarse también a las sustancias reprotóxicas e incluir los medicamentos peligrosos⁽¹⁾. Además, el estrés crónico incrementa el riesgo de desarrollar un cáncer⁽²⁾ y el trabajo de noche por turnos es causante de cáncer de mama, de próstata y colorrectal⁽³⁾. Debe adoptarse un enfoque basado en el riesgo, y no una metodología que considere la protección de los trabajadores como un coste. ⁽¹⁾ Sustancia química capaz de alterar la fertilidad de los varones o las mujeres o alterar el desarrollo embrionario y fetal. ⁽²⁾ https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7466429/ ⁽³⁾ https://www.cancer-environnement.fr/597-Vol-124-Cancerogenecite-du-travail-de-nuit-poste.ce.aspx.	En cuanto a la lucha contra los cánceres relacionados con el trabajo, el CESE acoge con satisfacción el acuerdo provisional alcanzado por el Parlamento Europeo y el Consejo a finales de 2021 sobre una mejor protección de los trabajadores frente a los riesgos relacionados con la exposición a sustancias carcinógenas y mutágenas mediante la actualización de la Directiva sobre agentes carcinógenos y mutágenos.

Exposición de motivos

Cabe señalar que en diciembre de 2021 el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron un acuerdo provisional sobre una mejor protección de los trabajadores frente a los riesgos relacionados con la exposición a sustancias carcinógenas y mutágenas. Para mejorar la protección de los trabajadores contra el cáncer, la Comisión propuso en 2020 limitar aún más su exposición a sustancias químicas cancerígenas. Esta iniciativa también forma parte del compromiso de la Comisión de luchar contra el cáncer en el marco del Plan Europeo de Lucha contra el Cáncer. La Comisión ha subrayado que, en virtud de dicho acuerdo para actualizar la Directiva sobre agentes carcinógenos y mutágenos, alrededor de un millón de trabajadores se beneficiarán de una mayor protección debido a la fijación de los límites de exposición profesional al acrilonitrilo y los compuestos de níquel y a la reducción de los límites para el benceno.

Resultado de la votación:

A favor: 98

En contra: 156

Abstenciones: 17

ENMIENDA 8**Presentada por:**

ANGELOVA Milena

GAVRILOVS Vitālijs

KONTKANEN Mira-Maria

PILAWSKI Lech

VADÁSZ Borbála

SOC/703 — El diálogo social como instrumento beneficioso para la salud y la seguridad en el trabajo**Punto 4.13**

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
Los trastornos musculoesqueléticos siguen siendo el primer problema de salud y seguridad en el trabajo en la UE. A nivel de las empresas, la calidad del diálogo social y el buen funcionamiento del comité de salud y seguridad son garantes de la eficacia de la prevención. El diálogo social a nivel sectorial puede asimismo contribuir, a través de directrices específicas, a acciones de sensibilización y de intercambio de experiencias, y a la difusión de buenas prácticas. A escala europea, la elaboración de una política global, sostenible e integrada de prevención requiere la reactivación del proyecto de Directiva sobre los trastornos musculoesqueléticos .	Los trastornos musculoesqueléticos siguen siendo el primer problema de salud y seguridad en el trabajo en la UE. A nivel de las empresas, la calidad del diálogo social y el buen funcionamiento del comité de salud y seguridad pueden aumentar la eficacia de la prevención. El diálogo social a nivel sectorial puede asimismo contribuir, a través de directrices específicas, a acciones de sensibilización y de intercambio de experiencias, y a la difusión de buenas prácticas. A escala europea, la elaboración de una política global, sostenible e integrada de prevención requiere la adopción de medidas, tal como se indica en el documento de la Comisión titulado «Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021-2027 — La seguridad y la salud en el trabajo en un mundo laboral en constante transformación» .

Exposición de motivos

La estrategia de la Comisión incluye, entre otras cosas, la voluntad de la Comisión de incluir los riesgos psicosociales y ergonómicos en la campaña sobre lugares de trabajo saludables.

Resultado de la votación:

A favor: 95

En contra: 161

Abstenciones: 16

ENMIENDA 9**Presentada por:**

ANGELOVA Milena

GAVRILOVS Vitālijs

KONTKANEN Mira-Maria

PILAWSKI Lech

VADÁSZ Borbála

SOC/703 — El diálogo social como instrumento beneficioso para la salud y la seguridad en el trabajo

Punto 4.14

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
La aplicación incompleta del acuerdo marco autónomo de 2004 sobre el estrés laboral subraya la necesidad de una legislación europea en materia de riesgos psicosociales. El CESE recuerda que un enfoque de prevención eficaz implica actuar sobre los factores causales, es decir, sobre la organización del trabajo. Un enfoque que consista únicamente en intervenir en la salud mental de la persona no permitirá frenar el aumento del estrés profesional.	El CESE <i>pide que se refuerce el papel de los interlocutores sociales en las medidas de sensibilización y prevención de los riesgos psicosociales, que deben abordarse principalmente en el lugar de trabajo o en la empresa. No existe una solución única válida en todas las empresas o Estados miembros, ya que los problemas también son diferentes. Según el informe sobre la aplicación elaborado por los signatarios del Acuerdo Marco, a pesar de los diferentes retos y obstáculos, la aplicación del Acuerdo Marco europeo y los propios informes aportan claramente un valor añadido importante en el ámbito del estrés relacionado con el trabajo y el desarrollo del diálogo social</i> ⁽¹⁾. El CESE recuerda que un enfoque de prevención eficaz implica actuar sobre los factores causales, es decir, sobre la organización del trabajo. Un enfoque que consista únicamente en intervenir en la salud mental de la persona no permitirá frenar el aumento del estrés profesional. Los riesgos psicosociales son un problema complejo que obedece a diferentes factores, como las condiciones de trabajo, la gestión de la carga de trabajo y las relaciones laborales, pero también las capacidades individuales. ⁽¹⁾ https://www.buinessseurope.eu/sites/buseur/files/media/imported/2008-02495-E.pdf

Exposición de motivos

Deberíamos cambiar el enfoque más hacia el refuerzo del papel de los interlocutores sociales en las medidas de sensibilización y prevención de los riesgos psicosociales, que deben abordarse principalmente en el lugar de trabajo o en la empresa. No existe una solución única válida en todas las empresas o Estados miembros, ya que los problemas también son diferentes.

No estamos de acuerdo con la necesidad de legislación, pero estamos de acuerdo con el enfoque de la Comisión de preparar, en cooperación con los Estados miembros y los interlocutores sociales, una iniciativa no legislativa a escala de la UE relacionada con la salud mental en el trabajo que evalúe los problemas que puedan surgir relacionados con la salud mental de los trabajadores.

Por último, existe un informe de aplicación elaborado por los signatarios del acuerdo marco autónomo sobre estrés laboral (<https://www.buinessseurope.eu/sites/buseur/files/media/imported/2008-02495-E.pdf>) en el que, entre otras cosas, se afirma que, a pesar de los diferentes retos y obstáculos la aplicación del Acuerdo Marco europeo y los propios informes aportan claramente un importante valor añadido en el ámbito del estrés relacionado con el trabajo y el desarrollo del diálogo social.

Resultado de la votación:

A favor: 97

En contra: 159

Abstenciones: 14

ENMIENDA 10**Presentada por:**

ANGELOVA Milena

GAVRILOVS Vitālijs

KONTKANEN Mira-Maria

PILAWSKI Lech

VADÁSZ Borbála

SOC/703 — El diálogo social como instrumento beneficioso para la salud y la seguridad en el trabajo**Punto 4.16**

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
El CESE lamenta la exclusión de los trabajadores autónomos del ámbito de aplicación del marco estratégico. Algunos de los trabajadores de plataformas, supuestamente «autónomos», en realidad están sujetos a vínculos de subordinación con las plataformas a través de la gestión algorítmica. La pandemia ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad de estos trabajadores y las deficiencias de las plataformas en materia de prevención. No es deseable que estos trabajadores sigan expuestos a riesgos incontrolados debido a su exclusión del marco estratégico.	El CESE observa que los trabajadores autónomos no están incluidos en el ámbito de aplicación del marco estratégico. El CESE ya ha recomendado que se lleve a cabo a tiempo un estudio en el que participen la Comisión, los expertos y los interlocutores sociales, con el fin de encontrar la mejor solución, teniendo debidamente en cuenta el principio de que todos los trabajadores por cuenta propia también deben tener un entorno de trabajo seguro y saludable. Además, el CESE toma nota de que la Recomendación del Consejo, de 18 de febrero de 2003, relativa a la mejora de la protección de la salud y la seguridad en el trabajo de los trabajadores autónomos ⁽¹⁾, recomienda a los Estados miembros que fomenten, en el marco de sus políticas de prevención de accidentes y enfermedades profesionales, la seguridad y salud de los trabajadores autónomos, teniendo en cuenta los riesgos especiales existentes en determinados sectores y el carácter específico de la relación entre las empresas contratantes y los trabajadores autónomos. ⁽¹⁾ https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/1fd9fbc0-1ee4-4928-a47d-4404b5301bbd

Exposición de motivos

La Comisión adoptó el 9 de diciembre su propuesta de Directiva relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales. El CESE elaborará otro Dictamen (SOC/709) sobre dicha propuesta, por lo que esas cuestiones no deberían abordarse en el presente Dictamen.

El texto debe hacer referencia a la Recomendación del Consejo, de 18 de febrero de 2003, relativa a la mejora de la protección de la salud y la seguridad en el trabajo de los trabajadores autónomos.

Resultado de la votación:

A favor: 99

En contra: 162

Abstenciones: 14

ENMIENDA 11**Presentada por:**

ANGELOVA Milena

GAVRILOVS Vitālijs

KONTKANEN Mira-Maria

PILAWSKI Lech

VADÁSZ Borbála

SOC/703 — El diálogo social como instrumento beneficioso para la salud y la seguridad en el trabajo**Punto 4.17**

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
El CESE subraya la existencia de relaciones asimétricas entre las plataformas y dichos trabajadores y recuerda que la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva son derechos fundamentales. Es esencial asegurar una organización y representación adecuadas para facilitar el diálogo social y la negociación colectiva. Además, habría que extender los derechos de protección social a estos trabajadores.	El CESE señala que debe prestarse especial atención a salvaguardar una relación justa entre las plataformas y quienes efectúan un trabajo a través de ellas y recuerda que la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva son derechos fundamentales. Es esencial asegurar una organización y representación adecuadas para facilitar el diálogo social y la negociación colectiva.

Exposición de motivos

La enmienda reconoce la necesidad de salvaguardar una relación justa entre las plataformas y quienes las utilizan para realizar prestaciones laborales, ya sea como trabajador por cuenta ajena o como empresario o autónomo. La enmienda también corrige la suposición falsa de que todas las personas que trabajan a través de plataformas son trabajadores por cuenta ajena, ya que también pueden ser trabajadores autónomos o empresarios.

Resultado de la votación:

A favor: 97

En contra: 157

Abstenciones: 15

ENMIENDA 12**Presentada por:**

ANGELOVA Milena

GAVRILOVS Vitālijs

KONTKANEN Mira-Maria

PILAWSKI Lech

VADÁSZ Borbála

SOC/703 — El diálogo social como instrumento beneficioso para la salud y la seguridad en el trabajo

Punto 4.22

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
Los beneficios del teletrabajo dependen de cómo lo organice el empleador. El recurso al teletrabajo <i>debe</i> enmarcarse en la negociación colectiva para evitar las dificultades observadas en numerosas investigaciones ⁽¹⁾. El Acuerdo Marco Europeo firmado en 2002 <i>no permite</i> responder a estos nuevos desafíos. El CESE recomienda el establecimiento de nuevas directrices en las que se preste especial atención a la prevención de los riesgos psicosociales y los trastornos musculoesqueléticos. ⁽¹⁾ https://www.eurofound.europa.eu/es/data/covid-19/working-teleworking	Como se indica en el Acuerdo Marco de 2002, el teletrabajo es voluntario para el trabajador y el empresario de que se trate. El teletrabajo puede formar parte de la descripción inicial del trabajador o es posible aceptarlo voluntariamente después. Los beneficios del teletrabajo dependen, entre otras cosas, de cómo lo organicen y lo acuerden el empleador y el trabajador. El recurso al teletrabajo puede enmarcarse en la negociación colectiva, por ejemplo, para evitar las dificultades observadas en numerosas investigaciones ⁽¹⁾. El Acuerdo Marco Europeo firmado en 2002 aún es válido para responder a estos nuevos desafíos. ⁽¹⁾ https://www.eurofound.europa.eu/es/data/covid-19/working-teleworking

Exposición de motivos

El Acuerdo Marco europeo de 2002 aún permite hacer frente a los nuevos retos que plantea el teletrabajo.

Resultado de la votación:

A favor: 96

En contra: 157

Abstenciones: 20

ENMIENDA 13

Presentada por:

ANGELOVA Milena

GAVRILOVS Vitālijs

KONTKANEN Mira-Maria

PILAWSKI Lech

VADÁSZ Borbála

SOC/703 — El diálogo social como instrumento beneficioso para la salud y la seguridad en el trabajo

Punto 1.4

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
El Acuerdo Marco europeo de 2002 <i>no permite</i> hacer frente a los nuevos retos que plantea el teletrabajo. El CESE recomienda el establecimiento de nuevas directrices centradas especialmente en la prevención de los riesgos psicosociales y los trastornos musculoesqueléticos.	El Acuerdo Marco europeo de 2002, complementado por el acuerdo marco de los interlocutores sociales de la UE de 2020 sobre la digitalización, proporciona una base sólida para hacer frente a los nuevos retos que plantea el teletrabajo.

Exposición de motivos

El Acuerdo Marco europeo de 2002 aún permite hacer frente a los nuevos retos que plantea el teletrabajo.

Resultado de la votación:

A favor: 93

En contra: 155

Abstenciones: 17

ENMIENDA 14**Presentada por:**

ANGELOVA Milena

GAVRILOVS Vitālijs

KONTKANEN Mira-Maria

PILAWSKI Lech

VADÁSZ Borbála

SOC/703 — El diálogo social como instrumento beneficioso para la salud y la seguridad en el trabajo**Punto 1.10**

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
El CESE recomienda que se establezca un dispositivo que permita la evaluación del impacto de las iniciativas legislativas, los convenios colectivos y los planes de acción europeos, y reitera su recomendación ⁽¹⁾ de que exista un inspector de trabajo por cada 10 000 trabajadores.	El CESE recomienda que se intensifiquen los esfuerzos para evaluar el impacto de las iniciativas legislativas, los convenios colectivos y los planes de acción europeos.
⁽¹⁾ (SOC/698).	

Exposición de motivos

Ya existen sistemas para llevar a cabo evaluaciones de impacto. Asimismo, los acuerdos marco cuentan con un seguimiento propio de su aplicación.

Como señala la Comisión, las enfermedades profesionales están estrechamente relacionadas con la seguridad social, materia de competencia nacional. Sobre las inspecciones de trabajo: también existe el aspecto cualitativo y el hecho de que en la terminología de la OIT la inspección de trabajo no solo incluye a los inspectores de salud y seguridad, sino también otras inspecciones de trabajo (inspección social, trabajo no declarado, administración del trabajo, etc.).

Desde la pandemia, y dado que el número de inspecciones físicas de trabajo disminuyó en algunos Estados miembros debido a las medidas sanitarias, se han introducido herramientas digitales para facilitar la realización de las inspecciones (o que al menos algunas partes de la inspección puedan realizarse virtualmente). Estos nuevos métodos de trabajo también pueden aumentar la eficiencia de las inspecciones de trabajo. Corresponde a los Estados miembros decidir cómo organizar las inspecciones de trabajo.

Resultado de la votación:

A favor: 96

En contra: 154

Abstenciones: 16

ENMIENDA 15**Presentada por:**

ANGELOVA Milena

GAVRILOVS Vitālijs

KONTKANEN Mira-Maria

PILAWSKI Lech

VADÁSZ Borbála

SOC/703 — El diálogo social como instrumento beneficioso para la salud y la seguridad en el trabajo**Punto 1.12**

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
En cuanto a la lucha contra los cánceres relacionados con el trabajo, el CESE <i>pide una posición más ambiciosa que abarque los cincuenta agentes cancerígenos prioritarios, las sustancias reprotóxicas y los medicamentos peligrosos e integre el estrés ⁽¹⁾ y el trabajo por turnos ⁽²⁾.</i> ⁽¹⁾ https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7466429/. ⁽²⁾ https://www.cancer-environnement.fr/597-Vol-124-Cancerogenite-du-travail-de-nuit-poste.ce.aspx	En cuanto a la lucha contra los cánceres relacionados con el trabajo, el CESE <i>acoge con satisfacción el acuerdo provisional alcanzado por el Parlamento Europeo y el Consejo a finales de 2021 sobre una mejor protección de los trabajadores frente a los riesgos relacionados con la exposición a sustancias carcinógenas y mutágenas mediante la actualización de la Directiva sobre agentes carcinógenos y mutágenos.</i>

Exposición de motivos

Cabe señalar que en diciembre de 2021 el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron un acuerdo provisional sobre una mejor protección de los trabajadores frente a los riesgos relacionados con la exposición a sustancias carcinógenas y mutágenas. Para mejorar la protección de los trabajadores contra el cáncer, la Comisión propuso en 2020 limitar aún más su exposición a sustancias químicas cancerígenas. Esta iniciativa también forma parte del compromiso de la Comisión de luchar contra el cáncer en el marco del Plan Europeo de Lucha contra el Cáncer. La Comisión ha subrayado que, en virtud de dicho acuerdo para actualizar la Directiva sobre agentes carcinógenos y mutágenos, alrededor de un millón de trabajadores se beneficiarán de una mayor protección debido a la fijación de los límites de exposición profesional al acrilonitrilo y los compuestos de níquel y a la reducción de los límites para el benceno.

Resultado de la votación:

A favor: 98

En contra: 156

Abstenciones: 17

ENMIENDA 16**Presentada por:**

ANGELOVA Milena

GAVRILOVS Vitālijs

KONTKANEN Mira-Maria

PILAWSKI Lech

VADÁSZ Borbála

SOC/703 — El diálogo social como instrumento beneficioso para la salud y la seguridad en el trabajo

Punto 1.13

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
El CESE pide una legislación europea sobre riesgos psicosociales. Un procedimiento de prevención eficaz debe actuar sobre el entorno laboral y no únicamente sobre la salud mental de la persona.	El CESE pide que se preste más atención y se redoblen los esfuerzos para reforzar el papel de los interlocutores sociales en las medidas de sensibilización y prevención de riesgos psicosociales, que deben abordarse principalmente en el lugar de trabajo o en la empresa. No existe una solución única válida para todas las empresas o Estados miembros, ya que los problemas también son diferentes. Según el informe de aplicación elaborado por los signatarios del Acuerdo Marco, a pesar de los diferentes retos y obstáculos la aplicación del Acuerdo Marco europeo y los propios informes aportan claramente un importante valor añadido en el ámbito del estrés relacionado con el trabajo y el desarrollo del diálogo social. Un procedimiento de prevención eficaz debe actuar sobre el entorno laboral y no únicamente sobre la salud mental de la persona. Un procedimiento de prevención eficaz debe actuar sobre el entorno laboral y no únicamente sobre la salud mental de la persona. Sin embargo, los riesgos psicosociales son un problema complejo que obedece a diferentes factores, como las condiciones de trabajo, la gestión de la carga de trabajo, las relaciones laborales, pero también las capacidades individuales.

Exposición de motivos

La legislación no es la solución universal. Deberíamos orientar el enfoque más hacia el refuerzo del papel de los interlocutores sociales en las medidas de sensibilización y prevención de los riesgos psicosociales, que deben abordarse principalmente en el lugar de trabajo o en la empresa. No existe una solución única válida para todas las empresas o Estados miembros, ya que los problemas también son diferentes.

No estamos de acuerdo con la necesidad de legislación, pero estamos de acuerdo con el enfoque de la Comisión de preparar, en cooperación con los Estados miembros y los interlocutores sociales, una iniciativa no legislativa a escala de la UE relacionada con la salud mental en el trabajo que evalúe los problemas que puedan surgir relacionados con la salud mental de los trabajadores.

Existe un informe de aplicación elaborado por los signatarios del acuerdo marco (<https://www.buinessseurope.eu/sites/buseur/files/media/imported/2008-02495-E.pdf>) en el que se afirma que, a pesar de los diferentes retos y obstáculos la aplicación del Acuerdo Marco europeo y los propios informes aportan claramente un importante valor añadido en el ámbito del estrés relacionado con el trabajo y el desarrollo del diálogo social.

Los riesgos psicosociales son un problema complejo que obedece a diferentes factores, como las condiciones de trabajo, la gestión de la carga de trabajo y las relaciones laborales, pero también las capacidades individuales.

Resultado de la votación:

A favor: 99

En contra: 152

Abstenciones: 18

ENMIENDA 17**Presentada por:**

ANGELOVA Milena

GAVRILOVS Vitālijs

KONTKANEN Mira-Maria

PILAWSKI Lech

VADÁSZ Borbála

SOC/703 — El diálogo social como instrumento beneficioso para la salud y la seguridad en el trabajo**Punto 1.14**

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
El CESE considera que la elaboración de una política de prevención global, sostenible e integrada requiere la reactivación del proyecto de Directiva sobre los trastornos musculoesqueléticos.	El CESE considera que la elaboración de una política de prevención global, sostenible e integrada requiere la adopción de medidas, tal como se indica en el documento de la Comisión titulado «Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021-2027 — La seguridad y la salud en el trabajo en un mundo laboral en constante transformación».

