

# Diario Oficial de la Unión Europea

C 286



Edición  
en lengua española

## Comunicaciones e informaciones

64.º año

16 de julio de 2021

### Sumario

#### I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

##### RESOLUCIONES

###### Comité Económico y Social Europeo

**560.º pleno del Comité Económico y Social Europeo (JDE) - INTERACTIO, 27.4.2021 – 28.4.2021**

2021/C 286/01	Resolución del Comité Económico y Social Europeo sobre «Una nueva narrativa para Europa — Resolución del CESE relativa a la Conferencia sobre el Futuro de Europa» . . . . .	1
2021/C 286/02	Resolución del Comité Económico y Social Europeo sobre «La sociedad civil europea colabora para construir un futuro sostenible para todas las personas — Contribución del CESE a la Cumbre Social de Oporto» . . . . .	6

##### DICTÁMENES

###### Comité Económico y Social Europeo

**560.º pleno del Comité Económico y Social Europeo (JDE) - INTERACTIO, 27.4.2021 – 28.4.2021**

2021/C 286/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Profesiones liberales 4.0» [Dictamen de iniciativa] . . . . .	8
2021/C 286/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de la economía social en la creación de empleo y en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales» ( <i>Dictamen exploratorio</i> ) . . . . .	13
2021/C 286/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Formación profesional: la eficacia de los sistemas para anticipar y adecuar las capacidades a las necesidades del mercado laboral y el papel de los interlocutores sociales y las distintas partes interesadas» [Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia portuguesa] . . . . .	20
2021/C 286/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Cómo promover, sobre la base de la enseñanza y la formación, desde una perspectiva de aprendizaje permanente, las capacidades necesarias para que Europa cree una sociedad más justa, cohesionada, sostenible, digital y resiliente» ( <i>Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia portuguesa</i> ) . . . . .	27

ES

2021/C 286/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Cómo poner en práctica la armonización de la entrada en el mercado europeo de los complementos alimenticios: soluciones y buenas prácticas» ( <i>Dictamen exploratorio</i> ) . . . . .	33
---------------	--	----

---

### III Actos preparatorios

#### Comité Económico y Social Europeo

##### 560.º pleno del Comité Económico y Social Europeo (JDE) - INTERACTIO, 27.4.2021 – 28.4.2021

2021/C 286/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la gobernanza europea de datos (Ley de Gobernanza de Datos)» [COM(2020) 767 <i>final</i> ] . . . . .	38
2021/C 286/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Nueva Agenda del Consumidor — Reforzar la resiliencia del consumidor para una recuperación sostenible» [COM (2020) 696 <i>final</i> ] . . . . .	45
2021/C 286/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia farmacéutica para Europa [COM(2020) 761 <i>final</i> ] . . . . .	53
2021/C 286/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Aprovechar al máximo el potencial innovador de la UE: un plan de acción en materia de propiedad intelectual e industrial para apoyar la recuperación y la resiliencia de la UE [COM(2020) 760 <i>final</i> ] . . . . .	59
2021/C 286/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital (Ley de Mercados Digitales) [COM(2020) 842 <i>final</i> — 2020-374 (COD)] . . . . .	64
2021/C 286/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un mercado único de servicios digitales (Ley de Servicios Digitales) y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE [COM(2020) 825 <i>final</i> — 2020/0361 (COD)] . . . . .	70
2021/C 286/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo — La Estrategia de Ciberseguridad de la UE para la Década Digital [JOIN(2020) 18 <i>final</i> ] . . . . .	76
2021/C 286/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un sistema informatizado para la comunicación en los procedimientos civiles y penales transfronterizos (sistema e-CODEX) y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1726 [COM(2020) 712 <i>final</i> -2020/345 (COD)] . . . . .	82
2021/C 286/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — La digitalización de la justicia en la UE. Un abanico de oportunidades [COM(2020) 710 <i>final</i> ] . . . . .	88
2021/C 286/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre evaluación de las tecnologías sanitarias y por el que se modifica la Directiva 2011/24/UE [COM(2018) 51 <i>final</i> — 2018/18 (COD)] . . . . .	95
2021/C 286/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo relativo a la atribución de competencias de ejecución a la Comisión para determinar el significado de los términos utilizados en determinadas disposiciones de dicha Directiva [COM(2020) 749 <i>final</i> — 2020/0331 (CNS)] . . . . .	102

2021/C 286/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 389/2012, sobre cooperación administrativa en el ámbito de los impuestos especiales, por lo que se refiere al contenido de los registros electrónicos [COM(2021) 28 <i>final</i> — 2021/15 (CNS)] . . . . .	106
2021/C 286/20	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 — Construir una Unión Europea de la Salud: reforzar la resiliencia de la UE ante las amenazas transfronterizas para la salud [COM(2020) 724 <i>final</i> ], sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al papel reforzado de la Agencia Europea de Medicamentos en la preparación y gestión de crisis con respecto a los medicamentos y los productos sanitarios [COM(2020) 725 <i>final</i> — 2020/321(COD)], sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 851/2004 por el que se crea un Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades [COM(2020) 726 <i>final</i> — 2020/320 (COD)], y sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud y por el que se deroga la Decisión n.º 1082/2013/UE [COM(2020) 727 <i>final</i> — 2020/322 (COD)] . . . . .	109
2021/C 286/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Una Unión de la igualdad: Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025» [COM(2020) 565 <i>final</i> ] . . . . .	121
2021/C 286/22	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 — Unión de la igualdad: Estrategia para la igualdad de las Personas LGBTIQ 2020-2025 [COM(2020) 698 <i>final</i> ] . . . . .	128
2021/C 286/23	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 — Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027 [COM(2020) 758 <i>final</i> ] . . . . .	134
2021/C 286/24	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 «Garantizar la justicia en la UE — Estrategia europea sobre la formación judicial para 2021-2024» [COM(2020) 713 <i>final</i> ] . . . . .	141
2021/C 286/25	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados interoperables de vacunación, de test y de recuperación para facilitar la libre circulación durante la pandemia de COVID-19 (certificado verde digital) [COM(2021) 130 <i>final</i> -2021/0068 (COD)] . . . . .	146
2021/C 286/26	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una estrategia de la UE para aprovechar el potencial de la energía renovable marina para un futuro climáticamente neutro [COM(2020) 741 <i>final</i> ] . . . . .	152
2021/C 286/27	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro [COM(2020) 789 <i>final</i> ] . . . . .	158
2021/C 286/28	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de ciberseguridad y por la que se deroga la Directiva (UE) 2016/1148 y sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la resiliencia de las entidades críticas [COM(2020) 823 <i>final</i> — 2020/0359 (COD) — COM(2020) 829 <i>final</i> — 2020/0365 (COD)] . . . . .	170
2021/C 286/29	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 — Los medios de comunicación europeos en la Década Digital: un plan de acción para apoyar la recuperación y la transformación [COM(2020) 784 <i>final</i> ] . . . . .	176

2021/C 286/30	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia de sostenibilidad para las sustancias químicas — Hacia un entorno sin sustancias tóxicas [COM(2020) 667 <i>final</i> ] . . . . .	181
2021/C 286/31	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a las exenciones aplicables a las importaciones y a determinados suministros, en consonancia con las medidas de interés público adoptadas por la Unión [COM(2021) 181 <i>final</i> — 2021/0097 (CNS)] . . . . .	190

## I

*(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)*

## RESOLUCIONES

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

**560.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (JDE) - INTERACTIO, 27.4.2021 – 28.4.2021****Resolución del Comité Económico y Social Europeo sobre «Una nueva narrativa para Europa — Resolución del CESE relativa a la Conferencia sobre el Futuro de Europa»**

(2021/C 286/01)

Ponentes: **Stefano MALLIA** (Grupo I)**Oliver RÖPKE** (Grupo II)**Séamus BOLAND** (Grupo III)

En su pleno de los días 27 y 28 de abril de 2021 (sesión del 27 de abril), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 226 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones la presente Resolución.

1.1. La Conferencia sobre el Futuro de Europa (en lo sucesivo, «Conferencia») brinda una ocasión única para volver a conectar con la ciudadanía europea y colaborar con ella, en particular a través de los agentes de la sociedad civil, a fin de permitirles influir verdaderamente en su futuro común. Ha llegado el momento de materializar la promesa del artículo 11 del Tratado de la UE de dar a los ciudadanos y a las asociaciones representativas la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión y de mantener un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil.

1.2. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera que el éxito de la Conferencia dependerá también de la capacidad de esbozar una nueva narrativa para Europa, basada en las realidades de la vida cotidiana y que los ciudadanos europeos puedan reivindicar como propia. En vez de un mero listado de logros, la narrativa habrá de crear un vínculo concreto —racional y emocional— entre la UE y sus ciudadanos. Los temas estratégicos deberían abordarse desde una perspectiva común para evitar la Europa «a la carta» que se vislumbra actualmente. El objetivo consiste en redescubrir y renovar el tan necesario sentimiento de comunidad, basado en valores compartidos, generando así un nuevo impulso europeo para afrontar los desafíos actuales y futuros.

1.3. El CESE está profundamente anclado en todos los ámbitos de la vida (empresas, sindicatos, sociedad civil en sentido amplio) y en todos los Estados miembros; como tal, es el mejor situado para asegurar la participación efectiva de la sociedad civil organizada, *ya que dispone de las redes necesarias para ello. Se trata, indiscutiblemente, de su saber hacer y razón de ser.* La participación permanente del CESE durante todo el proceso de la Conferencia, en particular en su Comité Ejecutivo, es fundamental.

1.4. El CESE debe estar plenamente integrado en la gobernanza de la Conferencia; está decidido a presentar propuestas sólidas y claras, basadas en su narrativa y su visión para la UE en las próximas décadas. El Comité reitera su firme convicción de que la Conferencia debe ofrecer propuestas y soluciones que marquen diferencias reales y tangibles para los ciudadanos de la UE. Por lo tanto, es fundamental que la Conferencia logre avances concretos y mensurables, y no se limite

simplemente a mantener debates no vinculantes con los ciudadanos que no llevan a ninguna parte. A este respecto, la propuesta del vicepresidente de la Comisión Šefčovič de incluir las conclusiones de la Conferencia en el programa de trabajo de la Comisión para 2022 apunta en la dirección adecuada. Se trata de un aspecto esencial que sustenta la credibilidad y la ambición de todo este proceso político.

1.5. La gobernanza de la Conferencia debería definir el alcance y la finalidad de la participación de los ciudadanos y de la sociedad civil, que a su vez deberían enunciarse desde el principio. Conocer el objetivo que persiguen los instrumentos de participación también puede contribuir a alinear dichas metas con los medios disponibles, tanto en términos de diseño del proceso como de presupuesto. Es probable que la gobernanza deba recurrir a distintos formatos y métodos de participación, dependiendo de la fase y el nivel del debate de que se trate, y encontrar formas de sensibilizar a los europeos poco dispuestos a participar espontáneamente. Los políticos y las instituciones deberán asumir o reflejar en sus decisiones la contribución de los ciudadanos y de la sociedad civil, so pena de perder su confianza en estos ejercicios. Deben evitarse las expectativas demasiado ambiciosas. Un mecanismo de retorno de información garantizará que las ideas que se expresen durante los actos enmarcados por la Conferencia se plasmen en recomendaciones concretas para la futura actuación de la UE.

1.6. La brevedad de la Conferencia impone limitaciones a todos los participantes. Por lo tanto, debe entenderse como un punto de partida de un proceso continuo para granjearse una mayor participación de los ciudadanos europeos, sobre la base de este período inicial. Esta oportunidad debe aprovecharse para cambiar el paradigma y el nivel de ambición en todos los ámbitos políticos, incluida la política económica, social y medioambiental.

1.7. Las deliberaciones de la Conferencia deben ser objeto de un seguimiento y un enfoque abierto por parte de todos los agentes, sin posturas preconcebidas sobre las etapas siguientes y con todas las opciones sobre la mesa. A este respecto, es preciso llevar ahora a la práctica algunos instrumentos e iniciativas de la UE adoptados en los últimos años. Cabe promover un seguimiento periódico de su puesta en marcha, así como una actualización de los progresos realizados a escala de la UE en relación con las medidas adoptadas y los instrumentos disponibles.

## **2. Una nueva narrativa para Europa — Europa: un excelente lugar para vivir y prosperar**

2.1. En tal contexto, el CESE propone una nueva narrativa para Europa que vincula el pasado tanto lejano como reciente de Europa a su presente, que ofrece una visión de futuro basada en la cooperación transfronteriza —reforzando así los vínculos entre los distintos pueblos de Europa— y que se asienta en los valores de solidaridad, justicia social, cooperación intergeneracional, igualdad de género o prosperidad sostenible, así como en las transiciones ecológica y digital. Es imperativo suscitar el apoyo público a estos valores para reorientar nuestros modelos de crecimiento y gobernanza hacia la sostenibilidad, construir una sociedad más igualitaria y situar a las organizaciones de la sociedad civil en el núcleo de esta reconstrucción y recuperación.

Nuestros ciudadanos necesitan una Europa que:

- reconozca que la sociedad civil es la guardiana del bien común y desempeña un papel clave a la hora de hallar solución a los retos comunes que debe afrontar Europa;
- se centre en una recuperación justa y sostenible de las crisis provocadas por la COVID-19, que allane el camino hacia una sociedad más inclusiva y refuerce la competitividad a largo plazo, teniendo plenamente en cuenta las crisis sociales, económicas, democráticas, demográficas y climáticas interrelacionadas en los Estados miembros de la UE, la necesidad de lograr la doble transición ecológica y digital, así como los cambios estructurales a largo plazo desencadenados por la pandemia. Para recuperar el terreno perdido, la economía europea necesita un apoyo inquebrantable, que tenga en cuenta la necesidad de una convergencia al alza, un refuerzo de la cohesión y la protección social, mayores inversiones en servicios públicos, la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y la reducción de la pobreza;
- apoye la recuperación económica y social, el emprendimiento, la transición justa, la creación de empleo de calidad, la educación y la adquisición de capacidades, la innovación, las inversiones en infraestructuras y sociales, la descarbonización, la digitalización, la realización del mercado único, así como la integración económica y monetaria;
- proteja a todos sus ciudadanos, incluidos los más marginados, salvaguardando su salud, seguridad y bienestar, el medio ambiente y la biodiversidad;
- respete y promueva la diversidad, la igualdad de género, los derechos fundamentales, la democracia, el diálogo social y una gobernanza inclusiva;

- promueva la paz, la seguridad y el progreso en el mundo a través del multilateralismo, la promoción de la democracia y el Estado de Derecho, los derechos humanos, el diálogo social, los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), la diplomacia, así como un comercio abierto, justo y sostenible.

2.2. El CESE reconoce unánimemente que la doble transición —ecológica y digital— es de vital importancia para reforzar la competitividad sostenible, la solidaridad y la resiliencia de Europa con vistas a afrontar futuras crisis. La pandemia de COVID-19 ha sido la crisis más grave que ha azotado a la UE desde su creación. La pandemia ha agudizado la necesidad para la UE de ofrecer respuestas contundentes y coherentes a fin de mejorar sus dimensiones política, sanitaria, económica y social. Esta Conferencia brinda a la UE una oportunidad única para lograr tal resultado.

El impacto de la COVID-19 en nuestros ciudadanos, sociedades y economías ha puesto de relieve la necesidad de adoptar un enfoque europeo común. La pandemia ha demostrado que existe una sólida justificación para actuar conjuntamente, pero también ha evidenciado las deficiencias en la manera en que Europa afronta estos retos fundamentales. En la era de la «permacrisis», la UE tendrá que reforzar su capacidad para abordar las crisis logrando los resultados que los ciudadanos europeos desean y merecen.

2.3. Esta crisis también ha dejado patente que la UE debe redoblar sus esfuerzos para garantizar que las empresas, los trabajadores y las personas que se enfrentan a la pobreza y la exclusión social estén debidamente protegidos frente al impacto de los retos recientes y futuros. La COVID-19 también ha puesto de manifiesto la necesidad de apoyar una competitividad sostenible y de incrementar en toda la UE las inversiones en salud, asistencia sanitaria, educación y servicios sociales de calidad. Será crucial seguir mejorando la coordinación sanitaria a escala de la UE, afrontar mejor las amenazas transfronterizas para la salud y reforzar los sistemas sanitarios de la UE.

2.4. La UE puede apoyarse en sus mejores bazas, tales como su mercado interior —que es uno de los mayores mercados del mundo—, un conjunto de valores fundamentales no negociables<sup>(1)</sup> que forman parte integrante de la sociedad y la democracia europeas, así como la solidaridad, como demuestra su ambicioso Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que requiere la ejecución eficiente de los planes nacionales de recuperación. El objetivo final de la UE debe ser reforzar nuestro modelo económico social de mercado, en el que una economía sostenible y competitiva vaya acompañada de unas políticas sociales bien desarrolladas. Por tanto, el camino a seguir es la consecución del Pacto Verde Europeo, que el CESE acogió favorablemente desde sus inicios. El Pacto Verde es la nueva estrategia europea de crecimiento, articulada en torno a la prosperidad, la sostenibilidad y la justicia social. La consecución de una transición justa hacia un modo de vida climáticamente neutro, el fomento de empleos de calidad y el impulso del emprendimiento y la innovación sostenibles, incluida la economía circular y la economía social, serán fundamentales para lograr una Europa próspera.

2.5. No obstante, la UE afronta retos de envergadura: la pandemia agravará las desigualdades existentes tanto entre los Estados miembros como dentro de ellos, en lugar de colmarlas. Por ello, Europa debe librar simultáneamente dos batallas: reforzar aún más la competitividad sostenible de la economía europea y de las empresas de todos los tamaños, en particular de las pymes, y, al mismo tiempo, dotarse de una dimensión social más ambiciosa y concreta que no deje a nadie atrás.

2.6. Además, para preservar sus valores y alcanzar sus prioridades, la UE también debe desempeñar un papel positivo en la esfera económica internacional. En un mundo caracterizado por una fuerte competencia e importantes fricciones, no solo a nivel económico sino también político, la UE debe convertirse en un agente global capaz de defender sus intereses y valores de manera más eficaz. La consecución de cierto grado de autonomía estratégica abierta, para mantener la capacidad de actuación de la UE en ámbitos económicos clave, debe equilibrarse con la voluntad de cooperar para aportar soluciones a retos comunes como el cambio climático y reforzar el sistema multilateral basado en normas.

2.7. La pandemia ha puesto de relieve la importancia de una base industrial europea sólida y resiliente. Europa debe contar con una política industrial ambiciosa que impulse la doble transición —digitalización y sostenibilidad—, reforzando al mismo tiempo su competitividad mundial. Esta nueva política industrial, articulada en torno a un abanico de políticas (en particular sobre el comercio, las capacidades, la inversión, la investigación y la energía), deberá anticiparse constantemente a los principales sectores económicos y vectores de futuro, instaurando las condiciones marco, incluidos los perfiles de cualificaciones necesarios, para que la industria europea se mantenga a la vanguardia de la tecnología y la innovación mundiales, generando empleo de alta calidad y crecimiento sostenible para Europa. Al mismo tiempo, conciliar la competitividad, la sostenibilidad y la justicia social permitirá salvaguardar el modelo socioeconómico europeo a largo plazo.

<sup>(1)</sup> Artículo 2 del TUE.



2.8. Es fundamental que la UE aproveche esta oportunidad para modernizar y transformar sus sectores industriales y sus cadenas de suministro, de modo que sigan siendo competitivos en un entorno de bajas emisiones. Abordar los retos asociados a las transformaciones a largo plazo requiere una anticipación del cambio y una gestión activa de la transición por parte de los responsables de la formulación de políticas, los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil y las principales partes interesadas en estos países y regiones. El diálogo social, la información, la consulta y la participación de los trabajadores y sus organizaciones representativas desempeñan un papel clave a la hora de gestionar las transiciones de manera prospectiva. Se trata de factores insoslayables, ya que la prosperidad de Europa requiere situar a las empresas y a los trabajadores en el centro mismo de la recuperación y de sus futuras políticas. La competitividad y la inclusividad han de ir de la mano: los Estados miembros que logran mejores resultados, desde el punto de vista económico, son aquellos que disponen de las normas sociales más exigentes, y no a la inversa.

### 3. Papel del CESE

3.1. Para reforzar su función específica, el CESE debe demostrar su pertinencia y su valor añadido como órgano consultivo, sobre la base de su papel único a la hora de salvar las distancias: 1) entre los responsables políticos y la sociedad civil; 2) entre los distintos agentes de la sociedad civil; y 3) entre los agentes tanto a nivel nacional como europeo. En particular, debe suscitarse un debate transnacional que conecte entre sí los debates europeos entablados en cada Estado miembro.

3.2. La posición del CESE debería ser el resultado de un auténtico debate, basado en la contribución de los agentes de la sociedad civil y desarrollado de abajo arriba. Este enfoque es el único que garantiza que se tengan en cuenta todos los puntos de vista y que se alcancen resultados claros y eficientes.

3.3. Igualmente, conviene establecer una cooperación con el Comité Europeo de las Regiones (CDR) y organizar juntos las misiones a escala local (*Going local*) respetando plenamente las competencias distintas aunque complementarias de estas dos instituciones.

3.4. El CESE debe actuar a través de sus miembros en el pleno de la Conferencia y a través de sus observadores en el Comité Ejecutivo, como intermediario institucional entre la Conferencia y las organizaciones nacionales que representan a la sociedad civil.

3.5. El CESE cuenta con un grupo *ad hoc*, que ha acordado una hoja de ruta con los siguientes objetivos:

- mejorar las formas de granjearse la participación de los agentes de la sociedad civil y de colaborar con ella, en particular integrando y movilizando las circunscripciones de los miembros del CESE sobre el terreno;
- mejorar y reforzar el papel y la influencia del CESE;
- aportar contribuciones estructuradas de la sociedad civil a la elaboración de las políticas de la UE mediante la presentación de propuestas pertinentes al Consejo, al Parlamento Europeo y a la Comisión Europea sobre cómo mejorar el funcionamiento de la UE y el trabajo del CESE en el proceso legislativo.

3.6. Informar al pleno del CESE sobre los debates y diálogos que tengan lugar en los Estados miembros y en la Conferencia, con la participación de diputados al Parlamento Europeo, miembros del CDR, comisarios y ministros reunidos en el Consejo.

### 4. Conclusiones

*El futuro que queremos: la sociedad civil, al volante*

4.1. El CESE está convencido de la necesidad de disponer de una narrativa sólida y compartida para la Unión Europea.

En este sentido, Europa debe considerarse como: 1) la guardiana de valores fundamentales compartidos, como la libertad, la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho; 2) la promotora mundial de la sostenibilidad, el comercio abierto y justo, así como el multilateralismo; 3) el alalid de un modelo económico y social único basado en la competencia leal y la solidaridad en un espacio sin fronteras interiores, y 4) el motor de una prosperidad sostenible;

4.2. La Conferencia sobre el Futuro de Europa debería ser el vector que permita propiciar un cambio duradero en la UE, incluida una participación cada vez mayor y más significativa de los ciudadanos y de la sociedad civil organizada en la esfera pública europea. Como primera fase de este proceso, la sociedad civil debe trabajar en asociación, colaborar estrechamente, establecer redes, intercambiar buenas prácticas y buscar el consenso.



4.3. Las organizaciones de la sociedad civil son esenciales para encontrar soluciones a los retos actuales. El CESE pide que la UE y las autoridades nacionales reconozcan el papel fundamental de la sociedad civil organizada para generar confianza, contribuir a la formación de opinión pública y actuar como agentes positivos del cambio. También es imperativo que la UE apoye el papel fundamental que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil en la promoción y la defensa de los valores europeos, la democracia, los derechos fundamentales y el Estado de Derecho, contra el aumento del antiliberalismo, el populismo y la «reducción del espacio cívico».

4.4. La clave para la renovación y la reconstrucción socioeconómica de la UE será garantizar que todos los sectores de la sociedad participen efectivamente en procesos cooperativos orientados al diseño, la participación, la ejecución y la evaluación de las políticas de la UE, en particular los planes nacionales de recuperación y resiliencia así como los futuros programas nacionales de reforma, recurriendo a las estructuras de consulta existentes, como por ejemplo el proceso del Semestre Europeo, y reconociendo explícitamente a la sociedad civil como socia y beneficiaria crítica para su ejecución.

4.5. Imaginar y construir estas sociedades resilientes, igualitarias y sostenibles requerirá emprender iniciativas ascendentes basadas en definiciones nuevas de los conceptos de bienestar y desarrollo más allá del producto interior bruto (PIB), respetando al mismo tiempo las opiniones y los derechos de los ciudadanos. Además, es imperativo que las limitaciones de los derechos introducidas durante la pandemia no se mantengan tras la crisis de la COVID-19.

4.6. Por último, el CESE considera también esencial evaluar constantemente las medidas y acciones políticas propuestas. El CESE aportará una contribución sólida a este proceso gracias a la experiencia y los conocimientos técnicos de que dispone el Comité para entablar un diálogo con los ciudadanos del conjunto de la sociedad en todos los Estados miembros de la UE.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

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

---

**Resolución del Comité Económico y Social Europeo sobre «La sociedad civil europea colabora para construir un futuro sostenible para todas las personas — Contribución del CESE a la Cumbre Social de Oporto»**

(2021/C 286/02)

Ponentes: **Stefano MALLIA** (Gr. I)  
**Oliver RÖPKE** (Gr. II)  
**Séamus BOLAND** (Gr. III)

En su pleno de los días 27 y 28 de abril de 2021 (sesión del 28 de abril), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 225 votos a favor, 1 voto en contra y 6 abstenciones la presente Resolución.

**La Cumbre Social que se celebrará el 7 de mayo de 2021 en Oporto brinda una oportunidad única para que la Unión Europea sitúe a la ciudadanía en pleno centro del proyecto europeo. Es una oportunidad de demostrar que la UE y los Estados miembros actúan de común acuerdo con la ciudadanía para garantizar su bienestar sin dejar a nadie atrás. Constituye la culminación de las ambiciones europeas para establecer sociedades sostenibles, innovadoras, competitivas y cohesionadas, y dará impulso a la Unión Europea para seguir avanzando hasta 2030 y más allá, permitiéndole afrontar y sacar el máximo partido de los desafíos que plantean las transiciones ecológica y digital. Asimismo, la Cumbre deberá prestar apoyo a nuestra economía y sociedad para que logren la sostenibilidad, otorgando el mismo peso a las dimensiones económica, social y medioambiental.**

**La pandemia de COVID-19 ha vuelto aún más urgente la adopción de un enfoque que preste la misma atención a los aspectos sociales y económicos de nuestras sociedades y economías. Las personas han experimentado las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en sus vertientes más humanas y, a medida que Europa avanza lentamente hacia la reconstrucción socioeconómica y aplica el pilar europeo de derechos sociales, las personas y las comunidades deben seguir ocupando siempre una posición central. A este respecto, el plan de acción sobre el pilar europeo de derechos sociales no podría haber llegado en un momento más oportuno.**

**La declaración que se firme en Oporto deberá sellar el compromiso de todos los agentes institucionales, económicos y sociales con la aplicación del plan de acción sobre la base del diálogo civil y social. Se trata de un momento histórico para que Europa dé los próximos pasos esenciales hacia una unión viable y sostenible.**

**El Comité Económico y Social Europeo (CESE) insta a los Estados miembros y a las instituciones europeas a que actúen en una serie de ámbitos:**

1. El plan de acción sobre el pilar europeo de derechos sociales debe convertirse en un instrumento eficaz para que todos los agentes puedan trabajar en asociación y construir sociedades europeas más igualitarias, sostenibles, inclusivas y resilientes. Todas las dimensiones de la sociedad civil representadas en el CESE han de prestar una contribución fundamental al éxito de este proceso. Toda la ciudadanía, incluidas las personas con discapacidad, los grupos étnicos y minoritarios, y las personas más vulnerables y marginadas, deben poder participar, identificarse y encontrar esperanza en la perspectiva y la futura aplicación del pilar europeo de derechos sociales a través del compromiso activo de la sociedad civil europea. Debe otorgarse un reconocimiento y un apoyo particulares a la economía social, que ha de desempeñar un papel crucial para abordar las necesidades sociales no cubiertas, mitigar la pobreza y reducir las desigualdades.
2. Unas sociedades europeas más igualitarias, sostenibles, inclusivas y resilientes solo serán posibles si la sociedad civil asume un compromiso firme y se entabla un diálogo eficaz con los interlocutores sociales y la sociedad civil. Medir y elaborar informes sobre el impacto de la sociedad civil, concienciar en mayor medida sobre su contribución positiva y crear un entorno jurídico y una combinación de políticas propicias revisten una importancia fundamental.
3. Imaginar y crear sociedades resilientes, inclusivas, igualitarias y sostenibles requerirá iniciativas que partan de la base, hagan suyas nuevas definiciones del bienestar y el desarrollo más allá del PIB e inviertan en la innovación social, al tiempo que respetan las opiniones y los derechos de la ciudadanía. Además, es imperativo que las limitaciones de los derechos introducidas durante la pandemia no se mantengan después de la COVID-19.
4. Europa debe seguir unida y avanzar en un espíritu de solidaridad, apoyándose en una cultura de diálogo civil y social, como ha ocurrido durante la pandemia. El pilar europeo de derechos sociales favorece una economía social de mercado, puesto que expande su modelo social y lo adapta a los cambios del futuro. Para reforzar la resiliencia y la sostenibilidad sociales, el plan de acción sobre el pilar europeo de derechos sociales debe garantizar un bienestar generalizado y un mercado laboral inclusivo en el que se prohíban las discriminaciones y los empleos sean estables y bien remunerados.

5. Una vez que haya terminado la pandemia, a través del diálogo social, las instituciones y los interlocutores sociales han de encontrar soluciones que aumenten la resiliencia social de nuestras economías haciendo gala de una mentalidad nueva y abierta al cambio y fijándose como objetivo unas normas mínimas de protección e igualdad de oportunidades en las que se preste una atención particular a la adecuación de los salarios, la discriminación por motivos de género, el apoyo a los trabajadores jóvenes y la protección de la mano de obra precaria y de las personas migrantes.
6. Algunos de los principales retos económicos y sociales que afronta Europa son impulsar el crecimiento económico, la creación de empleo y la participación laboral (incluidas personas de más edad y jóvenes, mujeres, personas alejadas del mercado laboral y población inactiva) y reducir el desempleo, sobre todo entre la juventud, así como reforzar la posición de las mujeres en el mercado laboral. Garantizar la base competitiva para las inversiones es un elemento importante para alcanzar todos estos objetivos.
7. La competitividad y un aumento de la productividad basados en las competencias y los conocimientos constituyen una buena receta para mantener el bienestar de las sociedades europeas. El crecimiento económico y un mercado interior que funcione correctamente son un elemento esencial para reforzar la dimensión social de la UE. Debemos consolidar los puntos fuertes de nuestro sistema europeo de economía social de mercado, al tiempo que eliminamos sus debilidades y lo adaptamos para que pueda hacer frente a los retos futuros.
8. Todos los componentes principales de nuestra economía y nuestras sociedades deben estar preparados para aprovechar el potencial que ofrecen la digitalización y la transición hacia una economía ecológica. Un requisito previo para ello es la voluntad y la capacidad de realizar cambios estructurales, ya sea en los mercados de trabajo, la seguridad social, la educación y la formación o la fiscalidad. Esto requiere que los Estados miembros asuman genuinamente las reformas, que deberán ser coordinadas y facilitadas por los marcos y las medidas a nivel de la UE, por ejemplo el Semestre Europeo. Esto es fundamental para animar a las empresas a invertir en Europa.
9. La combinación de una población que envejece cada vez más numerosa y una mano de obra decreciente implica que un número cada vez más amplio de personas mayores será económicamente dependiente a menos que logremos incrementar la población activa gracias a mercados de trabajo más inclusivos, lo que incluye la activación de grupos que en la actualidad están excluidos o infrarrepresentados en el mercado laboral. Es necesario actuar para abordar los retos que afrontan los sistemas de seguridad social y de asistencia sanitaria de los Estados miembros. El cambio demográfico también significa que necesitaremos sistemas de educación, mercados laborales y sistemas de protección social adaptables y flexibles a escala nacional. Estos retos no suponen necesariamente un problema sino que son oportunidades que pueden transformarse en resultados positivos.
10. El plan de acción deberá basarse en medidas concretas y tangibles que sean mensurables y vayan acompañadas de marcos de seguimiento, acordados conjuntamente entre las partes interesadas pertinentes y que incluyan criterios sociales, medioambientales y económicos. El CESE acoge con satisfacción los objetivos prioritarios propuestos por la Comisión Europea e invita a los Estados miembros a que sean ambiciosos a la hora de establecer sus propias metas, de modo que todos ellos contribuyan realmente a la consecución de los objetivos europeos.
11. A medida que Europa pasa de la respuesta a la crisis a la recuperación, el diálogo social, la información, la consulta y la participación de los trabajadores y trabajadoras, a través de los canales adecuados, desempeñan un papel importante para configurar la transición económica e impulsar la innovación en el lugar de trabajo, en particular con vistas a la doble transición en curso y a los cambios en el mundo laboral.
12. El impacto a medio y largo plazo de la crisis de la COVID-19 en los sistemas sanitarios europeos no se tiene suficientemente en cuenta en el pilar europeo de derechos sociales. La pandemia ha demostrado claramente que la salud puede tener un impacto directo en la estabilidad económica y social, también en la UE. Al aplicar el pilar europeo de derechos sociales, los Estados miembros deberán realizar inversiones más cuantiosas y sostenibles a fin de mejorar tanto los servicios e infraestructuras sanitarios como la coordinación en materia de salud pública dentro de los Estados miembros y entre ellos.
13. Hay grandes expectativas de que en la Cumbre todas las partes interesadas asuman el compromiso firme de mantener y desarrollar el modelo social europeo, que se fundamenta en una combinación equilibrada de derechos y responsabilidades. Hacemos un llamamiento a los Estados miembros y a las instituciones europeas para que den muestra de ambición y determinación.

Bruselas, 28 de abril de 2021.

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

## DICTÁMENES

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

**560.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (JDE) - INTERACTIO, 27.4.2021 – 28.4.2021**

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Profesiones liberales 4.0»**

**[Dictamen de iniciativa]**

(2021/C 286/03)

Ponente: **Rudolf KOLBE**

Decisión del Pleno	20.2.2020
Fundamento jurídico	Artículo 32 del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	31.3.2021
Aprobado en el pleno	27.4.2021
Pleno n.º	560
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	233/0/3

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Las profesiones liberales ya emplean actualmente con éxito a gran escala aplicaciones digitales y basadas en la inteligencia artificial (IA) en beneficio de sus clientes y contribuyen de forma muy destacada al desarrollo tecnológico de estas, por ejemplo en el ámbito de la ingeniería. Se debe seguir dando a dichas profesiones liberales una mayor participación en el desarrollo y validación de las aplicaciones a fin de garantizar su aplicabilidad práctica y su eficacia.

1.2. Las aplicaciones digitales no deben verse como competidoras o sustitutas de los servicios de las profesiones liberales. Se trata más bien de medios auxiliares que ya están mejorando y ampliando la prestación de estos servicios.

1.3. En interés de sus clientes, pacientes o mandantes, las profesiones liberales deben ser capaces de detectar y evaluar los peligros derivados del uso de las tecnologías digitales. Así lo requieren las especiales características de confianza asociadas a la relación profesional, que seguirán constituyendo un elemento fundamental aunque se utilicen canales de comercialización digitales.

1.4. En el contexto de las aplicaciones digitales, los pacientes, clientes y mandantes deben poder confiar en que las personas que se dedican a una profesión liberal prestan sus servicios con responsabilidad personal, basándose en criterios profesionales y sin depender de intereses externos. Para ello es importante que las normas que regulan la profesión resulten adecuadas y estén adaptadas a la evolución digital.

1.5. Las profesiones liberales deben garantizar sistemáticamente la protección de datos y defenderla frente a terceros. Para evitar el uso indebido de datos se necesitan infraestructuras digitales seguras en la UE.

1.6. Las profesiones liberales deben actualizar los contenidos de la formación inicial y continua para garantizar que los profesionales y sus empleados posean unas capacidades de la máxima calidad posible en materia de informática y digitalización. La UE debe acompañar estos procesos mediante programas de financiación al efecto.

1.7. Las profesiones liberales deben adaptar su autorregulación a la evolución digital y participar activamente en el proceso. Esto puede requerir una ampliación de las normas deontológicas.

1.8. Debe fomentarse la creación de nuevas profesiones liberales posibilitada por la digitalización, sobre la base de los criterios y principios establecidos en el Manifiesto de Roma.

## 2. La COVID-19 y las profesiones liberales

2.1. La pandemia ha desencadenado un proceso de digitalización masivo que también afecta a las profesiones liberales. La mayor necesidad de servicios profesionales y las restricciones derivadas de la pandemia han hecho necesaria una fuerte expansión de los servicios digitales. La crisis ha puesto de relieve lo mucho que depende nuestra sociedad de la excelencia de los conocimientos técnicos asociados a las profesiones liberales de importancia sistémica. Como socios clave de los gobiernos a la hora de gestionar las crisis y satisfacer las necesidades básicas de la población, en el futuro las profesiones liberales deben integrarse aún mejor en los sistemas que regulan las relaciones laborales y sus servicios deben garantizarse mediante unas normas profesionales adecuadas adaptadas a la evolución digital. Cabe criticar que muchos autónomos y profesionales liberales no hayan tenido acceso a ayudas estatales durante la pandemia o que su acceso a ellas haya sido insuficiente.

2.2. La elevada digitalización de los servicios profesionales puede tener un impacto duradero a la hora de mejorar la cobertura incluso en regiones periféricas. Es importante garantizar que la brecha aún excesiva que existe entre las zonas urbanas y rurales en relación con la internet de banda ancha rápida se reduzca lo antes posible y que los servicios digitalizados sean igualmente accesibles para las personas de todas las regiones. Durante la crisis, las profesiones liberales han invertido en digitalización y protección de datos para cumplir su función de prestar servicios en ámbitos clave para la sociedad guiándose por el bien común. Por lo tanto, es importante que en todas las medidas destinadas a revitalizar la economía se incluya también explícitamente a las profesiones liberales como grupo de importancia sistémica.

## 3. Manifiesto de Roma — Definición de las profesiones liberales

3.1. Las profesiones liberales desempeñan un papel crucial en el desarrollo económico y social de la UE. Forman parte de la amplia gama de profesiones reguladas, que deben disponer de cualificaciones específicas y representan el 22 % de todos los trabajadores en Europa. Ya en 2013, más de una décima parte del valor añadido bruto generado en la UE procedía del sector de las profesiones liberales. La crisis de la COVID-19 ha mostrado con gran claridad la dependencia existencial de nuestra sociedad de los servicios altamente cualificados que prestan las profesiones liberales. Como empleadores y empresas resilientes, las profesiones liberales ofrecen un potencial de empleo significativo. Además, cumplen importantes funciones de interés general. Los servicios que prestan están estrechamente vinculados a las necesidades elementales de los individuos, como la vida, el trabajo, la salud, la seguridad o la propiedad. En este contexto es importante garantizar un acceso democrático a los servicios de las profesiones liberales, por ejemplo en el sector médico, en el marco de los sistemas de seguridad social, o en el ámbito de la justicia mediante la asistencia jurídica gratuita. Las recomendaciones de límites superiores para los honorarios o costes cumplen una función protectora para quienes utilizan los servicios de las profesiones liberales y dependen de dichas orientaciones debido a la asimetría de información.

3.2. El Comité Económico y Social Europeo ha analizado reiteradamente las profesiones liberales, y en 2014 encargó un estudio exhaustivo titulado *The State of Liberal Professions Concerning their Functions and Relevance to European Civil Society* («La situación de las profesiones liberales atendiendo a sus funciones y relevancia para la sociedad civil europea») <sup>(1)</sup>. A lo largo de estos trabajos se puso de manifiesto que a escala de la UE no existía un concepto o una definición generalmente aceptados de las profesiones liberales.

3.3. Esto llevó al CESE a aprobar en diciembre de 2017 el Manifiesto de Roma para definir el concepto de profesión liberal. Para ello pudo aprovechar los trabajos previos de algunas federaciones europeas de profesiones liberales que habían intentado formular conjuntamente una definición europea en forma de Carta de las Profesiones Liberales.

---

<sup>(1)</sup> Estudio *The State of Liberal Professions Concerning their Functions and Relevance to European Civil Society*, EESC-2014-46-EN, ISBN 978-92-830-2462-6.

3.4. El Manifiesto de Roma señala que las profesiones liberales prestan servicios inmateriales (intelectuales) basados en una cualificación o capacitación profesional específica. Estos servicios se caracterizan por un elemento personal y se basan en una relación de confianza. Los miembros de las profesiones liberales ejercen su actividad de manera autónoma y profesionalmente independiente. Se guían por una ética profesional, debiéndose tanto a los intereses concretos de sus clientes como al bien común, y están sujetos a un sistema de organización y supervisión profesional.

3.5. Esta definición no es exhaustiva, sino que está abierta a nuevos avances tecnológicos y nuevas profesiones. El Manifiesto de Roma observa que estas características son indicativas de las profesiones liberales, pero no tienen necesariamente que concurrir en su totalidad.

#### 4. Retos de la digitalización

4.1. La digitalización de alcance mundial ha desencadenado un proceso de transformación de la sociedad en su conjunto cuyas consecuencias últimas no pueden preverse. La pandemia de COVID-19 contribuirá a acelerar esta tendencia.

4.2. Los siguientes ejemplos muestran que las aplicaciones y canales de comercialización digitales y el uso de la inteligencia artificial (IA) ya son parte irrenunciable de muchos servicios profesionales y podrán optimizar aún más estos servicios en el futuro. Aún está por ver cómo repercutirá la falta de contacto personal en la especial relación de confianza que existe entre quienes ejercen una profesión liberal y sus clientes, pacientes o mandantes, y hasta qué punto podrá la inteligencia artificial sustituir al llamado «factor humano».

4.2.1. En el ámbito del asesoramiento jurídico se están extendiendo las tecnologías de cadena de bloques y las llamadas «tecnologías jurídicas» (*Legal Techs*). Los buzones electrónicos para abogados y las aplicaciones de administración electrónica cambiarán la forma de relacionarse con los órganos jurisdiccionales y administrativos. Las profesiones liberales son ya socios importantes en la puesta en práctica de proyectos de administración electrónica, donde contribuyen significativamente a la simplificación administrativa.

4.2.2. En el ámbito de la planificación cobra cada vez más importancia la «modelización de información de construcción» (BIM por su sigla inglesa), un método para la planificación, ejecución y gestión en red de edificios, y muchas evaluaciones de seguridad en el ámbito de las infraestructuras se llevan a cabo con la ayuda de la inteligencia artificial.

4.2.3. En el sector sanitario, las aplicaciones de inteligencia artificial están suponiendo cambios notables en la esfera del diagnóstico médico. A ello hay que añadir los avances en las consultas de telemedicina, las recetas electrónicas y el creciente uso de historias clínicas electrónicas.

4.3. La digitalización está transformando los canales de comunicación e información. Por una parte, ofrece a los consumidores la posibilidad de informarse antes de utilizar los servicios de un profesional liberal y durante dicha utilización, reduciendo así la asimetría de información que existía hasta ahora. Por otra, existe el riesgo de que el exceso de información no filtrada ni comentada, o la difusión deliberada de información falsa, pueda confundir a los consumidores dando lugar a graves percepciones erróneas y aumentando aún más las asimetrías de información.

4.4. La digitalización de los servicios profesionales y los sistemas de traducción o reconocimiento de voz basados en la IA harán que estos servicios estén menos ligados a un lugar y un idioma determinados, especialmente en el caso de los servicios de asesoramiento y planificación pero también de los servicios sociales y sanitarios. Esto no debe socavar el principio de país de destino establecido en la Directiva de servicios.

4.5. La calidad de los datos en las aplicaciones de IA reviste especial importancia en el ámbito de los servicios profesionales. Para que estas aplicaciones puedan utilizarse con éxito en la práctica en ámbitos sensibles es imprescindible que las profesiones liberales participen en su desarrollo técnico y, en particular, en el aseguramiento de la calidad de los datos.

4.6. Otro aspecto importante en ese sentido es la anonimización o seudonimización de los datos como base para que estos se utilicen de un modo seguro para los clientes. Al mismo tiempo, los avances tecnológicos aumentan el riesgo de ciberdelincuencia, que también amenaza a los servicios ofrecidos por las profesiones liberales.



4.7. La digitalización facilitará la entrada en el mercado de los nuevos operadores comerciales que ofrecen de forma específica modelos de negocio propios de las profesiones liberales. La Unión Europea y los Estados miembros deben acompañar este proceso con medidas normativas cuando resulte necesario, por ejemplo para regular la relación entre los operadores de las plataformas y las profesiones liberales, así como el acceso a dichas plataformas. Conviene implicar en ello a las autoridades de supervisión o colegios profesionales nacionales. En el ámbito de los servicios farmacéuticos, en los últimos años han surgido grandes farmacias en línea que operan de manera transfronteriza. Es probable que aquellas empresas que ya disponen de conocimientos expertos en materia digital tengan ventaja como nuevos proveedores de servicios.

## **5. Elementos fundamentales de las profesiones liberales en el marco de la transformación digital**

5.1. Entre los miembros de las profesiones liberales y sus clientes, pacientes o mandantes existe una especial relación de confianza, que constituye una característica esencial de los servicios profesionales. La digitalización pone a prueba esta relación de confianza. Así ocurre, por ejemplo, por el hecho de que el contacto personal ya no tenga lugar directamente, sino cada vez más a través de medios tecnológicos como las videoconferencias o los servicios de mensajería electrónica. No obstante, el asesoramiento y atención personales basados en la confianza seguirán constituyendo un elemento fundamental de la prestación de servicios profesionales aunque esta tenga lugar en formato digital.

5.2. No obstante, a largo plazo cabe preguntarse si las aplicaciones de IA pueden satisfacer los mismos criterios de exigencia que los servicios de asesoramiento humanos. En teoría sería concebible que la relación de confianza entre personas se convirtiese en una relación de confianza entre personas y máquinas, pero en la actualidad las aplicaciones de IA aún están muy lejos de ello: la decisión última debe tomarla una persona (principio de «control humano»). La programación que sirve de base a la IA debe estar centrada en el ser humano, ser transparente y estar principalmente orientada a los intereses de los destinatarios de los servicios, con los mismos criterios en materia de responsabilidad civil. La transparencia de los algoritmos subyacentes también es esencial para que los servicios de IA tengan éxito y gocen de confianza. Dichos algoritmos no deben promover sesgos ni contribuir a la reproducción de prejuicios.

5.3. La independencia profesional y la responsabilidad personal constituyen una base importante de la relación de confianza antes mencionada. Una característica irrenunciable de las profesiones liberales es que los pacientes, clientes y mandantes pueden confiar en que los profesionales prestan sus servicios con responsabilidad personal, sobre la base de criterios profesionales y sin depender de intereses externos. Precisamente en el ámbito digital, donde los intereses que ejercen su influencia resultan más opacos, la confianza en un asesoramiento profesional independiente cobrará cada vez más importancia.

5.4. Garantizar la seguridad y la protección de los datos es un elemento fundamental de la prestación de servicios profesionales en la era digital. Las profesiones liberales deben desempeñar un papel clave en ese sentido garantizando a sus clientes o pacientes el uso seguro de las aplicaciones digitales e informándoles sobre posibles peligros. Esto refuerza la relación de confianza con el destinatario del servicio y va ligado al respeto del secreto profesional.

5.5. Al mismo tiempo se debe señalar que los profesionales liberales no pueden detectar todos los casos de uso indebido de datos, lo que resulta decisivo para posibles cuestiones relacionadas con la responsabilidad civil. Así ocurre, en particular, cuando el uso indebido de los datos se debe a un acceso de terceros a la infraestructura digital disponible en el exterior de la UE. Por ello, la Unión Europea debería promover la creación y el desarrollo de infraestructuras digitales seguras para no quedarnos atrás respecto a competidores de otras regiones del mundo.

## **6. Digitalización y formación**

6.1. La digitalización cambiará las necesidades de formación inicial y continua de las profesiones liberales. Los profesionales que las ejerzan deberán estar dispuestos a un aprendizaje permanente que no solo abarque su ámbito de especialización concreto sino también la adquisición de capacidades digitales en otros terrenos, sujetas a rápidos cambios.

6.2. A fin de garantizar las bases necesarias para las capacidades digitales, a los profesionales se les deben transmitir las correspondientes destrezas digitales ya durante su formación inicial y, posteriormente, a lo largo de su vida laboral. La Unión Europea debe acompañar estos procesos mediante los correspondientes programas de financiación.

6.3. La adquisición y desarrollo de las capacidades digitales también incluye a los empleados de los profesionales liberales, cuya formación es responsabilidad de estos últimos.



## 7. Digitalización y marco jurídico de las profesiones

7.1. Las estrictas exigencias de calidad y seguridad aplicables a la prestación de servicios profesionales están reguladas por ley en muchos países. Su cumplimiento debe garantizarse con independencia de que los servicios se presten o no por medios digitales. Hace muchos años que los marcos jurídicos nacionales para el ejercicio de las profesiones liberales son objeto de tensiones en la UE. Aunque la Comisión Europea confía en que reducir la regulación nacional de las profesiones aumente el crecimiento económico y la competencia, no se tienen en cuenta los costes derivados de la prestación de servicios profesionales deficientes como consecuencia de una insuficiente garantía de calidad en los mercados liberalizados. Por ello, muchos Estados miembros consideran que su normativa reguladora es necesaria y adecuada para garantizar la calidad, especialmente en el ámbito de los servicios profesionales de importancia sistémica.

7.2. Con la normativa actual será cada vez más difícil regular las nuevas formas digitales de prestación de servicios profesionales, por lo que será necesario adaptar el vigente marco jurídico de las profesiones liberales. Para lograr la flexibilización necesaria habrá que revisar aquellas normas que hayan pasado a ser superfluas como consecuencia de la digitalización. Por otra parte, será más necesario garantizar por ley determinados principios relativos al acceso a las profesiones liberales y a su ejercicio a fin de evitar que la digitalización tenga efectos negativos para los consumidores y los profesionales.

7.3. Esencialmente, el objetivo será encontrar una relación óptima entre los instrumentos jurídicos vinculantes y los no vinculantes. Debe darse prioridad a la autorregulación profesional. El legislador solo debe adoptar medidas de reglamentación cuando la autorregulación no funcione. En el caso de las profesiones liberales no reguladas debe fomentarse la adopción de normas éticas.

## 8. Digitalización y autorregulación

8.1. Una característica esencial de las profesiones liberales es la existencia de alguna forma de organización de la profesión, de uno u otro tipo, cuyo desarrollo, no obstante, es variable en los distintos países de la UE.

8.2. La autorregulación se organiza principalmente a nivel regional y, en ocasiones, local. La digitalización elimina la tradicional dependencia local y lingüística en la prestación de servicios. Esto lleva a preguntarse cómo garantizar eficazmente en el futuro la supervisión de las profesiones. Los órganos de autorregulación de las profesiones deberían abordar esta cuestión en una fase temprana.

8.3. La digitalización plantea nuevas tareas para los colegios y asociaciones profesionales en el ámbito de las profesiones liberales. Estos organismos pueden ayudar a sus miembros a desarrollar nuevas áreas de negocio digitales o a utilizar los nuevos medios de comunicación.

8.4. La digitalización requerirá una adaptación de las normas deontológicas desarrolladas en el marco de la autorregulación profesional. Una ética profesional que garantice el cumplimiento de los elementos fundamentales de las profesiones liberales es un requisito importante para evitar que los procesos de digitalización tengan efectos negativos para los consumidores. En ese sentido, las normas deontológicas pueden complementar las disposiciones jurídicas.

## 9. Aparición de nuevos perfiles de profesiones liberales

9.1. La digitalización puede ampliar los perfiles actuales de las profesiones liberales y reforzar la cooperación interdisciplinar con otras profesiones; asimismo, sobre la base de los criterios establecidos en el Manifiesto de Roma, puede favorecer la aparición de nuevas profesiones liberales en el marco de un sistema abierto y evolutivo.

9.2. Además, la digitalización reforzará la tendencia existente hacia la comercialización de los servicios profesionales y transformará los perfiles tradicionales de las profesiones liberales.

9.3. Por ello, la autorregulación, las normas deontológicas y los requisitos legales mínimos desempeñarán un papel importante en el futuro para proteger, mediante enfoques innovadores y flexibles, la faceta del bien común frente a la mera rentabilidad y, por ende, la calidad de los servicios profesionales prestados a los consumidores.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

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

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de la economía social en la creación de empleo y en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales»**

(Dictamen exploratorio)

(2021/C 286/04)

Ponente: **Giuseppe GUERINI**

Coponente: **Cinzia DEL RIO**

Consulta	Presidencia portuguesa del Consejo, 26.10.2020
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	31.3.2021
Aprobado en el pleno	27.4.2021
Pleno n.º	560
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	239/2/1

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE agradece a la Presidencia portuguesa su consulta, y considera importante establecer cuáles son en los organismos de la economía social los socios estratégicos a la hora de aplicar el pilar europeo de derechos sociales y construir una Unión Europea que reafirme que la principal función de la economía es servir a las personas. Recomienda, a este respecto, que las autoridades de los Estados miembros prevean una amplia participación de los organismos de la economía social en sus planes nacionales de recuperación y resiliencia para salir de la crisis pandémica.

1.2. El CESE cree que es necesario consolidar los criterios funcionales adoptados por las instituciones de la UE para promover un reconocimiento adecuado de las organizaciones y empresas de la economía social en sus distintas formas jurídicas. Estos criterios prevén que se antepongan objetivos sociales de interés general, que se adopte una gobernanza democrática en la que participen distintas partes interesadas y que, aun en los casos en que se registre un «lucro limitado», este se destine a la consecución de los objetivos estatutarios.

1.3. Para medir el impacto social generado por las organizaciones y empresas de la economía social, el CESE considera necesario que la Unión Europea cuente con un sistema permanente de censo que le permita disponer de datos estadísticos cualificados, comparables y actualizados sobre las características y el impacto del sector.

1.4. El CESE considera que, cuando el papel de la economía social en la creación y el mantenimiento del empleo afecta a trabajadores o territorios desfavorecidos, se requieren unas políticas de apoyo adecuadas, capaces de reconocer la función de interés general de estas organizaciones, las cuales, aun siendo de naturaleza jurídica privada, desempeñan una labor esencialmente pública.

1.5. Estas políticas de apoyo deben traducirse en cuatro ejes de actuación:

- políticas fiscales y sistemas impositivos que reconozcan la función de interés general;
- políticas de fomento de la inversión pública y privada que favorezcan el desarrollo de una financiación de impacto social, también a través del acceso a la contratación pública y las concesiones;
- políticas de apoyo al empleo estable y al protagonismo económico de los trabajadores en las empresas de la economía social, y

— políticas de apoyo a la cualificación del personal y a la innovación tecnológica en las organizaciones de la economía social.

1.6. Por lo que se refiere a la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo, el CESE considera que la fórmula conocida como «worker buyout» es una buena práctica que resulta útil no solo para revitalizar empresas en crisis, sino también para el traspaso de pymes cuyos fundadores no tienen sucesores. Por este motivo, podría ser interesante crear un fondo europeo específico de inversión.

1.7. El CESE pide que se apoye y fomenta, también mediante políticas de incentivos, el creciente interés por las inversiones de impacto social de los operadores financieros, que deben poder hallar en las empresas de la economía social su principal aliado para la revitalización de las inversiones dedicadas a la consecución de objetivos sociales, medioambientales y solidarios.

1.8. El CESE considera que las empresas de la economía social pueden ser una fórmula organizativa ideal para nuevas modalidades de iniciativa empresarial a través de las plataformas digitales y, en particular, para las actividades de la economía colaborativa, dado que tienden a implicar activamente a los trabajadores y usuarios de las plataformas digitales.

1.9. El CESE subraya que unas condiciones de trabajo dignas y una gobernanza democrática son características decisivas de las empresas de la economía social y que, cuando no estén previstas por ley, como en el caso de las cooperativas laborales y sociales, deben contemplarse formas concretas de consulta y participación de los trabajadores.

1.10. El CESE considera que las organizaciones de la economía social, y en particular las asociaciones de voluntariado, desempeñan una función esencial para la cohesión, ya que cultivan el capital social y apoyan el papel responsable de la sociedad civil.

1.11. El voluntariado entre los jóvenes es un recurso clave que permite mejorar la empleabilidad y el capital humano de las nuevas generaciones, generando un efecto positivo que aumenta las oportunidades de trabajo. Esta función también resulta útil si se quiere reducir el fenómeno de los «ninis», por lo que cabría poner en marcha políticas que facilitaran la transición del voluntariado hacia formas estables de empleo remunerado.

1.12. Por último, el CESE pide y espera que el plan de acción para la economía social brinde la oportunidad de poner en marcha herramientas operativas y propuestas legislativas concretas.

## 2. Observaciones generales

2.1. Con este Dictamen exploratorio, solicitado por la Presidencia portuguesa del Consejo de la UE, el CESE se complace en contribuir a la consecución de las prioridades del programa, con especial hincapié en la promoción del modelo social europeo, definiendo propuestas concretas sobre el papel de las empresas de la economía social en la creación de un trabajo digno y estable y una economía más inclusiva, sostenible y resiliente.

2.2. A nivel internacional, se ve cada vez más en la economía social un agente decisivo e importante, capaz de expresar la capacidad organizativa y transformadora de la sociedad civil. En varios Estados miembros se ha elaborado legislación que reconoce su finalidad y sus funciones y que describe las características y la forma jurídica de las organizaciones que se perciben como expresión de la economía social <sup>(1)</sup>.

2.3. En relación con su reconocimiento jurídico, el CESE señala en su Dictamen INT/871 <sup>(2)</sup> que las organizaciones y empresas de la economía social anteponen objetivos sociales al papel del capital, en particular a través de una gobernanza democrática en la que participan distintas partes interesadas. No persiguen el lucro privado e, incluso en los casos en que registran un «lucro limitado» a través de una actividad empresarial, los beneficios se destinan a la consecución de sus objetivos estatutarios y a la creación de puestos de trabajo.

<sup>(1)</sup> [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2016/2237\(INL\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2016/2237(INL)&l=en),  
<https://betterentrepreneurship.eu>,  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_11\\_735](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_11_735),  
<https://cecop.coop/works/cecop-report-on-social-enterprises-laws-in-europe-a-worker-and-social-coops-perspective>.

<sup>(2)</sup> <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/towards-appropriate-european-legal-framework>.

2.4. El reconocimiento sustancial de la economía social lo refrendan estudios elaborados por instituciones y organismos internacionales como la OCDE, las Naciones Unidas, la OIT y diversas instituciones de la Unión Europea, incluido el propio CESE, que, con trece Dictámenes sobre la economía social elaborados entre 2009 y 2020, ha clasificado a las organizaciones y empresas de la economía social en cuatro familias: las cooperativas, las asociaciones, las mutualidades y las fundaciones, a las que se han venido a sumar más recientemente las empresas sociales.

2.5. Aunque la Unión Europea <sup>(3)</sup> ha reconocido los criterios y conceptos más representativos de la economía social, como la primacía de las personas sobre el capital, la reinversión de los beneficios y la gobernanza participativa, aún no ha sido posible consensuar una definición jurídica uniforme a escala europea. En 2018, el Parlamento propuso la introducción de una certificación para las organizaciones de la economía social sobre la base del artículo 50 del TFUE. El CESE considera que, para llevar esto a cabo, es necesario mejorar la capacidad de recabar de manera uniforme datos estadísticos que permitan el censo de las organizaciones y empresas de la economía social (como ya ocurre en aquellos países que han establecido registros públicos en este sentido), con arreglo a una definición funcional común.

2.6. Se hace cada vez más necesaria una definición funcional reconocida y formalmente aceptada por las instituciones de la Unión Europea, con miras sobre todo a facilitar el acceso a las numerosas oportunidades de crecimiento y desarrollo y a fomentar una mejor comprensión de la economía social por parte de las instituciones públicas y privadas.

2.7. Esta definición es esencial para el pleno acceso al mercado de capitales, donde crece el interés por las inversiones de impacto social. Si el plan de acción para la economía social representa una oportunidad adecuada para abordar esta cuestión, también en el plan de acción sobre la *Unión de los Mercados de Capitales para las personas y las empresas* <sup>(4)</sup> debe tenerse en cuenta el papel de la economía social a la hora de atraer inversiones para una economía orientada a las personas.

2.8. La **función** de las organizaciones de la economía social y el **valor económico** que generan parecen ser muy significativos, tanto por su volumen (8 % del PIB europeo) como en términos de calidad y persistencia de este valor <sup>(5)</sup>, que, incluso durante los años de la crisis financiera, ha registrado un incremento atendiendo tanto a las cifras económicas como al número de trabajadores empleados.

2.9. Es importante su papel en la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo, con más de 13,6 millones de empleos remunerados en Europa —que representan alrededor del 6,3 % de la población activa de la EU-28 <sup>(6)</sup>—, más de 232 millones de miembros de cooperativas, mutualidades u organismos similares, y más de 2,8 millones de empresas y organizaciones. De estos trabajadores, unos 2,6 millones son trabajadores de empresas sociales que cumplen los requisitos establecidos en la Social Business Initiative (Iniciativa en favor del emprendimiento social) de 2011.

2.10. Muchos de los empleados en las organizaciones y empresas de la economía social pertenecen a pequeñas organizaciones, si bien hay casos en los que las empresas de la economía social adquieren grandes dimensiones, con un número de empleados que a veces supera los cientos y miles de trabajadores. Una gran parte se congrega en organizaciones caracterizadas por una gobernanza participativa de carácter democrático, lo que pone de manifiesto una correlación entre la amplia participación de las partes interesadas en la gobernanza y una propensión a mantener altos niveles de empleo, así como una mejor capacidad para resistir a las perturbaciones <sup>(7)</sup>.

---

<sup>(3)</sup> Social Business Initiative: [https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/enterprises\\_es](https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/enterprises_es). Conclusiones del Consejo sobre la promoción de la economía social, 2015: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15071-2015-INIT/es/pdf>.

Social Economy Charter (Carta de principios de la economía social), 2002: <https://www.socialeconomy.eu.org/wp-content/uploads/2020/04/2019-updated-Social-Economy-Charter.pdf>.

<sup>(4)</sup> Una Unión de los Mercados de Capitales para las personas y las empresas: nuevo plan de acción, COM(2020) 590 final.

<sup>(5)</sup> Los datos proceden de la publicación de la Comisión Europea <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22304&langId=es>.

<sup>(6)</sup> Los datos proceden del informe del CESE <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-04-17-875-es-n.pdf>.

<sup>(7)</sup> *The resilience of the cooperative model*, CECOP, 2012 <https://www.cecop.coop/works/the-resilience-of-the-cooperative-model>.

2.11. En la economía social también resulta significativa la gran proporción de mujeres trabajadoras, que suele mantenerse por encima del 50 %, si bien en muchos casos llega a alcanzar más del 70 % de la mano de obra. Aunque es necesario seguir avanzando hacia la plena igualdad, es notable la presencia de mujeres en los puestos de dirección y de responsabilidad de muchas organizaciones de la economía social. Además, estas organizaciones y empresas se caracterizan por una notable equidad remunerativa, tanto entre los distintos cargos de la jerarquía organizativa como a nivel de salarios, que no presentan un excesivo desequilibrio de género <sup>(8)</sup>.

2.12. Una mayor equidad salarial no compensa el hecho de que, en algunos casos, la escala salarial de los trabajadores de las organizaciones y empresas de la economía social se mantiene en el extremo más bajo de la distribución de la renta. Esto se debe en parte al escaso reconocimiento que se da al valor del trabajo asistencial, que en demasiados casos no se retribuye económicamente de forma adecuada, ni siquiera en las formas empresariales tradicionales. En este sentido, es importante reforzar los derechos sindicales de los trabajadores del sector social y asistencial.

2.13. También es importante la función que se lleva a cabo para promover y aplicar innovaciones sociales, que demuestra la capacidad de estas organizaciones de interpretar y acompañar los cambios en la sociedad mediante la movilización de recursos de capital humano, y que se traduce en la participación activa y solidaria de más de 82,8 millones de voluntarios.

2.14. El elevado número de personas activas en sectores importantes, sumado a los retos de la innovación social y tecnológica a los que están llamadas las organizaciones y empresas de la economía social, requiere de un apoyo adecuado mediante intervenciones de aprendizaje permanente y de cualificación que permitan el crecimiento de las competencias profesionales y organizativas.

2.15. Por consiguiente, el CESE considera muy oportuno el anuncio de la Comisión Europea de un plan de acción para la economía social, así como de acciones concretas para aplicar el pilar europeo de derechos sociales mediante su plan de acción específico, sobre el que el CESE se pronunció en el Dictamen SOC/614 <sup>(9)</sup>.

### 3. Propuestas para una política europea de apoyo y promoción de la economía social

3.1. Con el fin de dar un mayor impulso y coherencia a la contribución de las organizaciones y empresas de la economía social, así como de construir una «Europa más social, resiliente e integradora», es necesario introducir medidas legislativas y programas de política económica europea que promuevan y fomenten el crecimiento de las organizaciones y empresas de la economía social, entre otras razones porque pueden contribuir a un modelo de desarrollo sostenible, ecológico y solidario.

3.2. En este sentido, creemos que es posible establecer cuatro ejes de actuación:

- un sistema fiscal que reconozca la función de interés general que desempeñan las empresas de la economía social, con especial atención a las que operan en sectores de primario interés público, como los servicios sociales, sanitarios, educativos y de inclusión social;
- políticas de fomento de la inversión pública y privada que favorezcan el desarrollo de una financiación de impacto social, mejorando aún más la accesibilidad al mercado de la contratación pública y las concesiones;
- políticas de apoyo al empleo estable y al papel económico de los trabajadores en las empresas de la economía social, y especialmente en su gobernanza democrática; y
- políticas de apoyo a la implantación de nuevas competencias y el fomento de la difusión de la innovación y las nuevas tecnologías en la sociedad civil.

3.3. El CESE, reconociendo el papel fundamental que desempeñan las organizaciones y empresas de la economía social en el ámbito de los servicios personales y sociales, considera que siguen siendo esenciales las responsabilidades del Estado y las administraciones públicas para garantizar servicios esenciales a los ciudadanos.

<sup>(8)</sup> *Las mujeres en las cooperativas de trabajo*, COCETA, 2019 <https://www.coceta.coop/publicaciones/estudio-mujer-cooperativismo-coceta-2019.pdf>.

<sup>(9)</sup> DO C 14 de 15.1.2020, p.1.

3.4. Deben reforzarse aún más las medidas de apoyo al empleo en las empresas sociales que tienen como misión la integración laboral de trabajadores discapacitados o muy desfavorecidos. Estas medidas deben tener por objeto reducir la carga fiscal y contributiva relativa a los costes laborales encomendando a las autoridades públicas que asuman parte de las contribuciones necesarias para garantizar la seguridad social a estos trabajadores desfavorecidos. Estos incentivos, por otro lado, no deberían considerarse ayudas estatales a las empresas de la economía social, ya que están destinados a apoyar la plena inclusión laboral de personas muy desfavorecidas. En cualquier caso, los incentivos solo deberían concederse a las organizaciones que respeten los convenios colectivos y los derechos fundamentales de los trabajadores.

3.5. En muchos casos, las empresas de la economía social son el principal gestor de servicios esenciales para la población —como los de los ámbitos educativo, sociosanitario y asistencial, o los de la formación e inserción profesional de las personas desfavorecidas—, mediante la gestión de actividades que, aunque asuman un carácter comercial o empresarial, presentan siempre un fuerte valor comunitario y territorial, y cuyos beneficios, además, se reinvierten con arreglo a sus objetivos estatutarios. Se trata de servicios en cuya prestación participan directamente los propios destinatarios y cuya misión entraña un vínculo territorial. Por lo tanto, estas condiciones no pueden equipararse sin más a un régimen de competencia de mercado. Por lo tanto, deben flexibilizarse algunos de los requisitos actuales sobre las «ayudas estatales» que impiden la introducción de un sistema fiscal que reconozca las ventajas sociales y de utilidad pública de estas organizaciones.

3.6. Por la misma razón, como ya se solicitó en el Dictamen INT/906 <sup>(10)</sup>, el CESE considera necesario que el umbral del Reglamento *de minimis* para los servicios de interés económico general, fijado actualmente en 500 000 euros durante un período de tres ejercicios fiscales, pase al menos a 800 000 euros por ejercicio fiscal.

Sin perjuicio de la conveniencia de establecer normas armonizadas de acceso a la financiación pública sobre la base de criterios uniformes, transparentes y plenamente conformes a las normas laborales y la aplicación de los convenios colectivos sectoriales,

3.7. es importante establecer herramientas que permitan aumentar las inversiones de impacto social en las organizaciones de la economía social. En este sentido, se han llevado a cabo algunas experiencias interesantes con obligaciones o títulos de participación (capital o cuasicapital) en una empresa de la economía social, vinculados a la consecución de objetivos sociales de interés general.

3.8. Por lo que se refiere a estos instrumentos financieros, una fiscalidad preferente para los inversores podría crear factores de crecimiento significativos, habida cuenta de que los datos históricos confirman que las organizaciones de la economía social, aunque cuenten con inversiones limitadas, han generado numerosos puestos de trabajo y beneficios sociales para los usuarios de los servicios que prestan.

3.9. No obstante, es necesario establecer parámetros adecuados que permitan medir y comparar los resultados obtenidos, como un crecimiento estable del empleo, la aplicación de normas estrictas de seguridad en el trabajo y la comprobación de que se han alcanzado los objetivos sociales previstos en la iniciativa. Por consiguiente, los Estados miembros deben adoptar leyes marco sobre la economía social y aplicar de forma activa políticas propicias al crecimiento y el desarrollo de las empresas de la economía social.

3.10. Ya en 2011, la Comisión Europea manifestó la necesidad de mejorar el nivel de conocimiento y de relevancia pública de los datos y estadísticas sobre las empresas de la economía social, aunque queda mucho por hacer para definir normas coordinadas, que también serían especialmente útiles para evitar fenómenos de «lavado social» o de acceso inadecuado a las medidas de apoyo.

3.11. En este sentido, se podría designar a autoridades nacionales, en los Estados miembros donde aún no las hayan establecido, responsables de supervisar y controlar tanto el cumplimiento de los requisitos y normas como la coherencia con los objetivos sociales.