Exposición de motivos

La estrategia de la Comisión incluye, entre otras cosas, la voluntad de la Comisión de incluir los riesgos psicosociales y ergonómicos en la campaña sobre lugares de trabajo saludables.

Resultado de la votación:

A favor: 95

En contra: 161

Abstenciones: 16

ENMIENDA 18**Presentada por:**

ANGELOVA Milena

GAVRILOVS Vitālijs

KONTKANEN Mira-Maria

PILAWSKI Lech

VADÁSZ Borbála

SOC/703 — El diálogo social como instrumento beneficioso para la salud y la seguridad en el trabajo**Punto 1.16**

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
El CESE pide que se incluya a los trabajadores de las plataformas en el ámbito de aplicación del marco estratégico. Es necesario garantizar sus derechos de sindicación, representación y negociación colectiva y extender a dichos trabajadores los derechos a la protección social.	El CESE toma nota de que la Comisión adoptó el 9 de diciembre su propuesta de Directiva relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales. El CESE elaborará otro Dictamen (SOC/709) sobre dicha propuesta.

Exposición de motivos

La Comisión adoptó el 9 de diciembre su propuesta de Directiva relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales. El CESE elaborará otro Dictamen (SOC/709) sobre dicha propuesta, por lo que esas cuestiones no deberían abordarse en el presente Dictamen.

Resultado de la votación:

A favor: 104

En contra: 152

Abstenciones: 16

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Seguridad alimentaria y sistemas alimentarios sostenibles»**(Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia francesa)**

(2022/C 194/10)

Ponente: **Arnold PUECH D'ALISSAC**Coponente: **Peter SCHMIDT**

Consulta	Carta de la futura Presidencia francesa del Consejo, 21.9.2021
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	7.1.2022
Aprobado en el pleno	19.1.2022
Pleno n.º	566
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	165/2/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE ha sido la primera institución de la UE en efectuar un llamamiento en favor de una política alimentaria integral en la UE, con el objetivo de promover dietas saludables a partir de sistemas alimentarios sostenibles, vinculando la agricultura a la nutrición y los servicios ecosistémicos y garantizando cadenas de suministro que protejan la salud pública para todos los sectores de la sociedad europea ⁽¹⁾. Esa política, que ahora se refleja en la Estrategia «De la Granja a la Mesa», debería mejorar la coherencia entre los ámbitos políticos relacionados con la alimentación, concienciar sobre el valor de los alimentos y promover sistemas alimentarios sostenibles.

1.2. En respuesta a la solicitud del presente Dictamen exploratorio por parte de la Presidencia francesa, el CESE ha determinado una serie de mecanismos clave que se deben utilizar a escala de la UE para salvaguardar la competitividad ⁽²⁾ de los productores europeos, con vistas a garantizar tanto la seguridad y sostenibilidad alimentarias europeas como unos precios asequibles para los consumidores:

- i. promover una autonomía estratégica abierta para la seguridad y la sostenibilidad alimentarias;
- ii. desarrollar tecnologías y semillas innovadoras de modo que siempre se puedan ofrecer soluciones a los agricultores que deben hacer frente a la eliminación de determinadas herramientas;
- iii. garantizar la cobertura de banda ancha y la digitalización como condiciones previas para la agricultura de precisión y la robótica, y apoyar la inversión en este tipo de técnicas sostenibles;
- iv. promover y facilitar el acceso a la formación en estas nuevas tecnologías de los productores agrícolas, y especialmente los jóvenes agricultores;
- v. garantizar la reciprocidad de las normas y unas condiciones de competencia equitativas incorporando en todos los futuros acuerdos comerciales de la UE la Estrategia «De la Granja a la Mesa» y la Estrategia sobre Biodiversidad y sus normas presentes en el Pacto Verde como normas mundiales de sostenibilidad, e incluirlas en los acuerdos comerciales en vigor y en los acuerdos de la OMC;
- vi. promover el valor de los alimentos, fomentando una educación alimentaria entre los consumidores que contribuya a acercar el sector agrícola a la sociedad;
- vii. garantizar precios justos y la distribución de los ingresos a lo largo de la cadena, reforzar entre los consumidores la voluntad de pagar los alimentos de calidad al precio que corresponde y de consumir menos alimentos pero mejores, y de prohibir las prácticas comerciales desleales mediante una normativa ambiciosa;

⁽¹⁾ Dictamen de iniciativa 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).

⁽²⁾ Véase la definición de competitividad en el punto 3.1.

- viii. alinear las estrategias y operaciones de las empresas alimentarias con los ODS;
- ix. garantizar la implicación y participación estructuradas de la sociedad civil y de todas las partes interesadas de toda la cadena agroalimentaria, en particular a través de un Consejo Europeo de Política Alimentaria, promoviendo la cooperación en lugar de la competencia.
- 1.3. Asimismo, el CESE propone los siguientes mecanismos clave para ayudar a reducir la dependencia de los insumos, incluidos los sintéticos, y mejorar la autonomía proteínica de la UE:
- i. la UE debe apoyar las prácticas de bajos insumos, especialmente en términos de combustibles fósiles y plaguicidas, e impulsar la capacidad de producción de dichos insumos en Europa;
- ii. mejorar la autonomía proteínica de la UE es deseable desde todos los puntos de vista. La importación de soja de terceros países puede ser la responsable de la deforestación, la degradación forestal y la destrucción de los ecosistemas naturales en determinados países productores. El desarrollo de leguminosas y legumbres con alto contenido proteínico en la Unión restringiría el uso de las importaciones y, de este modo, tendría un efecto positivo en el clima y en el medio ambiente;
- iii. organizar y apoyar al sector de las proteínas para fomentar la producción y convencer a los agricultores, en particular mediante una política agrícola común (PAC) ambiciosa;
- iv. aumentar la producción de semillas oleaginosas y la fabricación de tortas a partir de semillas oleaginosas. Con el objetivo principal de garantizar la producción de alimentos, la valoración de las semillas oleaginosas se basa en la valoración tanto de los aceites como de las tortas y no puede dissociarse, lo que permite mejorar la producción sostenible de alimentos y energía;
- v. reforzar la actuación de la UE para proteger y restaurar los bosques del mundo, en especial, a través de la mejora del actual sistema de certificación forestal (PEFC, FSC) para aprobar productos que no contribuyan a la deforestación;
- vi. desarrollar cadenas de suministro cortas, transparentes y justas y garantizar que la transición hacia la agricultura sostenible se realice con un enfoque progresivo, al objeto de salvaguardar los equilibrios existentes;
- vii. garantizar la realización del derecho a la alimentación para todos, en particular para quienes sufren inseguridad económica y social, y facilitar la experimentación en innovación social. La ayuda alimentaria debe seguir siendo una política obligatoria en todos los Estados miembros;
- viii. garantizar que puedan producirse alimentos en todos los territorios de la UE.

1.4. El CESE acoge favorablemente el «Plan de contingencia para garantizar el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria en tiempos de crisis», y la propuesta de creación de un Mecanismo Europeo de Preparación y Respuesta ante las Crisis de Seguridad Alimentaria (MEPRCSA), y recomienda que estas disposiciones se integren en una política alimentaria global ⁽³⁾. El CESE solicita desempeñar un papel activo en el grupo de expertos de dicho Mecanismo.

2. Introducción

2.1. El CESE ha sido la primera institución de la UE en efectuar un llamamiento en favor de una política alimentaria integral en la UE, con el objetivo de promover dietas saludables a partir de sistemas alimentarios sostenibles, vinculando la agricultura a la nutrición y los servicios ecosistémicos y garantizando cadenas de suministro que protejan la salud pública para todos los sectores de la sociedad europea ⁽⁴⁾. Esa política, que ahora se refleja en la Estrategia «De la Granja a la Mesa», debería mejorar la coherencia entre los ámbitos políticos relacionados con la alimentación, concienciar sobre el valor de los alimentos y promover sistemas alimentarios sostenibles.

⁽³⁾ Dictamen de iniciativa 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).

⁽⁴⁾ Dictamen de iniciativa 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).

2.2. El Pacto Verde Europeo, a través de los principios enunciados en la Estrategia «De la Granja a la Mesa» y la Estrategia sobre Biodiversidad, ofrece una oportunidad para reafirmar el «pacto social de la alimentación» entre la Unión Europea (UE) y su ciudadanía y promover un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente, en el contexto de la emergencia climática y medioambiental.

2.3. La pandemia de COVID-19 ha tenido consecuencias sin precedentes para la sociedad y la economía⁽⁵⁾. En toda la UE, los agricultores y los participantes en la cadena alimentaria han permanecido movilizados para mantener la producción y alimentar a la población, a pesar de las dificultades y los obstáculos a los que se han enfrentado. El sector agroalimentario de la UE ha demostrado su resiliencia al ofrecer alimentos seguros y de alta calidad, aunque se hayan producido perturbaciones en la cadena alimentaria.

2.4. El Consejo Nacional de la Alimentación de Francia aprobó un Dictamen (n.º 89) en julio de 2021, «Feedback from the COVID-19 crisis-Period of the first national lockdown in France» (Lecciones de la crisis de la COVID-19 — Primer confinamiento nacional en Francia)⁽⁶⁾. Dicho Dictamen llega a la conclusión de que el estallido de la crisis de la COVID-19 reforzó la necesidad de desarrollar una visión más sistémica de los sistemas alimentarios, aplicando el concepto «Una sola salud» a todos los niveles de la cadena agroalimentaria. Este enfoque integrado respecto de la salud hace hincapié en las interacciones entre los animales, los seres humanos y su entorno. Debido a la precariedad económica y social que a veces ha provocado o agravado, la crisis también ha puesto de manifiesto las grandes desigualdades en el acceso a la alimentación, que son incompatibles con un sistema alimentario sostenible, y han dado lugar a una reflexión sobre el derecho a la alimentación y la democracia alimentaria. El acceso a alimentos saludables, asequibles, accesibles y producidos legalmente para toda la población de la UE es esencial para lograr los objetivos del Pacto Verde⁽⁷⁾. El CESE considera que el objetivo de que, de aquí a 2030, el 25 % de las tierras agrícolas de la UE sean ecológicas es muy ambicioso⁽⁸⁾ y pide una vasta estrategia de promoción en toda la UE para lograrlo, sin olvidar que el consumo debe adecuarse a ello.

2.5. La crisis también ha demostrado que es necesario reforzar la coordinación y mejorar los planes de contingencia al objeto de estar preparados para abordar las amenazas que puedan poner en peligro el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria en la UE. El objetivo es evitar que se repita la experiencia de la COVID-19, cuando las medidas de coordinación a escala de la UE tuvieron que adoptarse caso por caso y desarrollarse en el momento. Para cumplir este objetivo, la Comisión ha publicado recientemente la Comunicación «Plan de contingencia para garantizar el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria en tiempos de crisis»⁽⁹⁾. En ella se exponen los ámbitos susceptibles de mejora que fueron detectados en plena pandemia de COVID-19, los principios que deben respetarse en tiempos de crisis y la creación de un MEPRCSA. Este incluye el establecimiento de un grupo de expertos especializado en el que participen autoridades públicas de los Estados miembros y de los países no pertenecientes a la UE, así como otras partes interesadas.

2.6. Según la definición de la FAO, un sistema alimentario sostenible «es aquel que garantiza la seguridad alimentaria y la nutrición de todas las personas de tal forma que no se pongan en riesgo las bases económicas, sociales y ambientales de estas para las futuras generaciones»⁽¹⁰⁾. La Estrategia «De la Granja a la Mesa» debe tener en cuenta las consecuencias de la crisis, pero también ofrecer las garantías necesarias para asegurar la seguridad alimentaria en la UE. Los sistemas alimentarios de la UE deberían garantizar la cantidad y la calidad del suministro a la población, respaldando la competitividad del sector alimentario y tomando en consideración los desafíos en materia de sostenibilidad. Asimismo, la UE debería apoyar la innovación social.

2.7. El Centro Común de Investigación (JRC) de la CE publicó en agosto de 2021 el informe «Modelling environmental and climate ambitions in the agricultural sector with the CAPRI model» (Modelización de la ambición ambiental y climática en el sector agrícola con el modelo CAPRI)⁽¹¹⁾, que simula el impacto en el sector agrícola y en los mercados de la UE de algunos de los objetivos cuantificados recogidos en la Estrategia «De la Granja a la Mesa» y la Estrategia sobre la Biodiversidad (reducción del uso de productos fitosanitarios, reducción de la pérdida de nutrientes, incremento de las zonas ecológicas en la agricultura ecológica y aumento de las zonas de interés). Parece que estos objetivos podrían ocasionar una reducción de entre un 10 % y un 15 % de la producción de la UE, un descenso de la renta de los agricultores, una subida de los precios y un incremento paralelo de las importaciones. Los resultados de dicho informe ponen de relieve la importancia de considerar de manera conjunta la transición agrícola y alimentaria. Tal y como recogía la Estrategia «De la Granja a la Mesa», reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos podría evitar esta evolución. Una distribución eficiente de los recursos alimentarios disponibles podría ser un instrumento adecuado.

⁽⁵⁾ El PIB europeo cayó un 11,8 % en el segundo trimestre de 2020 (Eurostat).

⁽⁶⁾ <https://cna-alimentation.fr/avis/tous-les-avis/>

⁽⁷⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «De la Granja a la Mesa»: una estrategia alimentaria sostenible» (DO C 429 de 11.12.2020, p. 268).

⁽⁸⁾ Dictamen del CESE sobre el plan de acción para el desarrollo de la producción ecológica (DO C 517 de 22.12.2021, p. 114).

⁽⁹⁾ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/contingency-plan_en

⁽¹⁰⁾ <https://www.fao.org/3/ca2079en/CA2079EN.pdf>

⁽¹¹⁾ https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121368/pubsy_jrc_technical_report_-_capri_environmental_and_climatic_ambition_2.pdf

2.8. La evolución de las dietas forma parte integral de la transición del sistema agrícola y alimentario en su conjunto, al igual que otras políticas, como las políticas de comercio, competencia, salud, educación, medio ambiente y consumidores.

2.9. La Presidencia francesa del Consejo de la Unión Europea ha solicitado al CESE que elabore un Dictamen exploratorio que aborde, en particular:

- los mecanismos que se deben utilizar a escala de la UE para salvaguardar la competitividad de los productores europeos, con vistas a garantizar tanto la seguridad alimentaria europea como unos precios asequibles para los consumidores;
- los mecanismos que pueden ayudar a reducir la dependencia de los insumos, incluidos los sintéticos, y a mejorar la autonomía proteínica de la UE, en un marco de apoyo a la transformación del sector agrícola y con miras a lograr una transición sostenible de los sistemas alimentarios europeos.

3. Los mecanismos a escala de la UE para salvaguardar la competitividad de los productores europeos, con vistas a garantizar tanto la seguridad alimentaria europea (y sostenibilidad) como unos precios asequibles para los consumidores

3.1. Tal y como recogen anteriores Dictámenes del CESE, a fin de formular una política alimentaria europea global y realmente pertinente para los consumidores europeos, es esencial que el precio y la calidad de 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, la seguridad alimentaria y valor nutritivo, 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 ⁽¹²⁾.

3.2. Teniendo presentes las definiciones mencionadas de seguridad alimentaria, sistema alimentario sostenible y competitividad, el mantenimiento de la competitividad de los operadores europeos y de unas cadenas de valor justas debería dar lugar a la remuneración justa de los agricultores, impulsando o reconociendo sus buenas prácticas. Más allá de su función de nutrición, el sistema alimentario ofrece una solución real ante el desafío climático, en especial, mediante la adaptación de los sistemas de producción, el almacenamiento de carbono en el suelo, las infraestructuras agroecológicas y del suelo, la filtración natural del agua potable y el aumento y la conservación de la biodiversidad. Sin embargo, en la Estrategia «De la Granja a la Mesa», la Comisión propone pocas acciones concretas para reforzar el sector agroalimentario y la renta de los productores primarios, y ninguna de dichas acciones fortalece la competitividad del sector. Estas cuestiones clave deberían ser el centro de la aplicación de la Estrategia, ya que determinarán su éxito.

3.3. Los programas de investigación y desarrollo específicos y el desarrollo de la transferencia de conocimientos son claves para promover la calidad y salvaguardar la productividad, garantizando al mismo tiempo la sostenibilidad. Los esfuerzos deben centrarse en ofrecer a los agricultores soluciones tecnológicas que sean prácticas, accesibles y rentables (como la agricultura de precisión, herramientas de toma de decisiones, etc.) e instrumentos para promover una producción agroecológica y local que incluya el apoyo a aquellos grupos que no tienen conocimientos sobre producción sostenible.

3.4. La UE también debe garantizar un firme compromiso con la aplicación de los derechos fundamentales de todos los trabajadores de la cadena alimentaria (producción, transformación y distribución). En este sentido, la UE debería comprometerse con la protección efectiva de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores y, en particular, con el respeto de las respectivas disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y de los Convenios y Recomendaciones de la OIT pertinentes.

3.5. Los aspectos que se detallan a continuación podrían considerarse mecanismos para salvaguardar la competitividad de los productores europeos, con vistas a garantizar tanto la seguridad y la sostenibilidad alimentarias europeas como unos precios asequibles para los consumidores:

3.5.1. Promover una autonomía estratégica abierta para la seguridad y la sostenibilidad alimentarias

- i. El CESE ya ha propuesto una definición de **autonomía estratégica abierta** aplicada a los sistemas alimentarios sobre la base de la producción alimentaria, la mano de obra y el comercio justo, con el objetivo general de garantizar la seguridad y la sostenibilidad alimentarias para toda la ciudadanía de la UE mediante un suministro de alimentos justo, saludable, sostenible y resiliente ⁽¹³⁾.

⁽¹²⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «“De la Granja a la Mesa”: una estrategia alimentaria sostenible» (DO C 429 de 11.12.2020, p. 268).

⁽¹³⁾ Dictamen de iniciativa del CESE sobre el tema «Autonomía estratégica, seguridad alimentaria y sostenibilidad» (DO C 105 de 4.3.2022, p. 56).

ii. El CESE también ha puesto de manifiesto ⁽¹⁴⁾ que resulta indispensable armonizar las normas de producción a fin de evitar distorsiones de la competencia y permitir que cada país produzca alimentos básicos. Las cláusulas de salvaguardia agrícolas de la OMC, tanto las generales como las que se incluyen en los acuerdos bilaterales, se deben mejorar con arreglo a distintos criterios, que el CESE enumera en su Dictamen. Lo que se pretende es asegurar una competencia justa y la sostenibilidad de los sectores agroalimentarios de la UE, garantizando la soberanía alimentaria para la Unión Europea, tanto para productores como para consumidores. Esta necesidad de una soberanía alimentaria ha quedado sobradamente puesta de manifiesto durante la pandemia de COVID-19. Las cláusulas actuales resultan ineficaces debido a que los plazos de aplicación son demasiado largos. Sin embargo, gracias a la digitalización de la economía, los datos pueden estar disponibles en cuestión de horas. Hoy en día, el seguimiento de los volúmenes y los precios es eficaz y permite reaccionar con rapidez.

iii. En particular, los sistemas alimentarios de la UE deben ser más diversificados, la mano de obra agrícola debe reforzarse, especialmente atrayendo a personas jóvenes y garantizando unas condiciones de trabajo y unos ingresos dignos, y las políticas comerciales deben ajustarse a las normas de sostenibilidad alimentaria y de competitividad de la UE ⁽¹⁵⁾.

3.5.2. *Garantizar la reciprocidad de las normas incorporando en todos los futuros acuerdos comerciales de la UE la Estrategia «De la Granja a la Mesa» y la Estrategia sobre Biodiversidad presentes en el Pacto Verde como normas mundiales de sostenibilidad*

i. El CESE ha propuesto que todos los futuros acuerdos comerciales de la UE deben incorporar la Estrategia «De la Granja a la Mesa», la Estrategia sobre Biodiversidad y el paquete de medidas «Objetivo 55» previstas en el Pacto Verde como normas mundiales de sostenibilidad, aunque al mismo tiempo reconoce que la integración 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 más corto plazo. 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 el logro de los mismos, y que sería mucho más difícil sin un mecanismo comercial multilateral eficaz. Por lo general, el cierre de fronteras durante las crisis las empeora, y no constituye una solución. 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. La UE debe garantizar que los acuerdos comerciales no externalicen estos problemas ni agraven, por ejemplo, la deforestación en otros países. Todos los acuerdos comerciales de la Unión Europea deben respetar las disposiciones sanitarias y fitosanitarias (SFS) de la Unión Europea y atenerse al principio de precaución ⁽¹⁶⁾.

ii. El CESE también destacó que, si no hay cambios en las políticas comerciales de la UE, los objetivos de la Estrategia no se cumplirán ⁽¹⁷⁾. La Estrategia «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, 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. Tal y como han propuesto la Comisión y el Parlamento Europeo para otros sectores y se debatía en el Dictamen NAT/834 ⁽¹⁸⁾, debe examinarse el establecimiento de un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MFAC) para las importaciones agrícolas.

iii. El CESE propone crear una agencia de la UE para la certificación de productos importados con arreglo a las normas de sostenibilidad de la Unión.

iv. Además, el CESE insta a la UE a velar por una verdadera reciprocidad de las normas en los acuerdos comerciales preferenciales, sobre todo en materia de bienestar animal, sostenibilidad y trazabilidad de la granja a la mesa (etiquetado en origen de las materias primas, de los ingredientes de los productos transformados y de todos los componentes de los alimentos), generalizando lo que se ha conseguido en algunas disposiciones bilaterales recientes. También es fundamental encontrar nuevos métodos sostenibles que puedan utilizar los agricultores, promoviendo prácticas sostenibles y velando por que los pequeños agricultores de la UE y de los países en desarrollo puedan aprovechar nuevas

⁽¹⁴⁾ Dictamen de iniciativa del CESE «Introducción de medidas de salvaguardia para los productos agrícolas en los acuerdos comerciales» (DO C 364 de 28.10.2020, p. 49).