3.12. Entre las medidas específicas de apoyo, destaca la participación en el mercado de contratación pública y las concesiones, para la cual ya se han propuesto en la Directiva 2014/24/UE <sup>(11)</sup> herramientas importantes que, sin embargo, no se han aplicado adecuadamente en todos los Estados miembros. Con el fin de fomentar una contratación pública socialmente responsable, la Comisión Europea debería dar ejemplo y aprovechar al máximo sus propios procedimientos de licitación para perseguir objetivos de política social.

<sup>(10)</sup> DO C 429 de 11.12.2020, p. 131.

<sup>(11)</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers/social-procurement\\_es](https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers/social-procurement_es).



3.13. Entre las medidas de apoyo, parecen interesantes aquellas destinadas a la reconversión de las actividades productivas y de servicios, o bien a la transferencia de estas actividades de empresas en crisis o empresarios al final de su carrera a trabajadores que se organizan como cooperativa o empresas participativa.

3.14. A raíz de estas experiencias —conocidas como «**worker buyout**» (rescate de la empresa por parte de sus empleados) <sup>(12)</sup>—, que ya han tenido éxito en la reanudación de actividades industriales en crisis, cada vez son más frecuentes los casos en los que se propone una empresa social con participación accionarial de los trabajadores para el traspaso de pequeñas empresas. Este es el caso, en particular, de los jóvenes que no disponen de capital suficiente para poner en marcha una empresa, pero a menudo se ven disuadidos ante la preocupación de afrontar por sí solos las dificultades del mercado.

3.15. Para aumentar el potencial de estas iniciativas serán necesarias medidas de inversión y apoyo a la puesta en marcha de la actividad empresarial mediante una participación en el capital que financie a los trabajadores de empresas en crisis que opten por reanudar sus actividades creando una cooperativa. En algunos países, estas iniciativas han permitido reciclar varias empresas y salvaguardar miles de puestos de trabajo.

3.16. El papel de los sindicatos de trabajadores es fundamental en estos procesos de reconversión industrial. Las modalidades de autoemprendimiento como el mencionado «worker buyout» —o rescate de empresas por parte de sus empleados— son parte integrante de las políticas activas de empleo. Una buena práctica de colaboración entre cooperativas y sindicatos la ofrece el acuerdo firmado en Italia entre las tres federaciones cooperativas y los tres sindicatos más representativos para una cooperación sistemática en el ámbito de la compra de empresas por los trabajadores <sup>(13)</sup>.

3.17. El CESE espera que el plan de acción para la economía social fomente la introducción en la Unión Europea de iniciativas similares en todos los Estados miembros, mediante la creación de una estructura específica en el marco del Fondo Europeo de Inversiones o del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, con el fin de contar con instrumentos concretos que contribuyan a la reanudación de las actividades económicas que se han visto perjudicadas por la pandemia.

#### 4. Nuevas formas de economía social

4.1. Las empresas de la economía social están desarrollando nuevos puestos de trabajo e iniciativas de innovación social también en el contexto de la economía verde y la promoción del desarrollo sostenible. Se cuentan cada vez más experiencias en el ámbito de la economía circular realizadas por organizaciones de la economía social que también crean nuevos puestos de trabajo en el sector de la reutilización o de la agricultura social. El marco jurídico y las políticas de muchos Estados miembros no han permitido hasta la fecha la aplicación de políticas en favor del desarrollo de las cooperativas de inserción laboral. Por este motivo resulta deseable una acción a nivel de la UE, que permita comenzar a avanzar en estos ámbitos.

4.2. Reviste especial interés el papel que las cooperativas de trabajo <sup>(14)</sup> pueden desempeñar a la hora de hacer más inclusivas las nuevas formas de iniciativa empresarial a través de las plataformas digitales, con miras a desarrollar nuevas modalidades de mutualidad y solidaridad que permitan una participación más sostenible y compartida de los trabajadores a través de las tecnologías digitales, que pueden fomentar una amplia participación. Todo ello sin ignorar que la protección de los trabajadores de las plataformas y de los trabajadores atípicos conlleva necesariamente la conclusión de convenios colectivos adecuados con los sindicatos de los trabajadores.

4.3. Las empresas de la economía social pueden crear oportunidades de empleo y de desarrollo local, organizando la participación de los ciudadanos en la prestación de servicios como el suministro de energías renovables o en la organización de servicios en zonas descentralizadas o rurales, como muestra la experiencia francesa de los polos

<sup>(12)</sup> Business transfers to employees under the form of a cooperative in Europe: opportunities and challenges, CECOP, 2013 (DO C 191 de 29.6.2012, p. 24).

<sup>(13)</sup> Italy, historic agreement between unions and coops on worker buyouts, CECOP, 2021: <https://cecop.coop/works/italy-historic-agreement-between-unions-and-coops-to-promote-worker-buyouts>.

<sup>(14)</sup> All for one — Worker-owned cooperatives' response to non-estándar employment, CECOP 2019: <https://cecop.coop/works/cecop-report-all-for-one-reponse-of-worker-owned-cooperatives-to-non-standard-employment>.



territoriales de cooperación económica, que reúnen a asociaciones, cooperativas, entes locales, empresas tradicionales y universidades, y promueven proyectos de agricultura social, turismo sostenible o valorización de bienes culturales o medioambientales.

4.4. En la economía social, las actividades de voluntariado realizan una función esencial, importante no solo para la generación más joven, sino también para las personas de edad avanzada, que, en algunos casos, ven en ellas una importante oportunidad de mantener un papel social y cívico activo que contribuye a mejorar la calidad de vida. Por ello, es importante reforzar las sinergias entre los itinerarios de formación y las horas de voluntariado como medio para promover la integración laboral en el sector social. Una mejor coordinación entre los períodos de voluntariado y prácticas contribuiría a la formación de personal joven y cualificado.

4.5. Se debería potenciar la positiva experiencia del «Cuerpo Europeo de Solidaridad», que podría ampliarse mediante el establecimiento de una especie de «Erasmus para emprendedores sociales» que fomentara la cooperación transfronteriza en el ámbito de la economía social.

4.6. Esta función también resulta muy útil si se quiere atenuar el complejo fenómeno de los «ninis», por lo que cabría poner en marcha políticas de incentivos para facilitar la transición del voluntariado hacia el empleo estable.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Formación profesional: la eficacia de los sistemas para anticipar y adecuar las capacidades a las necesidades del mercado laboral y el papel de los interlocutores sociales y las distintas partes interesadas»**

**[Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia portuguesa]**

(2021/C 286/05)

Ponente: **Jean-Michel POTTIER**

Solicitud de la Presidencia portuguesa del Consejo 26.10.2020

Fundamento jurídico Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

Decisión de la Mesa 28.10.2020

Sección competente Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía

Aprobado en sección 16.4.2021

Aprobado en el pleno 27.4.2021

Pleno n.º 560

Resultado de la votación

(a favor/en contra/abstenciones) 222/0/4

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE reitera la importancia de adecuar las capacidades a las necesidades del mercado laboral. El CESE destaca la importancia crucial de unos sistemas de formación eficaces y de la capacidad de anticipar las necesidades de competencias en un contexto de profundas transformaciones derivadas de la crisis de la COVID-19, que está provocando una aceleración de los cambios en nuestra economía, en especial en los ámbitos digital y medioambiental.

1.2. Dadas las dificultades para contratar que experimentan las empresas europeas, el CESE subraya el interés de utilizar sistemas de alternancia para adquirir capacidades de formas muy diversas. Los empresarios, en su gran mayoría, desempeñan con honestidad su papel de formadores en la formación en alternancia con miras a transmitir sus conocimientos especializados. No obstante, debe prestarse especial atención a prevenir y prohibir cualquier abuso relacionado con los empleos productivos ocupados sin retribución por las personas que siguen una formación en alternancia.

1.3. El CESE recuerda que la diversidad de estos sistemas permite llevar a cabo una adaptación óptima a las distintas situaciones relacionadas con el tamaño de las empresas, los tipos de certificación, la estructuración del sistema de formación, así como con el tipo y el nivel de empleo que se necesita cubrir. También permite a los empleados y solicitantes de empleo adquirir nuevas capacidades para luchar contra la obsolescencia de las cualificaciones profesionales.

1.4. El CESE hace hincapié en las particularidades de las pymes. Habida cuenta del carácter técnico de las ocupaciones que se desempeñan en un número considerable de pymes (que poseen unos conocimientos especializados únicos, sobre todo en segmentos de mercado muy específicos), la alternancia podría aportar una respuesta adecuada a sus necesidades de competencias. En muchas zonas rurales, los conocimientos especializados de las pequeñas empresas constituyen una oportunidad única para las personas jóvenes y un marco de actividad favorable podría mejorar sus oportunidades profesionales.

1.5. A juicio del CESE, los interlocutores sociales son agentes eficaces a la hora de diseñar y gestionar un sistema de formación, dado que están en condiciones especialmente apropiadas para calibrar las necesidades de competencias del mercado laboral. Tienen la capacidad de diagnosticar la escasez de mano de obra en cada sector profesional y territorio, garantizando un desarrollo eficaz de las competencias orientado a la práctica profesional. Pueden apoyarse en partes interesadas como son el Estado, la región o el servicio público de empleo (SPE) para cruzar los datos cuantitativos y cualitativos referentes a las necesidades de competencias.

1.6. El CESE señala que los interlocutores sociales deben desempeñar sistemáticamente un papel destacado en la elaboración de las certificaciones y del contenido de las mismas. Es esencial asociar a los interlocutores sociales desde el principio del proceso para conseguir que los recursos se correspondan con las necesidades reales de los empresarios y los trabajadores en Europa.

Del mismo modo, los interlocutores sociales están capacitados para facilitar la orientación profesional a todos los públicos.

1.7. El CESE recuerda que las partes interesadas (Estado, región, servicio público de empleo) son importantes de cara a proponer soluciones que faciliten la inclusión social. El CESE pide una mejor coordinación entre todos los agentes, las partes interesadas y los interlocutores sociales mediante acuerdos contractuales en los que se especifiquen las interacciones y responsabilidades de cada parte a fin de facilitar la comprensión de los sistemas de formación y de apoyo. Las organizaciones de la sociedad civil, los servicios sociales públicos y sin ánimo de lucro, las empresas sociales, las organizaciones de protección social y los trabajadores sociales desempeñan un papel clave a la hora de apoyar a las personas jóvenes y no tan jóvenes, prestando una atención especial a las personas pertenecientes a grupos socialmente desfavorecidos. Los marcos jurídicos y financieros de algunos Estados miembros proporcionan una base responsable para el despliegue de estas importantes funciones y servicios. También es esencial disponer de políticas firmes de formación profesional para alcanzar el objetivo de promover una mano de obra cualificada, formada y adaptable, así como mercados de trabajo con capacidad de respuesta al cambio económico, tal y como se establece en el artículo 145 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

1.8. El CESE insiste en la importancia de tener en cuenta las particularidades de las pymes, incluidas las empresas muy pequeñas, para responder a las necesidades de competencias en aquellas profesiones en las que se registran dificultades para contratar. Estas empresas no cuentan con un departamento interno de recursos humanos, cuando la relación entre formación, capacidades y empleo requiere un enfoque especial. Estas empresas, que representan una importante fuente de empleo, precisan de un apoyo específico. Dicho apoyo debe centrarse en la definición de sus necesidades de competencias, la elaboración de la oferta de empleo, el consejo consultivo y el proceso de contratación así como en sistemas de formación adaptados que hagan posible la inserción en un empleo sostenible.

1.9. El CESE recuerda que la formación es un instrumento fundamental para la integración de las personas con discapacidad. Deben adoptarse medidas adecuadas para hacer frente al reto de la igualdad de oportunidades para todas las personas —en particular las mujeres— con discapacidad y crear condiciones que fomenten la igualdad de acceso a programas de formación profesional inclusivos. El CESE recuerda asimismo que la sostenibilidad del trabajo depende, en particular, del derecho a una formación de calidad.

1.10. El CESE recomienda que se elaboren acuerdos estratégicos nacionales en materia de formación y orientación profesionales, basados en una negociación entre las autoridades y los interlocutores sociales, y que cuenten con la participación de las partes interesadas de la educación y la formación profesionales (EFP). El CESE toma nota de la existencia de tales acuerdos en determinadas empresas, sectores profesionales o territorios y alienta a que se generalice este tipo de acuerdos estratégicos nacionales. Por su parte, la acción de la Unión debería facilitar la adaptación a las transformaciones industriales con el fin de promover la inserción y la reinserción profesionales en el mercado laboral.

## 2. Contexto

2.1. La pertinencia de la reflexión sobre la relación entre las capacidades disponibles y las necesidades del mercado laboral debe considerarse en el contexto europeo, tal y como se afirma en la «Declaración de Osnabrück», en la que se exhorta a que, entre las partes interesadas, se tenga en cuenta a los interlocutores sociales. **Este contexto europeo incluye, en concreto:**

- por un lado, el pilar europeo de derechos sociales, que hace de la educación, la formación y el aprendizaje permanente sus principios primero y cuarto en materia de igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo, también desde una perspectiva de aprendizaje a lo largo de la vida;
- por otro lado, la Comisión Europea presentó en 2020 una Comunicación sobre el espacio europeo de la formación y la educación donde reafirmaba sus principios de acción y sus objetivos, en particular, los referentes a una educación de calidad para todos;
- por último, en su Dictamen SOC/570 <sup>(1)</sup> sobre el futuro del trabajo y de las competencias profesionales, el CESE solicitaba que, con el fin de prepararse y responder a estos cambios tecnológicos y digitales acelerados, se diseñaran políticas específicas y se adoptaran medidas concretas con vistas a mejorar y adaptar los sistemas educativos y de formación.

2.2. La cuestión de hacer corresponder las competencias disponibles con las necesidades del mercado laboral se percibe de diferentes maneras en los países de la Unión Europea. Los debates sobre la denominada «inadecuación de las capacidades» habían comenzado antes de la crisis de la COVID-19, y el CESE había pedido cautela a la hora de abordar esta cuestión. Según el Cedefop, el 45 % de los trabajadores cree que sus competencias no se corresponden plenamente con el trabajo que ocupan, mientras que el 70 % de las empresas sufren escasez de personal cualificado, aunque pocas de ellas vinculan estas dificultades con los obstáculos encontrados, como los problemas de contratación, la ubicación geográfica de la empresa, el nivel de remuneración y las condiciones laborales. Un estudio en profundidad debería analizar las razones exactas de la inadecuación de las capacidades y la manera de ayudar a las personas afectadas a encontrar un empleo.

<sup>(1)</sup> DO C 237 de 6.7.2018, p. 8.

### 2.3. Las necesidades de competencias

Las competencias que se buscan cambian de un país a otro. No obstante, esta diversidad depende de las dimensiones del aparato productivo industrial del país en comparación con las necesidades de las economías orientadas hacia los servicios o al turismo. El nivel general de las competencias que se buscan va en aumento, pero las necesidades también se centran en los niveles de cualificación más bajos, para los que se recurre a la inmigración.

### 2.4. El sistema de formación

La educación y la formación profesionales constituyen el sector educativo más cercano al mercado laboral y a sus necesidades de competencias. La formación profesional inicial, propuesta por lo general en el nivel secundario superior, se lleva a cabo en el entorno escolar o en el entorno profesional, en los centros de formación y en las empresas. La proporción de personas jóvenes que reciben formación profesional frente a la educación general varía en la Unión Europea, pero está disminuyendo de forma progresiva en todos los países. Esta situación suele dar lugar a medidas de corrección o de fomento tanto por iniciativa de las autoridades públicas como de los propios medios profesionales, incluidos los interlocutores sociales. Entre estas medidas, la Agenda de Nuevas Capacidades hace hincapié en la digitalización de los contenidos formativos.

El sistema de formación profesional continua se basa principalmente en el trabajo y la mayor parte de las iniciativas de formación tienen lugar en un entorno profesional.

### 2.5. El papel de los interlocutores sociales

Este papel, que está presente en todos los países en diferentes niveles, debería reforzarse. Sobre la base de su experiencia, los interlocutores sociales intervienen en los sectores profesionales o a nivel interprofesional en el plano nacional en la definición de las necesidades de competencias actuales y futuras. También participan con mucha frecuencia en la definición de los sistemas de referencia de certificaciones y titulaciones, la gobernanza de los sistemas de formación, la gestión de los fondos de la formación profesional y del aprendizaje, así como en el sistema de orientación profesional permanente. Además, la formación profesional es un asunto que, por lo general, suelen negociar los interlocutores sociales en el marco de la negociación colectiva.

## 3. Observaciones generales

3.1. El CESE observa un desequilibrio creciente en el mercado laboral, asociado en particular a un déficit de competencias, que sufre los efectos complementarios de la crisis sanitaria que profundiza la brecha entre las necesidades y las capacidades de las personas jóvenes en una economía cada vez más concentrada.

3.1.1. Esta situación, que existía antes de la crisis sanitaria, ha ido evolucionando y empeorando desde hace veinte años. El 60 % de los trabajadores adultos corren el riesgo de que sus competencias tecnológicas queden obsoletas (datos de la EU-28 en 2014) <sup>(2)</sup>. La consecuencia de esta situación es la coexistencia del desempleo y las tensiones en el mercado laboral <sup>(3)</sup> <sup>(4)</sup>.

3.1.2. Uno de los impactos de la crisis sanitaria ha sido la aceleración de las tensiones en el mercado laboral, en particular las derivadas del desarrollo acelerado de la transformación digital.

3.2. El CESE acoge con satisfacción la Agenda de Capacidades Europea y se congratula, en particular, de que la Recomendación del Consejo sobre educación y formación profesionales (EFP) para una competitividad sostenible y la equidad social pueda cubrir acciones en todas las fases de la profesionalización y afrontar la naturaleza cambiante de todos los tipos de necesidades y competencias.

a) **en todas las etapas de la profesionalización** (referencia Cedefop, panorama de competencias) <sup>(5)</sup>:

— antes de la incorporación a la vida profesional:

— mediante el desarrollo de las capacidades y la profesionalización (formación profesional inicial y continua, alternancia, aprendizaje);

— en el momento de la incorporación a la empresa, o en caso de movilidad interna:

— mediante la adaptación de las competencias profesionales y conductuales al contexto de la empresa (apoyo a la adaptación al puesto de trabajo, formación en las funciones propias del puesto de trabajo);

<sup>(2)</sup> [https://www.cedefop.europa.eu/files/3075\\_en.pdf](https://www.cedefop.europa.eu/files/3075_en.pdf), p. 26.

<sup>(3)</sup> Tasa de desempleo (por Estado miembro): [https://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/visualisations:tasa\\_de\\_desempleo\\_enero\\_de\\_2021\\_EU-27](https://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/visualisations:tasa_de_desempleo_enero_de_2021_EU-27).

<sup>(4)</sup> Puestos de trabajo no cubiertos (por Estado miembro): [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Job\\_vacancy\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Job_vacancy_statistics).

<sup>(5)</sup> <https://skillspanorama.cedefop.europa.eu/en/dashboard/european-skills-index>.

— durante toda la vida profesional:

— mediante la adecuación de las competencias profesionales a la evolución de las necesidades del puesto de trabajo y del oficio;

- b) **mediante la adaptación de los sistemas a las necesidades derivadas de la evolución de las situaciones de empleo:** refuerzo de las competencias (*upskilling*); reciclaje profesional (*reskilling*); polivalencia (*cross-skilling*); nuevas competencias;
- c) **según las características de las competencias pretendidas:** competencias básicas; competencias técnicas y experiencia profesional; competencias transversales.

3.3. Las declaraciones de las organizaciones representativas a nivel europeo de los empresarios y los trabajadores de empresas presentan propuestas que reivindican su legitimidad para intervenir en este sector.

Así, la Confederación Europea de Sindicatos (CESE) promueve el diálogo social en este ámbito, tanto a nivel europeo como nacional; la organización SMEunited considera que los gobiernos deberían delegar la gobernanza de la formación de aprendices en los interlocutores sociales; Business Europe aboga por que los interlocutores sociales desarrollen programas de formación para responder a las necesidades y por que haya una negociación conjunta con los proveedores de formación en el ámbito de la formación de los trabajadores.

#### 3.4. *El papel de las partes interesadas*

El CESE pide que se asocie a los interlocutores sociales, junto con otras partes interesadas, para facilitar la identificación de las necesidades, los recursos y las acciones que es necesario poner en marcha y que trabajen en concertación, basándose en los medios que estas últimas pueden desplegar. Entre otras, esto se refiere en particular a las empresas, los sectores profesionales y otras organizaciones profesionales e interprofesionales, los interlocutores sociales sectoriales y nacionales, los marcos nacionales de certificación o los sistemas de clasificación de las titulaciones profesionales (NQF), las autoridades regionales y organismos públicos o semipúblicos regionales, y las autoridades nacionales, las organizaciones de la sociedad civil, las empresas sociales, los servicios sociales, las organizaciones de protección social, los organismos de orientación y apoyo para la inserción laboral, la reintegración y la colocación de personas, incluidas las personas con discapacidad, y los organismos de formación profesional inicial y continua (IVET/CVET <sup>(6)</sup>).

### 4. Observaciones específicas

#### 4.1. *Anticipar las necesidades de competencias*

4.1.1. Los interlocutores sociales desempeñan un papel determinante a la hora de conocer, evaluar y anticipar las necesidades de competencias del mercado laboral. Su cometido es esencial para dirigir los observatorios de oficios y competencias, y analizar los datos recabados. El análisis prospectivo que llevan a cabo debe articularse con las evaluaciones realizadas por todas las partes interesadas: Estado, regiones, cámaras y todos los organismos que operan en el ámbito del empleo, la formación y la orientación profesional, como los servicios y organismos sociales. Este tipo de cooperación contribuye a situar a Europa en el centro del mercado laboral.

4.1.2. En opinión del CESE, es necesario reafirmar este papel esencial dotando a los interlocutores sociales de todos los medios necesarios para actuar al mismo ritmo que las grandes transformaciones que tienen lugar en el mercado de trabajo. La crisis sanitaria, económica y social que se inició en 2020 y continúa a día de hoy está resultando ser un potente acelerador de los cambios en nuestra economía. La digitalización de las empresas es absolutamente indispensable para que las empresas, incluidas las más pequeñas, puedan adaptarse. La transición ecológica, más allá de las nuevas profesiones asociadas a ella, es muy esperada actualmente por los clientes y consumidores como reacción a las consecuencias de la crisis.

#### 4.2. *Hacer más eficiente la oferta de formación y sus contenidos*

4.2.1. Partiendo de la evaluación de las necesidades de competencias, los sistemas de referencia de formación y certificación deben someterse a actualizaciones periódicas para evitar que se queden obsoletos. Por tanto, las competencias vinculadas a las nuevas tecnologías, las exigencias de la transición ecológica o las transformaciones digitales aceleradas por la crisis sanitaria exigen respuestas rápidas. Para los grupos destinatarios de difícil acceso, las prácticas pedagógicas innovadoras deberían adaptarse utilizando métodos inclusivos adecuados.

<sup>(6)</sup> (VET providers — VET4EU2) <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=38451&no=1>

El principio de la alternancia permite combinar los sistemas de formación y la capacidad de formación de las empresas; esta última facilita en buena medida la inserción sostenible en el mercado laboral que favorece el desarrollo de las actividades económicas. Aunque los empresarios, en su gran mayoría, desempeñan plenamente su papel de formadores en la formación en alternancia, debe prestarse especial atención a prevenir y prohibir cualquier abuso relacionado con los empleos productivos ocupados sin retribución por las personas que siguen una formación en alternancia.

4.2.2. Estos sistemas de formación en alternancia pueden ser de diferentes tipos:

- formación profesional para personas jóvenes y no tan jóvenes a través del aprendizaje con vistas a obtener una certificación profesional completa asociada a un oficio identificado;
- formación profesional inicial con períodos de prácticas en empresas, mediante sistemas de alternancia;
- prácticas de inmersión en empresas, en especial para descubrir un oficio;
- formación profesional para solicitantes de empleo mediante sistemas de alternancia;
- formación interna en la empresa en condiciones laborales;
- formación previa a la inserción profesional de cara a la adquisición de las capacidades necesarias para el desempeño de un oficio;
- formación en autonomía, análisis de competencias, en particular para las personas en dificultades, las personas con discapacidad y las personas jóvenes que abandonan la escuela sin cualificaciones.

4.2.3. Por último, esta búsqueda de la eficiencia en la oferta de formación debe proporcionar respuestas a las personas más vulnerables. La consideración de las situaciones de discapacidad resulta ineludible para la accesibilidad material y física del sistema de formación y la respuesta pedagógica a los colectivos destinatarios.

#### 4.3. *Mejorar la participación de los interlocutores sociales y las partes interesadas*

4.3.1. Más allá de un proceso voluntario, las relaciones contractuales entre los agentes consolidan estas buenas prácticas para anticipar mejor las necesidades de competencias y reforzar la eficiencia de los sistemas de formación profesional.

4.3.2. Gracias a un reparto eficaz de las funciones de apoyo y seguimiento de las personas más vulnerables, las partes interesadas deben asumir un papel destacado en el ámbito de la inclusión social. A través de los itinerarios de formación y con un apoyo indispensable, las partes interesadas cumplen una misión especial en favor de colectivos que se encuentran muy alejados del mercado laboral.

4.3.3. El éxito del sistema de formación profesional depende de que los interlocutores sociales participen activamente en su diseño. La cooperación entre los dos espacios de aprendizaje que son los organismos de formación y la empresa es un factor de éxito decisivo. Las definiciones de las políticas nacionales o regionales deben proporcionar flexibilidad a los interlocutores sociales para adaptar la estructura y el contenido de la formación a las necesidades de los empresarios y los trabajadores en el contexto particular del mercado laboral.

#### 4.4. *Despertar el interés de las empresas y los trabajadores por invertir en formación*

4.4.1. La proporción de trabajadores que reciben todos los años una puesta al día o un refuerzo de sus competencias sigue siendo demasiado baja, sobre todo en las pequeñas y medianas empresas. Los obstáculos son muchos: la financiación de la formación, las dificultades de los empresarios para sustituir al personal en formación, el rechazo de la formación inicial, y la disponibilidad y la calidad de los contenidos y de los sistemas de formación para los trabajadores.

4.4.2. En este sentido, las competencias básicas siguen siendo el requisito indispensable para acceder al empleo, especialmente en las pymes. Las consecuencias de la crisis de la COVID-19 afectan gravemente a las personas jóvenes en formación y hay más abandono escolar, lo que hace más urgente la cuestión del apoyo y la orientación profesionales a lo largo de toda la vida. Este reto es determinante para despertar el interés de los trabajadores y los solicitantes de empleo, dándoles la oportunidad de convertirse en agentes de su propio desarrollo profesional. Un objetivo importante es que el 8 % de los aprendices y becarios en prácticas puedan beneficiarse de un período de movilidad en el extranjero; los estudios de impacto del programa Erasmus ponen de relieve que un período de movilidad sirve para mejorar las capacidades y la empleabilidad.

4.4.3. Por último, se plantea la cuestión de cómo pueden determinar las empresas las competencias de los candidatos, sobre todo aquellas que no cuentan con un departamento interno de recursos humanos.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

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

---



## ANEXO

### EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS

#### **En Austria, el aprendizaje se inicia a los quince años**

En este país, el 45 % de los jóvenes entre quince y diecinueve años son aprendices. En la mayoría de los casos, la formación de los jóvenes que se decantan por la alternancia entre escuela y empresa dura tres años. Hay 130 000 aprendices jóvenes. El 80 % de su tiempo lo pasan en una empresa, es decir, en una semana pasan cuatro días en cursos prácticos y un día en el centro escolar.

El aprendizaje es un derecho garantizado por ley: los alumnos que no hayan podido encontrar una empresa donde llevar a cabo su aprendizaje debido a sus malas notas en la escuela se forman en talleres públicos.

En general, un aprendiz en Austria tiene tres veces más probabilidades de encontrar un puesto de trabajo que un joven que haya dejado de estudiar después de la educación obligatoria. La tasa de paro de los menores de veinticinco años fue del 9,6 % en 2018.

#### **La preparación operativa para el empleo (POE) en Francia**

La preparación operativa para el empleo es una respuesta rápida y a medida para las ocupaciones donde existe una mayor escasez de personal. Se trata de una formación que permite adquirir o desarrollar las competencias profesionales necesarias para dar respuesta a una necesidad de contratación previamente identificada.

La POE es gestionada conjuntamente por el *Pôle emploi* (servicio público de empleo) y la empresa o el sector profesional. Tiene una duración máxima de cuatrocientas horas, incluye un período de inmersión en una empresa y da derecho a la condición de becario en prácticas de formación profesional y a una retribución. Al final de la POE, si se alcanza el nivel exigido para desempeñar el puesto, se firma un contrato de trabajo de larga duración con la empresa que ha seleccionado al candidato.

En los últimos tres años, setenta mil trabajadores en prácticas se han beneficiado cada año de la POE, con una tasa de inserción laboral de en torno al 80 %.

#### **El papel de los interlocutores sociales en Alemania**

La experiencia de los interlocutores sociales garantiza la adecuación de los perfiles profesionales a las exigencias del mercado laboral para que los componentes de la formación puedan integrarse fácilmente en los procesos de producción y prestación de servicios de las empresas.

En Alemania, los acuerdos de formación profesional casi siempre los negocian los interlocutores sociales y luego se incluyen en los convenios colectivos sectoriales. Cuando el contenido de las formaciones deja de corresponderse con las exigencias del mercado laboral, los interlocutores sociales se encargan de su revisión o de elaborar formaciones nuevas para las nuevas ocupaciones.

Con financiación pública y en el marco de la legislación social (*Sozialgesetzbuch*), la autonomía y el apoyo profesional que se presta a las personas jóvenes desfavorecidas y discapacitadas cuentan con el respaldo de las organizaciones de protección social para la formación de aprendices y sus servicios profesionales.

#### **Negociación de un acuerdo estratégico sobre la formación profesional en Portugal**

En el marco de la Comisión Permanente de Diálogo Social, el Gobierno portugués ha puesto en marcha un proceso de negociación con vistas a alcanzar un acuerdo estratégico sobre la formación profesional y el aprendizaje permanente. Un grupo de trabajo reúne actualmente a representantes del Gobierno, organismos supervisores e interlocutores sociales para llegar a un acuerdo sobre la gobernanza del sistema de formación, así como su regulación y financiación. Este acuerdo también pretende mejorar la calidad de la formación, la capacidad del marco nacional de cualificaciones para adaptarse con agilidad, la respuesta a las necesidades sectoriales, los incentivos para la formación destinados a las empresas y los particulares, la innovación pedagógica, así como la formación digital y a distancia.

#### **Sistema dual en Polonia**

En el sistema educativo polaco, la formación dual es una combinación de educación escolar, que ofrece los conocimientos teóricos, y de trabajo en la empresa, que proporciona la experiencia laboral práctica. La duración de la formación en las escuelas de formación profesional oscila entre dos y cinco años. Basada en un sistema de formación en alternancia, la formación práctica se desarrolla en el marco de un contrato laboral de formación profesional. Para la formación teórica, se suscribe un contrato de aprendizaje entre el director del centro educativo y el empresario que acoge al aprendiz. A partir de septiembre de 2019, todos los alumnos de formación profesional que no puedan acogerse a este sistema tienen acceso a un período de prácticas remuneradas con un empresario. Cabe señalar que las empresas que realizan actividades artesanales han desarrollado itinerarios de formación en alternancia con la participación de veintitrés mil quinientos artesanos y han acogido a casi sesenta y cinco mil jóvenes.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Cómo promover, sobre la base de la enseñanza y la formación, desde una perspectiva de aprendizaje permanente, las capacidades necesarias para que Europa cree una sociedad más justa, cohesionada, sostenible, digital y resiliente»**

*(Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia portuguesa)*

(2021/C 286/06)

Ponente: **Tatjana BABRAUSKIENĖ**

Solicitud de la Presidencia portuguesa- Carta del 26.10.2020  
sa del Consejo

Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	16.4.2021
Aprobado en el pleno	27.4.2021
Pleno n.º	560
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	219/1/1

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE subraya la importancia de hacer un uso eficiente del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y otras inversiones para apoyar el crecimiento económico y la resiliencia de la sociedad en el marco de la **transición digital y ecológica** de la economía mejorando la **calidad e inclusividad** de los sistemas, instituciones y programas de **educación y formación** con el fin de responder a las necesidades de los alumnos de todas las edades y etapas de aprendizaje, prepararlos para la vida y el trabajo y garantizar que todos los trabajadores —así como las personas sin empleo, especialmente las mujeres, ahora más numerosas— tengan acceso a la formación. Esto contribuirá también a salvaguardar la libre circulación de trabajadores y servicios y a garantizar que las **empresas** estén bien equipadas para adaptarse a la evolución de sus respectivos sectores y superar las carencias de capacidades que afrontan en la transición digital y ecológica de dichos sectores.

1.2. El CESE recomienda fijar **objetivos a largo plazo realizables y establecer un sistema de seguimiento permanente para cada Estado miembro en el marco del Espacio Europeo de Educación (EEE)** con el fin de lograr una educación y formación inclusivas y de calidad y un aprendizaje permanente para todos y garantizar que todas las personas tengan los conocimientos, las capacidades, las competencias y la actitud necesarios para que Europa cree una sociedad más justa, cohesionada, sostenible, digital y resiliente.

1.3. El CESE señala que la **gobernanza democrática de los sistemas de educación y formación** —por ejemplo, a través del **diálogo social**— en el próximo marco estratégico de la UE es un instrumento esencial para una elaboración y aplicación eficaces de las políticas a escala de la UE y los Estados. Dicha gobernanza democrática debe garantizarse y reforzarse e implicar consultas relevantes a la sociedad civil organizada.

1.4. El CESE recomienda que todos los **grupos de trabajo** futuros basados en el «**método abierto de coordinación**» presenten al Consejo de Educación, para su debate, los resultados de las políticas, preferiblemente acompañados de recomendaciones políticas. Las conclusiones de los grupos de trabajo deben hacerse públicas, aplicarse de modo efectivo, y ser muy tenidas en cuenta en el nivel adecuado de elaboración de políticas y por los profesionales de la UE y los Estados miembros; por ello es importante que estos grupos incluyan en su composición a los interlocutores sociales pertinentes y a las partes interesadas que participan en la elaboración de políticas educativas, así como a representantes de los directores de centros, profesores y estudiantes de cada país.

1.5. Para cumplir los **indicadores, parámetros de referencia y objetivos** contemplados en el Plan de Acción sobre el pilar europeo de derechos sociales, en la Resolución del Consejo sobre el Espacio Europeo de Educación (2020), en la Recomendación del Consejo sobre la educación y formación profesionales y en la Declaración de Osnabrück, el CESE propone **llevar a cabo estudios adicionales y una evaluación de impacto para ajustar los indicadores y añadir otros indicadores necesarios** que ayuden a los países a mejorar sus informes sobre la aplicación, ya que aún no está claro el impacto global de la crisis de la COVID-19 en los sistemas educativos, los estudiantes y los profesores. Los indicadores

también deben conducir a medidas que apoyen a los estudiantes socioeconómicamente desfavorecidos y a los estudiantes con discapacidad mediante políticas sociales y educativas conjuntas a nivel nacional. Los logros en el cumplimiento de los parámetros de referencia y los indicadores deben comunicarse, previa consulta con los correspondientes interlocutores sociales y partes interesadas a escala local, regional, nacional y de la UE.

1.6. El CESE propone continuar el trabajo clave realizado en las **reuniones informales de cooperación sobre los sectores educativos dirigidas por la Presidencia** (DG School, DG VET, DGHE<sup>(1)</sup>), encontrar sinergias entre ellos y aumentar su visibilidad, con participación de los interlocutores sociales pertinentes de cada Estado miembro y en consulta con las correspondientes organizaciones de la sociedad civil, siguiendo el ejemplo del Comité consultivo de educación y formación profesionales (EFP). También recomienda vincular entre sí las políticas de la UE y las políticas nacionales y regionales, en el contexto de unas asociaciones eficaces entre ministerios, interlocutores sociales y sociedad civil y de la gobernanza ejercida por estos.

1.7. El CESE insta a la aplicación efectiva del primer principio del pilar europeo de derechos sociales a escala europea y nacional en el marco del **Plan de Acción para aplicar el pilar europeo de derechos sociales** que se aprobará en la Cumbre Social de 2021, con la plena participación de los interlocutores sociales y organizaciones de la sociedad civil pertinentes y con el apoyo de la inversión pública sostenible y el MRR.

1.8. El CESE llama la atención sobre el enfoque integral de la educación y la formación y sobre la importancia de adoptar un enfoque de este tipo para la aplicación de las recientes iniciativas de la UE en materia de educación (Espacio Europeo de Educación), EFP (Recomendación sobre la EFP), capacidades (Agenda Europea de Capacidades), educación juvenil (Un puente hacia el empleo) y competencias digitales (Plan de Acción de Educación Digital 2021-27), garantizando que dichas iniciativas contribuyan a la igualdad de acceso a una educación y formación de calidad, al reciclaje y la mejora de las capacidades de los trabajadores para una transición justa en el mercado laboral, a las medidas de ayuda al empleo y el emprendimiento dirigidas a adultos con baja cualificación, y al apoyo a las empresas para que estas puedan adaptarse a la innovación y competitividad mundiales.

1.9. El CESE subraya que la puesta en práctica del Plan de Acción de Educación Digital 2021-27 debe garantizar el diálogo social efectivo y la consulta con las partes interesadas, el respeto y cumplimiento efectivo de los derechos laborales, y la información, consulta y participación de los trabajadores en el desarrollo de competencias digitales y de emprendimiento, en particular en la EFP, el aprendizaje de adultos y la formación de empleados para reducir la carencia de capacidades que afrontan las empresas. Remitiéndose al informe del Tribunal de Cuentas, y con el fin de cumplir el objetivo de la Comisión Europea de aumentar la proporción de personas de 16 a 74 años con competencias digitales básicas del 56 % en 2019 al 70 % en 2025, el CESE pide que se asignen importes específicos en los futuros programas de la UE, que se definan subobjetivos e hitos y que se evalúen de manera coherente las cibercompetencias en un entorno digital en constante y rápido cambio.

1.10. El CESE pide a los Estados miembros que velen por que las personas empleadas y desempleadas que tienen dificultades para acceder a una educación y formación para adultos inclusiva y de calidad e integradora reciban un apoyo eficaz **garantizando una financiación específica para quienes la necesitan**, como los desempleados, los trabajadores no convencionales, las personas con menor cualificación, las personas con discapacidad, los trabajadores de más edad, las personas mayores y las pertenecientes a grupos desfavorecidos desde el punto de vista socioeconómico, teniendo en cuenta al mismo tiempo la dimensión de género.

1.11. El CESE propone luchar contra el aumento de las desigualdades en las escuelas y en la sociedad en general mediante políticas conjuntas socioeducativas eficaces a escala nacional. El CESE sugiere que se celebre una **sesión conjunta del Consejo de Ministros de Educación y Asuntos Sociales** con el fin de encontrar soluciones para abordar las desigualdades educativas y el acceso desigual a la educación y la formación como consecuencia de la crisis de la COVID-19.

1.12. Aunque acoge con agrado los objetivos establecidos en la nueva Resolución sobre el Espacio Europeo de Educación, el CESE propone ajustar de manera periódica los indicadores y parámetros de referencia del Espacio Europeo de Educación y añadir otros que resulten necesarios (por ejemplo, relativos a las capacidades y competencias ecológicas y al aprendizaje sobre desarrollo sostenible) y sobre los que los países puedan informar fácilmente, en particular a fin de garantizar que las medidas nacionales apoyen eficazmente a los estudiantes y alumnos socioeconómicamente desfavorecidos.

---

<sup>(1)</sup> Reunión de los directores generales de Educación Primaria, los directores generales de Educación y Formación Profesionales y los directores generales de Enseñanza Superior.

1.13. El CESE señala que es fundamental desarrollar las competencias sociales de todos los alumnos desde una perspectiva de aprendizaje permanente, garantizar que estas competencias se enseñen desde una edad temprana y a lo largo de la educación de adultos, y luchar por la tolerancia y la no discriminación en la educación y la formación de toda la ciudadanía. La enseñanza de las competencias clave —especialmente la sensibilidad social, la empatía, el diálogo intercultural, las capacidades cívicas, las competencias sociales y el espíritu de emprendimiento, también en lo que respecta al emprendimiento social— debe producirse a lo largo de todo el proceso de educación y formación.

1.14. El CESE pide a los Estados miembros que utilicen el Plan de Recuperación, el instrumento Next Generation EU y otros fondos de la UE como Erasmus, FSE+ y el Fondo de Transición Justa para apoyar de manera eficiente y coherente políticas de educación y formación que favorezcan una sociedad más justa, cohesionada, inclusiva, sostenible, digital y resiliente.

1.15. El CESE considera que el proceso del Semestre Europeo debe seguir alentando a los gobiernos a garantizar una inversión pública sostenible en compromisos a largo plazo para impulsar la calidad, equidad, igualdad e inclusión social en las escuelas, mejorar la igualdad de acceso al material digital para todos los alumnos de todas las edades y apoyar el uso seguro de las tecnologías digitales en las escuelas y otros centros educativos.

1.16. El CESE subraya que los conocimientos, las capacidades y las competencias deben reconocerse y tenerse en cuenta, respetando los requisitos educativos y profesionales de cada Estado miembro. Garantizar la igualdad de acceso a cualificaciones completas es fundamental, por lo que el CESE pide que se aplique la Recomendación del Consejo sobre la validación del aprendizaje no formal e informal<sup>(2)</sup> y del Convenio de Reconocimiento de Lisboa<sup>(3)</sup>. El CESE reitera su opinión, expresada en un Dictamen anterior<sup>(4)</sup>, de que la formación conducente a la obtención de **microcredenciales** debe contar con normas de calidad e información clara sobre el valor de la formación, a fin de que pueda emplearse eficazmente en el mercado laboral como formación continua y añadirse a una cualificación completa. Es importante no regular en exceso las microcredenciales para mantener su flexibilidad respecto a las necesidades del mercado laboral.

1.17. El CESE pide que el Espacio Europeo de Educación se ponga en práctica a nivel nacional —tras un diálogo social efectivo con los profesores— a fin de mejorar la calidad de la enseñanza en la era digital, elevar el nivel de esta, desarrollar una formación inicial del profesorado y un desarrollo profesional continuo de mayor calidad e inclusivos, y garantizar condiciones de trabajo y salarios dignos para los profesores a fin de que la profesión resulte más atractiva para candidatos altamente cualificados.

1.18. El CESE destaca la necesidad de respetar la libertad de cátedra y la autonomía y gobernanza de las instituciones de educación superior en lo que respecta a su contribución al aprendizaje permanente, mantener una inversión pública adecuada en educación superior e investigación y garantizar la inclusión y diversidad de las redes universitarias en Europa y el respeto de las competencias nacionales e institucionales en materia de educación superior. El CESE pide que las ideas sobre lo que se ha denominado «título europeo» y «estatuto universitario europeo» se sigan debatiendo con los gobiernos y con los interlocutores sociales y organizaciones de la sociedad civil pertinentes y que se preste apoyo a la elaboración de programas de educación y formación profesionales de nivel terciario.

## 2. Contexto

2.1. El presente Dictamen constituye una contribución a los debates del Consejo durante la Presidencia portuguesa (primer semestre de 2021) sobre la aplicación de las iniciativas de la UE en materia de educación, formación y aprendizaje permanente, en particular el Espacio Europeo de Educación, la actualización de la Agenda de Capacidades y el Plan de Acción de Educación Digital 2021-27.

2.2. La creciente desigualdad de ingresos, la movilidad humana y el envejecimiento de la población son factores sociales que influyen en las políticas de educación y formación. En un momento en el que la sociedad se enfrenta a imperativos económicos como la transformación digital y la economía circular, el apoyo al aprendizaje de las personas puede ser una de las soluciones para una sociedad más sostenible a fin de superar los obstáculos y retos de la transformación social y económica promoviendo al mismo tiempo las capacidades para aprender.

<sup>(2)</sup> 2012/C 398/01.

<sup>(3)</sup> Convenio de Reconocimiento de Lisboa.

<sup>(4)</sup> DO C 10 de 11.1.2021, p. 40.

2.3. Los dirigentes de los países de la UE se reunieron en la Cumbre de Gotemburgo el 17 de noviembre de 2017 para firmar el pilar europeo de derechos sociales y, coincidiendo con ello, iniciaron sus primeros debates sobre la puesta en marcha del llamado Espacio Europeo de Educación<sup>(5)</sup>, que —tras varias propuestas adicionales al respecto presentadas entre 2018 y 2020— desembocaron en la Resolución del Consejo de febrero de 2021. Esta iniciativa guarda relación con el primer principio del pilar social, que establece que «toda persona tiene derecho a una educación, formación y aprendizaje permanente inclusivos y de calidad, a fin de mantener y adquirir capacidades que les permitan participar plenamente en la sociedad y gestionar con éxito las transiciones en el mercado laboral», así como con los derechos mencionados en el cuarto principio, entre ellos el derecho a recibir ayuda para la formación y el reciclaje, y en particular el derecho de los jóvenes a una educación continua, una formación como aprendices y un período de prácticas.

2.4. La Comisión publicó el 1 de julio de 2020 su nuevo conjunto de políticas, que abarca la Comunicación *Agenda de Capacidades Europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia*<sup>(6)</sup>, la propuesta de Recomendación del Consejo sobre la *educación y formación profesionales (EFP)*<sup>(7)</sup>, y la Comunicación<sup>(8)</sup> y propuesta de Recomendación del Consejo<sup>(9)</sup> *Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación — Refuerzo de la Garantía Juvenil*. Estos documentos políticos vinculaban el aprendizaje permanente, la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional con la puesta en marcha y consecución del Espacio Europeo de Educación. El CESE dio seguimiento a estas iniciativas a lo largo de 2020 aprobando Dictámenes sobre los temas «Actualización de la Agenda de Capacidades»<sup>(10)</sup>, «Refuerzo de la Garantía Juvenil»<sup>(11)</sup> y «Hacia una estrategia de la UE para mejorar las capacidades y competencias ecológicas para todos»<sup>(12)</sup>.

2.5. En su Dictamen *El «valor de uso» ha vuelto: nuevos retos y perspectivas para los productos y servicios europeos*<sup>(13)</sup> (2019), el CESE señaló que unos productos y servicios innovadores y altamente especializados que satisfagan las necesidades de los consumidores, así como los requisitos de sostenibilidad social y medioambiental, pueden llegar a ser el eje principal y el foco de atención de la competitividad europea moderna. Por ello recomienda intervenciones políticas en relación con los correspondientes servicios de educación y formación.

2.6. El 30 de septiembre de 2020, la Comisión Europea publicó una Comunicación relativa a la *consecución del Espacio Europeo de Educación de aquí a 2025*<sup>(14)</sup>, centrada en seis ámbitos: **calidad, inclusión e igualdad de género, transiciones ecológica y digital, profesores y formadores, educación superior y dimensión geopolítica**. El Consejo de Educación de la UE del 30 de noviembre de 2020 subrayó la importancia de la competencia nacional en materia de educación y el respeto de la diversidad de culturas y sistemas educativos, y cuestionó el «mecanismo de gobernanza del Espacio Europeo de Educación y los objetivos a escala de la Unión que se pretende alcanzar de aquí a 2030»<sup>(15)</sup>.

2.7. A las anteriores iniciativas políticas se añadió la Comunicación de la Comisión Europea *Plan de Acción de Educación Digital 2021-2027-Adaptar la educación y la formación a la era digital*<sup>(16)</sup>, a la que siguieron unas Conclusiones del Consejo en las que se subrayaba que la educación digital debe «centrarse en el aprendiente y ayudar a cada persona y cada ciudadano a desarrollar su personalidad y sus competencias con confianza, libertad y responsabilidad»<sup>(17)</sup>.

### 3. Observaciones generales

3.1. La pandemia de COVID-19 está llevando la economía europea a una profunda recesión y haciendo crecer la tasa de desempleo ante el declive sin precedentes de la economía y los retos a los que se enfrentan las empresas durante la crisis. A pesar del uso generalizado de regímenes de mantenimiento del empleo, apoyados por instrumentos europeos y nacionales, se prevé que el desempleo en la UE aumente del 6,7 % en 2019 al 7,7 % en 2020 y el 8,6 % en 2021 antes de caer ligeramente hasta el 8,0 % en 2022 (Eurostat, 5 de noviembre de 2020). La elevada tasa de desempleo debida a la crisis de la COVID-19 se suma a unas mayores demandas de capacidades y a la necesidad, derivada de la **transición digital y ecológica de la industria**, de que la mano de obra europea mejore sus capacidades y se recicle profesionalmente. Es necesario que una política de la UE eficaz apoye el crecimiento económico y la resiliencia de la sociedad.

<sup>(5)</sup> COM/2017/673 final.

<sup>(6)</sup> COM/2020/274 final.

<sup>(7)</sup> COM/2020/275 final.

<sup>(8)</sup> COM/2020/276 final.

<sup>(9)</sup> COM/2020/277 final.

<sup>(10)</sup> DO C 10 de 11.1.2021, p. 40.

<sup>(11)</sup> DO C 10 de 11.1.2021, p. 48.

<sup>(12)</sup> DO C 56 de 16.2.2021, p. 1.

<sup>(13)</sup> DO C 97 de 24.3.2020, p. 27.

<sup>(14)</sup> COM/2020/625 final.

<sup>(15)</sup> Videoconferencia de los ministros de Educación, 30 de noviembre de 2020 — Principales resultados: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/eys/2020/11/30/education/#>.

<sup>(16)</sup> COM/2020/624 final.

<sup>(17)</sup> 2020/C 415/10.



3.2. La crisis de la COVID-19 también ha acelerado la **transición digital en la educación, el trabajo y la vida cotidiana**. En el Dictamen del CESE sobre la actualización de la Agenda de Capacidades se hace hincapié en que «todos los europeos deben tener derecho a acceder a **una formación y un aprendizaje permanente inclusivos y de calidad**, en el marco de una transición justa y en relación con los **cambios demográficos**». También se destaca «la necesidad de abordar la **pobreza educativa**, que se ha agudizado como consecuencia de la desigualdad en el acceso a la educación y la formación durante la crisis de la COVID-19». <sup>(18)</sup> El desarrollo de los conocimientos, capacidades y competencias no solo debe servir a las necesidades del mercado laboral y a las perspectivas de competitividad general basada en la calidad, sino también preparar a los discentes para que sean ciudadanos democráticos y activos y ayudar a reducir las desigualdades sociales y educativas. Para ello, además de mejorar las cibercompetencias de los ciudadanos de la UE resulta crucial impulsar su alfabetización mediática digital para garantizar que sean capaces de orientarse en el complejo mundo actual.

3.3. Es vital que las políticas a escala nacional y de la UE garanticen que **la educación y la formación sean un derecho humano y un bien público** y respeten la diversidad cultural de Europa, y que las políticas de educación y formación sean **competencias nacionales**. La política de la UE y de los Estados miembros debe adoptar medidas efectivas para aplicar la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas* y el *pilar europeo de derechos humanos* con objeto de lograr una educación y una formación de calidad, eficaces e inclusivas —para todos y en todos los países europeos— involucrando a todos los Estados miembros, interlocutores sociales y organizaciones de la sociedad civil en el **Plan de Acción para aplicar el pilar europeo de derechos sociales**.

3.4. Es esencial que el Espacio Europeo de Educación sirva para **profundizar la cooperación política entre los países de la UE y seguir proporcionando una plataforma de aprendizaje** para los ministerios, los interlocutores sociales del sector educativo y las correspondientes partes interesadas de la sociedad civil. Una gobernanza eficaz requiere la aplicación de políticas coherentes de educación y formación en todos los sectores de la educación, desde la educación de la primera infancia hasta el aprendizaje de adultos, incluida la EFP para todos los grupos de edad, y la articulación entre las políticas de la UE y las políticas nacionales o regionales en el contexto de unas asociaciones eficaces entre ministerios, interlocutores sociales y la sociedad civil en el seno de grupos de política tripartitos.

3.5. El CESE se remite a su Dictamen sobre el tema *Financiación sostenible para el aprendizaje permanente y el desarrollo de capacidades, en un contexto de escasez de mano de obra cualificada* <sup>(19)</sup> y subraya que una **inversión pública** sostenible en educación y formación y una inversión privada eficaz en educación y formación profesional para todas las edades son requisitos necesarios para el éxito de las medidas políticas dirigidas a impulsar la inclusión social y económica de los alumnos de todas las edades y a prestar apoyo a las empresas. Por ello es importante que **el Plan de Recuperación para Europa, el instrumento Next Generation EU y otros fondos de la UE** (como el fondo FSE+ y el Fondo de Transición Justa) se utilicen de modo eficiente y coherente para apoyar las políticas de educación y formación en el contexto del **Semestre Europeo**.

3.6. Puesto que varios **indicadores y parámetros de referencia** del marco estratégico ET 2020 no se han alcanzado, el CESE acoge con satisfacción que en la iniciativa sobre el Espacio Europeo de Educación se hayan reforzado muchos de los indicadores. Sin embargo, estos indicadores suponen un gran reto y requieren un compromiso financiero de los gobiernos. También resulta esencial aclarar los términos que cada país utiliza como indicadores e impulsar el uso como parámetro de referencia de la educación sobre un medio ambiente sostenible.

3.7. La crisis de la COVID-19 ha dejado claro que las escuelas son esenciales para que los estudiantes puedan desarrollar sus **competencias sociales**. Se debe enseñar a los estudiantes a mejorar estas competencias a lo largo de su vida: «aprendiendo a aprender», participando activamente en la sociedad, conociendo diferentes culturas y lenguas, ejerciendo la movilidad, mejorando su conocimiento de las artes, etc. Estas competencias son especialmente importantes, ya que muchos ejemplos históricos han demostrado que las crisis económicas y financieras contribuyen a la tendencia al radicalismo, hoy en auge. Por lo tanto, el CESE señala la importancia de tomar medidas para profundizar en la puesta en práctica de la *Declaración sobre la promoción de la ciudadanía y de los valores comunes de libertad, tolerancia y no discriminación a través de la educación* (2015) <sup>(20)</sup>, aplicándola a los alumnos de todas las edades.

<sup>(18)</sup> DO C 10 de 11.1.2021, p. 40.

<sup>(19)</sup> DO C 232 de 14.7.2020, p. 8.

<sup>(20)</sup> Declaración de París (2015).

3.8. Para mejorar las actitudes, **capacidades y competencias ecológicas** de todos los ciudadanos de Europa, los Estados miembros de la UE deben conectar las políticas medioambientales con las políticas educativas y establecer estrategias nacionales en materia de capacidades y competencias ecológicas. El CESE señala <sup>(21)</sup> que podrían desarrollarse a escala de la UE indicadores y parámetros de referencia sobre capacidades y competencias ecológicas relacionados con la concienciación sobre el cambio climático, la responsabilidad medioambiental y el desarrollo sostenible a fin de ayudar a los países a adoptar un enfoque educativo transformador incorporando las capacidades y competencias ecológicas a los planes de estudio desde una edad temprana hasta el aprendizaje de adultos, como parte del aprendizaje permanente.

3.9. El CESE acoge con satisfacción que el **Plan de Acción de Educación Digital 2021-27** ponga énfasis en la igualdad de acceso a las herramientas digitales, a internet y al desarrollo de competencias y capacidades digitales, en particular para las mujeres que ejercen profesiones en el ámbito de la CTIM y las TI. Unas **estrategias de competencias y digitalización eficaces en los Estados y las empresas** deben apoyar a los trabajadores proporcionándoles una formación pertinente y de calidad. Es importante que las **empresas también reciban apoyo** para garantizar la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de sus trabajadores, en particular en lo que se refiere a la digitalización de sus puestos de trabajo. Esto también está en consonancia con la transformación ecológica de la industria —en los productos y en los procesos—, que constituye tanto una necesidad como una oportunidad para el emprendimiento europeo.

3.10. El respeto de las **cualificaciones completas** es fundamental. Por lo que se refiere a alcanzar el **reconocimiento mutuo automático** de aquí a 2025, el CESE subraya que los conocimientos, las capacidades y las competencias deben reconocerse y tenerse en cuenta, respetando los requisitos educativos y profesionales de cada Estado miembro, y que debe mejorarse el acceso de estudiantes y alumnos a información actualizada sobre los procedimientos de reconocimiento. A tal fin debe mejorarse la aplicación de la Recomendación del Consejo sobre la *validación del aprendizaje no formal e informal* <sup>(22)</sup> y del Convenio de Reconocimiento de Lisboa <sup>(23)</sup> para así apoyar el aprendizaje permanente para todos.

3.11. El CESE acoge favorablemente la iniciativa del Plan de Acción de Educación Digital 2021-27 encaminada a crear una **plataforma europea de intercambio de materiales y cursos digitales**. Resulta esencial proporcionar a los usuarios información completa sobre si los cursos dan lugar a cualificaciones completas o parciales o a microcredenciales, quién valida y garantiza la calidad de los cursos en línea, si estos se reconocen y en qué condiciones, y cómo pueden añadirse a las cualificaciones completas. Sería importante incluir estos cursos en el portal Europass y tener muy en cuenta los derechos de autor y la titularidad de los materiales en línea, así como la calidad y la pertinencia de los cursos en línea en cuestión.

3.12. Los **profesores** desempeñan un papel central a la hora de proporcionar una educación y formación de calidad, pero, según la OCDE, menos de uno de cada cinco profesores considera que la sociedad valora su profesión <sup>(24)</sup>, y la profesión docente está, por término medio, un 11 % peor remunerada que otros profesionales con un título de enseñanza superior <sup>(25)</sup>. El Espacio Europeo de Educación debe apoyar de manera efectiva a los profesores, formadores y demás personal educativo para superar los efectos negativos de la crisis de la COVID-19.

3.13. Es necesario apoyar en todos los países del proceso de Bolonia la inclusividad y diversidad de las redes **universitarias europeas** de instituciones, estudiantes y docentes, respetando y salvaguardando al mismo tiempo las competencias nacionales e institucionales en materia de enseñanza superior.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

La Presidenta  
del Comité Económico y Social Europeo  
Christa SCHWENG

<sup>(21)</sup> DO C 56 de 16.2.2021, p. 1.

<sup>(22)</sup> 2012/C 398/01.

<sup>(23)</sup> Convenio de Reconocimiento de Lisboa.

<sup>(24)</sup> TALIS — Estudio internacional de la enseñanza y el aprendizaje de la OCDE de 2018.

<sup>(25)</sup> OCDE, Panorama de la educación 2020 OECD iLibrary | Introducción: Los indicadores y su estructura (oecd-ilibrary.org).



**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Cómo poner en práctica la armonización de la entrada en el mercado europeo de los complementos alimenticios: soluciones y buenas prácticas»**

(Dictamen exploratorio)

(2021/C 286/07)

Ponente: **Veselin MITOV**

Consulta	Presidencia portuguesa de la UE, 26.10.2020
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	15.4.2021
Aprobado en el pleno	27.4.2021
Pleno n.º	560
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	245/0/5

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El mercado de los complementos alimenticios está experimentando un crecimiento en Europa. Los complementos alimenticios están regulados por la Directiva 2002/46/CE<sup>(1)</sup>, que no se aplica de manera uniforme en la UE. Sin embargo, que la legislación se aplique de manera uniforme resulta esencial para el buen funcionamiento del mercado interior de la UE, ya que hace posible la libre circulación de productos seguros.

1.2. El CESE apoya **una revisión de esta legislación**, en particular mediante una actualización de la definición de los complementos alimenticios, la inclusión de la obligación de notificar y estudiar los expedientes administrativos y la creación de un sistema de **vigilancia alimentaria** en el que se recojan los efectos adversos, a fin de aumentar de este modo la protección de la salud pública.

1.3. La **seguridad** de los productos e ingredientes debe ser el requisito principal y, por tanto, debe determinarse sobre una base científica. El CESE recomienda que se establezcan **límites máximos** de vitaminas y minerales y listas positivas y negativas de ingredientes, en las que se incluyan las plantas.

1.4. La **información** que se proporcione al comprador debe permitirle consumir los productos con total seguridad. El CESE recomienda que se establezcan medidas de comunicación y educación de los consumidores, en especial para el comercio electrónico.

1.5. El CESE anima a las autoridades a que refuercen **el control, el análisis y la vigilancia** de los productos para proteger a los consumidores mediante la retirada de los productos que no se ajusten a las normas. Estos controles también deben impedir la **competencia desleal** entre operadores (en concreto, el uso de declaraciones no autorizadas y productos no conformes procedentes de terceros países).

1.6. Así pues, el CESE anima a todas las partes interesadas a que **armonicen** el contexto reglamentario relativo a los complementos alimenticios y la aplicación del mismo para lograr una economía más justa y una mayor seguridad sanitaria de los productos.

## 2. Introducción

2.1. Este Dictamen se ha elaborado a petición de la Presidencia portuguesa del Consejo con el fin de hallar soluciones e identificar buenas prácticas para establecer en el seno de la UE una armonización de la entrada en el mercado de los complementos alimenticios. El Dictamen del CESE podrá contribuir a la labor de la Presidencia en este asunto, especialmente en el marco de una conferencia que se organizará en el primer semestre y en los grupos de trabajo del Consejo. El CESE ha acogido favorablemente esta petición, que afecta a una parte poco estudiada del sector alimentario.

<sup>(1)</sup> DO L 183 de 12.7.2002, p. 51.

2.2. El CESE considera que este asunto se enmarca dentro de la iniciativa «Un mundo, una salud» («One Health») de la Organización Mundial de la Salud y en la Estrategia «De la Granja a la Mesa», de la UE, que abogan por una alimentación sana y sostenible y por una mejor información al consumidor, garantizando al mismo tiempo un comercio justo entre los operadores <sup>(2)</sup>. El CESE considera que la alimentación saludable y sostenible constituye uno de los «pilares» clave de una política alimentaria integral, por lo que urge adaptar nuestra alimentación a fin de mejorar el bienestar del ecosistema y la salud de la población, en lugar de perjudicarlos <sup>(3)</sup>.

2.3. El CESE siempre ha apoyado una política de la UE que tenga por objetivo proteger la salud a lo largo de toda la cadena alimentaria a fin de promover la seguridad y la higiene y ofrecer una información clara, transparente y segura sobre los productos <sup>(4)</sup>. El Comité también sostiene que la seguridad alimentaria debe seguir basándose en un sistema sólido y en una Agencia Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) y contar con procedimientos transparentes para evaluar la seguridad de los nuevos productos que entran en la cadena alimentaria, garantizar una trazabilidad completa y ofrecer información adecuada sobre los riesgos <sup>(5)</sup>.

### 3. Hacia la armonización en el ámbito de los complementos alimenticios

#### 3.1. Un marco normativo que mejorar

3.1.1. Los complementos alimenticios están regulados de manera específica por la Directiva 2002/46/CE, que apenas se ha modificado desde su creación.

3.1.2. La **definición** de los complementos alimenticios no ha evolucionado a pesar de la innovación que ha experimentado este sector y de los nuevos modos de consumo. No es lo suficientemente precisa y está sujeta a diversas interpretaciones. Citaremos como ejemplo el concepto de «pequeñas cantidades unitarias», que varía de un país a otro (no hay una cantidad definida). Estas interpretaciones pueden dar lugar a divergencias entre los Estados miembros en lo que respecta a la categoría de los complementos alimenticios y los resultados de los controles. Esta definición debe ampliarse y clarificarse.

3.1.3. El CESE propone una **actualización de la normativa** con el fin de armonizar mejor el mercado de los complementos alimenticios y tener en cuenta las novedades.

#### 3.2. Conseguir una notificación más eficaz

3.2.1. La **notificación** es una posibilidad de la Directiva. Esta declaración supone un registro administrativo de los productos antes de su comercialización. No se trata de una autorización de comercialización ni una prueba de conformidad o seguridad. Cada Estado miembro (24 de los 27) puede decidir el contenido de esta notificación, así como el procedimiento para el tratamiento de estos datos (que puede ir desde una simple presentación y archivado hasta un estudio muy exhaustivo).

3.2.2. La información que se incluye en la notificación permite a las autoridades competentes conocer mejor su mercado y el tratamiento de los datos evita la distribución de productos que no cumplen las normas (legislación nacional y europea), además de facilitar los controles.

3.2.3. El CESE sugiere que se lleve a cabo una armonización más eficaz de los sistemas nacionales y recomienda que se incluya en la legislación la información mínima obligatoria (composición cualitativa y cuantitativa, etiquetado, etc.) que debe proporcionarse, preferiblemente de forma digital, para limitar el trabajo administrativo del operador y garantizar al mismo tiempo la máxima exigencia posible de las normas. Si es viable, el CESE sugiere que se cree un portal europeo plurilingüe cuyo contenido se dejaría a discreción de los Estados miembros. De hecho, dado que la composición está poco armonizada (cf. *infra*), esta cuestión solo puede abordarse en el plano nacional.

3.2.4. Con el ánimo de proteger al consumidor, el CESE considera que la notificación debería ser obligatoria. Esta práctica permite comercializar productos más seguros, además de facilitar el control y la vigilancia del mercado. La lista de productos notificados y las conclusiones relacionadas deberían ponerse a disposición del consumidor. Los consumidores no deben dudar en informarse y presentar una reclamación a las autoridades de control en caso de descubrirse una infracción.

<sup>(2)</sup> DO C 429 de 11.12.2020, p. 268.

<sup>(3)</sup> DO C 190 de 5.6.2019, p. 9.

<sup>(4)</sup> DO C 440 de 6.12.2018, p. 158.

<sup>(5)</sup> DO C 268 de 14.8.2015, p.1.

### 3.3. El establecimiento de valores máximos de nutrientes, una prioridad legislativa

3.3.1. **Las vitaminas y los minerales** son los ingredientes más conocidos de los complementos alimenticios. Los nutrientes y sus formas químicas están inicialmente regulados y clasificados por el Reglamento (CE) n.º 1170/2009 <sup>(6)</sup> tras las evaluaciones de seguridad efectuadas por la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA). En la actualidad, las dosis máximas se establecen en el ámbito nacional según la dosis útil o su toxicidad <sup>(7)</sup>. Algunos países no han establecido límites legales. La EFSA, en sus diversos dictámenes, ha definido unos umbrales de toxicidad. Estos valores se refieren a la exposición dietética total <sup>(8)</sup> y no pueden extrapolarse únicamente a los complementos alimenticios.

3.3.2. El CESE recomienda que la Comisión emplace rápidamente a la EFSA a que establezca unos límites máximos para los nutrientes así como los criterios de pureza en los complementos alimenticios. Debido a la extensión del territorio europeo y a los diferentes hábitos alimentarios que en él existen (en cuanto a verduras, pescado o carne, composición del agua de la red pública, etc.), tal vez no sea posible determinar un valor máximo único, pero sí fijar límites por regiones o grupos de países. También es preferible que se establezcan límites para los grupos de población frágiles: niños, mujeres embarazadas, etc.

3.3.3. Esta armonización europea resultaría beneficiosa para todas las partes interesadas: se reforzaría la seguridad de los consumidores y se reduciría el riesgo de sobredosis; por otra parte, la libre circulación de productos beneficiaría tanto a los operadores —que podrían comercializar sus productos en un mayor número de mercados— como a los consumidores —que tendrían acceso a una oferta mucho mayor—.

3.3.4. Si bien los nutrientes son prioritarios, la armonización también debería llegar a **otros ingredientes** utilizados en los productos, lo que favorecería su circulación y permitiría demostrar su seguridad tras una evaluación científica. En concreto, algunos países han intentado aproximar su legislación sobre productos a base de plantas por medio de listas comunes: Bélgica, Francia e Italia, y recientemente Alemania, Suiza y Austria. Una atención particular merecen también los ingredientes obtenidos por biotecnología, como los microorganismos (probióticos, levaduras).

3.3.5. El CESE también recomienda a la Comisión que estudie la creación de listas positivas y negativas referentes a las demás sustancias, tanto en términos de identidad como de cantidad y condiciones de uso, como hace en el marco del Reglamento (UE) 2015/2283 <sup>(9)</sup> sobre los nuevos alimentos.

### 3.4. Las declaraciones, una herramienta que facilita la elección del consumidor

3.4.1. La información para el consumidor suele proporcionarse por medio del etiquetado de los productos: lista de ingredientes, alérgenos, etc., y se rige por el Reglamento (UE) n.º 1169/2011 <sup>(10)</sup>, <sup>(11)</sup>. No obstante, en 2018, el etiquetado fue la causa del 58 % de las infracciones observadas durante los controles <sup>(12)</sup>. El CESE celebra los esfuerzos realizados por la UE en el ámbito de la labor desempeñada por el Consejo en cuanto al etiquetado de los alimentos, pero señala que quedan algunos problemas sin resolver.

3.4.2. Las propiedades del producto se describen en las declaraciones presentes en la etiqueta, pero también en la publicidad que aparece en revistas, televisión, internet, etc. La publicidad puede incitar a la compra de determinados productos. El Reglamento (CE) n.º 1924/2006 <sup>(13)</sup> preveía listas positivas de declaraciones nutricionales y de propiedades saludables. Las declaraciones sobre vitaminas y minerales ya han sido evaluadas por la EFSA y publicadas, pero las declaraciones sobre productos de origen vegetal y otras sustancias no se han estudiado todavía. Estas declaraciones se encuentran sujetas a las normas nacionales, si existen, y en el **mercado** se encuentran declaraciones de todo tipo sin verificar, lo que provoca una **distorsión** del mercado.

3.4.3. Por ello, el CESE pide que la Comisión encuentre la mejor opción operativa para que la EFSA pueda seguir evaluando las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables sobre las sustancias pendientes de evaluación, dando prioridad a las declaraciones sobre productos de origen vegetal, y establezca las condiciones para que los ingredientes sean seguros.

<sup>(6)</sup> DO L 314 de 1.12.2009, p. 36.

<sup>(7)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-672/15.

<sup>(8)</sup> De conformidad con el artículo 6 del Reglamento (CE) n.º 1925/2006 sobre la inclusión de vitaminas y minerales, la Comisión debería haber fijado unos valores máximos de nutrientes para los alimentos (excluidos los complementos alimenticios) con fecha límite de 19 de enero de 2009.

<sup>(9)</sup> DO L 327 de 11.12.2015, p. 1.

<sup>(10)</sup> DO L 304 de 22.11.2011, p. 18.

<sup>(11)</sup> El Consejo examina en la actualidad una hoja de ruta, con un impacto limitado en los complementos alimenticios, referente a la revisión de las normas de información al consumidor en materia de origen de los ingredientes y fechas de caducidad.

<sup>(12)</sup> Red europea de lucha contra el fraude alimentario (EU Food Fraud Network) y sistema de ayuda y cooperación administrativas — Informe anual de 2018.

<sup>(13)</sup> DO L 404 de 30.12.2006, p. 9.