⁽¹⁵⁾ Dictamen de iniciativa del CESE sobre el tema «Autonomía estratégica, seguridad alimentaria y sostenibilidad» (DO C 105 de 4.3.2022, p. 56).

⁽¹⁶⁾ Dictamen de iniciativa del CESE «Compatibilidad de la política comercial de la UE con el Pacto Verde Europeo» (DO C 429 de 11.12.2020, p. 66).

⁽¹⁷⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «“De la Granja a la Mesa”: una estrategia alimentaria sostenible» (DO C 429 de 11.12.2020, p. 268).

⁽¹⁸⁾ DO C 152 de 6.4.2022, p. 181.

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. 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 ⁽¹⁹⁾.

3.5.3. Promover el valor de los alimentos

- i. En 2019, según las cifras más recientes publicadas por Eurostat, la parte del presupuesto de los hogares dedicada a la alimentación y a las bebidas no alcohólicas ascendía al 13 % del gasto de consumo total. Esto constituye un descenso significativo con respecto a la cifra al inicio de la PAC. Con diferencias en función del país, es la tercera categoría de gasto de los hogares de la UE tras la categoría «vivienda, agua, electricidad y combustible», que representaba el 23,5 %, y la categoría «transporte», que suponía el 13,1 %. Al mismo tiempo, la OMS ha calificado de «epidemia» el aumento del nivel de obesidad mundial. En 2017, el 17 % de los adultos de la UE sufría obesidad. Con carácter más general, el 52 % de los ciudadanos europeos sufría sobrepeso u obesidad, lo que equivale a uno de cada dos adultos y a casi uno de cada tres niños. Por lo tanto, Europa sigue la tendencia mundial, con un incremento de los alimentos procesados, pero también de alimentos con alto contenido de grasas, azúcar y sal.
- ii. Varios mecanismos importantes se pueden aprovechar para hacer frente a esta situación: el CESE señala que un planteamiento común de la UE sobre un etiquetado alimentario que reflejase unas directrices dietéticas sostenibles permitiría incrementar la transparencia y desincentivar el uso de materias primas baratas e innecesarias que son perjudiciales tanto para la salud como el medio ambiente (por ejemplo, los ácidos grasos trans, el aceite de palma y el exceso de azúcar). La ampliación del etiquetado alimentario para incluir aspectos medioambientales y sociales resultaría beneficiosa para los consumidores, pues les ayudaría a decantarse por opciones más saludables y sostenibles ⁽²⁰⁾.
- iii. El precio es, sin duda alguna, un potente motor para el consumo, sobre todo en tiempos de crisis, pero la calidad es igual de importante, a veces incluso más, según algunas encuestas. Los consumidores deben tener en cuenta que los requisitos que cumplen los agricultores de la UE, aunque solo sea los derivados del cumplimiento de la legislación pertinente, son más estrictos que los de fuera de la UE. Estos requisitos constituyen garantías de calidad, salud, seguridad y sostenibilidad de nuestra producción.

3.5.4. Garantizar precios justos y prohibir las prácticas comerciales desleales

- i. Una cadena agroalimentaria que funcione correctamente será tan fuerte como el más débil de sus eslabones, y, durante demasiado tiempo, el eslabón más débil ha sido el agricultor. La Directiva de la UE relativa a las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario ⁽²¹⁾ constituye un importante paso adelante ⁽²²⁾. Por primera vez se ha alcanzado un acuerdo sobre normas vinculantes para regular determinadas prácticas comerciales desleales. La Directiva tiene por objeto ofrecer más protección a los agricultores de la UE, a sus organizaciones de productores y a los proveedores minoristas. El equilibrio de poderes en la cadena agroalimentaria solo se puede conseguir con un marco legislativo vinculante. La organización de los sectores y de los agricultores también es un requisito importante, que redundará en beneficio del objetivo de proporcionar productos alimenticios de calidad al consumidor. En última instancia, debe garantizarse que todas las partes implicadas en la producción de alimentos puedan obtener unos ingresos justos y adecuados y que se ofrezcan a los consumidores productos saludables de calidad a precios razonables.

3.5.5. Alinear las estrategias y operaciones de las empresas alimentarias con los ODS ⁽²³⁾

- i. El Pacto Verde Europeo y el Plan de Recuperación para la UE muestran la necesidad de disociar el crecimiento económico de las prácticas no sostenibles. La Decisión del Consejo de la Unión Europea sobre los objetivos climáticos para 2030 demuestra que la UE puede desempeñar un papel de liderazgo en este ámbito. Sin embargo, esto debe llevarse a cabo en el

⁽¹⁹⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «De la Granja a la Mesa»: una estrategia alimentaria sostenible» (DO C 429 de 11.12.2020, p. 268).

⁽²⁰⁾ Dictamen de iniciativa del CESE «Promover una alimentación sana y sostenible en la UE» (DO C 190 de 5.6.2019, p. 9).

⁽²¹⁾ DO L 111 de 25.4.2019, p. 59.

⁽²²⁾ Dictamen exploratorio del CESE «Mejora de la cadena de suministro alimentario» (DO C 517 de 22.12.2021, p. 38).

⁽²³⁾ Dictamen de iniciativa del CESE sobre el tema «Alinear las estrategias y operaciones de las empresas alimentarias con los ODS para impulsar una recuperación sostenible tras la COVID-19» (pendiente de publicación en el DO).

contexto más amplio de los ODS. Las estrategias y operaciones de las empresas alimentarias alineadas con los ODS están esencialmente vinculadas al éxito de los objetivos, al situarlos en el centro de las estrategias (por medio de actividades y metas ambiciosas, la evaluación de los impactos y la comunicación transparente de los resultados) ⁽²⁴⁾.

3.5.6. *Garantizar la implicación y participación estructuradas de la sociedad civil y de todas las partes interesadas de toda la cadena agroalimentaria, en particular a través de un Consejo Europeo de Política Alimentaria ⁽²⁵⁾, promoviendo la cooperación en lugar de la competencia*

i. El CESE ha defendido durante mucho tiempo un enfoque que incluya a toda la sociedad, con más herramientas de participación, para asegurar que la sociedad civil, y, en especial, las personas jóvenes, puedan involucrarse e implicarse más en el proceso de toma de decisiones en materia de sostenibilidad. Esta construcción conjunta puede realizarse por medio de un Consejo Europeo de Política Alimentaria, opción que el CESE alienta encarecidamente.

4. Mecanismos que pueden ayudar a reducir la dependencia de los insumos, incluidos los sintéticos, y a mejorar la autonomía proteínica de la UE

4.1. Reducción de la dependencia de los insumos, en particular los insumos sintéticos

4.1.1. Tal y como se recogía en el informe del Parlamento Europeo sobre la cadena de suministro de los insumos agrícolas: estructura e implicaciones, la alta volatilidad de los precios de los productos básicos agrícolas y de los insumos agrícolas ha provocado una mayor inseguridad de las rentas agrarias y obstaculizado las inversiones a largo plazo de los agricultores. Al mismo tiempo, los agricultores sufren una grave carencia de herramientas y alternativas, como consecuencia de una investigación que no hace suficiente hincapié en estas materias. Es extremadamente importante lograr una movilización y una inversión financiera potentes en agroecología, investigación en nuevas variantes resistentes, nuevos métodos de control biológico y agricultura de precisión, por ejemplo.

4.1.2. En lo que respecta a los antibióticos en la producción animal, cabría recordar esfuerzos notables, como ya hizo la Agencia Europea de Medicamentos, destacando una caída del 32,5 % en las ventas de antibióticos veterinarios entre 2011 y 2017. La meta fijada por Europa para reducir el uso de antibióticos en animales en un 50 % adicional podría entrañar graves consecuencias para la salud y el bienestar animales y poner en peligro la seguridad alimentaria. Los agricultores y veterinarios están verdaderamente concienciados y promueven, con el apoyo de las administraciones, un uso adecuado y razonado de los antibióticos, que debería mantenerse. Deben desarrollarse y ofrecerse alternativas eficientes y asequibles a los antibióticos, ya que el nivel actual de uso de antibióticos también suscita preocupación. El CESE respalda plenamente el acto delegado propuesto por la Comisión en el marco del Reglamento (UE) 2019/6 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁶⁾, que prevé reservar determinados antimicrobianos para la medicina humana. Tres herramientas tienen carácter esencial:

- invertir en bienestar animal (más espacio por cada animal);
- reforzar la prevención mediante vacunación y autovacunación ⁽²⁷⁾;
- mantener y garantizar el acceso a complementos alimenticios.

4.1.3. En la Estrategia «De la Granja a la Mesa», la Comisión promueve la reducción del uso de productos fitosanitarios y antibióticos y la reducción de la pérdida de nutrientes por el exceso de fertilización, con miras a mejorar la protección del medio ambiente, proteger la salud, incrementar la superficie de agricultura ecológica y combatir la resistencia a los antibióticos. Los bioestimulantes pueden convertirse en alternativas sostenibles a los productos fitosanitarios sintéticos, y los reguladores de la UE deberían permitir que las pymes desarrollaran y registraran dichos productos. Más allá de los efectos perjudiciales para la salud y el medio ambiente que ocasiona el uso no sostenible de insumos agrícolas, también hay argumentos económicos para reducir la dependencia agrícola de los insumos, incluidos los sintéticos, y de los combustibles fósiles, siempre que se disponga de alternativas eficientes, sólidas y resilientes. El incremento del coste de los insumos incidiría directamente en los costes de producción y, o bien reduce la renta agrícola o —si se puede trasladar a una fase posterior— afecta al precio de los productos agrícolas y alimenticios. El CESE insiste en la necesidad de minimizar los insumos por kilogramo producido (insumos químicos, mano de obra, petróleo, energía, superficie, número de animales,

⁽²⁴⁾ Dictamen de iniciativa del CESE sobre el tema «Alinear las estrategias y operaciones de las empresas alimentarias con los ODS para impulsar una recuperación sostenible tras la COVID-19» (pendiente de publicación en el DO).

⁽²⁵⁾ Dictamen de iniciativa 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). Dictamen del CESE sobre el tema «De la Granja a la Mesa»: una estrategia alimentaria sostenible» (DO C 429 de 11.12.2020, p. 268).

⁽²⁶⁾ Reglamento (UE) 2019/6 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre medicamentos veterinarios y por el que se deroga la Directiva 2001/82/CE (DO L 4 de 7.1.2019, p. 43).

⁽²⁷⁾ Vacuna preparada a partir de patógenos aislados procedentes de un animal enfermo o de un animal sano de la misma explotación, y prevista para su administración a dicho animal enfermo o a los animales de la explotación.

etc.). Asimismo, el CESE hace hincapié en la necesidad de maximizar la presencia de infraestructuras agroecológicas en nuestros ecosistemas productivos, para aprovechar sus numerosos servicios y, en particular, la actividad de los organismos beneficiosos que se encuentran allí.

4.2. Mejora de la autonomía proteínica de la UE

4.2.1. La UE tiene un importante déficit de proteínas vegetales e importa la mayor parte de las que necesita el sector agrícola de la UE, en particular materias primas para piensos, como la soja. Pese al incremento en valor de su producción agrícola y de sus exportaciones, la UE era importadora neta de calorías en 2018 (15 % de dependencia en las importaciones). El elevado nivel de producción de productos lácteos y carne es posible gracias a la importación masiva de cultivos proteaginosos (en particular, soja y tortas de soja) procedentes del continente americano. La dependencia de alimentos importados tiene sus raíces en los acuerdos comerciales de posguerra celebrados entre la UE y los Estados Unidos. Los Estados Unidos aceptaron la protección de los mercados de trigo y productos lácteos de la UE y, a cambio, el maíz y los productos de soja estadounidenses quedaron exentos de los aranceles de la Unión. Como resultado, en la Unión entraron semillas oleaginosas y alimentos al precio de los mercados mundiales. Si bien la producción interior de soja se ha estancado en un nivel muy bajo debido a unos márgenes económicos sin rentabilidad para la soja no modificada genéticamente y al clima no propicio en el norte de Europa, las importaciones de soja y soja triturada han aumentado enormemente (un 49 % y un 87 % más entre 1986 y 2013).

4.2.2. Mejorar la autonomía proteínica de la UE es deseable desde todos los puntos de vista. La importación de soja de terceros países puede ser la responsable de la deforestación, la degradación forestal y la destrucción de los ecosistemas naturales en determinados países productores. El desarrollo de leguminosas con alto contenido proteínico en la Unión restringiría el uso de las importaciones y, de este modo, tendría un efecto positivo en el clima y en el medio ambiente. Al mismo tiempo, el cultivo de leguminosas promueve la biodiversidad y reduce el uso de fertilizantes nitrogenados. Por último, mejorar la autonomía de los sistemas de policultivo de proteínas vegetales reduce la exposición de las explotaciones a la volatilidad de los precios mundiales de estas materias primas, necesarias para los piensos.

4.2.3. En abril de 2018, el PE aprobó un informe en el que se pedía una estrategia europea para la promoción de las proteaginosas europeas ⁽²⁸⁾, y a finales de ese mismo año la CE publicó un informe sobre el desarrollo de proteínas vegetales en la UE ⁽²⁹⁾, también conocido como «plan europeo de proteínas». La Comisión ha publicado recientemente planes para poner fin a la importación de determinados productos si su producción provoca deforestación ilegal.

4.2.4. En la Estrategia «De la Granja a la Mesa», la Comisión destacaba la necesidad de promover muchas más proteínas vegetales cultivadas en la UE y de aumentar la disponibilidad y el origen de proteínas alternativas, como las proteínas microbianas, marinas y procedentes de insectos. Asimismo, los materiales de pienso alternativos, como los insectos, los piensos marinos (como las algas o las algas marinas) y los subproductos procedentes de la bioeconomía (por ejemplo, los desechos de pescado) pueden desempeñar un importante papel en la transición hacia una autonomía proteínica sostenible. La promoción de un cambio en las dietas diarias de los habitantes de la Unión es un aspecto clave. Esta diversificación proteínica debería realizarse favoreciendo materias primas y productos agrícolas locales, con el fin de promover dinámicas territoriales sobre las proteínas vegetales. En caso contrario, se corre el riesgo de incrementar las importaciones y la oferta de productos transformados que se presentan como sustitutos de la carne, y que, a menudo, son inadecuados desde una perspectiva nutricional ⁽³⁰⁾.

4.2.5. El desarrollo de la producción de proteínas vegetales en la UE puede aportar no solo beneficios económicos a los agricultores y a los productores de alimentos y piensos, sino también un amplio abanico de ventajas medioambientales y climáticas. En particular, los cultivos proteaginosos contribuyen a fijar en el suelo el nitrógeno atmosférico, con lo que desempeñan un papel importante para lograr un ciclo del nitrógeno más sostenible. Por otra parte, los agricultores se enfrentan de nuevo a una importante falta de investigación aplicada sobre variedades resistentes, adaptadas y con rendimiento suficiente.

4.2.6. Los aspectos que se detallan a continuación podrían considerarse mecanismos para mejorar la autonomía proteínica de la UE:

- i. aumentar la producción de semillas oleaginosas y la fabricación de tortas a partir de semillas oleaginosas. Con el objetivo principal de garantizar la producción de alimentos, la valoración de las semillas oleaginosas se basa en la valoración tanto de los aceites como de las tortas y no puede disociarse, lo que permite mejorar la producción sostenible de alimentos y energía. La disponibilidad de colza europea es motivo de preocupación en este sentido: se pasó de un nivel de 3,8 millones de toneladas de proteína pura durante la cosecha 2017/2018 a 2,66 millones de toneladas de proteína pura durante la cosecha 2020/2021. Estas evoluciones han hecho necesaria la importación de semillas y harinas, principalmente de soja. La caída del volumen de colza europea se debe tanto a unas condiciones climáticas

⁽²⁸⁾ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0121_ES.html

⁽²⁹⁾ COM(2018) 757 final.

⁽³⁰⁾ <https://www.clcv.org/storage/app/media/Dossier%20presse.pdf>

desfavorables como a las dificultades de cultivo derivadas del aumento de las obligaciones reglamentarias y la reducción de los medios de producción disponibles. Los productores de fuera de Europa tienen importantes ventajas competitivas en este contexto, por ejemplo el uso de técnicas de selección, variedades tolerantes a los herbicidas, etc. Las cláusulas equivalentes son fundamentales en este contexto;

- ii. organizar y apoyar al sector de las proteínas para fomentar la producción y convencer a los agricultores, en particular mediante una PAC ambiciosa. La PAC ya prevé una serie de medidas que, directa o indirectamente, han fomentado la producción de proteínas vegetales en la UE en los últimos años, pero se necesita un enfoque más estratégico y ambicioso. El presupuesto de la PAC no es suficiente para compensar los cálculos económicos que desaconsejan la producción de proteínas vegetales en Europa. En consecuencia, sería necesario un incremento global del presupuesto de la PAC;
 - iii. apoyarse en la investigación a fin de:
 - a. optimizar la ingesta de proteínas en la alimentación del ganado y destacar el papel de los pastos y tréboles como fuente importante de proteínas para los rumiantes;
 - b. determinar qué papel que pueden desempeñar los alimentos de origen marino, por ejemplo, el pescado y el marisco de piscifactoría, que generan una menor huella de carbono que la producción animal en tierra y capturan carbono. Ya existen en el mercado aperitivos a base de algas marinas. Sin embargo, estas absorben muchos minerales como el hierro, por lo que hay que tener cuidado para no alterar el equilibrio de las aguas. Por tanto, la acuicultura puede desempeñar un papel importante en la autonomía proteínica de la UE a través de la producción de alimentos y piensos sostenibles y del desarrollo de nuevos bioproductos, como aditivos alimentarios y nuevos materiales basados en algas y otros organismos marinos. Además, la economía azul tiene un potencial cada vez mayor para mejorar la economía de la UE, el empleo de calidad y el bienestar de las personas en diversos lugares, con beneficios específicos para las zonas costeras y rurales;
 - c. los agricultores deben tener más acceso a la transferencia de conocimientos y a medidas de sensibilización sobre el cultivo y la producción de leguminosas en varios niveles: rendimiento, selección de variedades, ataques de plagas, soluciones, etc.;
 - iv. promover la ganadería extensiva⁽³¹⁾ como forma de producir proteínas animales sostenibles y al mismo tiempo fomentar el potencial de los pastos y de las infraestructuras agroecológicas asociadas como sumideros de carbono. La agricultura extensiva y la silvoagricultura pueden mejorar la resistencia contra los incendios forestales.
- 4.2.7. El CESE tiene previsto desarrollar una propuesta de estrategia para lograr una autonomía abierta sostenible respecto a las proteínas y aceites vegetales en la UE analizando el potencial de las plantas cultivadas en la UE, la acuicultura de la UE, la ganadería extensiva y otras fuentes de proteínas como insectos, algas y sistemas alimentarios urbanos.

Bruselas, 19 de enero de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽³¹⁾ Documento informativo del CESE titulado «Beneficios de la ganadería extensiva y de los fertilizantes orgánicos en el contexto del Pacto Verde Europeo».

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

566.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO — INTERACTIO,
19.1.2022-20.1.2022

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) 2019/631 en lo que respecta al fortalecimiento de las normas de comportamiento en materia de emisiones de CO₂ de los turismos nuevos y de los vehículos comerciales ligeros nuevos»

[COM(2021)556 final — 2021/0197(COD)]

(2022/C 194/11)

Ponente: **Dirk BERGRATH**

Coponente: **Bruno CHOIX**

Consultas	Parlamento Europeo, 13.9.2021 Consejo, 20.9.2021
Fundamento jurídico	Artículo 192, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	13.12.2021
Aprobado en el pleno	19.1.2022
Pleno n.º	566
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	237/1/6

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE reitera su apoyo al objetivo del Pacto Verde Europeo de convertir a la UE en el primer continente climáticamente neutro de aquí a 2050. Por otra parte, el CESE subraya la importancia de la Estrategia de movilidad sostenible e inteligente, que ha fijado varios hitos con el propósito de lograr este ambicioso objetivo de adaptar el transporte para que Europa sea climáticamente neutra en 2050, mediante el fomento de un «enfoque sistémico integrado» ⁽¹⁾.

1.2. El CESE comparte la idea de que las nuevas matriculaciones de turismos y furgonetas en la Unión Europea deberían permitir alcanzar una reducción del 100 % de las emisiones a escala del parque de la UE de aquí a 2035. El CESE respalda los objetivos propuestos de reducción de las emisiones de CO₂ del conjunto del parque móvil de la UE del 55 % para los turismos nuevos (con respecto al objetivo de 2021) y también, en general, el objetivo de reducción del 50 % para los vehículos comerciales ligeros a partir de 2030.

⁽¹⁾ DO C 286 de 16.7.2021, p. 158.

1.3. El CESE destaca que los límites al parque de vehículos dan un impulso muy potente y eficaz al cambio tecnológico del sector. En consonancia con su Dictamen anterior ⁽²⁾, el CESE señala que, pese a todos los beneficios, el enfoque de «medición del gases del tubo de escape» aplicado en la propuesta de Reglamento debe completarse con otros instrumentos políticos. El paquete de medidas «Objetivo 55» debe garantizar un enfoque basado en el ciclo de vida y evitar la electrificación del transporte por carretera que dé lugar a un cambio de las emisiones en fases anteriores de la cadena de valor.

1.4. El CESE reafirma con rotundidad que la movilidad individual debe seguir siendo accesible y asequible para todos, especialmente las personas que se desplazan a diario sin acceso a un transporte público de calidad u otras soluciones de movilidad ⁽³⁾.

1.5. El sector del automóvil tiene una importancia estratégica para la economía de la Unión Europea. La fabricación de vehículos (tanto el ensamblaje como los suministros) ocupa a 2,6 millones de trabajadores y genera 900 000 puestos de trabajo en industrias auxiliares, que conjuntamente representan el 11,6 % del empleo de la industria manufacturera de la UE.

1.6. Con la drástica aceleración del ritmo de descarbonización que implicará el paquete de medidas «Objetivo 55», sobre todo en la industria de la automoción, se requerirán recursos adicionales para hacer frente a las consecuencias sociales de las medidas de reducción de las emisiones en regiones dependientes de las cadenas de suministro del sector automovilístico.

1.7. El CESE reafirma su petición de realizar una evaluación que abarque la situación de la cualificación, la readaptación profesional y la formación de los trabajadores, así como un análisis actualizado de los ámbitos en los que son necesarias medidas (adicionales) para continuar desarrollando las competencias y cualificaciones de los trabajadores de la industria automovilística de cara al cambio estructural ⁽⁴⁾. El CESE reitera que estos aspectos deben incluirse en las disposiciones de gobernanza y seguimiento propuestas.

1.8. El CESE expresa su preocupación por el hecho de que, a menos que se disponga de la infraestructura de recarga para apoyar la transición, los objetivos de reducción serán difíciles de alcanzar. La infraestructura de recarga debe desplegarse en los lugares donde las personas viven, trabajan y llevan a cabo sus actividades cotidianas.

1.9. Los combustibles renovables e hipocarbónicos, así como los electrocombustibles, podrían desempeñar un determinado papel en la descarbonización del transporte por carretera, en especial para la flota de vehículos existente en los segmentos difíciles de electrificar, aunque deben aplicarse normas de sostenibilidad rigurosas.

2. Contexto de la propuesta

2.1. La Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo ⁽⁵⁾ puso en marcha una nueva estrategia de crecimiento para la UE cuyo objetivo es transformarla en una sociedad justa y próspera con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva. Reafirma la ambición de la Comisión de aumentar sus objetivos climáticos y hacer de Europa el primer continente climáticamente neutro de aquí a 2050.

2.2. Este objetivo se establece en la Comunicación «Un planeta limpio para todos — La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra» ⁽⁶⁾.

2.3. La Comunicación de la Comisión «Intensificar la ambición climática de Europa para 2030» ⁽⁷⁾, de septiembre de 2020, basada en una exhaustiva evaluación de impacto, propuso incrementar la ambición de la UE y presentar un plan integral para mejorar el objetivo vinculante de la Unión Europea para 2030 de cara a alcanzar como mínimo una reducción neta de las emisiones del 55 %, de forma responsable. El objetivo para 2030 está en consonancia con el objetivo del Acuerdo de París de mantener el aumento de la temperatura mundial muy por debajo de los 2 °C y proseguir los esfuerzos para limitarlo a 1,5 °C. El Consejo Europeo refrendó el nuevo objetivo vinculante de la UE para 2030 en su reunión de diciembre de 2020 ⁽⁸⁾. Con el fin de lograr este mayor nivel de ambición para 2030, la Comisión ha revisado la legislación en materia de clima y energía actualmente en vigor, que se prevé que únicamente reducirá las emisiones de gases de efecto invernadero en un 40 % para 2030 y en un 60 % para 2050.

⁽²⁾ DO C 227 de 28.6.2018, p. 52.

⁽³⁾ Dictamen del CESE sobre «La estrategia de movilidad de la UE y las cadenas de valor industrial de la UE: enfoque de ecosistemas de automoción» (punto 1.3) (DO C 105 de 4.3.2022, p. 26).

⁽⁴⁾ DO C 227 de 28.6.2018, p. 52, puntos 1.6 y 4.13.

⁽⁵⁾ COM(2019) 640 final.

⁽⁶⁾ COM(2018) 773 final.

⁽⁷⁾ COM(2020) 562 final.

⁽⁸⁾ Conclusiones del Consejo Europeo de 10 y 11 de diciembre de 2020 — EUCO 22/20 CO EUR 17 CONCL 8.

2.4. Este paquete legislativo «Objetivo 55», anunciado en el Plan del Objetivo Climático de la Comisión⁽⁹⁾, es el componente más completo de los esfuerzos por aplicar el nuevo y ambicioso objetivo climático para 2030, y todos los sectores y políticas económicos, incluido el transporte por carretera, deberán contribuir a él.

2.5. La industria del automóvil es clave para la economía de la UE y representa más del 7 % del PIB de esta, ya que proporciona empleo —directo o indirecto— a más de 12,6 millones de europeos. La inversión de la UE en I+D en este sector asciende a 60 900 millones de euros al año.

2.6. La Estrategia de movilidad sostenible e inteligente de la Comisión⁽¹⁰⁾ aborda los retos más amplios que implica la transición hacia una movilidad de cero emisiones, y establece una hoja de ruta para encauzar con firmeza el transporte europeo en el buen camino hacia un futuro sostenible e inteligente.

2.7. El Plan de Acción que acompaña a la Estrategia incluye políticas que, entre otros aspectos, tienen por objeto impulsar la adopción de vehículos de emisión cero y las infraestructuras conexas. El cambio hacia vehículos de emisión cero evitará la contaminación y mejorará la salud de nuestros ciudadanos, lo que también contribuye a la ambición de una contaminación cero del Pacto Verde Europeo, tal como se establece en el Plan de Acción «Contaminación Cero»⁽¹¹⁾.

2.8. Las normas sobre emisiones de CO₂ para los turismos y los vehículos comerciales ligeros son un factor clave para reducir este tipo de emisiones en el sector, tal y como se muestra en la Comunicación «Intensificar la ambición climática de Europa para 2030». Los objetivos generales de esta propuesta son contribuir a lograr la neutralidad climática de aquí a 2050 y, con ese fin, en consonancia con la Ley Europea del Clima, contribuir a lograr al menos un 55 % de reducción neta de las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030 con respecto a 1990.

2.9. Las normas sobre emisiones de CO₂, que permiten suministrar al mercado nuevos vehículos de emisión cero, son también una medida complementaria de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo⁽¹²⁾ (Directiva sobre fuentes de energía renovables), que descarbonizará la producción de electricidad utilizada en vehículos eléctricos e incentivará la utilización de combustibles renovables y con bajas emisiones de carbono para los vehículos de motor de combustión actualmente en uso. También se producen sinergias importantes entre las normas sobre emisiones de CO₂ y un régimen reforzado de comercio de derechos de emisión (RCDE)⁽¹³⁾ y la Directiva sobre fuentes de energías renovables.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE reitera su apoyo al objetivo del Pacto Verde Europeo de transformar la UE en el primer continente climáticamente neutro de aquí a 2050, así como a los objetivos revisados de reducción de emisiones para 2030, como se recoge en el Dictamen del Comité sobre la Ley Europea del Clima⁽¹⁴⁾.

3.2. La reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE en al menos un 55 % de aquí a 2030 requerirá importantes esfuerzos adicionales en todos los sectores de la economía, algo que se aplica en especial al transporte. El sector del transporte se incluye entre las prioridades del Pacto Verde Europeo, con el objetivo general de conseguir una reducción del 90 % de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de este de aquí a 2050. Las emisiones relacionadas con el transporte por carretera suponen el 22 % del total de emisiones de gases de efecto invernadero de la UE y el 27 % de sus emisiones de CO₂⁽¹⁵⁾. Según datos oficiales, las emisiones generadas por el transporte por carretera fueron un 26,8 % superiores en 2018 a las registradas en 1990⁽¹⁶⁾. Más recientemente, las emisiones de los turismos nuevos aumentaron por tercer año consecutivo en 2019, alcanzando 122,3 gramos de dióxido de carbono por kilómetro (g de CO₂/km)⁽¹⁷⁾.

⁽⁹⁾ COM(2020) 562 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2020) 789 final.

⁽¹¹⁾ COM(2021) 400 final, véase también en este contexto la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (DO L 152 de 11.6.2008, p. 1) y la Directiva (UE) 2016/2284 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos por la que se modifica la Directiva 2003/35/CE y se deroga la Directiva 2001/81/CE (DO L 344 de 17.12.2016, p. 1).

⁽¹²⁾ Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DO L 328 de 21.12.2018, p. 82).

⁽¹³⁾ DO L 275 de 25.10.2003, p. 32.

⁽¹⁴⁾ DO C 364 de 28.10.2020, p. 143.

⁽¹⁵⁾ <https://unfccc.int/es/node/275968>.

⁽¹⁶⁾ <https://www.eea.europa.eu/es/data-and-maps/indicators/transport-emissions-of-greenhouse-gases-7/assessment>

⁽¹⁷⁾ <https://www.eea.europa.eu/highlights/average-car-emissions-kept-increasing>

3.3. El CESE subraya la importancia de la Estrategia de movilidad sostenible e inteligente, que ha fijado varios hitos con el propósito de lograr este ambicioso objetivo de adaptar el transporte para que Europa sea climáticamente neutra en 2050. Partiendo de documentos de políticas previos, la Estrategia promueve con acierto un «enfoque sistémico integrado», que se apoya en una cartera de instrumentos complementarios ideados para transformar el transporte. El papel de las normas de emisión es esencial, aunque para lograr los objetivos establecidos se requerirán medidas adicionales con el fin de desarrollar infraestructuras, incrementar la producción de electricidad descarbonizada y establecer mecanismos de tarificación del carbono para el transporte ⁽¹⁸⁾.

3.4. El Reglamento sobre las normas sobre emisiones de CO₂ para los turismos y los vehículos comerciales ligeros constituye la piedra angular de la estrategia de la UE para reducir las emisiones en este sector. El CESE observa que en 2018 se llevó a cabo una revisión en profundidad del Reglamento sobre las emisiones de CO₂ de los turismos y vehículos ligeros ⁽¹⁹⁾. El CESE reconoce, no obstante, que esta reciente revisión es insuficiente para alcanzar los objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero establecidos en la Ley Europea del Clima.

3.5. El sector del automóvil tiene una importancia estratégica para la economía de la Unión Europea. La fabricación de vehículos (tanto el ensamblaje como los suministros) ocupa a 2,6 millones de trabajadores y genera 900 000 puestos de trabajo en industrias auxiliares, que conjuntamente representan el 11,6 % del empleo de la industria manufacturera de la UE. En total, las actividades relacionadas con el automóvil dan trabajo a 12,6 millones de personas en Europa, lo que supone que este sector es responsable del 6,6 % del total del empleo de la UE. El sector automovilístico de la UE genera 76 000 millones de euros de excedentes comerciales al año, y representa el 33 % del total del gasto en I+D en la UE. Por último, aunque no por ello menos importante, la compra y el uso de vehículos de motor constituye una importante fuente de ingresos fiscales para los Estados miembros, de los que tan solo Alemania recauda prácticamente 100 000 millones de euros al año ⁽²⁰⁾.

3.6. Lograr los objetivos de reducción de emisiones del transporte por carretera de aquí a 2030 requerirá enormes esfuerzos para transformar la industria automovilística y sustituir el actual parque de vehículos. La adopción de vehículos eléctricos está aumentando rápidamente en muchos Estados miembros, aunque todavía es limitada, ya que los vehículos eléctricos tan solo supusieron el 3,5 % del total de nuevas matriculaciones en 2019, incluidos los vehículos eléctricos de batería y los vehículos híbridos eléctricos enchufables, mientras que los vehículos eléctricos representan tan solo el 1,2 % del parque de vehículos actuales de la UE ⁽²¹⁾. Las últimas cifras indican un rápido aumento de las cuotas de mercado de los vehículos eléctricos de batería y los vehículos híbridos eléctricos enchufables, con un 9,8 % y un 9,1 %, respectivamente, en el tercer trimestre de 2021 ⁽²²⁾.

3.7. Debe tenerse presente que la industria automovilística de la UE tendrá que descarbonizarse en un contexto en el que se enfrenta a otros factores del cambio estructural que ya afectan de forma significativa a sus trabajadores: la automatización y la robotización de las cadenas de montaje implican un aumento de la productividad que incidirá en el número de horas de trabajo en el sector ⁽²³⁾, la constante escasez de semiconductores ha provocado pérdidas de producción, mientras que la pandemia y sus consecuencias han hecho que las ventas y la producción registren mínimos históricos.

3.8. El CESE reafirma con rotundidad que la movilidad individual debe seguir siendo accesible y asequible para todos, especialmente las personas que se desplazan a diario sin acceso a un transporte público de calidad u otras soluciones de movilidad ⁽²⁴⁾. Un obstáculo significativo para el crecimiento del mercado de los vehículos eléctricos de batería es el elevado valor de adquisición inicial, que da lugar a mayores costes de amortización para los primeros propietarios, lo cual determina a su vez la combinación de existencias. Sin embargo, diversos informes muestran que estos vehículos ya son la opción más asequible para los consumidores en muchos países cuando se tiene en cuenta el coste de propiedad total ⁽²⁵⁾. Será esencial mantener medidas de apoyo e incentivos proporcionados en los próximos años para ofrecer ventajas a los usuarios de automóviles de segunda y tercera mano, que serán los que más se beneficien de la electrificación.

3.9. En mayo de 2020, la Comisión Europea propuso establecer el «Fondo de Transición Justa» por valor de 40 000 millones de euros a fin de respaldar en sus esfuerzos de descarbonización a las regiones dependientes del carbón y de industrias que generan importantes emisiones de CO₂. En el contexto de las negociaciones del presupuesto de la UE y la recuperación de la UE, los Estados miembros acordaron destinar 17 500 millones de euros al FTJ. Con la drástica

⁽¹⁸⁾ DO C 286 de 16.7.2021, p. 158.

⁽¹⁹⁾ DO C 227 de 28.6.2018, p. 52.

⁽²⁰⁾ Datos de la ACEA de 2021 https://www.acea.auto/files/ACEA_Pocket_Guide_2021-2022.pdf.

⁽²¹⁾ UE + Reino Unido, Noruega, Islandia: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/proportion-of-vehicle-fleet-meeting-5/assessment>; vehículos eléctricos de batería 0,4 % e híbridos 0,8 %; datos de la ACEA de 2021.

⁽²²⁾ <https://www.acea.auto/fuel-pc/fuel-types-of-new-cars-battery-electric-9-8-hybrid-20-7-and-petrol-39-5-market-share-in-q3-2021/>

⁽²³⁾ Véase el estudio del instituto Fraunhofer titulado ELAB 2.0.

⁽²⁴⁾ Dictamen del CESE sobre «La estrategia de movilidad de la UE y las cadenas de valor industrial de la UE: enfoque de ecosistemas de automoción» (punto 1.3) (DO C 105 de 4.3.2022, p. 26).

⁽²⁵⁾ https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2021-039_electric_cars_calculating_the_total_cost_of_ownership_for_consumers.pdf.

aceleración del ritmo de descarbonización que implicará el paquete «Objetivo 55», sobre todo en la industria de la automoción, se requerirán recursos adicionales para hacer frente a las consecuencias sociales de las medidas de reducción de las emisiones en regiones dependientes de las cadenas de suministro del sector automovilístico.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE destaca que los límites al parque de vehículos dan un impulso muy potente y eficaz al cambio tecnológico en el sector. La industria automovilística europea ha iniciado la transición a los vehículos sin emisiones en gran parte gracias a este impulso normativo. Unos límites más ambiciosos para el parque móvil contribuirán a garantizar que Europa pueda transformarse en el primer continente climáticamente neutro de aquí a 2050.

4.2. El CESE comparte la idea de que las nuevas matriculaciones de turismos y furgonetas en la Unión Europea deberían permitir alcanzar una reducción del 100 % de las emisiones a escala del parque de la UE de aquí a 2035. Este observa que este objetivo de reducción únicamente puede lograrse si todas las condiciones marco se interrelacionan de forma óptima y puede convencerse a los clientes (de toda la Unión Europea) para que se pasen a vehículos de emisión cero. Por lo tanto, es importante desplegar la infraestructura de recarga necesaria en los lugares donde las personas viven, trabajan y llevan a cabo sus actividades cotidianas, garantizando al mismo tiempo que esta infraestructura de recarga les resulte cómoda.

4.3. El CESE respalda los objetivos propuestos de reducción de las emisiones de CO₂ del conjunto del parque móvil de la UE del 55 % para los turismos nuevos (con respecto al objetivo de 2021) a partir de 2030. El CESE señala que, dados los ciclos específicos de producción y desarrollo de la industria del automóvil, deben tomarse ahora las decisiones necesarias en el sector para lograr este objetivo.

4.4. Pese a que también respalda en general el objetivo de reducción del 50 % para los vehículos comerciales ligeros, el CESE llama la atención tanto sobre el ciclo específico de producción y desarrollo como sobre el uso habitual de este tipo de vehículos. El CESE expresa su preocupación por el hecho de que, a menos que se disponga de la infraestructura de recarga para apoyar la transición, los objetivos de reducción serán difíciles de alcanzar y, por lo tanto, podrían ser necesario introducir criterios adicionales.

4.5. El CESE reafirma su petición de 2018 de que la evaluación intermedia del actual Reglamento (prevista originalmente para 2024) incluya la situación de la cualificación, la readaptación profesional y la formación de los trabajadores, así como un análisis actualizado de los ámbitos en los que son necesarias medidas (adicionales) para continuar desarrollando las competencias y cualificaciones de los trabajadores de la industria automovilística de cara al cambio estructural ⁽²⁶⁾. El CESE reitera que estos aspectos deben incluirse en las disposiciones de gobernanza y seguimiento propuestas, que deben basarse en ensayos de emisiones en condiciones reales de conducción.

4.6. La revisión del Reglamento sobre normas de CO₂ debe basarse en la neutralidad tecnológica, teniendo en cuenta que no todas las opciones ofrecen un alto rendimiento energético. Si bien la electrificación es sin duda la principal opción en lo referente a la descarbonización del transporte por carretera, puede que no sea la más relevante para los medios de transporte más pesados o de larga distancia. Como subraya la Comisión Europea en su Comunicación de 2018 «Un planeta limpio para todos», deben considerarse diversas tecnologías y el enfoque de la UE debe basarse en la neutralidad tecnológica. Las baterías, el hidrógeno, los biocarburantes avanzados, el biometano y los líquidos sintéticos tendrán un papel importante en la descarbonización del sistema de transporte. El CESE respalda el principio de «neutralidad tecnológica» y destaca la necesidad de mantener en la combinación de movilidad todos los grupos motopropulsores que cumplan las normas de emisiones y de CO₂ con arreglo a los objetivos del Pacto Verde Europeo.

4.7. En consonancia con su Dictamen anterior ⁽²⁷⁾, el CESE señala que, pese a todos los beneficios, el enfoque de «medición del gases del tubo de escape» aplicado en la propuesta de Reglamento debe completarse con otros instrumentos políticos. El paquete de medidas «Objetivo 55» debe garantizar un enfoque basado en el ciclo de vida y evitar la electrificación del transporte por carretera que dé lugar a un cambio de las emisiones en fases anteriores de la cadena de valor. La revisión del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, así como la Directiva sobre fuentes de energía renovables, deben garantizar que la electrificación del transporte por carretera y la descarbonización de la producción de electricidad se produzcan al mismo ritmo.

4.8. La actual aceptación por parte del mercado indica que la tecnología híbrida enchufable puede servir de punto de acceso y de tecnología de transición para contribuir a lograr los objetivos climáticos en el sector del transporte. No obstante, debe garantizarse que los vehículos híbridos circulan en el modo exclusivamente eléctrico la mayor parte del tiempo y se recargan frecuentemente. A fin de contrarrestar el debate cada vez mayor sobre el etiquetado engañoso de los vehículos híbridos eléctricos enchufables, deben adoptarse de inmediato medidas ideadas para impulsar la proporción de «desplazamientos eléctricos», entre las que se incluyen:

⁽²⁶⁾ DO C 227 de 28.6.2018, p. 52, puntos 1.6 y 4.13.

⁽²⁷⁾ DO C 227 de 28.6.2018, p. 52.

- la gama de vehículos híbridos eléctricos enchufables debe diseñarse a fin de atender el comportamiento habitual de los usuarios. En el caso de los turismos, todos los modelos deben tener como objetivo alcanzar rangos aproximados de entre 80 y 100 km de funcionamiento real y una capacidad de carga de 11 kW;
- la integración de los servicios digitales, la información y las estrategias de funcionamiento inteligente en el vehículo como apoyo a los conductores durante su uso eléctrico;
- la disponibilidad de datos de monitorización a bordo del consumo de combustible o energía (OBFCM) a través de la interfaz DAB (diagnóstico a bordo) II de conformidad con la protección de datos por parte de los servicios técnicos; y
- la instauración de incentivos nacionales para el uso de baterías (sistemas de tarificación del carbono socialmente justos y la eliminación gradual de las subvenciones indirectas a los combustibles fósiles, como las tarjetas de combustible no gravadas para los empleados que utilizan un vehículo de empresa).