### 3.5. Los productos «frontera», unos productos no exentos de riesgo

3.5.1. La presentación y la publicidad sobre los complementos alimenticios también podrían inducir a confusión acerca de la **categoría de los productos**. Algunos operadores no dudan en atribuir a los productos propiedades terapéuticas o profilácticas, convertirlos en sustitutos de los medicamentos y denominarlos «alimentos» (término derivado de la contracción de las palabras «alimento» y «medicamento»). En concreto, una campaña de control ha demostrado el uso de estas declaraciones **engañosas** en la prevención o el control de la COVID-19 <sup>(14)</sup>. Los consumidores pueden dejarse influenciar por estas falsas promesas.

3.5.2. Los productos que pertenecen a una categoría que no está clara <sup>(15)</sup> se denominan «productos frontera». Esta zona de indefinición se debe al lugar donde se venden, a la forma de los productos y al hecho de que algunos ingredientes pueden utilizarse tanto en alimentos como en medicamentos, pero en dosis diferentes.

3.5.3. El CESE aconseja a la Comisión que cree un grupo de trabajo sobre «productos frontera», por ejemplo, en el seno del grupo de expertos del Comité Permanente de Vegetales, Animales, Alimentos y Piensos (PAFF, Plants, Animals, Food and Feed), como ya existe para los medicamentos, los productos sanitarios, los cosméticos o los biocidas, y que publique documentos que ayuden a las autoridades y a los operadores a aclarar la categoría de los productos. La creación de un grupo de trabajo europeo no excluye la creación de comisiones conjuntas en el plano nacional donde se establezca la categoría de los productos.

3.5.4. El CESE recomienda encarecidamente a las autoridades que realicen controles específicos de estos productos con el fin de retirarlos del mercado. La presencia de estos productos supone una **competencia desleal** para las empresas farmacéuticas que tienen la obligación de obtener autorizaciones de comercialización de medicamentos. La publicación de estos controles también permitiría al consumidor conocer los riesgos que entrañan estos productos.

### 3.6. El surgimiento del comercio electrónico, fuente de posibilidades, pero también de desigualdades

3.6.1. **La venta a distancia** de productos alimentarios ha aumentado a raíz de la pandemia de COVID19. Los complementos alimenticios son productos que suelen tener una fecha de caducidad larga y son fáciles de transportar.

3.6.2. Lamentablemente, algunos de estos productos, sobre todo los que proceden de fuera de Europa, no cumplen la normativa, en especial la que se refiere a composición y declaraciones, lo que supone una **competencia desleal** para los operadores europeos que sí acatan las normas. Por otra parte, los Estados miembros han detectado la presencia de sustancias prohibidas y peligrosas (anfetaminas en los suplementos para deportistas, medicamentos, etc.) en determinados productos, con el consiguiente peligro para el consumidor.

3.6.3. El CESE invita a la Comisión y a los Estados miembros a que aumenten la **vigilancia** y el control de las plataformas y sitios de comercio electrónico, así como a que tomen muestras y realicen análisis, y a que declaren los productos infractores en el Sistema de Alerta Rápida para Alimentos y Piensos (RASFF, Rapid Alert System for Food and Feed).

3.6.4. El CESE también considera que debe reforzarse la **comunicación** y la **educación** del consumidor y de los profesionales sanitarios para garantizar compras más seguras en internet. Si bien los alimentos deben ser seguros para poder ser vendidos, los consumidores han de ser conscientes de que algunos productos ofrecidos en línea pueden suponer un riesgo para su salud.

### 3.7. La vigilancia alimentaria, una herramienta de alerta

3.7.1. Algunos ingredientes pueden causar **efectos adversos** aunque los productos cumplan la legislación. No se evalúa la seguridad de cada producto o ingrediente, ni su posible interacción con otros productos, como los medicamentos.

3.7.2. Son muy pocos los Estados miembros que disponen de un sistema estructurado de registro de efectos adversos (**vigilancia alimentaria**) y que llevan a cabo un seguimiento. Los países que cuentan con uno son Italia, Francia, Dinamarca, Portugal, República Checa, Eslovenia y Croacia.

<sup>(14)</sup> Los resultados de estos controles pueden consultarse aquí.

<sup>(15)</sup> Según una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la categoría de los productos es competencia de las autoridades nacionales, y un mismo complemento alimenticio puede tener una categoría diferente en cada país: asuntos acumulados C-211/03, C-299/03, C-316/03, C-317/03 y C-318/03.

3.7.3. El CESE anima a que se cree un sistema nacional de **vigilancia alimentaria** para promover la seguridad de los productos y garantizar un alto nivel de **protección de la salud humana** mediante la detección temprana de señales que permitan **prevenir** los problemas de salud. Este sistema debería hacer posible el registro de los efectos adversos, independientemente de su gravedad, con el fin de respaldar la evaluación de la seguridad de los productos, adoptar medidas de emergencia o adaptar la legislación si es necesario y permitir a los operadores desarrollar productos más seguros incorporando la información en su proceso de **control de calidad**. Con respecto a la producción, los complementos alimenticios siguen las mismas normas de seguridad que los demás productos del sector agroalimentario (HACCP <sup>(16)</sup>, etc.) y no se ha detectado ningún riesgo específico para los trabajadores del sector.

3.7.4. El CESE sugiere además que se cree un grupo de trabajo europeo para los Estados miembros, supervisado por la EFSA, que permita intercambiar información entre países, compartir buenas prácticas para una evaluación homogénea, intercambiar conocimientos científicos e integrarlos en la legislación europea si es necesario.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

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

---

<sup>(16)</sup> Análisis de Riesgos y Puntos Críticos de Control.

## III

(Actos preparatorios)

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

**560.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (JDE) - INTERACTIO, 27.4.2021 – 28.4.2021****Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la gobernanza europea de datos (Ley de Gobernanza de Datos)»**

[COM(2020) 767 final]

(2021/C 286/08)

Ponente: **Giuseppe GUERINI**Coponente: **Marinel Dănuț MUREȘAN**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 11.12.2020 Parlamento Europeo, 14.12.2020
Fundamento jurídico	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	31.3.2021
Aprobado en el pleno	27.4.2021
Pleno n.º	560
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	234/3/13

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la propuesta de Reglamento sobre la «gobernanza de los datos», que completa la Directiva (UE) 2019/1024 <sup>(1)</sup> («Directiva sobre datos abiertos») centrándose en los datos en poder de organismos del sector público y sujetos a derechos de terceros.

1.2. El CESE considera esta intervención útil y necesaria, ya que el tratamiento, el almacenamiento y el intercambio de datos digitales asumen cada vez más relevancia no solo desde el punto de vista económico, sino también social y civil, con la participación de los particulares, las administraciones y las empresas en un entorno normativo complejo y estructurado.

1.3. El CESE considera esencial adoptar un marco normativo armonizado, capaz de generar confianza en los ciudadanos, los consumidores y las pymes —y, en particular, las microempresas— en lo que respecta a una protección adecuada de sus datos, a fin de favorecer las oportunidades de desarrollo para los agentes económicos, así como para las instituciones de investigación y desarrollo.

---

<sup>(1)</sup> DO L 172 de 26.6.2019, p. 56.



1.4. El CESE concuerda con el objetivo de la Comisión de aplicar el Reglamento objeto del presente Dictamen a las administraciones y los organismos públicos o de Derecho público, según un planteamiento que incluya a todas las entidades pertenecientes al ámbito público, independientemente de su forma organizativa.

1.5. El CESE considera importante que, cuando la gestión y el tratamiento de los datos por medio de dispositivos de inteligencia artificial afecten al ámbito laboral, se prevean formas adecuadas de consulta previa y de negociación con los interlocutores sociales afectados sobre las cuestiones que les conciernen. Cuando estos dispositivos incidan también en los derechos de los ciudadanos, deberá involucrarse a la sociedad civil organizada.

1.6. El CESE respalda la propuesta que prevé la designación de autoridades nacionales encargadas de garantizar una supervisión adecuada de las nuevas normas.

1.7. El CESE respalda la utilidad de crear puntos de contacto en cada Estado miembro y recomienda que sean accesibles a todas las partes interesadas, a fin de garantizar un funcionamiento eficaz y promover una buena cooperación con las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales.

1.8. El CESE acoge favorablemente la propuesta de regular las organizaciones de gestión de datos con fines altruistas, así como con la norma de que dichas organizaciones deben tener la naturaleza jurídica de entidades sin ánimo de lucro y perseguir fines de interés general, en condiciones de independencia y autonomía frente a otras organizaciones que persigan fines lucrativos en la gestión de datos.

1.9. El CESE considera especialmente interesante la posibilidad, prevista en el Reglamento, de reconocer la utilidad de un modelo cooperativo para la gestión y el intercambio de datos como un instrumento orientado a favorecer a los ciudadanos y a las pymes, los trabajadores autónomos y las profesiones liberales.

1.10. El modelo cooperativo también podría constituir una herramienta muy útil para una gestión neutral y compartida de los datos. A este respecto, el CESE anima a la Comisión y a los Estados miembros a que apoyen a los ciudadanos y a las pymes y sus organizaciones en la adopción de iniciativas para desarrollar mutualidades destinadas a la gestión y el intercambio de datos.

1.11. El CESE considera que la protección de los datos personales, junto a la de la identidad digital y la privacidad, son aspectos fundamentales de la «gobernanza de los datos», directamente relacionados con la cuestión del respeto de la dignidad humana y los derechos fundamentales. Por este motivo, se considera esencial que se reconozcan los derechos de propiedad de los datos personales, con el fin de permitir a los ciudadanos europeos el control del uso de sus datos.

## **2. La propuesta de la Comisión**

2.1. La propuesta de la Comisión objeto del presente Dictamen persigue:

- i. poner a disposición los datos del sector público para su reutilización en situaciones en las que dichos datos estén sujetos a derechos de terceros;
- ii. permitir el intercambio de datos entre empresas;
- iii. permitir la cesión de datos personales de conformidad con el RGPD, y
- iv. permitir la cesión de datos con fines altruistas.

2.2. La propuesta completa la Directiva (UE) 2019/1024 relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público («Directiva sobre datos abiertos»), centrándose en los datos en poder de organismos del sector público sujetos a derechos de terceros.

2.3. La base jurídica pertinente de la propuesta es el artículo 114 del TFUE y persigue el objetivo de aproximar las legislaciones y prácticas administrativas de los Estados miembros con la finalidad de garantizar el flujo de datos en la Unión Europea en un entorno normativo armonizado y que garantice una consolidación adecuada del mercado interior en lo que respecta a la circulación de datos conservados por organismos del sector público.

2.4. El capítulo I del Reglamento define su ámbito de aplicación, precisando que establece lo siguiente:

- i. las condiciones para la reutilización, dentro de la Unión, de determinadas categorías de datos conservados por organismos del sector público;
- ii. un marco de notificación y supervisión para la prestación de servicios de intercambio de datos;
- iii. un marco para la inscripción voluntaria en un registro de las entidades que recojan y procesen datos facilitados con fines altruistas.

2.5. El capítulo II crea un mecanismo para la reutilización de determinadas categorías de datos del sector público, que queda supeditada al respeto de los derechos de terceros. La protección de los derechos de terceros puede ser pertinente, en particular, por razones de protección de los datos personales, pero también para la protección de los derechos de propiedad intelectual y del secreto comercial.

2.6. Los Estados miembros deberán establecer un punto de contacto único que apoye tanto a los investigadores como a las empresas innovadoras interesados en la identificación de datos adecuados, y deberán crear estructuras de apoyo a los organismos del sector público con los medios técnicos adecuados y un planteamiento inteligente del marco regulador del sector.

2.7. El capítulo III tiene por objeto aumentar la confianza en el intercambio de datos personales y no personales y reducir los costes de las transacciones ligadas al intercambio de datos entre empresas, así como entre consumidores y empresas, mediante la creación de un régimen de notificación para las entidades que deseen operar en el contexto del intercambio de datos y un marco regulador para las actividades de dichas entidades. Los proveedores estarán obligados a mantener su neutralidad respecto a los datos intercambiados, sin poder utilizarlos para otros fines.

2.8. El capítulo IV tiene por objeto facilitar el intercambio, con fines altruistas, de datos puestos a disposición del bien común, de forma voluntaria, por parte de particulares o empresas. En particular, se establece la posibilidad de que las organizaciones de gestión de datos con fines altruistas se registren como «organizaciones de gestión de datos con fines altruistas reconocidas en la Unión» para reforzar la confianza en sus operaciones.

2.9. También se prevé elaborar un formulario común europeo de consentimiento para la cesión altruista de datos, con el objetivo de reducir los costes que implica recabar el consentimiento y de facilitar la portabilidad de los datos.

2.10. El capítulo V fija los requisitos de funcionamiento de las autoridades competentes para el seguimiento y la aplicación del marco de notificación aplicable a los proveedores de servicios de intercambio de datos y a las entidades que desempeñen actividades de cesión altruista de datos. El capítulo contiene también disposiciones destinadas a proteger eficazmente los derechos de los particulares y, en particular, el derecho a presentar una reclamación administrativa o un recurso judicial contra las decisiones de las autoridades competentes designadas.

2.11. El capítulo VI crea el «Comité Europeo de Innovación en los Datos», que facilitará el desarrollo de las mejores prácticas por parte de las autoridades de los Estados miembros en lo que respecta, entre otras cosas, a la tramitación de solicitudes de reutilización de datos y la necesidad de garantizar una práctica coherente en relación con el marco de notificación aplicable a los proveedores de servicios de intercambio de datos, así como a la cesión altruista de datos.

2.12. El capítulo VII permite a la Comisión adoptar actos de ejecución relativos al formulario europeo de consentimiento para la cesión altruista de datos, mientras que el capítulo VIII contiene una serie de disposiciones transitorias para el funcionamiento del régimen general de autorización para los proveedores de servicios de intercambio de datos, además de las disposiciones finales.

### 3. Observaciones generales

3.1. La propuesta de la Comisión parece adecuada y necesaria, ya que el tratamiento, el almacenamiento y el intercambio de datos digitales asumen cada vez más relevancia no solo desde el punto de vista económico, sino también del social y civil, con la participación de los particulares, las administraciones y las empresas en un entorno normativo complejo y estructurado.

3.2. El uso avanzado de los datos digitales puede permitir el desarrollo de nuevos productos y una mayor eficiencia en los procesos de producción tradicionales, estimular la investigación, contribuir a la lucha contra el calentamiento global y mejorar el uso de los recursos hídricos y energéticos, protegiendo mejor la salud humana.

3.3. El uso eficaz y virtuoso de los datos requiere que se puedan compartir e intercambiar grandes cantidades de estos, aprovechando la capacidad de cálculo de las máquinas de inteligencia artificial a la hora de procesarlos y manejarlos para lograr objetivos cada vez más ambiciosos de interés común. Un ejemplo de ello es el intercambio de datos para el diagnóstico oportuno de enfermedades mediante imágenes.

3.4. La complejidad y la cantidad de datos que se producen, extraen y transfieren a cada instante ha dado lugar a empresas, organizaciones y organismos que se han especializado en la gestión o la intermediación de datos con fines de intercambio, ya sea por razones comerciales o por una lógica de interés general orientada a la consecución del bien común (en particular, para fines de investigación científica).

3.5. En el contexto económico y tecnológico actual, los datos son un recurso valioso y útil que plantea importantes cuestiones éticas, económicas y políticas, y conlleva notables repercusiones en la competitividad y la competencia, no solo entre empresas, sino también entre Estados. Por lo tanto, es adecuado que la Comisión intervenga en la definición de un marco regulador proporcionado y claro para la gobernanza pública de los datos, a fin de proteger su valor no solo desde el punto de vista económico, sino también estratégico, en los distintos ámbitos en los que adquiere relevancia la capacidad de poseer y procesar datos digitales.

3.6. Por lo que se refiere a la información sensible y, en particular, a los datos sanitarios, el CESE considera útil elaborar y generalizar buenas prácticas operativas, como por ejemplo la adoptada por Microsoft, que ha optado por advertir a sus clientes cuando algunas autoridades gubernamentales han pedido a la empresa que revelase los datos personales de estos.

3.7. El CESE reconoce y aprecia que el principal objetivo de la propuesta de la Comisión sea crear las condiciones que permitan que los ciudadanos, los consumidores, los trabajadores autónomos y los profesionales, además de las empresas — en especial las pequeñas empresas y las microempresas— compartan sus datos, sabiendo que serán gestionados por organizaciones reguladas y adecuadamente supervisadas, de modo que se fomente la confianza y la construcción de un marco regulador plenamente compatible con los valores y principios de la Unión Europea.

3.8. El CESE señala, al igual que ya hizo en dictámenes anteriores, que, a la hora de abordar la cuestión de la gobernanza de los datos y de las herramientas de inteligencia artificial, es necesario un marco regulador europeo que garantice la transparencia y el rastreo de los algoritmos, el control humano de las herramientas de inteligencia artificial y el respeto de los derechos fundamentales.

3.9. También hay que recordar que, cuando se introducen estas herramientas de inteligencia artificial en el lugar de trabajo, la Comisión Europea debe establecer normas para reforzar el diálogo social y las negociaciones mediante la consulta previa de los representantes de los trabajadores, y debe fomentar la creación de comités u observatorios nacionales sobre la difusión de las herramientas de inteligencia artificial, con la participación de todas las partes interesadas: consumidores, pequeñas y medianas empresas, asociaciones profesionales, y representantes de los trabajadores y de la sociedad civil organizada.

3.10. También sería importante que el Reglamento facilitara una vía para homologar las condiciones generales de utilización de los servicios de gestión de datos, de modo que las cláusulas de los contratos de cesión de datos o de acceso a estos que infrinjan las normas de protección de la UE puedan ser anuladas por los tribunales. Con el mismo fin, el CESE recomienda armonizar y reforzar el principio de consentimiento simplificando el procedimiento para aceptar o rechazar las *cookies*.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. El CESE valora positivamente que la propuesta de la Comisión se ajuste a los principios de proporcionalidad y subsidiariedad contenidos en los Tratados, ya que desarrolla y propone normas que no sacrifican demasiado el interés privado en relación con el objetivo perseguido en términos de intercambio y uso virtuoso de los datos.

4.2. Por este motivo, un Reglamento destinado a garantizar normas uniformes que sean aplicables al mismo tiempo en todo el mercado interior parece ser el instrumento más adecuado, ya que las diferentes normativas nacionales serían ineficientes y acarrearían un coste excesivo de cumplimiento para las empresas europeas, especialmente las pymes, lo que obstaculizaría la adecuada circulación de los datos.

4.3. Por lo tanto, este instrumento resulta la opción idónea si se aspira a construir un mercado europeo en el que los datos puedan circular de manera virtuosa en un marco normativo armonizado, capaz de generar confianza en los ciudadanos, los consumidores y las pequeñas y medianas empresas por lo que respecta a una protección adecuada de sus datos, además de oportunidades de desarrollo y crecimiento para los agentes económicos, así como para las instituciones de investigación y desarrollo.

4.4. El CESE concuerda con el objetivo de la Comisión de aplicar el Reglamento objeto del presente Dictamen a las administraciones y los organismos públicos o de Derecho público, como ya ocurre con las normas de contratación pública, a fin de garantizar, como planteamiento de fondo, una eficacia y un ámbito de aplicación adecuados a las normas, que incluya a todas las entidades pertenecientes al ámbito público, independientemente de su forma organizativa.

4.5. Desde este punto de vista, también parece proporcionado y coherente con el enfoque general de las nuevas normas eximir a las empresas públicas de la aplicación de este marco, dado que su modelo organizativo se inspira cada vez más en modelos empresariales y de mercado.

4.6. El CESE apoya la disposición normativa del artículo 6 según la cual los «organismos del sector público podrán cobrar tasas por permitir la reutilización de las categorías de datos [...]» y las «tasas no establecerán ningún tipo de discriminación, serán proporcionadas, estarán objetivamente justificadas y no restringirán la competencia». A este respecto, conviene señalar que las empresas, las pymes, las microempresas y pequeñas empresas y las organizaciones de la economía social proporcionan muchos datos a las autoridades, datos que tienen costes que pueden ser relevantes y cuyo impacto, sobre todo para las pymes, debe tenerse en cuenta a la hora de fijar las tasas.

4.7. También es aceptable y positivo que la metodología de cálculo de las tasas se publique de antemano y que se base obligatoriamente en los costes de gestión e intercambio de los datos, y no en un sistema diferente que pueda asimilarse a una licencia de datos.

4.8. El CESE llama la atención sobre la necesidad de que los intercambios de datos se realicen de conformidad con el artículo 101 del TFUE en materia de prácticas contrarias a la competencia. En particular, será importante cumplir las directrices de la Comisión sobre los acuerdos de cooperación horizontal en forma de intercambio de información, a fin de evitar que las entidades que intercambian información perturben la transparencia del mercado favoreciendo los resultados colusorios entre competidores directos y reduciendo la competencia en detrimento del bienestar de los consumidores, las pequeñas empresas y las microempresas, lo que falsearía la competitividad de los mercados.

4.9. El CESE respalda firmemente la designación de autoridades nacionales (artículos 12 y 20) para garantizar un seguimiento adecuado de la eficacia de las nuevas normas establecidas por la Comisión y está de acuerdo con las características que estas autoridades tendrán que cumplir en virtud del artículo 23.

4.10. Con el fin de evitar un uso inadecuado de las bases de datos a nivel nacional o europeo, las distintas autoridades nacionales competentes, colaborando entre ellas y con la Comisión Europea, deben ejercer el control sobre el uso de estos datos.

4.11. Por lo que se refiere a las organizaciones de gestión de datos con fines altruistas y a las condiciones generales para su reconocimiento, es positivo que la propuesta de Reglamento establezca que las organizaciones registradas deben tener la naturaleza jurídica de entidades sin ánimo de lucro que persiguen fines de interés general y, sobre todo, ser independientes y autónomas, en particular frente a otras organizaciones que persigan fines comerciales o lucrativos en la gestión de datos.

4.12. Estas características, junto con la creación de un registro público específico de dichas entidades, abordan adecuadamente la necesidad de transparencia y protección de los derechos e intereses de los ciudadanos y las empresas que caracterizan el intercambio de datos con fines altruistas. Con esto se reforzará el nivel de confianza de todas las partes interesadas.

4.13. El CESE aprueba sin reservas la conveniencia de crear un punto de contacto en cada Estado miembro, tal como prevé el artículo 8 de la propuesta de Reglamento. Este punto de contacto debe ser de fácil acceso para todas las partes interesadas si se quiere garantizar un funcionamiento eficaz y promover una buena cooperación con las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales.

4.14. Por último, resulta especialmente valioso que el capítulo III del Reglamento mencione la posibilidad de crear *cooperativas de gestión e intercambio de datos* como medio para favorecer a los ciudadanos (trabajadores, consumidores y empresarios), así como a las pequeñas empresas y a los empresarios particulares, que no podrían acceder a grandes cantidades de datos ni tratarlas de forma individual. A este respecto, el CESE anima a la Comisión y a los Estados miembros a que apoyen a las organizaciones de pymes, al objeto de adoptar iniciativas colectivas encaminadas a desarrollar este tipo de mutualidades para la gestión y el intercambio de datos.

4.15. En general, las cooperativas y otras formas colaborativas parecen especialmente adecuadas para gestionar actividades de intermediación o intercambio de datos entre los ciudadanos (trabajadores, consumidores, empresarios) y las empresas, ya que, en particular, permiten hacer coincidir los intereses en la gestión de los datos entre los interesados y la cooperativa titular de los datos que, en este caso, pertenece a los propios interesados, por lo que estas estructuras podrían garantizar una gobernanza participativa compartida entre ciudadanos, empresas y empresarios, que podrían desempeñar el doble papel de «contribuidores» y usuarios y beneficiarios de los datos. Este mecanismo podría contribuir al clima de confianza y apertura sin el que no parece que sea posible una buena gobernanza de los datos en el mercado único digital europeo.

4.16. A este respecto, el CESE considera necesaria una cooperación eficaz con las organizaciones de la sociedad civil, los interlocutores sociales y las organizaciones profesionales.

4.17. En cuanto a la protección de los datos personales, el CESE recuerda que la legislación europea considera la protección de la privacidad y el respeto de la dignidad humana parte esencial de los derechos fundamentales e inviolables de las personas. Sin embargo, la protección adecuada de estos derechos se ve amenazada por el uso distorsionado de datos recabados libremente bajo un consentimiento que no siempre se obtiene siguiendo procedimientos sencillos. En casos más graves, se sustraen de forma indebida los datos mediante usurpación de la identidad. Los tribunales de justicia de algunos Estados miembros han condenado reiteradamente la «usurpación de datos». Reconocerla significa reconocer el derecho a la propiedad de los datos.

4.18. Por consiguiente, el CESE recomienda que se reconozcan los derechos de propiedad europeos sobre los datos personales y digitales para que los ciudadanos (trabajadores, consumidores, empresarios) puedan controlar, gestionar o impedir el uso de sus datos. Esto abriría la puerta a una clara legitimación para interponer demandas colectivas destinadas a impedir o controlar el acceso a los datos personales y a facilitar su gestión con vistas a la creación del mercado digital europeo.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

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

---

## ANEXO

El siguiente punto del Dictamen de la Sección fue eliminado al aprobar la Asamblea una enmienda al respecto, pero obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos:

*1.6. El CESE respalda la propuesta que prevé la designación de autoridades nacionales encargadas de garantizar una supervisión adecuada de las nuevas normas y, a este respecto, señala que las autoridades de protección de datos personales ya existentes en los Estados miembros podrían ser las encargadas de aplicar las normas contempladas en la propuesta de la Comisión, aprovechando la experiencia adquirida y sin necesidad de crear nuevas autoridades.*

*4.9. El CESE respalda firmemente la designación de autoridades nacionales (artículos 12 y 20) para garantizar un seguimiento adecuado de la eficacia de las nuevas normas establecidas por la Comisión y está de acuerdo con las características que estas autoridades tendrán que cumplir en virtud del artículo 23. A este respecto, sin perjuicio de la autonomía organizativa de los Estados miembros, el CESE señala que las autoridades de protección de datos personales ya operativas disponen de una considerable experiencia técnica y normativa en el sector. Por lo tanto, podrían ser estas las encargadas de aplicar las normas contempladas en la propuesta de la Comisión, sin necesidad de crear nuevas autoridades.*

**Resultado de la votación:**

Votos a favor de la enmienda (o sea, a favor de la supresión del punto en cuestión):	124
Votos en contra:	94
Abstenciones:	27

---



**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Nueva Agenda del Consumidor — Reforzar la resiliencia del consumidor para una recuperación sostenible»**

[COM (2020) 696 final]

(2021/C 286/09)

Ponente: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Coponente: **Gonçalo LOBO XAVIER**

Consulta	Comisión, 14.1.2021
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	31.3.2021
Aprobado en el pleno	27.4.2021
Pleno n.º	560
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	218/2/24

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE toma nota de la Nueva Agenda del Consumidor y de las veintidós acciones propuestas en ella y estima que es difícil ser más exhaustivo y detallado.

1.2. No obstante, pese a reconocer el esfuerzo realizado por la Comisión, el CESE considera que una «Agenda» del consumidor debería surgir como un corolario o consecuencia de una verdadera estrategia en materia de política de los consumidores. Dado que la estrategia más reciente de la Comisión en materia de política de los consumidores se remonta al 13 de marzo de 2007 (para el período 2007-2013), se considera hoy en día completamente desfasada.

1.3. Por lo tanto, el CESE teme que, tal y como está estructurada, la Nueva Agenda del Consumidor pueda ser vista como una acumulación de iniciativas puntuales difícil de concretar sobre el terreno.

1.4. El CESE considera asimismo que las medidas para hacer frente a la pandemia de COVID-19 deben ser excepcionales, que, dada la situación sin precedentes en la que confluyen varias crisis —sanitaria, económica y social—, muchas de ellas deben adoptarse con carácter prioritario y urgente, y se pregunta si tales medidas deben incluirse en una Agenda del Consumidor que, por lo demás, a juicio del CESE, no aborda en grado suficiente la compleja situación actual.

1.5. En este contexto, el CESE no puede dejar de reafirmar que, a su juicio, la Unión de la Salud debe profundizarse lo más posible y que la política sanitaria no es una política exclusiva de los Estados miembros, por lo que el artículo 168 del TFUE debería ser modificado oportunamente para aproximarlos al artículo 169, relativo a la política de los consumidores.

1.6. El CESE insiste en que la realización del mercado interior, ya sea físico o digital, se haga en condiciones de igualdad y que se logre un alto nivel de protección de los consumidores, tal y como el CESE ha reclamado, por otra parte, en numerosas ocasiones. Por este motivo, conviene en la necesidad de adoptar un enfoque horizontal, integrado con otras políticas de la Unión, de modo que los intereses de los consumidores se tengan en cuenta en el diseño y la aplicación de las políticas sectoriales.

1.7. El CESE juzga fundamental el componente «verde» de la Agenda y recuerda que expresó su respaldo al Pacto Verde Europeo. En particular, el CESE aboga por una mayor durabilidad de los productos, el acceso a productos sostenibles, una economía limpia, circular, más respetuosa con el clima, y un uso eficiente de los productos, así como por la lucha contra la obsolescencia programada y el derecho a reparar bienes y productos.

1.8. No obstante, el CESE es consciente de que el trabajo necesario para medir la huella de carbono debe tener en cuenta el ciclo de vida de los productos y no es fácil de llevar a cabo.

1.9. Es preciso adaptar las normas de protección de los consumidores al mundo digital. Los nuevos retos que plantean las tecnologías emergentes, como la inteligencia artificial (IA), el internet de las cosas y la robótica, requieren un refuerzo de la protección actual y deben abordarse, en especial en la revisión de la Directiva relativa a la seguridad de los productos; asimismo, deberán determinarse y colmarse las lagunas de la legislación vigente. Por esta razón, la norma sobre servicios digitales y la norma sobre mercados digitales serán también esenciales para complementar esta estrategia.

1.10. El CESE reclama que el apoyo europeo se refleje también en la participación de todas las organizaciones de la sociedad civil (en especial las organizaciones de consumidores), dado su papel en el desarrollo de la Agenda. La sociedad civil organizada, en particular las organizaciones de consumidores y los representantes empresariales, junto con otros interlocutores sociales, debe desarrollar una relación mutuamente beneficiosa para garantizar una participación más amplia en la formulación y aplicación de esta política.

1.11. Por consiguiente, debe incrementarse y reforzarse el papel de la educación y la formación de los consumidores en el marco de la Agenda, ya que ambas contribuyen a consolidar un nivel de protección elevado.

1.12. El CESE es consciente de las dificultades que tienen las pymes para contribuir al éxito de la Agenda, en particular en lo que respecta a la sensibilización e información de los consumidores y a la oferta de bienes y servicios sostenibles pero de mayor valor económico.

1.13. El CESE llama la atención sobre la necesidad de dotar a las empresas, sobre todo a las pymes, de recursos financieros para cumplir los requisitos de la Agenda, en particular en un momento en el que la lucha contra la crisis provocada por la COVID-19 ha reducido la inversión de las empresas en los sectores digital y ecológico.

## **2. La Comunicación de la Comisión**

### *2.1. Información general*

#### 2.1.1. La Comunicación de la Comisión:

- tiene por objeto reforzar el marco general de colaboración entre las instituciones de la UE, los Estados miembros y las partes interesadas;
- adopta enfoque holístico que abarca varias políticas de la Unión;
- refleja la necesidad de tener en cuenta los requisitos de protección de los consumidores en la formulación y la aplicación de otras políticas, a fin de complementar otras iniciativas de la UE;
- requiere una estrecha colaboración entre la UE y sus Estados miembros y una transposición, aplicación y ejecución adecuadas del marco de protección de los consumidores desarrollado en el Derecho derivado de la Unión.

#### 2.1.2. La Comunicación cita veintidós acciones que abarcan cinco ámbitos prioritarios principales:

- la transición ecológica,
- la transformación digital,
- la protección y el respeto de los derechos de los consumidores,
- las necesidades específicas de determinados grupos de consumidores, y
- la cooperación internacional.

2.1.3. La Comunicación aborda los problemas desde la perspectiva de que es importante que todo el mundo tenga un acceso equitativo y oportuno a pruebas asequibles, equipos de protección, tratamientos y futuras vacunas; también se quiere proporcionar al consumidor plenas garantías con respecto a los derechos fundamentales, la ética médica, la privacidad y la protección de datos de conformidad con el Reglamento General de Protección de Datos.

2.1.4. Los profundos trastornos sociales y económicos que se han producido como consecuencia de la pandemia plantean un importante desafío para la sociedad. Aunque es importante garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores, persisten todavía algunos retos, por ejemplo:

- la aplicación de la legislación relativa al el derecho al reembolso íntegro de los anticipos pagados a los operadores turísticos;
- el aumento de las estafas a los consumidores, las prácticas de comercialización engañosas y el fraude en las compras en línea;
- los cambios en las pautas de consumo, por ejemplo el aumento de los residuos de envases de un solo uso.

## 2.2. Ámbitos prioritarios principales

2.2.1. Transición ecológica: contribuir a la consecución de la neutralidad climática, a la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad y a la reducción de la contaminación del agua, el aire y el suelo. Debe garantizarse el acceso a productos sostenibles a todo el mundo.

2.2.2. El Pacto Verde Europeo establece una estrategia exhaustiva para transformar a la UE en una sociedad justa y próspera, con una economía limpia, circular, climáticamente neutra y con un uso eficiente de los recursos, en la que se reduzcan las repercusiones negativas sobre el medio ambiente.

2.2.3. La Directiva sobre la compraventa de bienes debe modificarse para fomentar la reparación y convertirla en un derecho efectivo. Se prevén medidas adicionales para grupos específicos de bienes y servicios.

2.2.4. Los consumidores deben estar mejor protegidos contra la información falsa o que se presente de manera confusa o engañosa para dar la impresión inexacta de que un producto o una empresa son más respetuosos con el medio ambiente, el denominado «blanqueo ecológico».

## 2.3. La transformación digital

2.3.1. La Directiva sobre la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores y la Directiva relativa a los contenidos digitales constituyen pasos importantes aunque, teniendo en cuenta el ritmo acelerado de los avances tecnológicos, son necesarias medidas adicionales.

2.3.2. Es preciso evitar el uso de patrones «oscuros», determinadas prácticas de personalización que a menudo se basan en la elaboración de perfiles, la publicidad encubierta, el fraude, la información falsa o engañosa y los comentarios manipulados de consumidores. Se requieren también orientaciones suplementarias en relación con la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales y la Directiva sobre los derechos de los consumidores, ya que los consumidores deben gozar de un nivel de protección y equidad en línea comparable al que tienen fuera de línea.

2.3.3. Si bien la inteligencia artificial puede aportar beneficios, algunos de sus usos podrían vulnerar los derechos de los consumidores y perjudicarles. El CESE desea subrayar que, de conformidad con el artículo 22 del Reglamento General de Protección de Datos, los interesados tienen derecho a la intervención humana cuando una decisión basada en un tratamiento automatizado les afecte significativamente.

2.3.4. El nuevo Reglamento sobre cooperación en materia de protección de los consumidores refuerza la capacidad en línea de las autoridades competentes, los mecanismos de cooperación y el sistema de recogida de datos con el objetivo de abordar las infracciones a gran escala del Derecho de la UE en materia de protección de los consumidores, garantizar un nivel constante de protección y ofrecer una «ventanilla única» para las empresas.