4.9. Los combustibles renovables e hipocarbónicos, así como los electrocombustibles, podrían desempeñar un determinado papel en la descarbonización del transporte por carretera, en especial para la flota de vehículos existente y en los segmentos difíciles de electrificar, teniendo en cuenta que estos combustibles deberán destinarse de forma prioritaria a descarbonizar aquellos segmentos del sistema de transporte que son difíciles de electrificar, como el transporte aéreo y marítimo. Además, la legislación de la UE debe garantizar la aplicación de normas de sostenibilidad rigurosas. En primer lugar, una evaluación del ciclo de vida deberá garantizar que la huella de carbono es coherente con el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2050. En segundo lugar, pese a que sea limitado, el uso de estos combustibles debe ser acorde con los ODS de las Naciones Unidas y, por tanto, deberán eliminarse gradualmente los biocarburantes elaborados a partir de cultivos alimentarios, y a base de palma y de soja.

4.10. El CESE está a favor de eliminar la excepción aplicable a los pequeños fabricantes, que matriculen menos de 10 000 turismos o menos de 22 000 furgonetas al año, a partir de 2030. No resulta aceptable que exista un nicho de mercado para vehículos que no estén vinculados a los objetivos de emisiones. No obstante, la propuesta carece de disposiciones relativas a los vehículos especiales de difícil electrificación.

Bruselas, 19 de enero de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el programa de política «Itinerario hacia la Década Digital» para 2030

[COM(2021) 574 final — 2021/0293 (COD)]

(2022/C 194/12)

Ponente: **Violeta JELIĆ**

Coponente: **Philip VON BROCKDORFF**

Consulta	Parlamento Europeo, 18.10.2021 Consejo, 26.10.2021
Base jurídica	Artículo 173, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	13.12.2021
Aprobado en el pleno	19.1.2022
Pleno n.º	566
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	239/1/6

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La COVID-19 ha puesto de manifiesto la importancia clave de la tecnología para la resiliencia económica y sanitaria, haciendo de la transformación digital y de la soberanía de la UE cuestiones de trascendencia existencial. Por consiguiente, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) insta a la UE a que desarrolle su soberanía digital, que previsiblemente en los próximos años será un pilar fundamental del itinerario de Europa hacia el desarrollo económico, social y medioambiental.

1.2. El CESE hace hincapié en que la soberanía digital debe basarse en la competitividad mundial, asentada en una sólida cooperación entre los Estados miembros, lo que constituye un requisito previo para que la UE sea un referente normativo a escala mundial, en particular respecto de la fiabilidad de las tecnologías.

1.3. El CESE subraya la necesidad de que la transformación digital se lleve a cabo de manera sostenible, centrada en el ser humano e inclusiva. A tal fin, el CESE considera fundamental garantizar la participación de los representantes de la sociedad civil —en particular los interlocutores sociales, las organizaciones de consumidores y otras partes interesadas pertinentes— en la elaboración, ejecución y seguimiento del programa de política y de las hojas de ruta nacionales correspondientes.

1.4. El éxito de la transformación digital requiere hacer gala de excelencia en materia de tecnología y talento. Además, necesita asentarse en una base sólida y amplia de capacidades y competencias digitales que abarque a toda la ciudadanía. El CESE señala la necesidad de prestar especial atención a las personas más vulnerables a la brecha digital, como las personas de edad avanzada, las personas con un bajo nivel de cualificaciones o las personas con discapacidad.

1.5. La excelencia tecnológica se basa en la inversión, una sólida base industrial y una innovación intensiva. El CESE destaca la importancia de la inversión en infraestructuras digitales y el despliegue del mercado único de datos como facilitadores esenciales de un desarrollo digital adecuado en todas las regiones de la UE, tanto por parte de la ciudadanía como de las empresas.

1.6. Las empresas europeas necesitan disponer de condiciones favorables, respecto de los competidores extranjeros, para la innovación, la inversión y el funcionamiento. Al tiempo que se promueven las empresas innovadoras, debe garantizarse que todas las empresas —incluidas las microempresas, las pequeñas y medianas empresas y las empresas de la economía social—, reciban estímulo de manera que puedan participar en los avances y beneficiarse de ellos.

1.7. Estar a la vanguardia digital requiere que los sectores público y privado colaboren entre sí. El CESE destaca el papel fundamental del sector público en el desarrollo digital a través de la digitalización de los servicios públicos y la administración. Se trata de una manera no solo de mejorar la eficiencia de los servicios, sino también de facilitar un acceso inclusivo a los mismos.

1.8. El CESE considera los proyectos plurinacionales constituyen una valiosa herramienta para reforzar la excelencia de la UE en tecnología digital y su posición en el mundo. Esta iniciativa también contribuirá a encontrar soluciones para superar aquellos retos que requieren más recursos de los que puede movilizar un Estado miembro concreto, además de difundir buenas prácticas a través de las fronteras. El Comité también acoge favorablemente la idea del Consorcio Europeo de Infraestructuras Digitales (EDIC, por sus siglas en inglés) como instrumento para combinar, a efectos del programa, la financiación nacional y de la UE con la financiación privada.

1.9. El CESE hace hincapié en que los proyectos plurinacionales deben contar con la participación del mayor número posible de Estados miembros, a fin de apoyar un mercado único digital interconectado, interoperable y seguro, así como abordar cualquier carencia de capacidades críticas en toda la UE. A tal fin, el CESE pide a la Comisión que acelere y oriente los proyectos de manera que se optimicen los beneficios para la UE en su conjunto.

2. Observaciones generales

2.1. La COVID-19 ha puesto de manifiesto la importancia clave de la tecnología para la resiliencia económica y sanitaria, haciendo de la transformación digital y de la soberanía de la UE cuestiones de trascendencia existencial. El aumento de las tensiones entre los Estados Unidos y China constituye un incentivo adicional para que la UE desarrolle sus propias capacidades digitales; esta tensión corre el riesgo de convertirse en una batalla en la lucha por la supremacía tecnológica e industrial.

2.2. En este contexto, es necesario que la UE adopte medidas urgentes y desarrolle su soberanía digital, que previsiblemente en los próximos años será un pilar fundamental de la digitalización y de las trayectorias de crecimiento económico europeo, además de repercutir en su seguridad y su posición en el mundo. El CESE considera que la soberanía digital contribuiría a reforzar los puntos fuertes potenciales de la UE y a abordar sus debilidades estratégicas en el ámbito de la tecnología. También podría convertirse en un elemento determinante en el contexto del mercado único y ampliar el recurso a mercados y cadenas de suministro abiertos para evitar una dependencia excesiva de sistemas privados.

2.3. El reto es considerable, ya que la UE debe empezar a asumir el liderazgo tecnológico pese a que actualmente los Estados miembros de la UE carecen de una posición común sobre cuestiones tecnológicas o incluso de una visión compartida de la importancia estratégica de las tecnologías digitales, como por ejemplo el despliegue de la banda ancha o la aplicación de la IA.

2.4. Por otra parte, la transformación digital es una cuestión que interfiere con los valores de la UE y una forma de recurrir a las tecnologías modernas para impulsar el desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental, en particular mediante la creación de puestos de trabajo de calidad y la transición a una economía circular y neutra en carbono. El CESE acoge con satisfacción que se haga hincapié en un enfoque de la transformación digital inclusivo y centrado en el ser humano, que tenga debidamente en cuenta los intereses de los consumidores, los trabajadores, los empresarios y la sociedad en general, incluidas la protección de la privacidad y la protección de datos, la seguridad de las tecnologías de la información y la comunicación, así como la eficiencia energética y material de los sistemas digitales.

2.5. El CESE acoge favorablemente la propuesta de Decisión presentada por la Comisión por la que se establece el programa de política denominado «Itinerario hacia la Década Digital» para 2030 como ya se anunció en el discurso sobre el estado de la Unión de 2021 y a modo de seguimiento de la Comunicación titulada «Brújula Digital 2030» y de la anterior Estrategia Digital Europea. El CESE ya ha emitido un Dictamen sobre la referida Comunicación ⁽¹⁾.

2.6. El CESE hace hincapié en que la soberanía digital debe basarse en una competitividad asentada en una sólida cooperación entre los Estados miembros, acompañada de una participación intrínseca de los agentes de la sociedad civil, incluidos empresas, trabajadores, consumidores, universidades y otras partes interesadas pertinentes. El éxito en la competencia global —y la prevención del proteccionismo y del aislamiento— son requisitos previos para que la UE sea un referente normativo a escala mundial, en particular respecto de la fiabilidad y la dimensión humana de las tecnologías. Todo ello requiere hacer gala de excelencia en materia de tecnología y talento. Además, necesita asentarse en una base sólida y amplia de capacidades y competencias digitales que abarque a toda la ciudadanía.

2.7. La inversión en infraestructuras digitales y el despliegue del mercado único de datos son facilitadores esenciales y necesarios de un desarrollo digital adecuado de todas las regiones de la UE. También a escala internacional es importante que las actividades digitales dispongan de condiciones de competencia equitativas basadas en normas. Al mismo tiempo, es cada vez más importante prestar la debida atención a la ciberseguridad a lo largo de todas las cadenas de valor.

2.8. La excelencia tecnológica se basa en la inversión, una sólida base industrial y una innovación intensiva. Por lo tanto, las empresas europeas necesitan un entorno empresarial global que les proporcione condiciones favorables respecto de los competidores extranjeros. Al tiempo que se promueven las empresas innovadoras, debe garantizarse que todas las empresas —incluidas las microempresas, las pequeñas y medianas empresas y las empresas de la economía social—, reciban estímulo y apoyo para que puedan participar en los avances y beneficiarse de ellos.

⁽¹⁾ DO C 374 de 16.9.2021, p. 22.

2.9. Estar a la vanguardia digital requiere que los sectores público y privado colaboren entre sí. El CESE destaca el papel fundamental del sector público en el desarrollo digital a través de la digitalización de los servicios públicos y la administración. Se trata de una manera no solo de mejorar la eficiencia de los servicios, sino también de facilitar un acceso inclusivo a los mismos.

2.10. En este contexto, el CESE considera que los cuatro puntos cardinales establecidos en la Comunicación sobre la Brújula Digital —a saber, las capacidades, las infraestructuras, las empresas y el sector público— son de gran trascendencia para la transformación digital. Por otra parte, el CESE considera que las metas concretas asignadas a cada punto cardinal contribuyen a orientar y hacer un seguimiento de los avances. No obstante, es al menos tan importante crear condiciones propicias y favorables que permitan llevar a la práctica las medidas específicas necesarias para alcanzar las metas.

2.11. La financiación es uno de los factores clave del desarrollo digital. Tanto la financiación pública como la privada desempeñan un papel importante a la hora de facilitar la inversión en investigación e innovación, enseñanza y formación, así como en infraestructuras técnicas. El marco regulador es otro factor general que conforma el desarrollo digital. El CESE considera importante que la reglamentación fomente la innovación y la inversión en digitalización, en consonancia con los derechos humanos y los objetivos medioambientales y climáticos.

2.12. El CESE considera que la cooperación y la acción coordinada entre los Estados miembros son esenciales para lograr un uso más eficiente de los recursos y permitir inversiones a gran escala que no pueda acometer un país por sí mismo. La cooperación también es crucial para situarse en la vanguardia digital a escala mundial. El CESE también está de acuerdo con la propuesta de configurar el Itinerario hacia la Década Digital utilizando un enfoque intersectorial e integrando todos los ámbitos políticos pertinentes, por ejemplo la investigación y la innovación, así como las políticas industrial, de enseñanza, económica, social y de empleo.

2.13. Con todo, es necesario garantizar la inclusión de toda la ciudadanía en la transición y los esfuerzos digitales. A este respecto, la propuesta debe tener debidamente en cuenta a las personas más vulnerables a la brecha digital. Por consiguiente, debe prestarse especial atención a las necesidades de las personas de edad avanzada o con discapacidad por lo que respecta a los requisitos de formación, capacitación y accesibilidad en materia de servicios digitales.

2.14. Para garantizar que el programa se adopte y se ejecute de manera integradora, el CESE considera fundamental garantizar la participación de los representantes de la sociedad civil —es decir no solo de los interlocutores sociales sino también de las organizaciones de consumidores, entre otras partes interesadas en la elaboración, ejecución y seguimiento del programa de políticas y de las hojas de ruta nacionales correspondientes.

3. Observaciones específicas

3.1. El CESE acoge con satisfacción la visión y las vías que propone la Comisión para la transformación digital de Europa, ya que esto promueve una acción coordinada en toda la UE mediante el establecimiento de un mecanismo de seguimiento y cooperación para dirigir y mejorar las políticas, medidas y actuaciones destinadas a alcanzar las metas digitales de la UE a través de la cooperación entre los Estados miembros.

3.2. *Objetivos generales*

3.2.1. El CESE considera que los objetivos generales enunciados en la propuesta son pertinentes para impulsar el desarrollo digital de manera eficaz, en consonancia con los principios y aspectos mencionados en las observaciones generales formuladas anteriormente.

3.2.2. El CESE pone de relieve que los objetivos generales proporcionan un marco cualitativo para las metas digitales cuantitativas y, como tales, deben ser objeto de un estrecho seguimiento junto con las metas, a fin de garantizar que estas se cumplen de una manera que permita alcanzar los objetivos económicos, sociales y medioambientales.

3.3. *Metas digitales*

3.3.1. El CESE considera que los cuatro puntos cardinales y sus respectivas metas se refuerzan mutuamente y hace hincapié en que deben desarrollarse en su totalidad. Por ejemplo, unas capacidades y una infraestructura adecuadas son factores de habilitación para el desarrollo de las empresas y los servicios públicos.

3.3.2. El CESE aboga por unas metas ambiciosas para ampliar el número de personas que dispongan de al menos competencias digitales básicas y considera que todas las personas deben tener la oportunidad de adquirir competencias digitales básicas, incluidas las capacidades en materia de ciberseguridad. Las personas con un bajo nivel de cualificaciones y las personas de edad avanzada no deben quedar rezagadas en este proceso. Esto debería facilitarse a través de la financiación con cargo a los presupuestos nacionales y de la UE, por ejemplo a través del Fondo Social Europeo.

3.3.3. Además de la meta relativa a las capacidades básicas, el CESE destaca la necesidad de reforzar las competencias profesionales digitales para colmar el déficit de capacidades y satisfacer las exigencias de la vida laboral.

3.3.4. Por lo que se refiere al refuerzo de la excelencia digital, el CESE aboga por un aumento considerable del número de profesionales digitales altamente cualificados empleados. El CESE también considera fundamental mejorar la convergencia entre mujeres y hombres, a fin de liberar todo el potencial de la sociedad en este ámbito. Además de los profesionales nacionales, es útil atraer talentos extranjeros mediante proyectos de cooperación en materia de investigación.

3.3.5. Dado que disponer de una infraestructura adecuada es un requisito previo para cualquier tipo de desarrollo digital, el CESE respalda plenamente el objetivo de que todos los hogares europeos estén dotados de conexiones rápidas y fiables. Esto es igualmente importante para todas las empresas. Además, las empresas y los consumidores están cada vez más interconectados mediante productos y servicios digitales.

3.3.6. Para reforzar la posición mundial de la UE y reducir la dependencia de la tecnología extranjera, el CESE respalda el objetivo de aumentar la producción de semiconductores en la Unión; además, insiste en la necesidad de reforzar igualmente la producción de otros componentes industriales. Lo mismo cabe decir de la mejora de las capacidades cuánticas, incluida la rápida introducción de un ordenador cuántico y el despliegue de nodos de proximidad.

3.3.7. Habida cuenta de que las empresas desempeñan un papel fundamental en la transformación digital, el CESE considera esencial fomentar la introducción de tecnologías digitales en todas las empresas. El CESE respalda la meta de alcanzar una tasa de utilización del 70 %, pero considera que las tecnologías no deberían definirse de manera detallada ni exhaustiva, ya que ello podría frenar la innovación. Aunque la IA, los servicios en la nube y los macrodatos son considerados actualmente tecnologías estratégicas relevantes, en el futuro seguirán desarrollándose nuevas tecnologías; por otra parte, el CESE recomienda que la meta mencionada sea neutra desde el punto de vista tecnológico.

3.3.8. Si bien es importante mejorar la incorporación de la IA y otras tecnologías avanzadas, también debe reconocerse que las pymes afrontan grandes retos a la hora de adoptar incluso las tecnologías digitales consideradas básicas. Debe prestarse especial atención a las microempresas —que constituyen el mayor grupo de empresas en número—, pero que disponen de menos recursos. Además, también deben tenerse en cuenta las especificidades de las empresas de la economía social.

3.3.9. El CESE respalda el refuerzo de las empresas emergentes y en expansión innovadoras mediante la mejora su acceso a la financiación. Dada la gran proporción de otros tipos de pymes, también es fundamental apoyarlas en aras de la transformación digital.

3.3.10. La metas relativas a la digitalización de los servicios públicos son muy bien acogidas tanto por la ciudadanía como por las empresas. El CESE también señala que la digitalización de las empresas está estrechamente ligada a la de los servicios públicos, reforzándose mutuamente.

3.4. Seguimiento y presentación de informes

3.4.1. El CESE acoge con satisfacción la iniciativa de establecer indicadores clave de rendimiento para cada meta digital a fin de permitir el seguimiento de los avances de manera comparativa y transparente. El CESE subraya la necesidad de evitar el solapamiento de la recogida de datos y de recurrir en la mayor medida posible a las fuentes y a los sistemas existentes. El Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI, por sus siglas en inglés) proporciona una base de trabajo adecuada.

3.4.2. El CESE considera importante que el informe anual sobre el estado de la Década Digital ayude a seguir los avances y a identificar los problemas a escala tanto nacional como de la UE. Además, este informe debería ayudar a los Estados miembros a comparar sus respectivas acciones y a aprender unos de otros.

3.5. Hojas de ruta nacionales y su evaluación

3.5.1. Las hojas de ruta estratégicas nacionales ocupan un lugar prominente en el programa político y, por tanto, revisten gran importancia para el desarrollo digital en la UE. En consecuencia, es importante apoyar a los Estados miembros en este esfuerzo. Si bien es evidente que los Estados miembros necesitan orientaciones sobre cómo evaluar y predecir el impacto de las políticas, medidas y acciones previstas, es aún más necesario prestar apoyo a las propias medidas y acciones.

3.5.2. La propuesta de programa de política se basa en metas a escala de la UE, razón por la cual no se han fijado metas absolutas para cada Estado miembro. De ello se deduce que el proceso de evaluación de las hojas de ruta nacionales es muy exigente y que es muy difícil valorar si logran alcanzar las metas a escala de la UE.

3.5.3. El CESE considera que las trayectorias previstas a escala de la Unión son una herramienta útil para esbozar la evolución futura de manera aproximada. Sin embargo, debe evitarse la simplificación excesiva de las conclusiones o recomendaciones basadas en ellas.

3.5.4. Si bien el proceso anual de evaluación y la cooperación entre la Comisión y los Estados miembros son importantes, el CESE considera que el intercambio de buenas prácticas, la realización de revisiones *inter pares* y la instauración de proyectos plurinacionales entre los Estados miembros son formas productivas de impulsar el progreso.

3.5.5. Dado que existen varios procesos paralelos destinados a alcanzar metas a escala de la UE en diversos ámbitos políticos, el CESE subraya la necesidad de garantizar la coherencia de las políticas y evitar la multiplicación y el solapamiento de esfuerzos. Aun manteniendo el sentimiento de urgencia, también merece la pena sopesar si el proceso debe repetirse anualmente, teniendo en cuenta que muchas medidas tardan más tiempo en implantarse.

3.6. *Proyectos plurinacionales*

3.6.1. El CESE considera que los proyectos plurinacionales constituyen una valiosa herramienta para reforzar la excelencia y la posición mundial de la UE en determinados ámbitos. También pueden contribuir a encontrar soluciones para superar aquellos retos que requieren más recursos de los que puede movilizar un Estado miembro concreto. Además, los proyectos plurinacionales son una forma de difundir las buenas prácticas a través de las fronteras,

3.6.2. En lugar de contribuir únicamente al cumplimiento de las metas digitales, los proyectos plurinacionales deben aspirar siempre a generar un verdadero valor añadido para los países participantes y para la UE en su conjunto. El CESE considera que los proyectos sobre innovación, infraestructuras y desarrollo de capacidades cumplen mejor este requisito.

3.6.3. El CESE hace hincapié en que este mecanismo de cooperación no debe fomentar ninguna división dentro de la UE, sino, por el contrario, contribuir a reforzar la Unión. A tal fin, es importante que se ofrezca a todos los Estados miembros la oportunidad de participar en un proyecto plurinacional, sobre la base de sus intereses y de su contribución ya sea o no financiera. El CESE pide a la Comisión que acelere y oriente los proyectos de manera que se optimicen los beneficios para la UE en su conjunto.

3.7. *Consortio Europeo de Infraestructuras Digitales (EDIC)*

3.7.1. La propuesta introduce la posibilidad de crear un Consortio Europeo de Infraestructuras Digitales (EDIC, por sus siglas en inglés) para la ejecución de proyectos plurinacionales, que aprobará la Comisión previa solicitud de al menos tres Estados miembros. El CESE acoge favorablemente la idea del EDIC como instrumento para combinar la financiación nacional y de la UE y la financiación privada a efectos del programa de política «Itinerario hacia la Década Digital».