## 2.4. Abordar las necesidades específicas de los consumidores

2.4.1. Se da por supuesto que, en general, los consumidores son la parte más débil en una transacción y que, por consiguiente, sus intereses requieren protección. Sin embargo, algunos grupos de consumidores pueden ser particularmente vulnerables y necesitar salvaguardias específicas. Esta vulnerabilidad puede deberse a circunstancias sociales o a características particulares tales como su edad, género, estado de salud, grado de alfabetización digital, capacidad de cálculo o situación económica.

2.4.2. El aumento de la vulnerabilidad financiera de muchos hogares de la UE resulta especialmente preocupante en la actualidad.

2.4.3. El propósito de la revisión sería también evitar situaciones discriminatorias en el acceso a los servicios de crédito.

2.4.3.1 Las personas mayores y con discapacidad tienen necesidades específicas relacionadas con el consumo y es importante garantizar que se disponga de información clara, accesible y fácil de usar tanto en línea como fuera de línea, de conformidad con los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios.

2.4.3.2 Un enfoque justo y no discriminatorio de la transformación digital debe tomar en consideración las necesidades de los consumidores de edad avanzada, los consumidores con discapacidad y, de manera más general, las personas «desconectadas» que pueden estar menos familiarizadas con las herramientas digitales.

2.4.3.3 La infancia y los menores están particularmente expuestos a prácticas comerciales engañosas o agresivas en línea y habrá que encontrar soluciones a este problema. Además, debe protegerse a la infancia de los productos inseguros en circulación y de los riesgos relacionados con los productos, por lo que se actualizarán los requisitos de seguridad en las normas relativas a determinados productos infantiles.

2.4.3.4 El riesgo de discriminación en ocasiones se ve exacerbado por los algoritmos utilizados por algunos proveedores de bienes y servicios, que pueden estar formulados con determinados sesgos que a menudo se derivan de expectativas culturales o sociales preexistentes.

## 2.5. *Protección de los consumidores en el contexto mundial*

2.5.1. Es importante que la UE proyecte a escala internacional su alto nivel de protección de los consumidores como un valor y un modelo europeo.

2.5.2. Garantizar la seguridad de las importaciones y proteger a los consumidores de la UE contra las prácticas comerciales desleales utilizadas por los operadores de terceros países requiere una acción reforzada dentro de la UE a través de herramientas más sólidas para la supervisión del mercado y una cooperación más estrecha con las autoridades de los países socios de la Unión.

2.5.3. La cooperación multilateral en cuestiones de consumo es clave para promover un alto nivel de protección y seguridad a escala internacional y proteger a los consumidores a nivel mundial.

## 2.6. *Gobernanza*

2.6.1. La Agenda presenta las acciones destinadas a fomentar las prioridades de política de los consumidores que la UE y sus Estados miembros podrían hacer avanzar en los próximos cinco años.

2.6.2. Esta nueva visión de cooperación entre la UE y las prioridades políticas nacionales supone un nuevo marco para una cooperación reforzada y capaz de llevar a cabo acciones concretas.

2.6.3. La Comisión intentará celebrar debates periódicos con el PE, el CESE y el CDR y trabajará de cerca con las autoridades nacionales para garantizar una estrecha coordinación de las acciones y un mejor uso de los fondos disponibles.

2.6.4. Todo ello irá acompañado de una cooperación estrecha y eficaz con las principales partes interesadas, incluidas las organizaciones de consumidores, la industria y el sector académico. Unas organizaciones de consumidores sólidas a escala nacional y de la Unión son socios fundamentales para planificar el trabajo en el marco de la Agenda y llegar a los consumidores.

2.6.5. Por ello, la Comisión:

- establecerá un nuevo Grupo consultivo sobre la política de los consumidores; y
- renovará el Cuadro de Indicadores de las Condiciones de los Consumidores en 2021.

## 3. **Observaciones generales**

3.1. Por lo que respecta a la crisis sanitaria, el CESE anima a la Comisión y a los Estados miembros a que prosigan sus esfuerzos para vacunar a la población y hacer que la estrategia europea de vacunación sea accesible social y económicamente a toda la ciudadanía.

3.2. Es importante capacitar e implicar a los consumidores en la economía y convertirlos en agentes clave de una recuperación sostenible, reforzando de este modo la competitividad de la economía de la Unión y del mercado único. Son importantes los nuevos modelos de negocio que permiten optimizar la eficiencia y la sostenibilidad de los bienes y servicios.

3.3. Los consumidores deben ser agentes pertinentes en la transición ecológica, contribuyendo a promover la producción y el consumo sostenibles. Todos los productos deben estar disponibles y ser seguros, asequibles y accesibles, en particular en lo que se refiere a la promoción del período de validez, la durabilidad, la reparabilidad y la reciclabilidad de estos. El CESE ya ha expresado su apoyo a la durabilidad de los productos y a que se regule la denominada «obsolescencia programada», incluso en el caso de los programas informáticos. Las medidas propuestas son generalmente horizontales y no son específicas de la protección de los consumidores.

3.4. En esta transición ecológica deberán participar las pymes sin que ello implique un aumento significativo de las cargas administrativas.

3.5. El CESE se ha comprometido a trabajar activamente en pro de una transición «ecológica» y una transformación «digital» que no produzcan exclusión social y eviten un sistema de dos velocidades para los consumidores vulnerables y situaciones discriminatorias que restrinjan la elección y el acceso a bienes y servicios, por ejemplo la denegación del acceso a los servicios de crédito a las mujeres embarazadas, basándose en una posible pérdida de ingresos, y la exclusión de las madres solteras de determinados servicios financieros.

3.6. Deben adoptarse medidas de apoyo para abordar la vulnerabilidad financiera de las familias, incluidas las familias monoparentales y las formadas por cónyuges del mismo sexo, en especial en lo que respecta al endeudamiento. El CESE ha expresado en numerosos Dictámenes su apoyo a la regulación del sobreendeudamiento de los hogares.

3.7. En lo que atañe a las medidas horizontales, la Comisión debe actuar en el ámbito de la pobreza energética y evitar situaciones que puedan conducir a la exclusión social.

3.8. El CESE confía en que la Comisión aborde lo antes posible la revisión de las Directivas sobre seguridad de los productos, crédito al consumo, comercialización a distancia de servicios financieros, derechos de los consumidores y prácticas comerciales desleales.

3.9. El CESE tiene grandes expectativas en relación con la Directiva relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, y espera que la transposición de la Directiva sea coherente con los marcos jurídicos de los Estados miembros.

3.10. El CESE está de acuerdo con el objetivo de capacitar a los consumidores para que desempeñen un papel más activo en la transición ecológica. No basta con que las empresas introduzcan cambios e innoven, es preciso que el mercado lo acepte y se transforme para que la economía funcione de manera más circular: consumo de productos más sostenibles (previsiblemente más caros), mayor durabilidad y reparabilidad de los productos asociadas al diseño ecológico que se pretende lograr (desarrollo de productos basados en criterios ecológicos) y mayor eficiencia en el uso de los recursos naturales. También deberá tenerse en cuenta el papel del transporte en el marco de la transición ecológica.

3.11. Es importante transmitir el mensaje de que el compromiso con el medio ambiente es de todo el mundo: de las empresas —que aplican medidas y prácticas más sostenibles, informan y forman a los consumidores— y, para que esas medidas sean eficaces, de los consumidores, que también deben adoptar hábitos y comportamientos sostenibles. Por lo que se refiere a los costes adicionales que podrían derivarse para las pequeñas y medianas empresas europeas de la evaluación de impacto de la prueba de las pymes (parte integrante de la iniciativa europea «Small Business Act»), debe garantizarse que estos se reducirán con este mecanismo, del que también forma parte la consulta en curso a los representantes de las pymes. Será preciso establecer mecanismos y medios que permitan a las pymes actualizar y renovar sus conocimientos.

3.12. El CESE considera importante intensificar la lucha contra las prácticas comerciales desleales en línea que no respetan los derechos de los consumidores y del resto de los agentes que participan en el ciclo del producto. Aboga por que todo lo que se considere desleal en el mundo físico (fuera de línea) tenga el mismo tratamiento en el mundo digital (en línea). Los nuevos tipos de prácticas desleales en el mundo fuera de línea, como las estrategias de vigilancia de las empresas y los «patrones oscuros» (*dark patterns*), requieren el desarrollo de protecciones aún mayores.

3.13. Conviene reforzar los recursos informáticos, humanos y de otro tipo que brindan apoyo en la lucha contra el fraude digital, que —debido a su alcance y difusión— hace mucho más compleja la actuación de las autoridades, incluso en los casos en que se pone en peligro la salud pública (por ejemplo, con la compra en línea de medicamentos «ilegales»).

3.14. Las acciones 8, 9 y 10 deben salvaguardar el equilibrio entre la seguridad y la flexibilidad necesaria para no bloquear la innovación y el progreso tecnológico y económico. Es conveniente elaborar un plan de acción con China en materia de seguridad de los productos y aumentar el apoyo a los países socios de la UE, también en África, para el desarrollo de capacidades en términos de reglamentación y asistencia técnica. Es importante proteger la autenticidad de los productos (y, adicionalmente, los derechos sobre la marca), ya que es un hecho comprobado que circula un gran volumen de productos falsos y falsificados en determinados terceros países. Los productos originales, por razones de reconocimiento de la calidad, conveniencia y reputación, merecen contar con una gran atención e interés por parte de los consumidores.

3.15. El CESE aboga por que se adopte un método de evaluación cualitativo y cuantitativo. Conviene evaluar si las Directivas de la Unión se aplican en los plazos debidos y de conformidad con las disposiciones del Derecho derivado y los principios de mejora de la legislación.

3.16. El CESE observa una brecha cada vez mayor entre las estrategias (por ejemplo, el Pacto Verde Europeo, en general, y la iniciativa «De la Granja a la Mesa» o la Nueva Agenda del Consumidor, en particular) y las iniciativas normativas (o no normativas) más detalladas mediante las que se aspira a poner en práctica dichas estrategias. El Comité subraya la necesidad de mantener de manera constante las ambiciones de la Agenda del Consumidor sobre la consecución de los objetivos del Pacto Verde Europeo durante el despliegue de sus distintas iniciativas de seguimiento.

#### **4. La crisis de la COVID-19**

4.1. La actual crisis pandémica ha afectado de forma grave a todo el mundo y ha tenido un impacto significativo en muchos ámbitos de la vida. La crisis ha provocado un cambio en las prioridades principales de los Estados miembros y ha resultado extremadamente gravosa para los consumidores, quienes han visto sus derechos limitados de forma indebida sin que los mecanismos existentes se hayan reforzado o se hayan creado mecanismos concebidos para hacer frente a las nuevas realidades a fin de garantizar la protección financiera de los consumidores.

4.2. Por lo tanto, a fin de anticipar posibles consecuencias para los consumidores y aprovechando las lecciones aprendidas de la crisis derivada de la pandemia, es esencial intentar reforzar, en el futuro, la protección de los consumidores en los ámbitos de la salud, la energía, las comunicaciones, los servicios financieros, la aviación y los derechos de los pasajeros, los viajes combinados, el control, la alimentación y los servicios digitales.

4.3. Por otra parte, la crisis ha contribuido a la proliferación de prácticas comerciales desleales dirigidas a los más vulnerables y, durante cierto tiempo, además de haber provocado la ruptura del suministro de determinados productos y equipos de protección individual, dio lugar a la aplicación de precios muy elevados y especulativos. Esta situación requerirá, una vez más y dado que se espera un nuevo período de escalada de la crisis, una mayor atención y más medios para las autoridades de control.

4.4. El CESE deberá impulsar la elaboración de un Dictamen de iniciativa sobre este tema al objeto de asesorar a la Comisión sobre la definición y aplicación de estas medidas.

#### **5. Otros ámbitos no incluidos en la Nueva Agenda del Consumidor o tratados de forma indirecta, que deben abordarse**

##### *5.1. Gestión de la salud pública en los Estados miembros*

Se están dando los primeros pasos hacia la creación de la Unión Europea de la Salud. La crisis del coronavirus ha puesto de manifiesto que la UE debe desempeñar un papel mucho más importante en el ámbito de la salud pública, a fin de proteger la salud de toda la ciudadanía europea con unos sistemas sanitarios más resilientes y consolidar un marco de seguridad sanitaria más sólido.

##### *5.2. Servicios financieros*

En el contexto de la revisión de la Directiva sobre el crédito al consumo, será crucial dar más importancia al mecanismo de moratoria y la creación de un enfoque integrado que salvaguarde los intereses de los consumidores independientemente de la naturaleza del crédito. Será importante evaluar, en el nivel europeo, el mecanismo de insolvencia de los particulares, teniendo en cuenta la necesidad de evitar la actual desprotección de los consumidores.



### 5.3. Turismo, ocio y derechos de los pasajeros aéreos

Es fundamental instituir, reforzar o modificar los derechos de los consumidores y que se establezcan fondos europeos para tutelar los intereses de los consumidores en estos ámbitos. Por otro lado, ello constituirá una oportunidad inmejorable para revisar la protección de los consumidores mediante un sistema de protección financiera adecuado que proteja a los pasajeros contra el riesgo de crisis de liquidez o en caso de insolvencia de una compañía aérea, por lo que respecta al reembolso de billetes y, en su caso, la repatriación.

### 5.4. Vivienda

Es necesario crear un programa europeo integrado de vivienda que englobe diferentes ámbitos como el medio ambiente, la energía, los servicios financieros, los derechos contractuales y la salud, a fin de instituir el derecho de los consumidores europeos a acceder a una vivienda digna y asequible a largo plazo. Debe fomentarse la construcción de viviendas sostenibles (por ejemplo, las denominadas «viviendas pasivas»). La aplicación de los principios de circularidad a la rehabilitación de los edificios reducirá las emisiones de gases de efecto invernadero relacionadas con los materiales de construcción. La renovación de edificios puede abrir muchas posibilidades y generar beneficios sociales, ambientales y económicos de gran alcance.

### 5.5. Energía

Es esencial reforzar los derechos de los consumidores a la hora de aplicar las políticas sobre energías renovables, autoconsumo y tarifas del mercado, y garantizar que ningún consumidor quede desconectado o se vea discriminado en lo que se refiere a la introducción de alternativas energéticas reales.

5.6. Es preciso definir mejor y reforzar la rendición de cuentas de las plataformas digitales, por lo que respecta tanto a la seguridad de los productos como a la responsabilidad en la intermediación de los contratos realizados en línea.

5.7. Es importante establecer una estructura clara de responsabilidad para las plataformas en línea, que incluya medidas adecuadas para hacer frente a las prácticas comerciales fraudulentas, desleales y engañosas y a la venta de productos no conformes o mercancías y servicios peligrosos a través de plataformas en línea. Es, por lo tanto, importante reforzar la cooperación entre la Comisión y las autoridades nacionales para luchar contra estas prácticas deshonestas.

5.8. Debe interrumpirse o restringirse la venta directa de productos peligrosos para los consumidores, principalmente en razón de su composición química. El CESE acoge favorablemente la introducción de «Safety Gate» como sistema de alerta rápida de la UE para productos de consumo peligrosos.

5.9. Es importante reforzar la protección en el sector de los denominados servicios de mensajería libre (*over-the-top*), que todavía no está cubierta en la mayor parte de las legislaciones nacionales y que tan solo se abordó someramente en el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas.

5.10. Al desarrollar la política de protección de los consumidores, la UE reforzará su cohesión económica, social y territorial. Sin perjuicio de su concepción política general, deberá poner en práctica una serie de medidas y programas más cercanos a los ciudadanos, para lo cual tendrá que reforzar la red de Centros Europeos del Consumidor y la red de cooperación en materia de protección de los consumidores, con la participación de todas las autoridades nacionales.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

La Presidenta  
del Comité Económico y Social Europeo  
Christa SCHWENG

---

## ANEXO

La siguiente propuesta de enmienda fue rechazada por el pleno, aunque más de una cuarta parte de los votos emitidos estaba a favor de su aceptación (artículo 54.3 del Reglamento interno):

**Punto 1.13****Suprímase:**

~~1.13 El CESE llama la atención sobre la necesidad de dotar a las empresas, sobre todo a las pymes, de recursos financieros para cumplir los requisitos de la Agenda, en particular en un momento en el que la lucha contra la crisis provocada por la COVID-19 ha reducido la inversión de las empresas en los sectores digital y ecológico.~~

**Exposición de motivos:**

De la redacción actual del punto se desprende que el sector público debería prestar apoyo a las empresas para que cumplan las normas básicas de protección de los consumidores. Es evidente que tales planes van demasiado lejos en nuestro sistema económico basado en la obtención de beneficios y contradicen los requisitos básicos de su funcionamiento. La protección de los consumidores es imprescindible, no es un lujo ni una opción que quepa ofrecer con cargo al erario público.

**Votación:**

A favor: 64

En contra: 139

Abstenciones: 35

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia farmacéutica para Europa**

[COM(2020) 761 final]

(2021/C 286/10)

Ponente: **Martin SCHAFFENRATH**

Consulta	Comisión Europea, 14.1.2021
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	31.3.2021
Aprobado en el pleno	27.4.2021
Pleno n.º	560
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	232/1/4

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con especial satisfacción la intención de la Comisión, con la nueva estrategia farmacéutica para Europa, de, además de impulsar la competitividad de la industria farmacéutica, garantizar el suministro de medicamentos seguros, de alta calidad y asequibles, así como la viabilidad financiera de los sistemas sanitarios de los Estados miembros. Los nuevos enfoques comunes europeos desempeñan un papel fundamental en los siguientes ámbitos en particular:

- el acceso a los medicamentos y la disponibilidad de estos;
- la asequibilidad y la viabilidad financiera de los sistemas sanitarios nacionales;
- el fomento de la investigación y la innovación con el fin de mejorar la competitividad de la industria farmacéutica europea;
- el refuerzo de unas cadenas de suministro y de producción resilientes y transparentes;
- el cumplimiento eficiente de los objetivos del Pacto Verde <sup>(1)</sup> mediante una industria farmacéutica climáticamente neutra.

1.2. La actual pandemia de COVID-19 pone de manifiesto la importancia que reviste una actuación coordinada a nivel europeo. Por tanto, el CESE señala la importancia de las estrategias comunes en lo que respecta a la investigación y el desarrollo de medicamentos y a la fijación de precios, sobre todo si se trata de productos de alto riesgo y la rentabilidad de la inversión para los fabricantes no está garantizada.

1.3. El CESE hace hincapié en que toda medida política a escala de la UE debe garantizar que se respeten las competencias de los Estados miembros y el principio de subsidiariedad de conformidad con el artículo 168, apartado 7, del TFUE, a fin de tener en cuenta las diferencias en la organización de los sistemas sanitarios nacionales y no desestabilizarlos financieramente. Esto es especialmente importante en las cuestiones relacionadas con la fijación de precios y el reembolso, que son responsabilidad exclusiva de los Estados miembros. No obstante, es necesario velar por el intercambio continuo de información, conocimientos y buenas prácticas a nivel de la UE con el objetivo de evitar todo tipo de fragmentación o desigualdad.

<sup>(1)</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es).

1.4. El CESE observa que, en las condiciones marco actuales, el sector farmacéutico europeo se ha desarrollado en los últimos años en una dirección que ha dado lugar en parte al uso inadecuado de los diferentes sistemas de incentivos, que ha provocado una falta de transparencia en muchos ámbitos y que ha conducido a una concentración en ámbitos de actividad con grandes márgenes de beneficios y, en parte, a precios excesivos. Por lo tanto, el CESE considera urgente revisar y adaptar el marco jurídico actual en materia de medicamentos y vincularlo más estrictamente a condicionalidades relativas a la asequibilidad y la disponibilidad.

1.5. El CESE hace especial hincapié en la suma importancia que reviste un mercado interior justo y eficiente que funcione adecuadamente, en el que, por un lado, se promueva y recompense la innovación médica real con un verdadero valor añadido para la asistencia sanitaria y, por otro, se refuerce asimismo la competencia para un acceso justo y asequible a los medicamentos.

1.6. En aras de promover la investigación y el desarrollo (I+D) innovadores como base para la competitividad de la industria farmacéutica europea a escala mundial, el CESE apoya particularmente la idea de homogeneizar el marco jurídico en materia de protección de la propiedad intelectual y la aplicación coherente de dicho marco en los Estados miembros.

1.7. En lo relativo al aumento de la resiliencia de las cadenas de suministro y de producción con el fin de reforzar la autonomía estratégica de Europa y evitar los problemas de suministro, el CESE aboga por un enfoque equilibrado entre el aumento de la diversificación de los centros de producción y una relocalización de la producción paulatina, parcial y, al mismo tiempo, sostenible en Europa. Los posibles incentivos financieros y fiscales a escala de los Estados miembros, así como su eficiencia, deben debatirse y analizarse conjuntamente a nivel de la UE.

1.8. Asimismo, el CESE se congratula de la revisión prevista del sistema europeo de incentivos para la I+D en el sector farmacéutico en Europa, sobre todo del marco jurídico en materia de medicamentos para uso pediátrico y medicamentos para enfermedades raras. En particular, la elevada necesidad no cubierta de tratamientos adecuados para el cáncer infantil ha de ser un ámbito prioritario en las futuras estrategias.

1.9. El CESE opina que la revisión del marco jurídico en materia de medicamentos y toda iniciativa futura a nivel de la UE deben regirse principalmente por el principio de transparencia, con el fin de generar un auténtico valor añadido para el bien común. Además de a los costes del fabricante, esto también se aplica a la adjudicación de fondos públicos para I+D, el uso de incentivos, etc.

1.10. El CESE celebra y apoya las iniciativas de los Estados miembros financiadas por la Comisión para la adquisición conjunta de medicamentos innovadores y de alto precio con el fin de garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas sanitarios nacionales.

1.11. El CESE reconoce el papel positivo que desempeñan los medicamentos genéricos y biosimilares en lo que respecta al acceso a medicamentos asequibles y su importancia para la financiación sostenible de los sistemas sanitarios, así como su contribución a un mercado europeo de medicamentos resiliente y estratégicamente independiente. El CESE aboga por medidas que den lugar a un desarrollo sostenible del mercado de medicamentos genéricos y biosimilares, por ejemplo en el marco de la contratación pública, por medio de la aplicación del criterio de la oferta económicamente más ventajosa y la licitación con múltiples ganadores, y teniendo en cuenta aspectos medioambientales y de protección social.

1.12. El CESE llama a la prudencia en lo relativo a las autorizaciones rápidas basadas en pruebas escasas y en un mayor uso de datos reales cuando no exista una crisis sanitaria transfronteriza. Debe evitarse por todos los medios el traslado del riesgo de la fase previa a la aprobación de comercialización a la fase posterior a dicha aprobación en detrimento de los pacientes. Por tanto, los datos y resultados de los estudios deben publicarse sistemáticamente a fin de garantizar un seguimiento eficiente tras la aprobación de comercialización.

## 2. Observaciones generales

2.1. Según el informe de 18 de noviembre de 2020 de la serie de informes «Health at a Glance: Europe»<sup>(2)</sup>, el gasto sanitario aumentó anualmente en una media del 3 % en los veintisiete Estados miembros de la Unión en el período comprendido entre 2013 y 2019 y alcanzó el 8,3 % del PIB en 2019. Si bien este porcentaje se ha ido desarrollando de manera acorde con el crecimiento económico de los Estados miembros, cabe esperar un aumento drástico como consecuencia de la actual pandemia de COVID-19.

2.2. Como ya se destacó en las Conclusiones del Consejo de 2016<sup>(3)</sup>, así como en el informe de propia iniciativa del Parlamento Europeo sobre las opciones de la Unión para mejorar el acceso a los medicamentos<sup>(4)</sup>, el aumento constante del precio de los medicamentos somete a los sistemas sanitarios nacionales a una presión cada vez mayor. Por lo tanto, es necesario que la UE restablezca el equilibrio entre la autorización y el fomento de la innovación en el complejo sistema de los medicamentos, con el fin de velar por un acceso equitativo a estos productos en todos los Estados miembros.

2.3. En particular, el aumento del precio de los tratamientos aprobados recientemente pone en riesgo la estabilidad del presupuesto farmacéutico y, con ello, el acceso de los pacientes a los medicamentos<sup>(5)</sup>. En ese sentido, el CESE se muestra especialmente crítico con la pronunciada formación de agrupaciones empresariales (por ejemplo, en relación con el cáncer) en ámbitos que ya cuentan con una buena investigación y que coinciden en gran medida con las carteras de productos actuales de los fabricantes. Por tanto, es necesario encontrar en un futuro métodos eficaces para romper estas agrupaciones, ya que los tratamientos han de ser asequibles y, por ende, accesibles para todos los pacientes por igual. A tal efecto, es necesario dirigir la I+D hacia ámbitos en los que haya una verdadera necesidad médica no cubierta, como por ejemplo las enfermedades raras o las neoplasias infantiles.

2.4. En la hoja de ruta relativa al plan de acción sobre la propiedad intelectual e industrial<sup>(6)</sup> ya se destaca que la Unión dispone de un marco jurídico sólido en materia de protección de la propiedad intelectual. Por tanto, toda modificación de dicho sistema debe ir acompañada de una evaluación de impacto bien fundada para que se realicen únicamente las modificaciones que sean necesarias.

2.4.1. Con las patentes, los certificados complementarios de protección y la exclusividad de la información deben crearse incentivos para favorecer la investigación en nuevos ámbitos. En el desarrollo de la estrategia farmacéutica, es importante centrarse en el valor añadido para la sociedad. El principal foco de atención debe ser el acceso a medicamentos eficaces, seguros y asequibles y la disponibilidad de estos en beneficio de todos los pacientes, con arreglo al derecho a una asistencia sanitaria adecuada establecido en el pilar europeo de derechos sociales<sup>(7)</sup>. Eso no hace referencia únicamente al suministro de nuevos medicamentos innovadores protegidos por patentes, sino también al acceso a medicamentos genéricos y biosimilares. Por tanto, un mercado interior justo que funcione adecuadamente desempeña un papel fundamental.

2.4.2. El CESE también apoya la armonización del marco jurídico relativo a los certificados complementarios de protección, con el fin de diseñar unos procedimientos de concesión más coherentes y solventar la fragmentación de su aplicación en los Estados miembros. En vista de las repercusiones sociales de los certificados complementarios de protección, es necesario garantizar que la autoridad central que ha de crearse en este contexto esté bajo la autoridad de las instituciones de la UE.

2.4.3. El CESE contempla con serias dudas la posible extensión de los derechos exclusivos y el refuerzo del derecho de propiedad intelectual e industrial de cara al mercado de los medicamentos. Al objeto de seguir haciendo posible el acceso de los pacientes a tratamientos asequibles, la competencia de precios no puede verse obstaculizada en ningún caso por el desarrollo y la comercialización de medicamentos genéricos y biosimilares. Por tanto, es preciso evitar la protección múltiple de un producto en los diferentes Estados miembros o por medio de varias patentes (*patent slicing*), sobre todo porque no existe prueba alguna de que una protección sólida de la propiedad intelectual fomente la innovación y la productividad<sup>(8)</sup>.

<sup>(2)</sup> [https://ec.europa.eu/health/state/glance\\_es](https://ec.europa.eu/health/state/glance_es).

<sup>(3)</sup> DO C 269 de 23.7.2016, p. 31.

<sup>(4)</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0040\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0040_ES.pdf).

<sup>(5)</sup> <https://www.oecd.org/health/health-systems/Addressing-Challenges-in-Access-to-Oncology-Medicines-Analytical-Report.pdf>.

<sup>(6)</sup> <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12510-Intellectual-Property-Action-Plan>.

<sup>(7)</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/european-pillar-social-rights-booklet\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/european-pillar-social-rights-booklet_en).

<sup>(8)</sup> <https://pubs.acaweb.org/doi/pdf/10.1257/jep.27.1.3>.

2.4.4. Precisamente en el contexto del actual debate político en torno a la relocalización de los centros de producción en Europa para asegurar el suministro, es necesario estudiar en profundidad una modificación del marco jurídico en materia de protección intelectual. Según la evaluación de impacto de la denominada Directiva de medicamentos falsificados (Directiva 2011/62/UE<sup>(9)</sup>), la gran mayoría de los principios activos de los medicamentos genéricos provienen de India y China, mientras que los principios activos de los medicamentos nuevos protegidos por patentes se producen mayoritariamente en Europa. Por consiguiente, para relocalizar sobre todo la producción de medicamentos genéricos, es necesario recurrir a otros incentivos y mecanismos distintos del refuerzo del derecho de propiedad intelectual e industrial. Algunas medidas alternativas podrían ser, por ejemplo, los acuerdos de licencia, los acuerdos de adquisición anticipada o los denominados consorcios de patentes para medicamentos<sup>(10)</sup>. Además, de forma paralela a la relocalización, deberían explorarse también formas de diversificar en mayor medida la producción tanto dentro como fuera de Europa, con el fin de reforzar y asegurar las cadenas de suministro.

2.5. En el ámbito de los medicamentos huérfanos, el CESE acoge con satisfacción que el número de medicamentos huérfanos aprobados haya aumentado continuamente gracias a los incentivos establecidos en el Reglamento (CE) n.º 141/2000<sup>(11)</sup>, lo cual ha dado lugar a una mejora notable de la igualdad de acceso para los pacientes y es un logro digno de celebración. No obstante, dicha mejora del acceso se ve cada vez más contrarrestada por los elevados precios que exigen los fabricantes<sup>(12)</sup>. Por este motivo, el CESE hace hincapié en que la condición de medicamento huérfano no puede utilizarse para exigir precios y beneficios desproporcionados y respalda la revisión de este marco jurídico introducida a raíz de la evaluación de impacto<sup>(13)</sup> publicada en noviembre de 2020. Cabría considerar una reevaluación automática periódica de los criterios, así como un ajuste de la duración de la exclusividad comercial en determinadas condiciones, aún por definir. El CESE también apoya una posible revisión de los criterios, en particular de la prevalencia (teniendo en cuenta todas las indicaciones admitidas), en relación con la designación de medicamento huérfano.

2.6. El CESE apoya especialmente la petición de la Comisión Europea y de numerosos diputados al Parlamento Europeo de una mayor transparencia en todo el sector farmacéutico, sobre todo en relación con los costes de I+D. Dado que en la mayoría de los casos no existen reglamentaciones básicas sobre la transparencia de los costes en el desarrollo de medicamentos, las autoridades competentes en materia de fijación de precios y reembolso no pueden controlar los precios de los nuevos medicamentos justificados con el argumento de los elevados costes de su investigación ni comprobar si los precios exigidos son adecuados.

2.6.1. El CESE opina que la Directiva 89/105/CEE<sup>(14)</sup> relativa a la transparencia en la fijación de precios de los medicamentos podría ser un instrumento importante en este contexto. Dicha Directiva establece, en su artículo 6, que los Estados miembros que cuenten con una lista positiva publicarán una relación completa de los medicamentos cubiertos por su sistema de seguridad social nacional, junto con los precios fijados por las autoridades nacionales competentes, y comunicarán todo ello a la Comisión. No obstante, los precios reales abonados están protegidos por acuerdos de compra confidenciales, lo que dificulta considerablemente el intercambio de información entre las autoridades nacionales. La base de datos EURIPID<sup>(15)</sup> podría servir como punto de partida en este sentido, a condición de que todos los Estados miembros estén obligados a notificar su información sobre los precios.

2.6.2. En opinión del CESE, también reviste una gran importancia aumentar considerablemente la transparencia en relación con las cadenas mundiales de suministro y de producción en el sector farmacéutico, con el objetivo de contrarrestar toda posible escasez de suministro y reforzar la resiliencia de los sistemas sanitarios. A este respecto, junto con la creación de un sistema de notificación coordinado, como ya se prevé en el contexto de la Unión Europea de la Salud, con la participación simultánea y obligatoria de todos los agentes pertinentes, también es fundamental establecer un almacenamiento estratégico de medicamentos calificados como esenciales por la OMS.

<sup>(9)</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0062> (DO L 174 de 1.7.2011, p. 74).

<sup>(10)</sup> <https://www.who.int/bulletin/volumes/97/8/18-229179/en/>.

<sup>(11)</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/Es/TXT/PDF/?uri=CELEX:02000R0141-20190726&qid=1598193643269&from=es> (DO L 18 de 22.1.2000, p. 1).

<sup>(12)</sup> [https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/files/paediatrics/docs/orphan-regulation\\_study\\_final-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/files/paediatrics/docs/orphan-regulation_study_final-report_en.pdf).

<sup>(13)</sup> <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12767-Revision-of-the-EU-legislation-on-medicines-for-children-and-rare-diseases>.

<sup>(14)</sup> DO L 40 de 12.2.1989, p. 8.

<sup>(15)</sup> EURIPID (<https://www.euripid.eu/aboutus>) es una base de datos voluntaria de las autoridades nacionales competentes en materia de fijación de precios y reembolso. Establecida sobre la base de la Directiva 89/105/CEE relativa a la transparencia, contiene precios de referencia oficiales de medicamentos, en su mayoría de uso no hospitalario.



2.6.3. En el marco de la actual pandemia de COVID-19, el CESE se suma a los numerosos diputados al Parlamento Europeo y partes interesadas pertinentes que piden una mayor transparencia en relación con los acuerdos de compra celebrados con los fabricantes farmacéuticos de vacunas contra la COVID-19. La transparencia es la clave para la confianza y la aceptación de los ciudadanos de la UE en lo que respecta a la inmunización contra el virus. Esto no solo debería ser aplicable a los actuales contratos de suministro de vacunas, sino que debería servir como nuevo marco de transparencia para toda futura medida de contratación conjunta.

2.7. Por lo que respecta a las medidas para la adquisición conjunta de medicamentos recientemente aprobados con un precio elevado, tales medidas deben reforzarse y promoverse explícitamente a nivel europeo. De este modo, además de aumentar la seguridad del abastecimiento en Europa, también se puede fortalecer la posición negociadora frente a los fabricantes de productos farmacéuticos y lograr una reducción considerable de los costes por medio de un mayor volumen de compra.

2.8. En cuanto al fomento de la I+D en el sector farmacéutico, el CESE apoya las críticas procedentes de numerosos agentes y partes interesadas en relación con la falta de transparencia, la participación insuficiente de las partes interesadas públicas y la falta de acceso público a los resultados de las investigaciones.

2.8.1. El CESE pide, por tanto, que en el futuro se dé a conocer toda la financiación pública destinada a la investigación, así como los costes de I+D, de tal forma que todo ello se pueda tener en cuenta en la fijación nacional de precios y se garantice un rendimiento verdadero de la inversión pública. Cabría considerar a este respecto una evaluación periódica de la financiación destinada a la investigación y la presentación de informes al Parlamento Europeo. Orientar la financiación de la investigación exclusivamente según los intereses industriales puede ser perjudicial, sobre todo en los ámbitos delicados de la atención sanitaria. Por lo tanto, en el futuro es necesario involucrar de un modo decisivo en las agendas de investigación de la Comisión a todos los agentes pertinentes, al objeto de garantizar que dichas agendas se ajusten a las necesidades médicas y sociales reales.

2.8.2. En este sentido, es indispensable establecer una definición común válida en toda la UE del término «necesidad médica no cubierta» a fin de dirigir de un modo eficiente las actividades de I+D en el sector farmacéutico hacia aquellos ámbitos en los que no se dispone de un tratamiento adecuado o eficaz. Estos criterios deben centrarse en las necesidades de los pacientes y de salud pública.

2.9. Al mismo tiempo, en relación con la I+D médica y los estudios clínicos, el CESE pide que se adopten medidas a escala de la UE para tener más en cuenta, sobre la base de indicadores pertinentes, las diferencias entre los sexos y los diferentes efectos de los medicamentos en la práctica médica cotidiana. También aboga por reforzar la transparencia en ese sentido, y por ende también la sensibilización de todas las partes interesadas.