3.7.2. Al igual que los propios proyectos plurinacionales, la implantación del EDIC debe ser inclusiva y permitir que cualquier Estado miembro se adhiera al consorcio en calidad de miembro, en condiciones razonables, o como observador. En resumen, los estatutos del EDIC deben ser claros y definir las tareas de los Estados miembros, la Comisión y demás afiliados, como organizaciones internacionales o entidades privadas.

Bruselas, 19 de enero de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de una Directiva del Consejo por la que se reestructura el marco de la Unión para la imposición de los productos energéticos y de la electricidad

[COM(2021) 563 final — 2021/0213 (CNS)]

(2022/C 194/13)

Ponente: **Stefan BACK**

Coponente: **Philippe CHARRY**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 21.9.2021
Base jurídica	Artículos 113 y 192, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	14.12.2021
Aprobado en el pleno	20.1.2022
Pleno n.º	566
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	192/6/15

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción el objetivo la propuesta, porque actualiza y busca aclarar el marco de la Directiva de 2003 y porque pretende estructurar la imposición de una forma que favorezca la energía no fósil sostenible.

1.2. El CESE lamenta que la imposición de los biocombustibles en el marco de la propuesta esté vinculada de manera demasiado rígida a la clasificación contemplada en la Directiva sobre fuentes de energía renovables (DFER) y considera que la escasez de combustibles alternativos y el consiguiente elevado nivel de costes exigen una actitud más flexible sobre los biocombustibles admisibles, también en lo que respecta al nivel mínimo de imposición, que debe ser mucho más bajo que el aplicable a los combustibles fósiles.

1.3. El CESE considera que el aumento del nivel mínimo de imposición puede tener repercusiones sociales negativas que provoquen pobreza energética y de movilidad y observa con satisfacción que los Estados miembros pueden reducir los niveles mínimos en relación con el combustible para calefacción y la electricidad utilizados por los hogares vulnerables y las organizaciones caritativas reconocidas y que se propone una exención total durante diez años de la imposición del combustible para calefacción y la electricidad utilizados por los «hogares vulnerables».

1.4. El CESE recomienda utilizar el concepto de «precariedad energética», un fenómeno cualitativo (percepción del frío, la humedad, el nivel de confort) y cuantitativo (costes energéticos, umbral de pobreza) que no puede tratarse únicamente desde el punto de vista cuantitativo, como hace la propuesta de Directiva con el concepto de «hogar vulnerable».

1.5. El CESE destaca que la fiscalidad medioambiental también debe perseguir claramente objetivos sociales, en interés de su aceptación social; siempre que se plantee la cuestión de la redistribución de los ingresos fiscales, el Comité recomienda que el importe recaudado como producto de tales impuestos se devuelva, por ejemplo, a las personas más afectadas.

1.6. El CESE señala que las dificultades económicas provocadas por el coste de la energía son una cuestión plenamente actual en muchos Estados miembros. El CESE considera que es posible contribuir de manera significativa a resolver estos problemas aumentando sustancialmente la inversión en energías renovables y adaptando el sistema de precios europeo para garantizar que refleje el precio de todas las formas de energía, incluidas las más baratas. Esto requiere modificar el sistema actual de subasta existente en el mercado mayorista de la electricidad.

1.7. El CESE también advierte del riesgo de que la competitividad de la industria europea se vea perjudicada y observa que la Comisión propone permitir que los Estados miembros reduzcan la imposición del consumo de productos energéticos utilizados para calefacción a favor de empresas de elevado consumo energético o cuando se celebren acuerdos con entidades o asociaciones empresariales para mejorar la eficiencia energética. Esta posibilidad es esencial para preservar la competitividad de la industria de la UE, dado que la mayoría de las economías de fuera de la UE no han llegado hasta ahora a adoptar medidas climáticas tangibles.

1.8. El CESE lamenta, asimismo, que la Comisión haya suprimido, en principio, de su propuesta la posibilidad de diferenciar los tipos impositivos mínimos entre las empresas y los consumidores.

1.9. El CESE considera inadecuadas las posibilidades de reducción concedidas al transporte de mercancías y pasajeros, puesto que excluyen el transporte por carretera y no respetan el principio de neutralidad técnica. El CESE habría preferido una exención o reducción general para el transporte de mercancías y para las empresas que presentan un elevado volumen de exportaciones a terceros países.

1.10. En este contexto, el CESE destaca la propuesta de la Comisión de armonizar los niveles impositivos entre el gasóleo y la gasolina, lo que significa un aumento de los costes del transporte de mercancías, que podría compensarse mediante una reducción general de los impuestos sobre los combustibles utilizados en el transporte de mercancías. El mismo razonamiento se aplica a la desaparición de la distinción entre el uso comercial y no comercial del gasóleo.

1.11. Asimismo, el CESE señala que las posibilidades específicas de reducción impositiva previstas en el artículo 8, apartado 2, y el artículo 18 en relación con determinados tipos de equipos e industrias de gran consumo energético son extremadamente selectivas y, habida cuenta de su carácter discrecional, podrían provocar el mismo tipo de competencia impositiva que la propuesta de la Comisión pretende eliminar.

1.12. En cuanto al valor añadido de ampliar la imposición al transporte aéreo y acuático dentro de la UE, el CESE insiste en la importancia de concentrarse igualmente en otras formas eficaces para promover la mejora de la sostenibilidad en estos modos de transporte. En relación —por ejemplo— con la aviación, se están desarrollando nuevos medios de propulsión sostenibles e instrumentos específicos para promover aquellos que merecen especial atención.

1.13. El CESE considera que las disposiciones relativas al transporte marítimo y aéreo no tienen suficientemente en cuenta la situación de los países insulares, los países con extensos archipiélagos y los países con largas distancias y regiones escasamente pobladas.

1.14. El CESE también observa que se ha dejado en manos de los Estados miembros la decisión de someter la navegación aérea y acuática fuera de la UE a los mismos niveles de imposición que se aplican dentro de la UE o eximirlos de estas operaciones. El CESE es sumamente crítico con esta disposición, puesto que puede alentar a los Estados miembros a actuar por su cuenta en relación con la imposición de los modos de transporte. En lugar de ello, es preciso promover sobre todo soluciones a escala mundial, ya que la actuación unilateral puede causar serias complicaciones.

2. Antecedentes del dictamen, incluida la propuesta legislativa en cuestión

2.1. Como parte del paquete de medidas «Objetivo 55», la Comisión ha presentado una propuesta de Directiva del Consejo por la que se reestructura el régimen de la Unión de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (refundición), que refunde la Directiva 2003/96/CE del Consejo ⁽¹⁾ actual sobre el mismo asunto.

2.2. La razón que esgrime la Comisión para presentar la propuesta es la necesidad de introducir normas claras en materia de imposición de los productos energéticos y la electricidad con el fin de asegurar que sigan contribuyendo al buen funcionamiento del mercado interior, al mismo tiempo que se abordan los desafíos relacionados con el clima y el medio ambiente que plantea el Pacto Verde. La fiscalidad de la energía puede contribuir a la ambición establecida en la Legislación Europea sobre el Clima, que dispone que las emisiones de CO₂ deben reducirse en al menos un 55 % de aquí a 2030 con respecto a los valores de 1990, velando por que el régimen impositivo de los carburantes, los combustibles para calefacción y la electricidad refleje mejor su impacto en el medio ambiente y la salud.

2.3. Por lo tanto, se proponen nuevos niveles mínimos de imposición más elevados y se reducen y se acotan más las posibilidades de los Estados miembros de conceder excepciones. Además, los carburantes de aviación y marítimos se someten a imposición principalmente con respecto a la mayoría de las operaciones dentro de la UE, con la opción de que los Estados miembros eximan o apliquen el mismo nivel de imposición a la navegación aérea o acuática fuera de la UE.

⁽¹⁾ Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (DO L 283 de 31.10.2003, p. 51).

2.4. La propuesta forma parte del paquete de medidas «Objetivo 55». Puesto que es una expresión del principio de «quien contamina paga», está estrechamente relacionada con el RCDE y la propuesta para actualizar este régimen, que también forma parte del paquete.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge con satisfacción el objetivo de la propuesta, porque actualiza y busca aclarar el marco de la Directiva de 2003 y porque pretende estructurar la imposición de los productos energéticos y la electricidad utilizados como combustibles para calefacción o carburantes de una forma que favorezca la energía no fósil sostenible.

3.2. El CESE observa que, si bien no hay un elemento formal de emisiones de CO₂ en los niveles de imposición propuestos, la estructura de imposición propuesta tendría un efecto similar, dado que los niveles mínimos de imposición más elevados se fijan para los combustibles fósiles que emiten CO₂.

3.3. En este contexto, el CESE lamenta que la imposición de los biocombustibles en el marco de la propuesta esté vinculada de manera demasiado rígida a la clasificación contemplada en la Directiva sobre fuentes de energía renovables (DFER). El CESE considera que la escasez de combustibles alternativos y el consiguiente elevado nivel de costes exigen una actitud más flexible sobre los biocombustibles admisibles, con respecto tanto a la DFER II, que no es objeto de este Dictamen, y también en lo que respecta al nivel mínimo de imposición, que debe ser mucho más bajo que el aplicable a los combustibles fósiles.

3.4. El CESE opina que el aumento del nivel mínimo de imposición puede tener repercusiones sociales negativas que provoquen pobreza energética y de movilidad. Claramente, la Comisión tuvo en cuenta esta cuestión al autorizar a los Estados miembros a reducir los niveles mínimos en relación con el combustible para calefacción y la electricidad utilizados por los hogares y las organizaciones caritativas reconocidas y al autorizar una exención total durante diez años de la imposición del combustible para calefacción y la electricidad utilizados por los «hogares vulnerables» definidos en el artículo 17, letra c). El CESE lamenta que no se contemplen medidas similares para evitar la pobreza de movilidad. Las posibilidades de reducción propuestas para el transporte público y otros modos distintos al transporte por carretera no son útiles en este contexto.

3.5. Así pues, la realidad social de la fiscalidad ecológica es doble: por un lado, no afecta a todos los hogares de la misma manera, y muchas veces son los hogares más frágiles y los de clase media los que soportan los costes de la energía más elevados en proporción a sus ingresos.

3.6. El CESE subraya que, aunque la Comisión considera que el aspecto social se tiene en cuenta en la parte social del paquete legislativo —es decir, la propuesta de Reglamento por el que se crea el Fondo Social para el Clima—, en realidad no se ha llevado a cabo ningún análisis de impacto específico con respecto a esta propuesta de Reglamento (véase el texto de la propuesta de Reglamento). En su lugar, se basa en una evaluación de impacto que sustenta el Plan del Objetivo Climático para 2030 y en otra evaluación de impacto que acompaña a la revisión de la Directiva RCDE UE.

3.6.1. La estructura del Fondo también plantea algunos interrogantes. Solo una parte del Fondo se destinará a la compensación social, el resto se dedicará a medidas de fomento de los vehículos eléctricos, así como a inversiones en infraestructuras de recarga y descarbonización de edificios. El CESE duda de que los hogares con bajos ingresos se beneficien de estas medidas, puesto que las medidas de apoyo a los vehículos eléctricos redundarán en beneficio, sobre todo, de los hogares más acomodados.

3.6.2. En opinión del CESE, diseñar un mecanismo de compensación justo y eficiente que tenga en cuenta las distintas desigualdades es un objetivo complejo al que el «Fondo Social para el Clima» no responde realmente. Así, un país relativamente pobre con desigualdades insignificantes podría recibir menos dinero del Fondo que un país rico con desigualdades considerables.

3.7. El CESE considera que el análisis de impacto de la propuesta de Directiva no está suficientemente elaborado. Subraya que, de hecho, la fiscalidad medioambiental conlleva un doble coste social: no afecta a todos los hogares de la misma manera y, a menudo, los hogares más precarios y los de las clases medias soportan los mayores costes energéticos en relación con sus ingresos.

3.8. El CESE considera que la propuesta de Directiva debe establecer definición más clara del término «precariedad»; en efecto, el artículo 17 de la propuesta establece que por «hogares vulnerables» se entenderá aquellos hogares considerablemente afectados por las repercusiones de la presente Directiva, esto es, los que se encuentren por debajo del umbral de «riesgo de pobreza», establecido en el 60 % de la mediana de la renta disponible equivalente a nivel nacional».

3.9. Desde 2009, a raíz de la Directiva sobre las normas comunes para el mercado interior de la electricidad, se han venido empleando los conceptos de «precariedad energética» y «pobreza energética»: la pobreza energética se refiere a los clientes u hogares con acceso limitado a la energía (principalmente gas y electricidad). La expresión «precariedad energética» se refiere a las personas u hogares cuyos recursos y condiciones de vivienda no les permiten obtener un suministro adecuado de energía que les proporcione un nivel mínimo de confort.

3.9.1. El CESE se pregunta por qué la versión refundida de la Directiva sobre fiscalidad de la energía introduce el criterio del «60 % de la mediana de la renta disponible equivalente a nivel nacional», cuando el concepto de pobreza energética resulta más adecuado para lo que se pretende representar y, además, es multidimensional e incluye:

- la pobreza económica de los hogares (ingresos, gastos excluyendo la energía);
- los riesgos relacionados con el suministro de energía (precios altos y volátiles, calidad de las instalaciones);
- el estado de deterioro de los edificios, su aislamiento geográfico, la falta de transporte público, etc., a menudo en vinculación con las obligaciones relacionadas con el transporte (distancia fija entre el domicilio y el lugar de trabajo).

3.9.2. Cada una de estas desventajas creará precariedad energética.

3.9.3. El CESE recomienda utilizar el concepto de «precariedad energética», un fenómeno cualitativo (percepción del frío, la humedad, el nivel de confort) y cuantitativo (costes energéticos, umbral de pobreza) que no puede tratarse únicamente desde el punto de vista cuantitativo, como hace la propuesta de Directiva con el concepto de «hogar vulnerable».

3.9.4. El CESE hace hincapié en que los regímenes sociales de apoyo a las personas con bajos ingresos descartan el principio de umbrales estrictos, puesto que dan lugar a una diferenciación injustificada entre personas cuyos ingresos pueden diferir solo en unos pocos céntimos de euro respecto de los umbrales. Así pues, cualquier umbral rígido como el del 60 % previsto en la propuesta de Directiva impide alcanzar el objetivo perseguido y, además, provoca gran número de comportamientos negativos por parte de la ciudadanía y da lugar a un desplazamiento del empleo hacia la economía sumergida o la ocultación de ingresos.

3.9.5. El CESE señala, además, que las ayudas sociales otorgadas a las personas con bajos ingresos varían considerablemente de un Estado miembro a otro y que muchas prestaciones sociales no son imponibles, razón por la cual la administración tributaria no las considera como ingresos.

3.10. Además de las precariedades relacionadas con la vivienda (el 6,9 % de los hogares de la EU-27 son incapaces de calentar adecuadamente sus alojamientos— con una oscilación entre el 30,1 % en Bulgaria y el 1,8 % en Finlandia, lo que demuestra hasta qué extremo varía la precariedad energética)— también existe precariedad relacionada con la movilidad y el transporte. Los precios de la gasolina influyen en el comportamiento en materia de movilidad de los ciudadanos, en particular de los que viven en zonas sin transporte público y de los que tienen automóviles antiguos y no pueden cambiarlos, lo que da lugar a nuevas formas de precariedad energética relacionadas con la movilidad y el transporte.

3.11. A este respecto, el CESE señala que las dificultades económicas provocadas por el coste de la energía son una cuestión plenamente actual en muchos Estados miembros y conllevan repercusiones negativas para las familias más vulnerables y las empresas. El CESE considera que es posible contribuir de manera significativa a resolver estos problemas aumentando sustancialmente la inversión en energías renovables y reformando el sistema de precios europeo para garantizar que refleje el sistema de formación de los precios de todas las formas de energía, incluidas las más baratas. Esto requiere un cambio en el sistema de subasta existente en los mercados mayoristas de la electricidad con arreglo a las normas del mercado interior europeo de la electricidad.

3.12. El CESE también advierte del riesgo de que la competitividad de la industria europea se vea perjudicada y observa que la Comisión propone permitir que los Estados miembros reduzcan la imposición del consumo de productos energéticos utilizados para calefacción a favor de empresas de elevado consumo energético o cuando se celebren acuerdos con entidades o asociaciones empresariales para mejorar la eficiencia energética. Esta posibilidad es esencial para preservar la competitividad de la industria de la UE, dado que la mayoría de las economías de fuera de la UE no han llegado hasta ahora a adoptar medidas climáticas tangibles.

3.13. El CESE lamenta, asimismo, que la Comisión haya suprimido, en principio, de su propuesta la posibilidad de diferenciar los tipos impositivos mínimos entre las empresas y los consumidores.

3.14. El CESE toma nota de la posibilidad de reducir los impuestos para determinados modos, pero lamenta que no se ofrezca apertura con respecto al transporte por carretera, excepto el transporte en trolebuses.

3.15. En general, el CESE considera inadecuadas las posibilidades de reducción concedidas al transporte de mercancías y pasajeros, puesto que excluyen el transporte por carretera y no respetan el principio de neutralidad técnica, por ejemplo al designar a los trolebuses como único vehículo de carretera que puede someterse a reducciones impositivas.

3.15.1. El CESE habría preferido una exención o reducción general para el transporte de mercancías y para las empresas que presentan un elevado volumen de exportaciones a terceros países.

3.15.2. En este contexto, el CESE destaca que la propuesta de la Comisión pretende armonizar los niveles impositivos entre el gasóleo y la gasolina, lo que significa un aumento de los costes del transporte de mercancías, que podría compensarse mediante una reducción general de los impuestos sobre los combustibles utilizados en el transporte de mercancías. El mismo razonamiento se aplica a la desaparición de la distinción entre el uso comercial y no comercial del gasóleo.

3.16. Asimismo, el CESE señala que las posibilidades específicas de reducción impositiva previstas en el artículo 8, apartado 2, y el artículo 18 en relación con determinados tipos de equipos e industrias de gran consumo energético son extremadamente selectivas y, habida cuenta de su carácter discrecional, podrían provocar el mismo tipo de competencia impositiva que la propuesta de la Comisión pretende eliminar. Es difícil entender por qué no se ha preferido una solución sencilla y directa, en forma de niveles impositivos reducidos para los agentes económicos. Esto es especialmente relevante en el caso de los «procesos mineralógicos» que, como tales, pueden acogerse a las opciones de reducción previstas en el artículo 18, pero a discreción del Estado miembro de que se trate, lo que genera inseguridad jurídica y competencia fiscal.

3.17. En cuanto al valor añadido de ampliar la imposición al transporte aéreo y acuático dentro de la UE, el CESE insiste en la importancia de concentrarse igualmente en otras formas eficaces para promover la mejora de la sostenibilidad en estos modos de transporte. En relación con la aviación, se están desarrollando nuevos medios de propulsión sostenibles e instrumentos específicos para promover aquellos que merecen especial atención. En cuanto al transporte acuático, es uno de los sectores donde la descarbonización parece extremadamente difícil. Por lo tanto, existe el riesgo de que la imposición de este tipo de transporte solo dé lugar a costes más elevados, como probablemente también sea el caso de la ampliación del RCDE a este ámbito. En ambos contextos, el período de transición de diez años para la introducción progresiva de la fiscalidad con respecto a la aviación y de regímenes fiscales específicos para los biocombustibles sostenibles y otros combustibles alternativos parece extremadamente corto.

3.18. El CESE considera que las disposiciones relativas al transporte marítimo y aéreo no tienen suficientemente en cuenta la situación de los países insulares, los países con extensos archipiélagos y los países con largas distancias y regiones escasamente pobladas.

3.19. El CESE también observa que se ha dejado en manos de los Estados miembros la decisión de someter la navegación aérea y acuática fuera de la UE a los mismos niveles de imposición que se aplican dentro de la UE o eximirlos de estas operaciones. El CESE es sumamente crítico con esta disposición, puesto que puede alentar a los Estados miembros a actuar por su cuenta en relación con la imposición de los modos de transporte, cuando lo que debe promoverse son sobre todo soluciones a escala mundial y cuando la actuación unilateral puede causar serias complicaciones.

3.20. Por último, el CESE pone en cuestión la eficacia de la fiscalidad ecológica. Los instrumentos de la fiscalidad medioambiental conciernen a los sectores de la energía, el transporte, la contaminación y los recursos. Aunque muchos de ellos han evolucionado dentro del marco europeo y, por tanto, son comunes a todos los países de la UE, su aplicación difiere de un país a otro, por más que se pretenda regularla.

3.21. Las diferentes asignaciones de los ingresos fiscales pueden jugar en contra de la aceptación de la fiscalidad ecológica por parte de los contribuyentes: la reducción del déficit público, la redistribución de los ingresos a las empresas o los hogares, la reducción de otros impuestos (como los que gravan las rentas del trabajo) o la atribución de los ingresos a políticas o inversiones en materia medioambiental. Como ha quedado evidenciado por la crisis de los «chalecos amarillos» en Francia, estas cuatro asignaciones no son suficientes para conseguir que la ciudadanía acepte el incremento de los precios de los productos gravados.

3.22. En resumen, el CESE considera que la aceptabilidad social de la fiscalidad medioambiental no puede dejar de lado la compensación para tener en cuenta los ingresos de los hogares y su precariedad energética en su dimensión estructural (carencia de transporte público, aislamiento de la vivienda, eficiencia del sistema de calefacción, tipo de vehículo en propiedad).