2.10. El CESE valora de forma muy positiva que la estrategia farmacéutica ponga de relieve explícitamente el riesgo creciente de la resistencia a los antimicrobianos. Junto con el establecimiento de medidas eficientes para reducir el uso de los antibióticos, se debe hacer especial hincapié en modelos de incentivos alternativos a lo largo del ciclo de la I+D, así como en nuevos sistemas de fijación de precios. A este respecto se puede recurrir, entre otros, a incentivos cuya eficacia haya quedado demostrada, como un intercambio de opiniones temprano con la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) o la exención de las tasas de autorización. En el futuro, será importante desvincular el beneficio del fabricante del volumen de venta. De forma paralela al fomento de nuevos antibióticos, también podrían adoptarse otras medidas, como los acuerdos de adquisición anticipada, para que los fabricantes puedan tener una mayor capacidad de planificación.

2.11. En cuanto a las cuestiones relativas a la autorización y la comercialización, el CESE celebra, en principio, la rápida disponibilidad de los medicamentos innovadores, sobre todo en ámbitos con una gran necesidad médica no satisfecha. Sin embargo, las autorizaciones rápidas no siempre garantizan un mejor suministro de medicamentos. Por tanto, el objetivo primordial de la política europea en materia de medicamentos debe ser velar por un acceso equitativo a medicamentos seguros, asequibles y de alta calidad para todos los pacientes.

2.11.1. En vista del rápido desarrollo de las posibilidades tecnológicas y la consiguiente demanda de diseños de estudios flexibles, el CESE coincide con la Comisión en que los estudios controlados aleatorios con comparadores y criterios de valoración (idealmente) pertinentes deben seguir siendo la regla de oro para la aprobación de comercialización. Solo deben realizarse excepciones en casos particulares debidamente justificados. Si la generación de datos se traslada a la fase posterior

a la aprobación de comercialización, es necesario garantizar que los costes asociados no se trasladen de las empresas farmacéuticas al sector público y que no se ponga en riesgo la seguridad de los pacientes con la concesión prematura de autorizaciones. La falta de datos suficientes y la consiguiente necesidad de que se generen más han de tenerse en cuenta en la fijación de precios.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Aprovechar al máximo el potencial innovador de la UE: un plan de acción en materia de propiedad intelectual e industrial para apoyar la recuperación y la resiliencia de la UE**

[COM(2020) 760 final]

(2021/C 286/11)

Ponente: **Rudolf KOLBE**

Consultas	Comisión Europea, 14.1.2021
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en la sección	31.3.2021
Aprobado en el pleno	27.4.2021
Pleno n.º	560
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	241/0/2

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El CESE apoya por entero el plan de acción sobre propiedad intelectual e industrial (PI) de la Comisión Europea como enfoque integral y extraordinariamente adecuado para la modernización del sistema de PI de la UE.

1.2 El CESE cree firmemente que la puesta en marcha del sistema de patente unitaria ha de constituir una prioridad principal, puesto que mejorará sobremedida la competitividad de las empresas de la Unión. Habida cuenta de las dificultades obvias para implantar dicho sistema, el CESE está convencido de que el objetivo (a largo plazo) debe pasar a ser la incorporación del sistema al ordenamiento jurídico de la UE.

1.3 El CESE recalca la importancia de las medidas de apoyo a las pymes en todos los ámbitos de la protección de los derechos de propiedad intelectual e industrial (DPI). Además de las iniciativas de asistencia financiera, la atención debe centrarse especialmente en aumentar los conocimientos específicos sobre los DPI y en unos servicios de consultoría y asesoramiento personalizados.

1.4 El CESE aboga por entablar un debate sobre el modo de impulsar el conocimiento de los DPI y su gestión en todos los niveles de los sistemas educativos de la UE.

1.5 El CESE anima a la Comisión Europea a que implante un certificado complementario de protección (CCP) unitario y sopesa la posibilidad de aplicar el sistema de CCP a nuevos sectores.

1.6 El CESE considera que armonizar el marco de derechos de autor y la gestión de los datos sobre dichos derechos impulsaría el uso de los DPI en el sector creativo.

1.7 El CESE insta a un proceso de diálogo social que, además de las normas legales, aclare y defina unos DPI justos a través de la negociación colectiva a fin de ofrecer incentivos a autores y productores incentivos mediante el reconocimiento de sus creaciones y mediante una compensación económica equitativa.

1.8 El CESE considera que las indicaciones geográficas (IG) son una importante herramienta para impulsar la competitividad de los productores locales y hace hincapié en el potencial de añadir un sistema armonizado para la protección de la IG de productos no agrícolas.

1.9 El CESE reconoce el potencial económico y el interés público de fomentar el flujo de datos en toda la UE, pero subraya los problemas derivados de una normativa desequilibrada.

1.10 El CESE acoge con satisfacción todas las medidas para luchar contra las violaciones de los DPI, así como el fortalecimiento del papel de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude a la hora de combatir las falsificaciones.

1.11 El CESE aboga por seguir mejorando los instrumentos de apoyo directo para las empresas de la UE que operan en países terceros y hacer cumplir estrictamente la legislación sobre la IP y las disposiciones de los acuerdos comerciales de la UE para proteger a dichas empresas contra las violaciones de los DPI.

1.12 La actual crisis sanitaria ha puesto de manifiesto la necesidad de acceso a la IP de importancia sistémica en situaciones críticas. Los DPI no deberían obstaculizar la accesibilidad y la disponibilidad de vacunas o tratamientos contra la pandemia. Los sistemas obligatorios y eficaces de concesión de licencias proporcionan a la sociedad una red de seguridad en situaciones de emergencia y a las empresas una compensación justa.

## 2. Observaciones generales

2.1 El CESE se congratula del plan de acción sobre propiedad intelectual e industrial (PI) de la Comisión Europea como un importante enfoque para modernizar el sistema de PI de la UE y aprovechar el enorme potencial de innovación de las empresas de la Unión, especialmente las pymes y las microempresas. Comoquiera que la gran importancia económica de los productos de propiedad intelectual e industrial, como las invenciones, las creaciones artísticas y culturales, las marcas, los programas informáticos, los conocimientos técnicos, los procesos empresariales y los datos, no deja de crecer dentro de la UE, el CESE considera esencial un marco político y jurídico optimizado y de fácil acceso.

2.2 Muchas empresas, en particular las pymes, que representan el 99 % del total de negocios de la UE, no aprovechan (o no lo hacen plenamente) las oportunidades que brinda la protección de la PI. Fomentar el uso de la protección de la PI entre las empresas de la UE —con especial énfasis en las pymes y las microempresas— debe ser el aspecto central del plan de acción sobre PI. Las medidas necesarias son muy diversas, desde la necesidad de reducir costes, simplificar los procedimientos y mejorar la concienciación y el conocimiento hasta el asesoramiento y apoyo personalizados y la modernización del sistema educativo en lo referente a los conocimientos especializados en materia de DPI.

2.3 La PI supone un factor económico clave, ya que las industrias relacionadas con ella representan casi el 45 % del PIB de Europa y el 30 % de los puestos de trabajo, pero es también un elemento esencial para dar respuesta a los retos más relevantes que encara nuestra sociedad. La crisis de la COVID-19 ha ilustrado con nitidez la dependencia de la UE de la excelencia profesional, en combinación con unas normas y herramientas eficaces en materia de PI que aseguren un despliegue rápido de la propiedad intelectual e industrial de carácter crucial. El éxito en la lucha contra el cambio climático también dependerá en gran medida del rápido desarrollo y adopción de tecnologías avanzadas e instrumentos eficaces para abordar de forma justa el intercambio de activos intangibles y datos esenciales.

2.4 La revolución tecnológica es un catalizador de los DPI, pero también un desafío que requiere un planteamiento equilibrado en relación con las herramientas impulsadas por la innovación. La digitalización y las tecnologías de inteligencia artificial (IA) suscitan numerosas cuestiones que considerar en materia de PI, como la transparencia, el origen y los derechos de autor de los datos, el grado de intervención humana, los principios éticos, etc. El CESE respalda la opinión de la Comisión Europea cuando afirma que los sistemas de IA no deben ser considerados como autores o inventores. En general, el CESE sostiene que —con unas modificaciones y actualizaciones equilibradas— el marco europeo en materia de PI resulta adecuado para abordar los retos de la digitalización y la IA. Como la UE aún se encuentra rezagada respecto de otras regiones en cuanto al número de patentes de productos y tecnologías digitales, se ha de prestar una especial atención a las medidas encaminadas a mejorar este importante mercado.

## 3. Observaciones específicas

### 3.1 Protección de la propiedad intelectual e industrial

3.1.1 El sistema de patente unitaria, como «ventanilla única» para las empresas, resulta crucial para reducir significativamente el coste de las patentes, facilitar la concesión de licencias, mejorar la transparencia y eliminar las barreras en aras de la accesibilidad para las pymes. La implantación del sistema de patente unitaria y la puesta en funcionamiento del Tribunal Unificado de Patentes (TUP) mejorarán considerablemente la protección de la PI y deben ser una prioridad del plan de acción. Facilitar los procedimientos agilizará asimismo el proceso general e incrementará así la competitividad de los titulares de patentes europeos. El Acuerdo sobre un tribunal unificado de patentes sienta una importante base para disponer de un sistema de resolución de litigios sobre patentes eficiente, especializado y técnicamente competente capaz de mejorar la seguridad jurídica, la simplicidad y la eficiencia. Sin embargo, como revelan las dificultades en su implantación, el objetivo debería ser incorporar dicho sistema al sistema legislativo de la UE. Mientras tanto, se han de abordar con urgencia los retrasos adicionales causados por procedimientos en los Estados miembros y por la retirada del Reino Unido del acuerdo. El hecho de que la cuota mundial de patentes de la UE cayera drásticamente del 17,4 % en 2009 al 11,3 % en 2019 también muestra con claridad que se necesitan medidas complementarias.

3.1.2 Un certificado complementario de protección (CCP) puede ampliar la protección otorgada por una patente a medicamentos o productos fitosanitarios a los que se aplica la correspondiente autorización de comercialización. Se trata pues de un importante instrumento para compensar la pérdida de una protección eficaz mediante las patentes a causa de la necesaria duración de las pruebas, los ensayos clínicos o de campo y los procesos reglamentarios. El CESE considera que los CCP son esenciales para promover eficazmente la innovación en nuevas sustancias activas y atraer a centros de I+D a la UE, mientras que unas exenciones equilibradas de los derechos de los CCP deben garantizar la asequibilidad y el suministro suficiente de los medicamentos. Aunque el sistema de CCP es sencillo y estimula la innovación, sigue estando fragmentado y exige la presentación de una solicitud de CCP en cada uno de los Estados miembros de la UE en los que se desee obtener la protección correspondiente. El establecimiento, mediante una nueva normativa específica de la UE, de un CCP unitario y una sola autoridad como ventanilla única para conceder patentes unitarias y CCP, haría que los CCP fueran más atractivos para los titulares de patentes, ofrecería una mejor protección para los innovadores y generaría seguridad jurídica para terceros. El CESE apoya asimismo la idea de estudiar la aplicabilidad de un sistema de CCP optimizado a nuevos sectores cuyos productos pueden, con una elevada probabilidad, requerir una autorización de comercialización.

3.1.3 A partir de la experiencia de la revisión de la legislación sobre marcas de la UE, el CESE está convencido de que la actualización del Derecho de la Unión en materia de protección de dibujos o modelos se llevará a cabo con éxito. La experiencia positiva de regular estas cuestiones mediante legislación de la UE debería suponer una motivación para que la Comisión propusiera una nueva normativa específica en materia de patentes unitarias y CCP y, a largo plazo, incorporase el sistema de patente unitaria al ordenamiento jurídico de la Unión.

3.1.4 El CESE observa que las indicaciones geográficas (IG) representan un recurso único y valioso para los productores de la Unión Europea en un mercado mundial cada vez más liberalizado y competitivo. El sistema de protección de las IG de la UE posee un gran valor económico en el sector agrícola. En general, el sistema funciona muy bien, pero aún debe asegurarse una protección efectiva de las IG, por ejemplo, mediante un sistema de control armonizado de las autoridades y una definición común del fraude alimentario. Los acuerdos comerciales deberían centrarse también en medidas de protección específicas de este tipo. El CESE hace hincapié en el potencial que puede suponer añadir un sistema armonizado para la protección de la IG de productos no agrícolas, que suponen un factor significativo de la identidad local. Dicho sistema ayudaría a los productores locales a presentar sus artículos de calidad con más éxito y tendría un impacto positivo adicional en regiones menos desarrolladas. Por añadidura, la simplificación del procedimiento de registro beneficiaría a los productores.

3.1.5 El régimen de protección de la Unión respecto de las obtenciones vegetales es otro ejemplo positivo de un planteamiento armonizado de la protección de la PI basado en un Reglamento de la UE. Puede proporcionar además una base segura para los pequeños y medianos obtentores y contiene importantes excepciones para la agricultura y los obtentores. En cuanto a sus objetivos declarados, el sistema supone una buena base para que los obtentores puedan contribuir eficazmente a las metas de la transición verde.

3.1.6 El CESE subraya que la protección de los derechos de autor, diseño y afines es esencial para las profesiones culturales y creativas, que generan una riqueza económica significativa y contribuyen considerablemente a la identidad, la cultura y los valores europeos —por ejemplo, en el caso de las obras arquitectónicas y otras obras culturales—, pero a menudo carecen de conocimientos técnicos o medios financieros suficientes para proteger la PI y transformar las innovaciones en productos. Armonizar el marco y la gestión de datos de los derechos de autor es importante y se ha de acompañar de medidas de apoyo adicionales.

3.1.7 Los empleados que llevan a cabo una labor creativa, e invenciones en particular, son posibles titulares de derechos. Es crucial establecer un proceso de diálogo social a escala europea, nacional, sectorial o empresarial que, además de las normas legales, aclare y defina unos DPI justos a través de la negociación colectiva a fin de ofrecer incentivos a autores y productores mediante el reconocimiento de sus creaciones y mediante una compensación económica equitativa. Los acuerdos sobre la cesión de los derechos de autor no se deberían interpretar como una obligación de transferir toda la PI al empleador sin una contraprestación adecuada.

3.1.8 La Directiva sobre biotecnología es un marco importante para la protección jurídica de las invenciones biotecnológicas. Aborda temáticas sensibles desde un punto de vista político y ético y, por lo tanto, es el resultado de una cuidadosa ponderación de intereses muy controvertidos. Sin embargo, el rápido desarrollo de la biotecnología es también necesario en los ámbitos de la salud, la lucha contra grandes pandemias y la erradicación del hambre en el mundo. Por consiguiente, es importante promover ampliamente la investigación y la innovación en estas esferas, pero también difundir los correspondientes resultados y conceder licencias sobre los mismos de una manera eficaz.

3.1.9 Los secretos comerciales constituyen activos intangibles que complementan los derechos de propiedad intelectual e industrial (DPI). Se utilizan de forma generalizada en el proceso creativo que conduce a la innovación y la creación de derechos de propiedad intelectual e industrial, por lo que garantizar su protección eficaz reviste una extraordinaria importancia. Por ende, el CESE considera que aclarar la base dispuesta en la Directiva (UE) 2016/943 <sup>(1)</sup> es un objetivo sustancial.

### 3.2 *Uso e implantación de la PI, con especial énfasis en las pymes*

3.2.1 El CESE considera que un mayor uso por las pymes del potencial que ofrece la protección de la propiedad intelectual e industrial es una de las principales metas del plan de acción, que afecta a todos los diversos sistemas de protección de la PI. Aunque las pymes y las microempresas de la UE albergan un enorme potencial de innovación, la gran mayoría no puede añadir valor a sus activos intangibles.

3.2.2 El factor de coste es una de las razones por las que solo el 9 % de las pymes de la Unión posee derechos de PI registrados. Los gastos en que se ha de incurrir para obtener una patente en la UE son en la actualidad notablemente superiores que en EE. UU. o Japón, por ejemplo, y representan una enorme carga financiera para las pymes y las microempresas. Por tanto, a fin de mejorar el acceso de las pymes a la protección de la PI, se han de reducir los costes. La rápida implantación del sistema de patente unitaria, que reducirá significativamente los costes de registro de las patentes, supondrá un antes y un después para las pymes y las microempresas innovadoras, como las sociedades de ingeniería formadas por profesionales liberales. El CESE destaca asimismo la importancia de las diversas medidas de apoyo a las pymes en materia financiera y de conocimientos técnicos, los bonos de PI de la EUIPO, la iniciativa para ayudar a las pymes a beneficiarse de su PI a fin de acceder a financiación, y el programa IPA4SME, que ofrece hasta 15 000 EUR para cofinanciar medidas de diagnóstico y protección en materia de PI, etc. Constata asimismo la importante función de los agentes de la propiedad industrial en este sistema de apoyo.

3.2.3 El CESE cree que un gran problema reside en la acusada ausencia de conocimientos sobre estrategias de gestión de los DPI en el seno de las empresas de la UE, especialmente en las pymes y las microempresas, aunque no solo en estas. El suministro de información, apoyo y asesoramiento de fácil acceso —tanto de tipo general como personalizados— a las pymes y las microempresas, según se contempla en una serie de programas e iniciativas, como el servicio europeo de asistencia para cuestiones de propiedad intelectual (EU IP Helpdesk), y a través de diferentes canales y redes, es por ello muy importante para afrontar este reto y debería extenderse más. Se ha de aumentar la concienciación de los emprendedores sobre el potencial de los DPI, en combinación con diversos programas formativos de fácil acceso. El CESE sugiere explorar maneras de incrementar el número de gestores de DPI cualificados en las empresas de la UE.

3.2.4 El CESE también aboga por entablar un debate sobre el modo de impulsar el conocimiento de los DPI y su gestión en el sistema educativo de la UE: en la educación secundaria y superior deberían incorporarse un conocimiento y una concienciación básicos de la gestión de los DPI, con la inclusión en los programas de enseñanza de estudios sobre DPI más pormenorizados en los ámbitos empresarial y técnico, pero también en muchos otros. La gestión de DPI debería además ofrecerse como una materia independiente en la educación superior. El CESE está convencido de que impulsar los conocimientos técnicos disponibles puede incrementar el recurso a la protección de la PI.

3.2.5 La importancia de convertir los resultados de la investigación en innovación salta a la vista, por lo que el CESE acoge con agrado todas las actividades que promuevan la transferencia de conocimientos y una mejor gestión de la PI en la comunidad de la I+D. A menudo, las pymes y las microempresas son socios menores de un consorcio de proyecto, y como tales necesitan un apoyo más sólido para convertir los DPI en productos y proteger sus derechos en el seno de estas agrupaciones de empresas. Los programas de apoyo que ofrecen asesoramiento y asistencia a medida deberían enfocar esta cuestión con un énfasis particular.

### 3.3 *Acceso a activos protegidos por la propiedad intelectual e industrial e intercambio de dichos activos*

3.3.1 La actual crisis sanitaria ha hecho palmaria la necesidad de acceso a la IP de importancia sistémica en situaciones críticas. Los DPI no deberían obstaculizar la accesibilidad y la disponibilidad de vacunas o tratamientos contra la pandemia. Se debería maximizar la repercusión de las investigaciones realizadas con fondos públicos europeos velando por el intercambio de los conocimientos y la PI resultantes. Por otra parte, unos sistemas eficaces para la emisión de licencias obligatorias suponen una red de seguridad para la sociedad en circunstancias de emergencia. Sus procedimientos se han de basar en una atenta ponderación de los diferentes intereses afectados, asegurando al mismo tiempo que sean rápidos y coordinados a escala europea, a efectos de dar respuesta a las necesidades de salud pública con la mayor eficacia posible. En este contexto, el CESE también desea hacer hincapié en la importancia del Reglamento (CE) n.º 816/2006 sobre la concesión de licencias obligatorias sobre patentes relativas a la fabricación de productos farmacéuticos destinados a la exportación a países con problemas de salud pública <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> DO L 157 de 15.6.2016, p. 1.

<sup>(2)</sup> DO L 157 de 9.6.2006, p. 1.



3.3.2 Mejorar la transparencia de la titularidad y la gestión de la PI es un requisito previo para facilitar la concesión de licencias de PI y su distribución. En este ámbito, el CESE querría destacar además la necesidad de una rápida implantación del sistema de patente unitaria y la importancia de mejorar la infraestructura de derechos de autor en cuanto a la información sobre los titulares, las correspondientes condiciones y las opciones para la obtención de licencias, así como respecto de la tecnología de la cadena de bloques.

3.3.3 Puesto que la normalización es un proceso en el que se dirimen intereses de muchas partes, las patentes esenciales para una norma requieren un nivel particularmente elevado de transparencia y reglas equitativas para la concesión de licencias. Así pues, el CESE apoya los enfoques para un sistema independiente de controles de la esencialidad por terceros y medidas para reducir las violaciones y los puntos de fricción.

3.3.4 El CESE reconoce el potencial económico de fomentar el intercambio y el flujo de datos transeuropeos en todos los sectores, pero enfatiza que permitir el flujo y el uso generalizado de los datos debe basarse en un planteamiento equilibrado que garantice la privacidad, la seguridad, el cumplimiento de criterios éticos y la protección de los intereses legítimos en materia de PI. Es algo que deberá garantizarse en la revisión de la Directiva sobre las bases de datos en 2021 <sup>(3)</sup>.

#### 3.4 Violaciones de los DPI

3.4.1 El cumplimiento eficaz y la existencia de recursos judiciales son los principales criterios distintivos de un sistema adecuado de protección de la PI y, por ende, se han de fortalecer sustancialmente. El CESE hace hincapié en que la puesta en marcha del Tribunal Unificado de Patentes agilizará enormemente el ejercicio de los derechos de patente, y subraya que el cumplimiento de los DPI en otros sistemas (por ejemplo de seguros) debe también reforzarse de una manera considerable mediante medidas prácticas o jurídicas. En particular, las pymes y las microempresas carecen a menudo de medios para hacer valer sus DPI.

3.4.2 La digitalización ha conllevado nuevas formas de violaciones de la PI, como el robo cibernético de secretos comerciales, la retransmisión ilegal de contenidos, etc. El CESE acoge con satisfacción normas vinculantes, como la norma sobre servicios digitales <sup>(4)</sup>, que garantizan un mejor marco jurídico.

3.4.3 La falsificación y la piratería causan ingentes pérdidas en ventas en la UE, pero también plantean amenazas para la salud y la seguridad de los consumidores. El CESE aplaude la cooperación de todas las partes interesadas, el establecimiento de un conjunto de instrumentos de la UE y el fortalecimiento de la función de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude a la hora de combatir las falsificaciones.

#### 3.5 Cumplimiento de las normas a escala mundial

3.5.1 La UE no es un líder en la competencia mundial en el ámbito de los DPI. En cuanto a las solicitudes de patentes, Asia aumentó su cuota mundial hasta el 65 % en 2019, mientras que el porcentaje representado por las solicitudes de la UE cayó drásticamente del 17,4 % en 2009 al 11,3 % en 2019. En consecuencia, es extremadamente importante mejorar la posición de la UE.

3.5.2 La protección de los DPI y su cumplimiento suponen un reto adicional para las empresas de la UE que operan en terceros países. Por tanto, el CESE alienta todas las medidas de la Comisión dirigidas a cambiar esta tendencia. La negociación de capítulos sobre PI con un alto grado de protección en los acuerdos de libre comercio y el diálogo en materia de PI con los socios comerciales son importantes enfoques a largo plazo, como lo son también la cooperación en organizaciones mundiales como la OMPI y la OMC y la participación en pactos globales sobre PI.

3.5.3 El CESE recalca la importancia de unas herramientas de apoyo directo que ofrezcan información a las empresas de la UE que operan en terceros países, como el control de las inversiones extranjeras, la lista de vigilancia de la falsificación y la piratería y los informes sobre terceros países. Medidas como los servicios de asistencia a las pymes y las microempresas en materia de propiedad intelectual e industrial son especialmente importantes y deberían ser objeto de un ulterior desarrollo.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

La Presidenta  
del Comité Económico y Social Europeo  
Christa SCHWENG

<sup>(3)</sup> DO L 77, 27.3.1996, p. 20.

<sup>(4)</sup> COM(2020) 825 final.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital (Ley de Mercados Digitales)**

[COM(2020) 842 *final* — 2020-374 (COD)]

(2021/C 286/12)

Ponente: **Emilie PROUZET**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 10.2.2021 Parlamento Europeo, 18.2.2021
Fundamento jurídico	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	31.3.2021
Aprobado en el pleno	27.4.2021
Pleno n.º	560
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	179/9/16

## **1. Conclusiones y recomendaciones de alto nivel**

1.1. Durante la última década, han surgido cuestiones y necesidades tanto en materia de competencia como respecto de las normas del mercado interior. Indudablemente, estas han aumentado durante la crisis de la COVID-19. El CESE acoge favorablemente la propuesta de Reglamento relativo a la Ley de Mercados Digitales, que aspira a evitar que los guardianes de acceso impongan condiciones injustas a las empresas y los consumidores y a garantizar la accesibilidad a importantes servicios digitales.

1.2. Las plataformas en línea son un fenómeno omnipresente que desafía a los operadores tradicionales al cambiar el modo en que consumimos y ofrecemos productos y servicios, pero también la manera en que trabajamos y empleamos a las personas. En este sentido, el CESE acoge favorablemente el enfoque integral con el que la Comisión Europea aborda todos los aspectos de este ecosistema. En tal contexto, el Comité prestará especial atención a la fiscalidad, la gobernanza de datos y las condiciones de trabajo. En cuanto a este último aspecto, el CESE acoge favorablemente la consulta de la Comisión Europea sobre la mejora de las condiciones de trabajo de los trabajadores de las plataformas y aguarda con interés la iniciativa legislativa anunciada para finales de año.

1.3. La consecución de unas condiciones de competencia equitativas para los distintos operadores de los mercados digitales sigue siendo el objetivo principal. Europa necesita un entorno de plataformas en línea equitativo y disputable para lograr un mejor funcionamiento del mercado interior. El CESE considera que la Ley de Mercados Digitales y la Ley de Servicios Digitales <sup>(1)</sup> constituirán juntas la piedra angular de un marco que se perfeccionará a lo largo de los años y se aplicará en consonancia con otras políticas digitales clave, como el Reglamento sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas, el Reglamento general de protección de datos, el Reglamento sobre las relaciones entre las plataformas y las empresas y la armonización de las normas de competencia con la era digital.

1.4. Sigue siendo fundamental salvaguardar un entorno empresarial equitativo que favorezca la innovación, protegiendo al mismo tiempo a los usuarios finales. El proyecto de Ley de Mercados Digitales constituye una respuesta a la era digital, caracterizada por su evolución veloz y constante, y prevé plazos cortos y procedimientos que pueden actualizarse con rapidez, al tiempo que protege la seguridad jurídica y los derechos de la defensa. No obstante, el CESE considera que el artículo 16, relativo a la investigación de mercado sobre el incumplimiento sistemático, debe reforzarse tanto en lo que se refiere al desfase temporal (esperar hasta que se produzcan tres incumplimientos en cinco años) como a las sanciones.

---

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE sobre la Ley de Servicios Digitales (véase la página 64 del presente Diario Oficial).

1.5. Al centrarse en servicios específicos independientemente del lugar en el que esté establecido el prestador de servicios o de la legislación aplicable a la prestación del servicio, la Comisión encara de manera eficaz la cuestión de las condiciones de competencia equitativa para los operadores en línea europeos y mundiales. En opinión del CESE, centrarse en el servicio y no en el operador constituye una buena solución a las dificultades que surgen cuando se intenta supervisar a operadores digitales tan diversos.

1.6. A diferencia de la Ley de Servicios Digitales, la Ley de Mercados Digitales no exige directamente a los guardianes de acceso designados por las plataformas que nombren un representante legal en la Unión Europea. Sin embargo, los procedimientos de evaluación e investigación que se describen a continuación exigen que las plataformas de servicios básicos y la Comisión dialoguen y se coordinen. El CESE recomienda que se incluya una referencia a los artículos 10 y 11 de la Ley de Servicios Digitales para garantizar que todos los guardianes de acceso designen un representante legal en la Unión Europea.

1.7. Además, una de las principales prioridades del CESE es evitar que la multiplicación de las legislaciones nacionales fragmente mucho más el mercado interior. El CESE considera que la actuación a escala de la UE reviste la máxima importancia y apoya plenamente el artículo 1, apartados 5 y 7.

1.8. Al mismo tiempo, el CESE coincide con la Ley de Mercados Digitales en que los Estados miembros deben tener la posibilidad de actuar en estrecha cooperación con la Comisión (mediante una decisión adoptada en virtud del artículo 3, apartado 6, con arreglo al artículo 33 o, paralelamente, sobre la base de las normas de competencia).

1.9. Para regular los casos en que la responsabilidad se derive del incumplimiento simultáneo de la Ley de Mercados Digitales y de las normas previstas en los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, se entiende que estos dos conjuntos de disposiciones pueden aplicarse al mismo tiempo. Por tanto, la Ley de Mercados Digitales debe aclarar los procesos de aplicación y coordinación en aras de la seguridad jurídica y la eficiencia (artículo 1, apartado 6).

1.10. En opinión del CESE, es necesario debatir de manera exhaustiva las razones que justifican basarse en un enfoque diferente para establecer nuevas obligaciones con arreglo al artículo 10 y ampliar las prácticas contempladas en el artículo 17, así como sobre las repercusiones de dicho planteamiento. Al mismo tiempo, está convencido de que es preciso definir las circunstancias excepcionales específicas en relación con los seis parámetros utilizados para designar a los guardianes de acceso (artículo 3, apartado 6).

1.11. Por ello, el CESE considera que las definiciones de «servicios básicos», «usuarios finales» y «usuarios profesionales» deben ser mucho más precisas.

1.12. El CESE considera que debe aclararse que las prácticas contempladas en los artículos 5 y 6 constituyen prácticas prohibidas. No obstante, el artículo 6 relativo a las prácticas debe aplicarse específicamente en el marco del diálogo periódico entre la Comisión y los guardianes de acceso.

## **2. Observaciones sobre el ámbito de aplicación y la designación**

2.1. El CESE opina que el ámbito de aplicación de los servicios es muy amplio, aunque reviste una importancia decisiva. De hecho, solo entran dentro del ámbito de aplicación y están sujetas a obligaciones las prácticas directamente relacionadas con estos servicios básicos de plataforma. El CESE se congratula por la seguridad jurídica que ofrece la revisión del Reglamento a la hora de modificar el ámbito de aplicación en cuanto a los servicios contemplados.

2.2. El CESE observa que no todos los problemas detectados en relación con el funcionamiento del mercado de servicios básicos se refieren a los usuarios finales [véanse los servicios contemplados en las letras f), g) y h)], y se pregunta si se ha evaluado suficientemente la repercusión del proceso que prevé la Ley de Mercados Digitales en los servicios básicos entre empresas, sobre todo en el ecosistema publicitario (mercado de publicidad).

2.3. Cuando se propone un servicio básico, es posible evaluar si un proveedor de dicho servicio presenta características que, de forma acumulativa, cumplen los criterios que permiten considerarlo como un guardián de acceso para ese servicio específico. El CESE respalda este planteamiento acumulativo.

### **2.4. Observaciones específicas sobre la evaluación cuantitativa: presunción de la condición de guardián de acceso**

2.4.1. En cuanto al primer umbral, el CESE observa que este tiene en cuenta el volumen de negocios total de la empresa propietaria de la plataforma, incluidos aquellas líneas de negocio que no corresponden a modelos de negocio de plataforma o no son actividades en línea, en lugar de considerar el volumen de negocios del servicio de que se trate.

2.4.2. El CESE respalda el umbral relativo a los datos financieros, en especial la manera en que aborda las cifras de capitalización para reflejar la capacidad de las plataformas de monetizar a sus usuarios y su capacidad financiera (incluida la capacidad de aprovechar el acceso al mercado financiero).

2.4.3. En cuanto al segundo umbral, el CESE reconoce la pertinencia de los criterios relativos al número de usuarios (para el servicio plataforma principal que se analice específicamente).

2.4.4. En el proyecto de Reglamento, la definición de usuario final (artículo 2, apartado 16) se asemeja a la definición de consumidor y, como es habitual, se contrapone a la de usuario profesional. En el artículo 3, apartado 2, letra b), se define el concepto de usuario final desde el punto de vista de la duración (meses) y la relevancia (ser activo). El CESE considera que la definición del concepto de usuario final debe ser precisa, es decir, abarcar a los usuarios que están de paso, que visitan el sitio, que lo utilizan una vez al mes. La misma cuestión se aplica a la definición de los usuarios profesionales. En interés de la seguridad jurídica, el CESE recomienda que en la propuesta de Reglamento se aclare o, al menos, se defina el concepto de «usuario final» y «usuario profesional».

### 2.5. Observaciones específicas sobre la evaluación cualitativa: evaluación de los guardianes de acceso

2.5.1. En caso de no alcanzarse, de forma acumulativa, todos los umbrales, la Comisión podrá realizar una investigación de mercado. Dicha investigación podrá ser solicitada por un Estado miembro (artículo 15) y basarse en otros seis parámetros para determinar si la plataforma cumple los tres criterios determinantes (artículo 3, apartado 6).

2.5.2. La evaluación cualitativa del mercado interior establecida por la Comisión Europea refleja numerosos parámetros que resultan pertinentes para el Derecho de la competencia y la economía. Sin embargo, ante la falta de precedentes (para establecer la condición de guardián de acceso no es necesario definir un mercado pertinente ni demostrar la existencia de una posición dominante), no se ha determinado claramente cuántos rasgos y parámetros se tendrán en cuenta ni cuál será su solidez, y no se han realizado pruebas al respecto.

2.5.3. Si el objetivo es abordar situaciones comparables a las señaladas en la evaluación cuantitativa, pero en las que no se hayan superado los umbrales, el CESE considera que el mecanismo de evaluación resulta muy poco detallado. A primera vista, nada impide que se haga una interpretación más amplia de estos parámetros para que puedan aplicarse a un mayor número de operadores, ya que sabemos que muchos modelos de negocio en la economía están evolucionando y experimentando mediante la transformación digital y los nuevos modelos de negocio.

2.5.4. Dado que estos seis parámetros permiten designar a los guardianes de acceso, el CESE estima que deben definirse las circunstancias concretas que puedan considerarse excepcionales.

## 3. Observaciones generales sobre las prácticas enumeradas en las listas

3.1. Para comprender las listas de prácticas que figuran en el proyecto de la Ley de Mercados Digitales, el CESE considera importante examinar la labor llevada a cabo por la Comisión: las prácticas señaladas en los últimos años, las que ya contempla el nuevo Reglamento sobre las relaciones entre las plataformas y las empresas y las que podrían regularse adaptando el Derecho de la competencia al ecosistema digital.

3.2. El CESE considera que debe aclararse el alcance de dichas prácticas, en especial si la Comisión puede ampliar dicha lista. Así pues, parece que muchas de las prácticas contempladas en el artículo 5 forman parte del servicio básico de la plataforma, mientras que el artículo 6 se refiere al uso de dichos servicios básicos de plataforma para aprovechar los resultados del mercado e influir en ellos.