3.23. A menudo la fiscalidad medioambiental se considera injusta, ya que afecta más a los hogares modestos, y en grado creciente también a las clases medias. Los hogares con bajos ingresos que gastan una proporción mayor de sus ingresos en gasolina y transporte se verán afectados de forma desproporcionada. También están menos capacitados para llevar a cabo una transición ecológica pues aunque los costes de funcionamiento de los productos hipocarbónicos (vehículos eléctricos, paneles solares, etc.) pueden ser inferiores, requieren una elevada inversión inicial, lo que constituye un obstáculo para los hogares con un acceso limitado al capital. Además, los hogares en situación de precariedad se ven obligados a planificar sus gastos desde una perspectiva cortoplacista, lo que no les permite beneficiarse de posibles ahorros a largo plazo.

3.24. Para que sea socialmente aceptable, la fiscalidad medioambiental debe complementarse con medidas correctoras, pero tales medidas no figuran en la propuesta de Directiva ni en el Fondo Social para el Clima.

Bruselas, 20 de enero de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

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

[COM(2021) 742 final]

(2022/C 194/14)

Ponente: **Juraj SIPKO**

Consulta	Comisión Europea, 7.1.2022
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	14.12.2021
Aprobado en el pleno	19.1.2022
Pleno n.º	566
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	229/2/10

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El desarrollo socioeconómico actual en los países de la zona del euro va acompañado de un alto nivel de incertidumbre asociado a la rápida propagación no controlada de la COVID-19. Por consiguiente, el CESE acoge con satisfacción el documento más reciente de la Comisión sobre la evolución económica en los Estados miembros de la UE y el análisis de las consecuencias para el proceso de gestión ⁽¹⁾. Al mismo tiempo, se refiere a la oportunidad histórica de aceptar y aplicar sistemáticamente sin demora las correspondientes políticas prácticas y eficaces en el camino hacia la compleja, aunque, a la vista de la evolución actual, necesaria transformación de toda la sociedad.

1.2. Uno de los mayores retos en el ámbito de los desequilibrios macroeconómicos internos es cómo garantizar una consolidación gradual de las finanzas públicas. El CESE considera que el marco legislativo actual, en la forma del actual Pacto de Estabilidad y Crecimiento, ya no es adecuado para las condiciones actuales. Por lo tanto, hace hincapié en que una revisión razonable y aceptable de las normas presupuestarias ⁽²⁾ del marco legislativo centrada en su simplificación y supervisión es un requisito claro.

1.3. El CESE alude a la pandemia de COVID-19, que se produjo cuando la mayoría de los países estaban inmersos en un proceso de corrección de los desequilibrios macroeconómicos. La pandemia interrumpió la reducción de los ratios de deuda en relación con el PIB, mientras que los precios de la vivienda se aceleraron, lo que sugiere un empeoramiento general de las condiciones macroeconómicas. Además, el CESE menciona los mayores desequilibrios externos que se manifiestan en el Eurosistema — TARGET2 ⁽³⁾. Estos desequilibrios han venido creando las mayores diferencias entre los países desde su desarrollo.

1.4. El CESE está supervisando el rápido aumento de la inflación desde principios de 2021. Este aumento, tras años de baja inflación, está vinculado principalmente al fuerte repunte de los precios de la energía a partir de mínimos históricos durante la pandemia, la interrupción de las cadenas de suministro y el aumento de los costes de transporte. Considera que la elevada tasa de inflación actual es el resultado de factores relacionados con la pandemia y la reapertura de las economías, que son de carácter temporal. Se espera que el incremento de los precios se modere en 2022 y 2023, y que los niveles de inflación desciendan hasta situarse en la media del pasado.

1.5. La culminación del proceso de unión financiera es un requisito previo para el buen funcionamiento de la Unión Monetaria Europea. A pesar de los progresos realizados en la construcción de la unión bancaria, el CESE subraya la necesidad de adoptar y aprobar rápidamente nuevas medidas. La fragmentación de los mercados de capitales en los Estados miembros no crea un margen suficiente para facilitar el acceso de las empresas a los recursos financieros en el mercado único de capitales en el marco de la Unión de los Mercados de Capitales. Por lo tanto, es necesario seguir avanzando en la realización de la Unión de Mercados de Capitales.

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_5321

⁽²⁾ <https://www.ft.com/content/f3377da4-2ec6-4edb-b9b8-6a5af22bc2a2>

⁽³⁾ https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/target_balances/html/index.en.html

1.6. El CESE sigue de cerca el proceso de profundización de las divergencias entre los Estados miembros, pero también dentro de la UE y los países de la zona del euro. Por consiguiente, apoya la adopción de una combinación de políticas económicas que hagan un uso eficaz de los recursos nacionales disponibles, tanto públicos como privados, incluidos los recursos financieros creados en el marco de NextGenerationEU y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. La aplicación eficaz y prudente de estos recursos financieros puede dar lugar a la suspensión y, posteriormente, a la reanudación del proceso de convergencia.

1.7. Al CESE le preocupa el progresivo aumento de la inestabilidad social. Dado que no se adoptaron ni aplicaron medidas suficientes para combatir el crecimiento de la desigualdad y la pobreza después de la crisis financiera mundial, la COVID-19 solo agravó aún más estas desigualdades y el aumento de la pobreza. Por lo tanto, ahora existe una necesidad urgente de desarrollar y supervisar indicadores adecuados de la desigualdad y la pobreza, incluso en el contexto de los objetivos de desarrollo sostenible.

1.8. La mayor amenaza existencial para la vida futura en el planeta son los cambios climáticos negativos sin precedentes. El CESE pide que se adopten y apliquen medidas urgentes para luchar contra el cambio climático, incluido el desarrollo de indicadores básicos para medir las consecuencias socioeconómicas de la crisis. Por otra parte, el CESE subraya que los efectos negativos de la crisis climática tendrán un gran impacto en la estabilidad macroeconómica (crecimiento del gasto, aumentos de precios debido a la sequía), pero también en la estabilidad financiera, en particular en las compañías de seguros ⁽⁴⁾, y en la estabilidad social.

1.9. El proceso tecnológico evolutivo está dando lugar a la rápida introducción de la digitalización y de innovaciones financieras. El CESE acoge con satisfacción la decisión del BCE y de la Comisión de iniciar los debates sobre la introducción del euro digital. La introducción del euro digital puede aportar beneficios potenciales a los ciudadanos y las empresas de la zona del euro, teniendo en cuenta todas las ventajas.

1.10. En parte gracias a todas las medidas adoptadas y aplicadas tras la crisis financiera mundial, el sector bancario en los países de la zona del euro parece mantenerse relativamente estable, al menos por ahora. El CESE señala posibles problemas de insolvencia, especialmente para las pequeñas y medianas empresas. La evolución desfavorable en lo relativo a la insolvencia de las pequeñas y medianas empresas podría perturbar la estabilidad financiera del sector financiero, principalmente el bancario. En este sentido, el CESE pide una mayor atención a la introducción de las medidas necesarias para salvaguardar la estabilidad del sistema financiero.

1.11. El CESE hace hincapié en un enfoque prudente para combatir la crisis aún no resuelta y en curso de la COVID-19, pero, sobre todo, subraya la necesidad de prepararse para otras posibles crisis víricas. Las políticas destinadas a crear un sistema inmunitario fuerte entre la población pueden crear las condiciones necesarias para reducir el gasto sanitario causado por la propagación de enfermedades y, simultáneamente, crear mejores condiciones para la salud de todos los trabajadores implicados en la creación de valor en la sociedad.

2. Antecedentes

2.1. En comparación con el último Dictamen del CESE sobre la política económica en la zona del euro, la evolución actual se caracteriza por la elevada inflación, impulsada principalmente por los precios de las materias primas energéticas, en especial el petróleo y el gas natural.

2.2. Los precios al por mayor del gas natural y la electricidad han aumentado una media del 429 % y del 230 %, respectivamente, desde 2019 ⁽⁵⁾. El aumento de los precios al por menor aún no es significativo: representa el 14 % (o el 7 %). Las previsiones a corto plazo publicadas recientemente sugieren que los precios al por mayor podrían seguir aumentando hasta el último trimestre de 2022.

2.3. La inflación ha aumentado considerablemente desde principios de año, tras años de baja inflación, y ha superado reiteradamente las previsiones. En noviembre alcanzó el 4,9 % ⁽⁶⁾. El principal factor que explica este rápido aumento de los precios es el súbito incremento de los precios de las materias primas, en particular el petróleo y el gas, desde sus mínimos históricos hasta niveles anteriores a la pandemia o por encima de ellos. Además, en muchas partes del mundo persisten las perturbaciones en la producción y la logística, que están empujando al alza los precios de las mercancías, sobre todo en períodos de aumento de la demanda agregada. Se espera que la inflación disminuya a partir de principios de 2022.

2.4. A pesar de las alentadoras expectativas de recuperación de la economía real en el primer semestre de 2021, ahora parece que el proceso de recuperación es más complicado debido a la rápida propagación de la tercera ola de la epidemia. La batalla contra la COVID-19 está lejos de terminar y su impacto en la economía real podría durar varios años más. Los persistentes problemas asociados a los precios de la energía y la falta de disponibilidad de algunos tipos de productos básicos necesarios en el ciclo de producción constituyen restricciones importantes tanto en el uso de las capacidades de producción como en las inversiones y el consumo objeto de examen.

⁽⁴⁾ <https://www.imf.org/en/News/Seminars/Conferences/2021/11/17/9th-statistical-forum-measuring-climate-change>

⁽⁵⁾ COM(2021) 660 final.

⁽⁶⁾ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11563351/2-29102021-AP-EN.pdf>

2.5. El uso de instrumentos financieros en el marco de NextGenerationEU podría ejercer un impacto positivo en los resultados de la economía real y en la superación de los problemas asociados a la COVID-19. En este contexto, la asignación continua de fondos mediante el instrumento REACT-UE, así como el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia centrado en la recuperación, resiliencia y sostenibilidad de las economías individuales, se consideran muy oportunos.

2.6. Históricamente, la mayor caída del crecimiento económico desde el inicio de la integración europea se registró en 2020. Se prevé que este año el crecimiento económico real en los Estados miembros de la UE alcance aproximadamente el 5 %, mientras que en 2022 se espera un crecimiento económico real del 4,3 %. En 2023, cabe esperar un crecimiento económico real del 2,5 % en los Estados miembros de la zona del euro. El principal motor del crecimiento económico en 2021 fue el consumo de los hogares, que alcanzó el 3,5 % en la zona del euro en el segundo trimestre.

2.7. Es necesario señalar los riesgos existentes al evaluar el desarrollo del crecimiento económico. Estos están relacionados con una disminución del comercio de mercancías, pero también de la demanda, con las consecuencias del impacto sobre el proceso de producción y el aumento de los costes en la industria manufacturera de la zona del euro. Además, la interrupción de las cadenas de valor mundiales y la dependencia relativamente elevada de las industrias manufactureras de las importaciones de materias primas y microprocesadores en la zona del euro son otros factores.

2.8. La COVID-19 ha afectado gravemente a las finanzas públicas. Tras la epidemia, los Estados miembros de la zona del euro se enfrentarán a importantes desafíos para consolidar sus finanzas públicas. En 2020 se registró un déficit del 7,2 % del PIB, mientras que ningún país logró un superávit presupuestario. Se espera que el déficit disminuya ligeramente al 7,1 % del PIB en 2021. Solo cabe esperar una caída más significativa en 2022, que continúe en 2023, con una disminución prevista del déficit en torno al 2,5 %, lo que supone un déficit sustancialmente superior al registrado antes del brote de COVID-19 (0,6 % del PIB en 2019).

2.9. La evolución del mercado laboral sigue estando acompañada de problemas estructurales en los distintos países de la zona del euro. Con todo, la tasa de desempleo es relativamente baja, debido principalmente a la amplia aplicación de los regímenes de conservación del empleo. El mercado laboral actual en la mayoría de las economías de la zona del euro se enfrenta a una escasez relativa de mano de obra cualificada. A pesar de que la tasa de desempleo es inferior a la prevista como consecuencia de la COVID-19, hay toda una serie de problemas no resueltos en el mercado laboral relacionados con la reconversión profesional necesaria, especialmente en el contexto del proceso de transformación en curso.

2.10. La UE y la zona del euro en su conjunto han registrado un superávit por cuenta corriente, pero su lectura varía notablemente de un país a otro. Algunos países siguen registrando grandes superávits por cuenta corriente. Por otra parte, los países con importantes sectores turísticos transfronterizos han experimentado, en general, un notable aumento de los déficits por cuenta corriente o una reducción de sus escasos superávits. Se espera que esto se corrija gradualmente con la recuperación de los viajes. Al evaluar el nivel de desequilibrios externos dentro de los Estados miembros de la zona del euro, es necesario considerar el aumento sin precedentes de los desequilibrios en el sistema de pagos TARGET2, que este año ha alcanzado los mayores niveles desde su creación (7).

2.11. Actualmente, debido a la rápida e incontrolable propagación del virus, cabe esperar que se produzcan correcciones adicionales al desarrollo relativamente prometedor registrado del crecimiento económico. El actual proceso de introducción de medidas restrictivas como resultado de la epidemia podría afectar negativamente al crecimiento económico real y al nivel ya insostenible de deuda pública en algunos Estados miembros, así como al aumento de la desigualdad y la pobreza.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE está siguiendo la evolución económica y social actual asociada al elevado grado de incertidumbre. Este grado de incertidumbre se asocia a dos factores negativos: la acumulación sin precedentes de deuda pública y el aumento de la inflación. El crecimiento de los precios al consumo está provocando un deterioro de la situación social de los hogares y repercutiendo negativamente en el nivel de vida. Dado que los ratios de la deuda ya eran elevados en algunos Estados miembros de la zona del euro antes de la crisis, el rápido deterioro de la situación presupuestaria significa que será fundamental que dichos Estados miembros de la zona del euro adopten y apliquen medidas de saneamiento presupuestario a medio plazo, una vez que las condiciones económicas lo permitan.

3.2. El CESE acoge con satisfacción la recuperación gradual de la economía real. En este contexto, apoya la intención de aumentar la inversión tanto pública como privada. Reconoce asimismo que, en el contexto de la creación de un marco global NextGenerationEU, hay margen para utilizar estos recursos de manera eficaz con el fin de apoyar un crecimiento económico cualitativo real.

(7) <https://sdw.ecb.europa.eu/reports.do?node=1000004859>

3.3. El CESE considera que el pronunciado aumento de la inflación no dará lugar a una política monetaria restrictiva del BCE, ya que los factores que impulsan la inflación parecen ser temporales y tienen su origen sobre todo en el lado de la oferta. Por consiguiente, el CESE apoya que la política económica se centre en reforzar la resiliencia, la flexibilidad, la autonomía y la funcionalidad de las estructuras estratégicas para poder hacer frente a otros impactos simétricos en el futuro.

3.4. El CESE apoya cambios fundamentales y sistémicos de magnitud histórica que acompañen la transformación en una economía verde, digital y socialmente justa. A pesar de la complejidad e imprevisibilidad de la evolución futura en relación con la COVID-19, el CESE apoya el Pacto Verde Europeo ⁽⁸⁾ y lo considera una oportunidad única para el desarrollo económico y social sostenible en el viejo continente. En este contexto, el CESE apoya la aceptación y consideración de todos los factores importantes centrados en preservar la vida en el planeta para las generaciones presentes y futuras.

3.5. El CESE solicita la adopción y aplicación urgentes de medidas destinadas a reducir progresivamente las desigualdades y la pobreza en los países miembros de la zona del euro ⁽⁹⁾. En este contexto, considera que existe potencial para el uso de todos los instrumentos prácticos de ingresos y gastos, incluida la reducción del gasto contraproducente, la lucha contra la corrupción, la economía sumergida y las operaciones poco transparentes, además de una solución largo tiempo postergada para el problema de los paraísos fiscales.

3.6. Habida cuenta de la complejidad e imprevisibilidad de la evolución actual, el CESE está de acuerdo en que cada Estado miembro adopte políticas presupuestarias que tengan en cuenta el estado de la recuperación, la sostenibilidad presupuestaria y la necesidad de reducir las divergencias económicas, sociales y territoriales.

3.7. El CESE es consciente de que la política presupuestaria debe ser suficientemente activa y flexible para hacer frente a posibles olas de propagación y mutación del virus. En este contexto, apoya el gasto adicional y necesario en asistencia sanitaria hasta un retorno gradual y general a la normalidad.

3.8. Al abordar la compleja evolución económica y social actual, el CESE recomienda aplicar una combinación coherente de políticas macroeconómicas. En vista de la estrategia global de recuperación, una política monetaria expansiva combinada con una coherente política presupuestaria expansiva puede desempeñar un papel fundamental. La adopción y aplicación de la combinación de políticas macroeconómicas también debe coordinarse con los interlocutores sociales.

3.9. El proceso tecnológico evolutivo está ligado a las innovaciones en el sector financiero. El CESE acoge con satisfacción los primeros pasos dados por el BCE y la Comisión en la creación del euro digital ⁽¹⁰⁾. Hasta la fecha no se ha tomado ninguna decisión sobre la introducción de un euro digital ni sobre sus posibles características de diseño. Con el proceso de introducción del euro digital, podría ser posible llevar a cabo operaciones de pago y liquidación más rápidas, más eficaces y de menor coste tanto para los hogares como para las empresas, pero deberán tenerse en cuenta las implicaciones para, por ejemplo, las operaciones de liquidación. En este contexto, también cabría esperar una contribución a la estrategia para reforzar el estatus internacional del euro.

3.10. El CESE apoya y acoge favorablemente el inicio de consultas públicas encaminadas a la gestión (gobernanza) de las finanzas públicas. En este contexto, la orientación se centra en: a) el calendario del proceso de saneamiento presupuestario b) la definición de normas para medidas a largo plazo vinculadas a la superación de las consecuencias de la epidemia, pero en particular las inversiones asociadas a la economía verde y digital; y c) la simplificación de las normas presupuestarias. El CESE se remite a sus diversos dictámenes sobre la gobernanza económica y, en particular, sobre las normas presupuestarias. En nuestro último Dictamen ⁽¹¹⁾, a este respecto, el CESE aboga por la introducción de una regla de oro para las inversiones públicas junto con una regla de gasto, y señala que tanto a los Parlamentos nacionales como al Parlamento Europeo se les debe asignar un papel destacado en el futuro marco de gobernanza económica de la UE. Por otra parte, el CESE pide una mayor participación de la sociedad civil en el Semestre Europeo, tanto a escala nacional como de la Unión, así como directrices para un período de transición, durante el cual no debería activarse el procedimiento de déficit excesivo.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE acoge con satisfacción el enfoque de la Comisión Europea en relación con la actual evolución desfavorable de los precios de la energía, incluidas las medidas propuestas a corto y medio plazo. En vista de la imprevisibilidad de los precios de la energía, el CESE pide que se adopten medidas sustantivas y sistémicas para mitigar las perturbaciones sistémicas imprevistas del entorno exterior, creando así las condiciones para una vida sostenible, estable, resiliente y socialmente justa para todos los residentes de la zona del euro.

⁽⁸⁾ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es

⁽⁹⁾ <https://voxeu.org/article/income-inequality-eu-trends-and-policy-implications>

⁽¹⁰⁾ https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/html/index.es.html

⁽¹¹⁾ Dictamen del CESE sobre «Remodelar el marco presupuestario de la UE para una recuperación sostenible y una transición justa» (Dictamen de iniciativa) (DO C 105 de 4.3.2022, p. 11).

4.2. El CESE valora enormemente que se haya iniciado el debate público sobre el futuro establecimiento de normas presupuestarias propuesto por la Comisión Europea. Esta iniciativa tan esperada podría conducir a la creación de normas simples y fáciles de supervisar que se ajusten a la situación actual de principios de esta tercera década de siglo. Además, el CESE señala que el proceso de finalización gradual de la Unión Presupuestaria también está vinculado a la creación de toda la estructura del sistema de gestión de las finanzas públicas, incluida la creación del cargo de «Ministro de Hacienda».

4.3. El CESE sigue con gran preocupación la evolución del cambio climático. En este contexto, el CESE valora positivamente la adopción del paquete de medidas «Objetivo 55», incluido el Plan del Objetivo Climático de la UE. El Comité considera fundamental adoptar y aplicar medidas para establecer normas generalmente adoptadas y aceptadas en la lucha contra la crisis climática. Dado que las opciones son cada vez más limitadas y que el tiempo se agota en la lucha contra el cambio climático, el CESE insta a la adopción de todas las medidas urgentes para combatirlo. Por otra parte, en el contexto del cambio climático, será necesario analizar el impacto en la evolución macroeconómica y sus consecuencias, es decir, la política monetaria y presupuestaria, incluida la estabilidad financiera y social.

4.4. El CESE subraya la necesidad de completar la unión financiera. Si bien la arquitectura de la unión bancaria se va creando poco a poco ⁽¹²⁾, debe hacerse todo lo posible para completarla ⁽¹³⁾. Además, el CESE señala la necesidad de un funcionamiento eficaz del mercado de capitales en los Estados miembros de la UE. En este contexto, los esfuerzos deben dirigirse a seguir profundizando la Unión de los Mercados de Capitales ⁽¹⁴⁾ ⁽¹⁵⁾.

4.5. El CESE apoya la continuación de las políticas encaminadas a reducir la planificación fiscal abusiva, combatir la evasión fiscal y lograr una fiscalidad efectiva y justa, lo que puede dar lugar a una reducción de las desigualdades en los distintos países, así como de la pobreza.

4.6. En el camino hacia el éxito de una transformación histórica, el CESE considera de máxima importancia supervisar y evaluar periódicamente la eficacia de todas las medidas adoptadas y aplicadas en el marco de las políticas económicas nacionales individuales, creando así condiciones favorables para obtener respuestas flexibles tanto a las cambiantes perturbaciones internas como a las perturbaciones sistémicas imprevistas del entorno exterior.

Bruselas, 19 de enero de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽¹²⁾ https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp210318_1~e2126b2dec.en.html

⁽¹³⁾ DO C 132 de 24.3.2022, p. 151.

⁽¹⁴⁾ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_6251

⁽¹⁵⁾ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_21_6307

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 — NAIADES III: Impulsar el transporte por vías navegables interiores europeo preparado para el futuro

[COM(2021) 324 final]

(2022/C 194/15)

Ponente: **Mateusz SZYMAŃSKI**

Consulta	Comisión Europea, 10.8.2021
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en la sección	17.12.2021
Aprobado en el pleno	19.1.2022
Pleno n.º	566
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	242/1/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité considera que el transporte por vías navegables interiores presenta aún un potencial desaprovechado. La Comunicación tiene en cuenta los importantes problemas que supone desarrollar este modo de transporte, y el CESE apoya en principio los objetivos y metas que en ella se proponen.

1.2. Los cambios en la demanda de transporte y la tendencia al alza en el volumen de negocio de los puertos marítimos hacen necesaria una permanente adaptación del transporte europeo a las necesidades actuales y futuras. El CESE pide que se acometa sobre la base del principio de multimodalidad y la navegación inteligente, que implica hacer el mejor uso posible de las ventajas de los diferentes modos de transporte para lograr los mejores resultados posibles, a la vez que se aumenta la seguridad y se reduce el impacto medioambiental.

1.3. Por lo que se refiere a la Comunicación, se recomienda ordenar los cambios propuestos en función de su prioridad. El CESE cree que será más fácil alcanzar los objetivos si se establecen las dos grandes prioridades siguientes: 1) a largo plazo, desarrollar y mantener las infraestructuras de las vías navegables y 2) a corto plazo, desarrollar el transporte por vías navegables en las ciudades.

1.4. El CESE considera que los cambios previstos no serán eficaces en ausencia de infraestructuras adecuadas que sustenten el desarrollo de este modo de transporte y su mantenimiento. Si no existe la perspectiva de una mejora de las condiciones de navegación en las vías navegables, los armadores no asumirán el riesgo de invertir en una flota moderna, y las autoridades locales de los distintos países no estarán interesadas en crear terminales intermodales.

1.5. La prioridad a corto plazo de desarrollar el transporte por vías navegables en las ciudades requiere condiciones específicas para su puesta en práctica. Las más importantes son: crear infraestructuras para el «último tramo» del transporte por vías navegables interiores, incluido el transporte de pasajeros; ampliar al transporte de pasajeros por vías navegables interiores el trato preferente concedido a otros modos de transporte urbano o regional; otorgar un trato preferente al transporte sin emisiones por vías navegables interiores en las ciudades; e impulsar la digitalización. Al mismo tiempo, el desarrollo del transporte por vías navegables interiores en las ciudades debe contribuir a mejorar la calidad de vida.

1.6. Es importante garantizar unos mecanismos de apoyo financiero adecuados. Las infraestructuras y las tecnologías innovadoras deben recibir financiación en el marco de los programas actuales y futuros de la UE. Estos instrumentos son cruciales dadas las características específicas del sector, entre ellas la preponderancia de las pymes. Esto es especialmente importante porque las políticas favorables al medio ambiente plantean retos considerables y pueden tener repercusiones en el sector.

1.7. Debe hacerse especial hincapié en las cuestiones relacionadas con la situación de las tripulaciones. Las nuevas tecnologías requieren nuevas competencias, por lo que resulta necesario invertir en capacidades y cualificaciones. La inacción en ese sentido plantea riesgos para la seguridad de los trabajadores, las tripulaciones y los pasajeros. Por ello, el CESE subraya la necesidad de que los Estados miembros transpongan debidamente la Directiva (UE) 2017/2397 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales en la navegación interior. Además, deben mejorarse las condiciones de empleo, en particular las normas sobre el tiempo de trabajo, la legislación oportuna en materia de protección social para el desplazamiento de trabajadores, y la salud y seguridad en el trabajo en el sector.

1.8. Los bajos salarios en el sector, especialmente en Europa Central y Oriental, siguen siendo un problema significativo que hace que el transporte por vías navegables interiores no ofrezca una perspectiva laboral atractiva. Las tripulaciones están envejeciendo porque las personas jóvenes no están interesadas en trabajar en este sector, como tampoco lo están las mujeres. Esto da lugar a una falta de personal y limita las perspectivas de desarrollo. Para desarrollar soluciones al respecto serán fundamentales un diálogo social multinivel y una negociación colectiva en el sector que se lleven a cabo adecuadamente y reciban el apoyo de las autoridades públicas.

1.9. El CESE también señala que, hasta ahora, muchas de las acciones anunciadas y previstas no se han puesto en práctica. Por lo tanto, es esencial la máxima implicación y determinación de las autoridades europeas, nacionales y locales a la hora de alcanzar estos objetivos, con arreglo a las competencias respectivas de la UE, los Estados miembros y las autoridades locales. Esto también es aplicable a las fuentes de financiación, que deben tener en cuenta tanto la financiación europea como la nacional. Desgraciadamente, el CESE observa con decepción que la inversión en el transporte por vías navegables interiores solo figura de forma limitada en los planes nacionales de recuperación presentados por los Estados miembros.

2. Contexto

2.1. En su Comunicación, la Comisión Europea subraya la importancia del transporte por vías navegables interiores para crear un transporte moderno y con bajas emisiones de carbono en la Unión Europea. Subraya que crear un transporte más respetuoso con el medio ambiente forma parte del Pacto Verde Europeo, y señala las metas en ese sentido: el transporte por vías navegables interiores y el transporte marítimo de corta distancia deberían aumentar un 25 % de aquí a 2030 y un 50 % para 2050 ⁽²⁾.

2.2. En la Comunicación se constata que no se han logrado avances satisfactorios a la hora de aumentar la proporción que el transporte por vías navegables interiores representa en la estructura de modos de transporte de la UE. Al mismo tiempo, se destaca el potencial desaprovechado que existe tanto a lo largo de los corredores de la RTE-T como en las ciudades.

2.3. En vista de lo anterior se han propuesto medidas adicionales para aumentar el atractivo de este sector del transporte. La Comisión considera que deben establecerse dos objetivos fundamentales: transferir más transporte de mercancías a las vías de navegación interior y situar al sector en una senda irreversible hacia las emisiones cero, con el apoyo de un cambio de paradigma hacia una mayor digitalización, así como medidas de acompañamiento para apoyar a la mano de obra actual y futura.

2.4. Se pretende alcanzar dichos objetivos a través de ocho iniciativas emblemáticas previstas para el período 2021-2027. El plan esbozado incluye iniciativas en materia de infraestructuras (iniciativas emblemáticas 1 y 4), transporte multimodal (iniciativas 2 y 5), buques sin emisiones (iniciativas 3, 6 y 8), y tripulaciones (iniciativa 7). En ese sentido, el CESE considera que todas las iniciativas emblemáticas son importantes, pero habría que plantearse el establecimiento de prioridades como requisito previo para alcanzar los objetivos fijados.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE desea subrayar que, al igual que en dictámenes anteriores, apoya las iniciativas destinadas a reforzar el transporte por vías navegables interiores, que considera uno de los más sostenibles, que aún presenta un potencial desaprovechado. Lamentablemente, los datos muestran que, al igual que otros modos de transporte, el transporte por vías navegables interiores ha sufrido como consecuencia de la crisis de la COVID-19 ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Directiva (UE) 2017/2397 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, relativa al reconocimiento de las cualificaciones profesionales en la navegación interior y por la que se derogan las Directivas 91/672/CEE y 96/50/CE del Consejo (DO L 345 de 27.12.2017, p. 53).

⁽²⁾ Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro, COM(2020) 789 final.

⁽³⁾ Comisión Central para la Navegación del Rin (CCNR), «Market Insight, Inland Navigation in Europe», abril de 2021.

3.2. Los cambios en la demanda de transporte y la tendencia al alza en el volumen de negocio de los puertos marítimos hacen necesaria una permanente adaptación del transporte europeo a las necesidades actuales y futuras. Ante la necesidad de disminuir el impacto medioambiental y garantizar la seguridad, es importante reducir la congestión causada por el transporte por carretera. El CESE pide que esto se haga sobre la base del principio de multimodalidad, que implica hacer el mejor uso posible de las ventajas de los diferentes modos de transporte para lograr los mejores resultados posibles. También será importante aprovechar el potencial asociado a las soluciones de navegación inteligente.

3.3. El CESE propone ordenar los cambios propuestos en función de su prioridad. Sería más fácil alcanzar los objetivos si se establecen estas dos prioridades principales:

- i. a largo plazo, el desarrollo y mantenimiento de las infraestructuras de las vías navegables, que proporcionará una base sostenible para el desarrollo del transporte por vías navegables interiores y lo hará más competitivo; y
- ii. a corto plazo, el desarrollo del transporte por vías navegables interiores en las ciudades.

3.4. El CESE considera que las acciones no serán eficaces en ausencia de infraestructuras adecuadas que sustenten el desarrollo de este modo de transporte y su mantenimiento. Además de las condiciones naturales, son las infraestructuras las que determinan el desarrollo del transporte por vías navegables interiores en cada país. Si no existe al menos la perspectiva de una mejora de las condiciones de navegación en las vías navegables, los armadores no asumirán el riesgo de invertir en una flota moderna, y las autoridades locales de los distintos países no estarán interesadas en crear terminales intermodales. Todas las demás medidas relacionadas con el transporte por vías navegables interiores están subordinadas a esta prioridad.

3.5. La prioridad a corto plazo de desarrollar los servicios de transporte de pasajeros y mercancías en las ciudades requiere condiciones específicas para su puesta en práctica. Las más importantes son: crear infraestructuras para el «último tramo» del transporte por vías navegables interiores, incluido el transporte de pasajeros; ampliar al transporte de pasajeros por vías navegables interiores el trato preferente concedido a otros modos de transporte urbano o regional; otorgar un trato preferente al transporte sin emisiones por vías navegables interiores en las ciudades; e impulsar la digitalización. Al mismo tiempo, el desarrollo del transporte por vías navegables interiores en las ciudades debe contribuir a mejorar la calidad de vida, por ejemplo, reduciendo la congestión, el riesgo de accidentes, la contaminación atmosférica y el ruido.

3.6. También es importante garantizar unos mecanismos de apoyo financiero adecuados. La estructura del sector, en el que predominan las pymes, reduce las posibilidades de acceso a la financiación. La inversión en infraestructuras y tecnologías innovadoras debe recibir apoyo financiero en el marco de los programas actuales y futuros de la UE. También deberían considerarse soluciones relacionadas con la fiscalidad del sector. Estos instrumentos son cruciales dada la larga vida útil de la flota y la consiguiente planificación a largo plazo que caracteriza al sector. Esto es especialmente importante porque las políticas favorables al medio ambiente plantean retos considerables y pueden tener repercusiones en el sector.

3.7. El CESE también destaca que no solo se necesitan acciones concretas, sino también una implicación y determinación adecuadas de las autoridades europeas, nacionales y locales a la hora de aplicar estas medidas. Es necesaria una política clara de los Estados miembros para apoyar el desarrollo del transporte por vías navegables interiores.

3.8. El CESE es consciente de que el papel y el compromiso de los Estados miembros es crucial para aplicar las distintas medidas y alcanzar los objetivos concretos. La participación de los Estados miembros en la inversión constituye una expresión particular de su pleno compromiso. Por consiguiente, el CESE pide que la financiación europea para apoyar el transporte por vías navegables interiores se complemente con medidas nacionales, con arreglo a las competencias respectivas de la UE y de los Estados miembros. Desgraciadamente, el Comité observa con decepción que la inversión en el transporte por vías navegables interiores solo figura de forma limitada en los planes nacionales de recuperación presentados por los Estados miembros.

Observaciones específicas

3.9. Como se ha indicado antes, el desarrollo de las infraestructuras es un factor clave para desarrollar con éxito el transporte por vías navegables interiores. La Comunicación reconoce este problema y hace referencia a la red RTE-T. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que: 1) no todas las vías navegables europeas importantes con potencial significativo forman parte de la red RTE-T; 2) algunas vías navegables que en la actualidad no cumplen los requisitos de la red RTE-T básica podrían constituir un eslabón importante de las conexiones multimodales en los corredores de transporte; y 3) algunos tramos de vías navegables no incluidos en la RTE-T podrían, una vez desarrollados, suprimir cuellos de botella en zonas circundantes de puertos marítimos situados en corredores de transporte.

3.10. Lograr esta prioridad de largo plazo se basa en crear las condiciones organizativas y financieras para apoyar el desarrollo de la infraestructura de vías navegables. En primer lugar, es necesario coordinar la red de vías navegables de la RTE-T con el Acuerdo Europeo sobre Grandes Vías de Navegación Interior de Importancia Internacional (Acuerdo AGN, por sus siglas en inglés) propiciado por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) y ampliar la red RTE-T para incluir en ella las vías navegables AGN con un potencial significativo, o algunas vías navegables que puedan constituir un elemento importante de las conexiones intermodales internacionales en un corredor de transporte.

3.11. También deberían crearse más posibilidades para ayudar a financiar el desarrollo del transporte por vías navegables interiores. Esto no solo es aplicable a las vías navegables que ya se utilizan con éxito para el transporte de mercancías dentro de la red RTE-T, sino también a otras que son poco importantes en la actualidad y no forman parte de dicha red⁽⁴⁾. Las vías navegables interiores no se utilizan únicamente para el transporte, por lo que deben desarrollarse de manera global. Tener en cuenta en el proceso de desarrollo todas las funciones de las vías navegables supone prever un período más largo para planificar y llevar a cabo inversiones en infraestructuras, así como incrementar los costes de inversión. Por lo tanto, junto con la revisión de la red RTE-T, otra solución podría ser crear un fondo para apoyar el desarrollo de las vías navegables no incluidas en dicha red. Sin un apoyo específico, el desarrollo de las vías navegables en la UE será desigual y, en muchos casos, se limitará a inversiones de modernización a pequeña escala que no proporcionarán una base sostenible para el desarrollo de este modo de transporte.

3.12. Es especialmente importante subrayar la necesidad de coordinar las actividades de todas las instituciones relacionadas con este sector. El CESE subraya que, cuando la Comunicación se refiere a la gobernanza, incluye a la CEPE entre las principales estructuras de gobernanza pertinentes para el transporte por vías navegables interiores. Sin embargo, al mencionar las entidades con las que cooperará la Comisión Europea se pasa por alto dicha institución. El CESE considera necesaria la cooperación eficiente entre la Comisión Europea, la CEPE y otras partes interesadas.

3.13. Las acciones destinadas a reforzar el papel del transporte por vías navegables interiores en el transporte urbano deben prever la integración de este modo de transporte en el sistema de abastecimiento, en el que las necesidades y costes en materia de infraestructuras no son significativos ya que afectan principalmente a infraestructuras nodales. Además, sería conveniente incluir el transporte por vías navegables interiores en el sistema de transporte público urbano siempre que sea posible. El CESE señala que el régimen preferente para el transporte público urbano por carretera hace que el transporte de pasajeros por vías navegables interiores no resulte atractivo en cuanto al precio, por lo que resulta necesario igualar las condiciones de competencia. En este caso resulta especialmente importante la participación de las autoridades locales.

3.14. El CESE desea subrayar que ni el transporte urbano de pasajeros ni el de mercancías requieren vías navegables de alto rendimiento, lo que significa que las inversiones en infraestructuras que hacen falta para desarrollar el transporte por vías navegables interiores son pequeñas y se refieren a infraestructuras nodales (puertos e instalaciones de transbordo) e infraestructuras destinadas al uso de combustibles renovables para buques modernos sin emisiones.

3.15. El CESE considera, asimismo, que el desarrollo del transporte por vías navegables en las ciudades —que requiere buques más pequeños, con menores necesidades de infraestructuras— sería un excelente incentivo para acelerar el proceso de experimentación de nuevas soluciones, incluidas las relativas a fuentes de energía sin emisiones. Sin embargo, se necesitan incentivos positivos para la inversión.

3.16. En su Comunicación, la Comisión describe con gran precisión los problemas de la digitalización y las tendencias al respecto. Solo incluye una sugerencia sobre las vías navegables de interés turístico (Red Europea de Navegación Interior de Recreo — AGNP). El crecimiento dinámico del turismo náutico implica la necesidad de crear un sistema de información sobre las condiciones de navegación en las vías navegables de recreo. Estos sistemas se han creado en distintos países. Valdría la pena sugerir que estas actividades se coordinen o que se establezcan normas comunes a este respecto.

3.17. El CESE señala que el uso de nuevas fuentes de energía para el transporte por vías navegables interiores y la aplicación de nuevas tecnologías, incluidas las digitales, afectan al trabajo de las tripulaciones. Se necesitan inversiones en capacidades y cualificaciones. La inacción en ese sentido plantea riesgos para la seguridad de las tripulaciones y de los

⁽⁴⁾ Comisión Europea, «Assessment of the Potential of Maritime and Inland Ports and Inland Waterways and of Related Policy Measures, Including Industrial Policy Measures», informe final, 2020.

pasajeros. Por ello, el CESE subraya la necesidad de que los Estados miembros transpongan debidamente la Directiva (UE) 2017/2397, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales en la navegación interior, antes del 17 de enero de 2022.

3.18. Por lo que se refiere al empleo, el CESE está de acuerdo con algunas de las conclusiones y propuestas de la Comisión. Acoge con satisfacción que se ponga de relieve el problema de la existencia de un verdadero vínculo entre el propietario u operador de la empresa y los derechos de los trabajadores. El CESE considera que el marco jurídico en ese ámbito debe analizarse meticulosamente. La aplicación efectiva de las normas sobre el tiempo de trabajo establecidas en la Directiva 2014/112/UE del Consejo ⁽⁵⁾ sigue siendo crucial. Además, es importante que se introduzca una legislación adecuada en materia de protección social para el desplazamiento de trabajadores y que se tenga en cuenta y se garantice la existencia de un nivel adecuado de salud y seguridad en el trabajo en los buques de transporte por vías navegables interiores.

3.19. Los bajos salarios del sector también siguen siendo un problema. El CESE llama la atención sobre la brecha salarial significativa que existe en el sector entre Europa Occidental y Europa Central y Oriental. Esto da lugar a una migración laboral hacia el oeste y una escasez de personal en Europa Central y Oriental. Sin embargo, se observan dificultades de contratación en toda Europa. El envejecimiento de las tripulaciones también contribuye a ello. Trabajar en buques de navegación interior no resulta atractivo para las personas más jóvenes. El sector tampoco es interesante para las mujeres. Además, los armadores buscan cada vez más personal especializado que no es fácil de encontrar en el mercado laboral ⁽⁶⁾. Todas estas cuestiones requieren la adopción de medidas adecuadas con arreglo a las competencias respectivas de la UE y de los Estados miembros.

3.20. El CESE valora positivamente que la Comunicación de la Comisión haga referencia a los mecanismos de diálogo social en este sector. El Comité destaca el importante potencial del diálogo social y la negociación colectiva, especialmente en tiempos de grandes problemas económicos y durante un período de profundos cambios estructurales relacionados con la digitalización y la transición hacia una economía verde. Como muestra el estudio sobre el transporte por vías navegables interiores acometido por el correspondiente comité de diálogo social sectorial europeo, los interlocutores sociales son conscientes de los retos que afronta este sector. Para aprovechar plenamente el potencial del diálogo social es necesario prestar un apoyo adecuado a los interlocutores sociales a distintos niveles. Por ello se insta a la Comisión y a los Estados miembros a que se comprometan plenamente en este sentido y apoyen a las partes por igual cuando estas así lo soliciten.

Bruselas, 19 de enero de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽⁵⁾ Directiva 2014/112/UE del Consejo, de 19 de diciembre de 2014, por la que se aplica el Acuerdo europeo sobre determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo en el transporte de navegación interior celebrado por la Unión Europea de Navegación Fluvial (EBU), la Organización Europea de Patrones de Barco (ESO) y la Federación Europea de Trabajadores del Transporte (ETF) (DO L 367 de 23.12.2014, p. 86).

⁽⁶⁾ CCNR, «The European Inland Navigation Sector, Labour Market», 2021.

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) 2020/1429 en lo que respecta a la duración del período de referencia para la aplicación de medidas temporales relativas al cobro de los cánones por la utilización de infraestructuras ferroviarias

[COM(2021) 832 final-2021/0437(COD)]

(2022/C 194/16)

Consulta	Parlamento Europeo, 17.1.2022 Consejo de la Unión Europea, 21.1.2022
Base jurídica	Artículos 91 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en el pleno	19.1.2022
Pleno n.º	566
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	229/1/1

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 566.º pleno celebrado los días 19 y 20 de enero de 2022 (sesión del 19 de enero), decidió por 229 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención emitir un dictamen favorable sobre la propuesta.

Bruselas, 19 de enero de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