3.3. El CESE aboga por el desarrollo de un sistema de certificación sólido basado en procedimientos de prueba que permitan a las empresas afirmar la fiabilidad y la seguridad de sus sistemas de inteligencia artificial. La transparencia, sobre todo la de los sistemas de calificación, la trazabilidad y la explicabilidad de los procesos decisorios algorítmicos suponen un reto técnico que requiere el apoyo de instrumentos de la UE, como el programa Horizonte Europa <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(2)</sup> DO C 47 de 11.2.2020, p. 64.

### 3.4. Observaciones específicas sobre las prácticas desleales basadas en datos

3.4.1. El CESE reconoce la necesidad de seguir mejorando la aplicación del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) mediante la puesta en práctica de lo dispuesto en el artículo 5, letra a). Por otra parte, CESE insta a la Comisión a que revise periódicamente el RGPD y la normativa conexa a la luz de los avances tecnológicos <sup>(3)</sup>.

3.4.2. En cuanto a la portabilidad efectiva de los datos prevista en el artículo 6, apartado 1, letra h), el CESE señala que, en el marco del Reglamento sobre la libre circulación de datos, la industria de la nube está elaborando un código de conducta con miras a garantizar la transparencia de las cuestiones contractuales y técnicas relativas a la finalización de los contratos y la portabilidad de los datos entre proveedores de servicios en nube o la vuelta al almacenamiento en locales propios. Próximamente se evaluará la eficacia de dicho código para fomentar la portabilidad en el mercado de la nube.

### 3.5. Observaciones específicas sobre la autopreferencia desleal

3.5.1. La Ley de Mercados Digitales impone al guardián de acceso la obligación de abstenerse de dar un trato más favorable incluso con respecto a «terceros pertenecientes a la misma empresa». Sin embargo, esta especificación adicional no se repite en otras disposiciones, aunque un guardián de acceso podría evitar la restricción establecida en estas disposiciones proporcionando datos pertinentes a un tercero. Como ejemplo, cabe citar el artículo 5, letra a), o al artículo 6, apartado 1, letra a), donde no se prohíbe la transferencia de datos a un tercero (pertenzca o no a la misma empresa). Aunque el artículo 11 ofrece una posible solución, no consideramos que sea suficiente.

3.5.2. Cláusula de paridad [artículo 5, letra b)]: actualmente los guardianes de acceso tienen prohibido impedir que los usuarios profesionales ofrezcan los mismos productos o servicios a los consumidores a través de otros servicios de intermediación en línea o motores de búsqueda con arreglo a condiciones diferentes de las ofrecidas a través de su plataforma. El CESE considera que la expresión «a precios o condiciones que sean diferentes» es amplia y puede abarcar otros criterios, además del precio, que tal vez deberían especificarse.

### 3.6. Observaciones específicas sobre las condiciones de acceso desleales

3.6.1. Por lo que respecta a la práctica contemplada en el artículo 5, letra d), el CESE observa que el Reglamento sobre las relaciones entre las plataformas y las empresas ya contiene disposiciones que garantizan tanto la posibilidad de que los usuarios profesionales presenten reclamaciones como la transparencia en su tramitación, y cuestiona la pertinencia de esta práctica. El CESE se pregunta por qué no se contempla a los usuarios finales.

## 4. Observaciones sobre las competencias de investigación, ejecución y supervisión

4.1. A efectos del artículo 3, apartado 6, debe prestarse más atención a involucrar en la toma de decisiones a las autoridades de los Estados miembros afectados. En nuestra opinión, las autoridades de un Estado miembro deberían estar facultadas para presentar a la Comisión una solicitud para que adopte una decisión en virtud del apartado 6, y la Comisión debería tener la correspondiente obligación de examinar la solicitud y, en su caso, permitir que el Estado miembro afectado adopte medidas preliminares a la espera de la decisión de la Comisión. A los efectos de la decisión, la Comisión también deberá consultar a todos los Estados miembros en los que opere el posible guardián de acceso.

4.2. El proyecto de Reglamento combina la autoevaluación de las plataformas y la evaluación por parte de la autoridad competente, a saber, la Comisión Europea. No obstante, incumbe llevar a cabo esta evaluación en primer lugar a la plataforma de servicios básicos, que deberá notificar a la Comisión, en un plazo de tres meses, que se han alcanzado estos umbrales (artículo 3, apartado 3). El CESE reconoce y apoya que el procedimiento que prevé la Ley de Mercados Digitales responsabilice a las plataformas. Asimismo, señala que el proyecto respeta los derechos de defensa y de recurso y el ritmo del negocio digital.

4.3. El CESE apoya las medidas de la Ley de Mercados Digitales que permiten a la Comisión evaluar y supervisar el crecimiento de las plataformas de guardianes de acceso, tales como las concentraciones que no alcanzan los umbrales del Reglamento (CE) n.º 139/2004 <sup>(4)</sup>.

<sup>(3)</sup> DO C 47 de 11.2.2020, p. 64.

<sup>(4)</sup> DO L 24 de 29.1.2004, p. 1.

4.4. Por otra parte, el CESE apoya la evaluación realizada por la Comisión sobre la cuestión de si el régimen vigente en la UE permite captar de forma suficiente las adquisiciones importantes caracterizadas por un volumen de negocios modesto que puedan afectar a la competencia en el mercado interior de la UE <sup>(5)</sup>. La propuesta de la comisaria Vestager de empezar a aceptar consultas de las autoridades nacionales de competencia sobre concentraciones, independientemente de que incumba o no a dichas autoridades la facultad de revisar el caso, podría ser una opción <sup>(6)</sup>.

4.5. Paralelamente a la Comisión Europea, también es necesario instituir el previsto Comité Consultivo sobre Mercados Digitales para lograr la máxima eficacia. El CESE considera que el artículo 32 es muy impreciso a este respecto y que debe encomendarse al Comité una supervisión y un seguimiento permanentes. El CESE también propone que se estudie la posibilidad de que las asociaciones de consumidores y los interlocutores sociales puedan presentar quejas a dicho Comité.

4.6. El CESE considera necesario tener en cuenta los puntos de vista de las organizaciones empresariales, las asociaciones de consumidores y los sindicatos, al igual que en los asuntos de competencia. El artículo 20 de la Ley de Mercados Digitales faculta a la Comisión para realizar entrevistas y tomar declaraciones. El CESE propone que en este artículo se mencione claramente su participación y su derecho a ser oídos.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

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

---

---

<sup>(5)</sup> [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2020\)24/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2020)24/en/pdf).

<sup>(6)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/future-eu-merger-control\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/future-eu-merger-control_en).



## ANEXO

La formulación del siguiente texto del dictamen de la Sección fue rechazada en el transcurso de los debates a favor de una enmienda aprobada por la Asamblea, pero obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos:

*«2.3. Cuando se propone un servicio básico, es posible evaluar si un proveedor de dicho servicio presenta características que, de forma acumulativa, cumplen los criterios que permiten considerarlo como un guardián de acceso para ese servicio específico. El CESE no cree que este enfoque acumulativo cubra de forma efectiva a los guardianes de acceso, sino que propone que solo haya que cumplir un criterio —preferentemente, el del número de usuarios— para actuar en consonancia con la Ley de Servicios Digitales. También expresa su preocupación ante la posibilidad de que el procedimiento de identificación de los guardianes de acceso pueda revelarse tedioso, por lo que recomienda un proceso más rápido.»*

**Resultado de la votación:**

A favor: 98

En contra: 83

Abstenciones: 20

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un mercado único de servicios digitales (Ley de Servicios Digitales) y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE**

[COM(2020) 825 final — 2020/0361 (COD)]

(2021/C 286/13)

Ponente: **Gonçalo LOBO XAVIER**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 11.2.2021 Parlamento Europeo, 8.2.2021
Fundamento jurídico	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	31.3.2021
Aprobado en el pleno	27.4.2021
Pleno n.º	560
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	2353/5

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de un mercado único de servicios digitales (Ley de Servicios Digitales) en un momento en el que han surgido nuevos e innovadores servicios (digitales) de la sociedad de la información que han cambiado la vida cotidiana de los ciudadanos de la UE y que configuran y transforman la manera en que estos se comunican, se conectan, consumen y hacen negocios. Estos servicios han contribuido en gran medida a la transformación social y económica en la UE y en el mundo, y la crisis de la COVID-19 ha demostrado lo cruciales que son para crear una sociedad mejor.

1.2. El CESE apoya los esfuerzos de la Comisión por evitar que el mercado interior se vea fragmentado por una proliferación de normas y reglamentaciones nacionales que podrían socavar el sistema e impedir que todas las empresas europeas se beneficien de un mercado único sólido. El CESE pide por ello una declaración clara sobre el carácter exhaustivo de la Ley de Servicios Digitales. El CESE considera que se trata de una oportunidad para establecer normas globales destinadas a los mercados digitales que puedan conducir a Europa a esta nueva era y garantizar a los consumidores un alto grado de seguridad y protección en línea.

1.3. El CESE es consciente de que el debate sobre la Ley de Servicios Digitales llevará tiempo y que será necesario llegar a compromisos a largo plazo. A pesar de ello, el CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que fijen un calendario razonable para entablar el debate, lanzar una consulta pública inclusiva y aplicar el Reglamento y la estrategia. Es fundamental que los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil desempeñen un papel en este proceso a fin de lograr unas condiciones de competencia equitativas para todos los agentes, independientemente de que estén o no establecidos en la Unión Europea.

1.4. El CESE también considera que, dada la importancia de las tecnologías digitales, la necesidad de nuevas normas y reglamentaciones para resolver los problemas y retos de estas tecnologías se ha convertido en una prioridad. Una nueva economía requiere nuevos enfoques.

1.5. El CESE acoge con satisfacción la mayor transparencia sobre los sistemas de recomendación y publicidad. Sin embargo, estos sistemas de recomendación no deben ser demonizados, sino que es preciso garantizar que los consumidores obtengan solo la publicidad que desean. Por lo tanto, las normativas deberían hacer hincapié en la autonomía individual, y el CESE considera que los artículos 29 y 30 del Reglamento deberían lograr en consecuencia un equilibrio adecuado.

1.6. El CESE señala que existen muchas deficiencias en relación con el principio del país de origen y pide que se examinen cuidadosamente métodos alternativos, como el principio del país de destino, especialmente en materia fiscal, laboral y de consumo, a menos que exista una normativa más estricta a escala de la UE para garantizar una competencia leal y el mayor nivel posible de protección de los consumidores. Debe garantizarse que se apliquen al trabajador de la

plataforma las mismas disposiciones en materia de Derecho laboral vigentes en el país en el que se preste el servicio, ya que las malas condiciones de trabajo de los empleados se han vuelto sumamente problemáticas para la competencia leal. El objetivo general es hacer cumplir y reforzar el mercado interior garantizando la igualdad de condiciones para todos los agentes.

1.7. Las obligaciones de transparencia no deben impedir los avances tecnológicos, en particular en el ámbito de la inteligencia artificial y la informática. Aunque una IA poco transparente plantea riesgos, la IA en sí también puede aportar beneficios significativos. El CESE insiste en la necesidad de garantizar que la ley se perfeccione y no obstaculice el progreso técnico, teniendo en cuenta el mayor nivel posible de protección de los consumidores y los trabajadores. Pide que se desarrolle un marco adecuado que permita a las empresas confirmar la equidad, fiabilidad y seguridad de sus sistemas de IA.

1.8. La exención de responsabilidad por alojamiento solo debe dejarse de aplicar en el caso de contenidos que sean claramente ilegales o hayan sido declarados ilegales por resolución judicial. El CESE recomienda establecer un régimen de responsabilidad positiva para los mercados en línea que sea de aplicación en determinadas circunstancias.

1.9. Las definiciones utilizadas deben racionalizarse y, en la medida de lo posible, armonizarse con los textos jurídicos conexos, como la Ley de Mercados Digitales, la Directiva sobre los derechos de autor en el mercado único digital y el Reglamento sobre las relaciones entre las plataformas y las empresas.

1.10. La Ley de Servicios Digitales forma parte de un enfoque regulador más amplio en relación con la economía de plataformas, el cual también debe abordar la fiscalidad, los derechos de los trabajadores (incluidos la protección social, la salud y la seguridad, el derecho de sindicación y de negociación colectiva), la distribución de la riqueza, la sostenibilidad y la seguridad de los productos. El CESE llama la atención sobre la enorme tarea de lograr una coordinación adecuada entre todos los instrumentos e iniciativas pertinentes, en particular en el ámbito de la propiedad intelectual e industrial, las telecomunicaciones, los datos y la privacidad, la responsabilidad por productos defectuosos, la seguridad de los productos, el sector audiovisual y, por supuesto, la Directiva sobre el comercio electrónico. Es necesario tener una visión general de cómo pueden integrarse estas diferentes perspectivas que afectan a la Ley de Servicios Digitales.

1.11. El CESE seguirá prestando especial atención a la fiscalidad, la gobernanza de los datos, la situación profesional, las condiciones de trabajo y la protección de los consumidores, ya que son factores importantes que influyen en la competencia a veces desleal de las economías digitales. El Comité subraya que estos retos deben abordarse a la luz de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Agenda Digital, la Carta de los Derechos Fundamentales y el pilar europeo de derechos sociales.

## 2. Observaciones generales

2.1. Las tecnologías digitales pueden ser cruciales en nuestra vida cotidiana. Pueden resultar de gran utilidad para la sociedad y la economía, y ahora se reconoce universalmente que son indispensables para el funcionamiento del mercado y la manera en que nos relacionamos entre nosotros, con beneficios reales para la comunidad en general. Sin embargo, los servicios digitales también han planteado retos importantes para las personas, la sociedad y el mercado. Una Europa más justa depende de una regulación adecuada del sector digital y de garantizar una distribución apropiada de esos beneficios y una protección adecuada de todos los participantes en el mercado (ciudadanos, consumidores, trabajadores y empresas, independientemente de su tamaño).

2.2. La respuesta de la Comisión a una serie de documentos, hitos de jurisprudencia y llamamientos —en los que, por una parte, se defiende una reforma ambiciosa del actual marco jurídico del comercio electrónico en la UE en la que, no obstante, se mantengan los principios esenciales de su régimen de responsabilidad, la prohibición de imponer una obligación general de supervisión y la cláusula de mercado interior y, por otra parte, se pide un mercado digital modernizado, competitivo y más equitativo— se centra en dos ámbitos principales: la Ley de Servicios Digitales y la Ley de Mercados Digitales.

2.3. Con la Ley de Servicios Digitales, la UE debería garantizar un alto nivel de protección de los consumidores europeos en varios aspectos de la economía digital, especialmente en las plataformas digitales en línea. Entre los aspectos más importantes y polémicos de esta propuesta se cuentan la lucha contra los contenidos ilícitos y el aumento de la transparencia sobre la forma en que la publicidad se dirige al público.

2.4. Con la Ley de Mercados Digitales la Comisión se centra en el funcionamiento del mercado digital europeo, al tiempo que intenta hacerlo más equilibrado, competitivo e innovador a fin de proporcionar a las personas más y mejores servicios mediante la creación de unas condiciones de competencia equitativas para todos los participantes en el mercado.

2.5. Por consiguiente, el CESE acoge favorablemente los esfuerzos de la Comisión por regular en mayor medida la economía digital y hacerla fiable para la sociedad y la economía. Los ciudadanos, los trabajadores y los operadores económicos, especialmente las personas vulnerables y las pymes, necesitan salvaguardas en sus relaciones con las plataformas digitales, y la seguridad debe garantizarse en todas las operaciones, tanto en términos de contenido como de transacciones económicas e incluso de derechos de propiedad intelectual e industrial.

2.6. Las normas de la UE sobre el ciberespacio son cada vez más complejas y fragmentarias. Debe hacerse un esfuerzo por aumentar su legibilidad y coherencia. Unas normas excesivamente complejas pueden ser malas tanto para las empresas como para los ciudadanos y frenar la innovación, aumentar los costes y dificultar que las personas ejerzan sus derechos. Por ello, el CESE acoge favorablemente la intención de la Comisión de coordinar y racionalizar los aspectos procedimentales de las normas de ejecución en los Estados miembros y aplaude, asimismo, la elección de un instrumento jurídico directamente aplicable.

2.7. El CESE hace hincapié en que la Ley de Servicios Digitales debe ser coherente con el posible marco jurídico que aborde otras cuestiones pertinentes relacionadas con la economía de las plataformas, como los derechos de los trabajadores (incluidos la protección social, la salud y la seguridad, el derecho de organización y negociación colectiva) <sup>(1)</sup>, la distribución de la riqueza y la fiscalidad y la sostenibilidad, y destaca la necesidad de abordar estos retos a escala europea y a la luz de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Agenda Digital, la Carta de los Derechos Fundamentales y el pilar europeo de derechos sociales. Entre las futuras iniciativas de la Comisión, el Comité Económico y Social Europeo prestará especial atención a la fiscalidad, la gobernanza de los datos, la situación profesional, las condiciones de trabajo y la protección de los consumidores, ya que son factores importantes que influyen en la competencia a veces desleal de las economías digitales.

2.8. La regulación del ciberespacio debe tener perspectivas de futuro y ser tan tecnológicamente neutra como sea posible. Esto proporcionará claridad y brindará oportunidades de mercado para todos, al mismo tiempo que se presta especial atención a la protección y la seguridad de los consumidores.

2.9. Es importante que, en el ámbito de la fiscalidad digital, la Comisión adopte iniciativas en el marco de los debates internacionales aportando principios de equidad y transparencia, distribución de la riqueza y sostenibilidad, y la Comisión subraya la necesidad de abordar estas cuestiones a escala europea y en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Estrategia Digital, la Carta de los Derechos Fundamentales y el pilar europeo de derechos sociales.

### 3. Observaciones particulares

3.1. Una regulación mejor y más eficiente, entre otras cosas para evitar la competencia desleal, constituye uno de los principales asuntos en esta nueva economía. La Comisión cree claramente —y el CESE la apoya— que son necesarios nuevos medios y enfoques para regular un mercado que no puede utilizar las mismas herramientas y hacer como si nada hubiese pasado. Es un hecho que el marco regulador «normal» de la competencia no es suficiente para afrontar de manera eficiente los retos y dificultades causados por la existencia de las grandes empresas tecnológicas.

3.2. El CESE pide normas más claras, como las que la Comisión está dispuesta a estudiar sobre la base de un marco regulador simplificado y rápido del mercado interior para el mundo digital. La UE debe actualizar su conjunto de instrumentos reguladores para abordar eficazmente los mercados digitales, así como las cuestiones relativas a las plataformas que actúan como guardianes de acceso. La nueva economía requiere actuar de modo diferente, por lo que el CESE también acoge con satisfacción la iniciativa de la Ley de Mercados Digitales <sup>(2)</sup>.

3.3. La soberanía digital europea debe tenerse en cuenta en todos los ejercicios normativos con el fin de proteger no solo a las empresas sino también a los trabajadores, consumidores y ciudadanos. La crisis de la COVID-19 ha hecho que la venta de productos inseguros, las evaluaciones falsas, las prácticas comerciales desleales y otras violaciones de la legislación en materia de consumo, la piratería y la falsificación en plataformas digitales hayan aumentado hasta niveles inaceptables. Esto ilustra el valor de la iniciativa de la Ley de Servicios Digitales y la necesidad urgente de actuar.

<sup>(1)</sup> Consulta de la Comisión Europea sobre la mejora de las condiciones laborales en el sector de las plataformas digitales.

<sup>(2)</sup> Dictamen del CESE sobre la Ley de Mercados Digitales (véase la página 64 del presente Diario Oficial).

3.4. También está claro que los mecanismos de cumplimiento destinados a combatir el fraude y la actividad ilegal asociados a las plataformas digitales representan un reto y garantizan que las empresas que más se benefician de la economía digital también tengan más responsabilidades. El CESE considera que la Ley de Servicios Digitales tiene un papel fundamental que desempeñar para restablecer la confianza en el mercado y conseguir que los Estados miembros definan un mecanismo de cumplimiento rápido y eficiente que se adapte a todos los Estados miembros y tenga en cuenta las diferencias entre ellos. El CESE celebra que la Ley de Servicios Digitales vaya muy probablemente a reducir las deficiencias en materia de cumplimiento en el ámbito de la publicidad en línea ilegal.

3.5. Sea cual sea el enfoque adoptado en términos de sistemas y mecanismos de cumplimiento, la Comisión y los Estados miembros deben asignar fondos suficientes para invertir en recursos humanos, sistemas de formación y programas y equipos informáticos que puedan reforzar la confianza del mercado y las personas. Por lo tanto, es prioritario definir los costes que ello conlleva la aplicación de la Ley de Servicios Digitales, así como los costes previstos para la sociedad si no se toman medidas, y garantizar unas condiciones adecuadas para que todos los Estados miembros participen.

3.6. En cuanto al ámbito de aplicación de la Ley de Servicios Digitales, el tamaño es importante: no todas las empresas en este ámbito deben recibir el mismo trato a fin de evitar una competencia desleal basada en el poder financiero y las dimensiones. Sin embargo, el criterio propuesto, es decir, el número de trabajadores, podría resultar inadecuado y fácil de eludir. Esto es algo crucial, ya que una parte significativa de las obligaciones de las plataformas que estipula la propuesta de Reglamento no se aplica a las microempresas o a las pequeñas empresas, como las relativas a la tramitación de reclamaciones, los comportamientos abusivos, la denuncia de delitos, la transparencia de la publicidad, las auditorías independientes y los alertadores fiables.

3.7. No obstante, el CESE subraya que es importante proteger a las pymes, las microempresas y las empresas de la economía social. Es posible que estas no puedan permitirse los costes de cumplimiento y de inversión y es preciso garantizar que no se verán afectadas por la aplicación de un Reglamento que se suponía traería una competencia leal. Por consiguiente, el CESE pide que se establezcan criterios alternativos para definir las microempresas y las pequeñas empresas (artículo 16), tales como el volumen de negocios anual o la estructura organizativa o de propiedad.

3.8. El CESE acoge favorablemente el período de adaptación para las empresas que entran en la categoría de plataformas en línea de muy gran tamaño (artículo 25, apartado 4). A menudo, estas empresas crecen muy rápidamente y deben tener una oportunidad justa de adaptarse a los requisitos y deberes más estrictos establecidos en la propuesta.

3.9. Aunque la propuesta deja claro que debe entenderse como *lex generalis*, parece haber muchas definiciones estrechamente relacionadas en diferentes instrumentos, lo que puede dificultar demasiado el cumplimiento de los requisitos y supone costes adicionales para las empresas y los consumidores. Por ejemplo, el concepto de «plataforma en línea» se define en la propuesta; el concepto de «plataforma» no está definido, pero se utiliza en el Reglamento sobre las relaciones entre las plataformas y las empresas [Reglamento (UE) 2019/1150 <sup>(3)</sup>]; la Directiva sobre el mercado único digital [Directiva (UE) 2019/790 <sup>(4)</sup>] utiliza el concepto de «prestadores de servicios para compartir contenidos en línea»; y la propuesta de Ley de Mercados Digitales se refiere a los «guardianes de acceso» y a los «servicios de plataformas básicas».

3.10. Con el auge de los servicios digitales, los modelos de negocio han evolucionado y se han vuelto más complejos, y las diferencias entre los distintos agentes se han difuminado. Dada la rápida evolución del sector, que supone un reto para los reguladores, es necesario ofrecer definiciones claras. El CESE recomienda definir más claramente los términos siguientes: plataformas, usuarios o destinatarios (la propuesta utiliza ambos términos, pero «destinatarios» aparece con mucha más frecuencia), consumidores y trabajadores de la economía digital.

3.11. Con arreglo a la propuesta objeto de examen, las normas sobre trazabilidad de los comerciantes solo se aplican «cuando una plataforma en línea permita a los consumidores formalizar contratos a distancia con comerciantes» (artículo 22). Una alternativa es definir como «mercados» a los prestadores/plataformas que permiten a los consumidores formalizar contratos a distancia con comerciantes y aclarar qué normas se aplican a esa categoría de intermediarios.

---

<sup>(3)</sup> DO L 186 de 11.7.2019, p. 57.

<sup>(4)</sup> DO L 130 de 17.5.2019, p. 92.

3.12. La elaboración de códigos de conducta con arreglo a los artículos 35 y 36 debe llevarse a cabo de manera abierta y participativa. Es necesaria la implicación de las organizaciones que representan a los usuarios y destinatarios, de las organizaciones de la sociedad civil, de los interlocutores sociales y de las autoridades pertinentes.

3.13. El CESE señala que existen muchas deficiencias en relación con el principio del país de origen y pide que se examinen cuidadosamente métodos alternativos, como el principio del país de destino, especialmente en materia fiscal, laboral y de consumo, a menos que exista una normativa más estricta a escala de la UE para garantizar una competencia leal y el mayor nivel posible de protección de los consumidores. Debe garantizarse que se apliquen al trabajador de la plataforma las mismas disposiciones en materia de Derecho laboral vigentes en el país en el que se preste el servicio, ya que las malas condiciones de trabajo de los empleados se han vuelto sumamente problemáticas para la competencia leal. El objetivo general es hacer cumplir y reforzar el mercado interior garantizando la igualdad de condiciones para todos los agentes.

3.14. Además, el sistema contemplado en los artículos 8 y 9 de la propuesta no debe considerarse una alternativa al reconocimiento y la ejecución de sentencias y es preciso aclarar que las normas sobre denegación del reconocimiento y de la ejecución siguen siendo válidas y aplicables.

3.15. El CESE acoge con satisfacción la aclaración de que las investigaciones realizadas por iniciativa propia no afectan a la aplicabilidad de los puertos seguros (artículo 6) ni al hecho de que se mantenga el principio general de falta de obligación de supervisión (artículo 7). No obstante, dichas normas no deben afectar a la obligación de los mercados en línea, establecida en el artículo 22, de llevar a cabo controles periódicos de los comerciantes y de los productos y servicios ofrecidos.

3.16. También es preciso aclarar la primera frase del apartado 1 del artículo 12 especificando si la disposición cubre información como los datos técnicos facilitados a un vendedor de programas informáticos en el marco de un acuerdo de «software como servicio» (SaaS).

3.17. El CESE acoge con satisfacción la regulación detallada de la notificación y del procedimiento interno de tramitación de reclamaciones y las salvaguardias que ofrece la propuesta. Sin embargo, el CESE considera que un puerto seguro (artículo 5) solo debería excluirse cuando el contenido sea manifiestamente ilegal en virtud de la legislación nacional del país de origen o del Derecho de la UE directamente aplicable o cuando un tribunal haya declarado que es ilegal. De lo contrario, los intermediarios tendrán incentivos para eliminar contenidos por defecto. La evaluación jurídica de determinados tipos de contenidos puede ser muy compleja y los intermediarios no deben ser considerados responsables si no los han eliminado. Esto está en consonancia con el deber de suspensión establecido en el artículo 20, que se refiere a contenidos manifiestamente ilícitos.

3.18. La creación de servicios digitales se basa esencialmente en la capacidad de gestionar los datos y acceder a ellos. A este respecto, es importante recordar la Ley de Gobernanza de Datos [COM (2020) 767 final], que menciona la posibilidad de crear «cooperativas de datos» para la gestión y el intercambio de datos, un instrumento que favorecerá a pequeñas empresas y empresarios individuales que, por sí solos, podrían no ser capaces de acceder a grandes cantidades de datos o de procesarlos. Estas estructuras podrían proporcionar una gobernanza participativa común para gestionar servicios de intermediación, intercambio o uso compartido de datos entre empresas y empresarios individuales, los cuales podrían proporcionar datos, pero también beneficiarse de ellos y utilizarlos.

#### **4. Estrategia de aplicación: hacer realidad las cosas**

4.1. Se afirma que el informe de evaluación de impacto aclaró los vínculos entre la Ley de Servicios Digitales y el marco normativo más amplio, proporcionando descripciones más detalladas de las opciones políticas, con un análisis más exhaustivo de las pruebas subyacentes tratadas en el informe de evaluación de impacto revisado. Esto es crucial, pero no significa que la sociedad no vaya a seguir mostrándose inquieta ante todas las variables implicadas y no siga siendo prudente. Seguirá aumentando la importancia de los servicios digitales en nuestra economía y sociedad, pero también los crecientes riesgos que estos entrañan.

4.2. Por lo que se refiere al valor añadido para la ejecución de las medidas, la iniciativa mejora sustancialmente la eficiencia de la cooperación entre los Estados miembros y pone en común algunos recursos para la asistencia técnica a escala de la UE en lo que respecta a la inspección y auditoría de los sistemas de moderación de contenidos, los sistemas de recomendaciones y la publicidad en línea en plataformas en línea de muy gran tamaño. Esto, a su vez, hará que las medidas de ejecución y supervisión sean más eficaces, ya que el sistema actual depende en gran parte de la limitada capacidad de supervisión de un pequeño número de Estados miembros. Sin embargo, la propuesta debe mejorarse para garantizar que el cumplimiento y las vías de recurso para los consumidores sean eficaces y rápidas. La Ley de Servicios Digitales debe incluir medidas de tutela judicial para los consumidores —entre ellas la indemnización por daños y perjuicios— en los casos en que las empresas incumplan las obligaciones que se derivan de esta Ley.



4.3. Se afirma que la Comisión establecerá un marco integral de seguimiento constante de las realizaciones, los resultados y las repercusiones de este instrumento legislativo a partir de la fecha de su aplicación. De acuerdo con el programa de seguimiento establecido, está previsto realizar una evaluación del instrumento antes de que se cumplan cinco años de su entrada en vigor. El CESE considera que no se trata de un plazo razonable que inspire confianza en el mercado y los ciudadanos y garantice la coherencia con la revisión de la Directiva sobre el comercio electrónico. La Comisión debería prever una evaluación periódica cada dos años.

4.4. Las normas deben comunicarse de manera eficaz y no empañar la imagen de la UE. La protección de los ciudadanos de la UE y de los consumidores debería ser uno de los principales puntos de la futura Comunicación y de su cumplimiento. La UE es, y debe seguir siendo, un lugar de acogida para las empresas, los trabajadores y los ciudadanos, incluidos aquellos de fuera de la UE. El Reglamento no debería percibirse como una carga o un obstáculo, sino más bien como un enfoque equilibrado para la regulación de internet en el siglo XXI, que establece las normas para una economía digital mejor y más justa y un espacio en línea más seguro y salvaguarda unas democracias dinámicas.

## 5. Derechos fundamentales

5.1. Es preciso proteger adecuadamente los derechos de los trabajadores y las libertades fundamentales, como la libertad de empresa y de prestación de servicios y la libertad de expresión, pensamiento y opinión, así como garantizar un alto grado de protección de los consumidores, de la privacidad y de los datos personales, de conformidad con la legislación y en consonancia con la Carta de los Derechos Fundamentales. La propuesta debería buscar un equilibrio justo a este respecto.

5.2. Un aspecto importante de la propuesta es la equidad de los procedimientos. Sin embargo, esto puede no ser suficiente por sí solo para garantizar una equidad real y efectiva si los incentivos no guardan la debida consonancia. Un concepto amplio de contenido ilícito o, como algunos han propuesto, de «contenido nocivo» puede resultar en una restricción de la libertad de expresión y opinión.

5.3. La dignidad humana queda salvaguardada por normas sólidas y claras que protejan a los ciudadanos y los consumidores, aspectos que desempeñan un papel importante en la propuesta y que deben mantenerse.

5.4. El marco propuesto por la Ley de Servicios Digitales proporciona a las autoridades las herramientas de prevención, vigilancia y respuesta adecuadas contra la manipulación, el riesgo de discriminación y otros abusos. El CESE considera que la UE y sus Estados miembros deben invertir recursos considerables y garantizar que estos se aprovechen en beneficio de la sociedad en su conjunto.

5.5. Para mitigar el riesgo de discriminación, el CESE insta a que la UE y sus Estados miembros inviertan recursos suficientes para controlar y supervisar los algoritmos utilizados por las plataformas. El CESE valora positivamente el mayor acceso a los datos y los algoritmos, y recomienda que se garantice a las autoridades públicas a todos los niveles, así como a investigadores independientes acreditados, incluidos los de la sociedad civil independiente que trabajan en aras del interés público.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo — La Estrategia de Ciberseguridad de la UE para la Década Digital**

[JOIN(2020) 18 final]

(2021/C 286/14)

Ponente: **Philip VON BROCKDORFF**

Consulta	Comisión Europea, 21.4.2021
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	31.3.2021
Aprobado en el pleno	27.4.2021
Pleno n.º	560
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) considera que la estrategia propuesta constituye un paso positivo para proteger a los gobiernos, los ciudadanos y las empresas de toda la UE frente a las ciberamenazas mundiales, y para salvaguardar el crecimiento económico.

1.2. El CESE considera que es necesario que las entidades estatales también puedan acceder a recursos de financiación adicionales, a fin de permitir inversiones en una infraestructura de ciberseguridad para responder eficazmente a una crisis como la pandemia.

1.3. El CESE acoge con satisfacción las propuestas de crear una red de centros de operaciones de seguridad (COS) en toda la UE y de que la Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad (ENISA) trabaje con todas las partes interesadas para limitar los riesgos que plantean las redes 5G.

1.4. El CESE también acoge con satisfacción la propuesta de seguir desarrollando el papel de Europol como centro de conocimientos especializados en ciberdelincuencia. También se considera importante la cooperación con la comunidad de múltiples partes interesadas, así como a nivel internacional.

1.5. El CESE advierte del déficit de capacidades en materia de ciberseguridad y recomienda recurrir a una herramienta de trayectorias profesionales de ciberseguridad a escala de la UE que ayude a las personas a seleccionar, construir y completar una trayectoria profesional pertinente.

1.6. El CESE destaca la cuestión de la desinformación. La difusión de desinformación podría tener graves consecuencias y la prevención de la desinformación debe formar parte de cualquier estrategia en materia de ciberseguridad.

1.7. El CESE recomienda que toda inversión extranjera en sectores estratégicos de la Unión se ajuste a la política de seguridad de la UE.

1.8. El CESE advierte de la aparición de ordenadores cuánticos y de los riesgos que entrañan. De ahí la necesidad de una transición hacia una criptografía resistente a ataques cuánticos o poscuántica.

1.9. El CESE recomienda que la Estrategia de Ciberseguridad de la Comisión se actualice de forma periódica, como mínimo cada dos años, para responder eficazmente a futuras tecnologías y riesgos futuros.

1.10. Por último, el CESE destaca la importancia del diálogo social en el diseño de políticas de ciberseguridad que protejan eficazmente a las personas cuando teletrabajan y, de forma más general, en las actividades en línea.

## 2. Comunicación de la Comisión Europea

2.1. El objetivo de esta Comunicación es hacer hincapié en el compromiso de la UE de salvaguardar un entorno en línea que ofrezca la máxima libertad y seguridad posible, en beneficio de sus ciudadanos.

2.2. La Comunicación describe la visión de la UE en este ámbito, determinando las funciones y responsabilidades, y propone actividades específicas a escala de la UE destinadas a proporcionar una protección sólida y eficaz a la vez que se salvaguardan los derechos de los ciudadanos, a fin de que el entorno en línea sea seguro y esté protegido.

2.3. Las medidas propuestas tienen por objeto:

- lograr la ciberresiliencia, aumentando las capacidades, la preparación, la cooperación, el intercambio de información y la sensibilización en el ámbito de la seguridad de las redes y de la información, para los sectores público y privado y a escala nacional y de la UE;
- normalizar las secuencias de los procesos de ciberdefensa en toda la Unión, así como crear una base de datos que contenga información pertinente para proporcionar inteligencia sobre amenazas en apoyo del sector o la economía afectados;
- reducir drásticamente la ciberdelincuencia mediante el refuerzo de los conocimientos especializados de los responsables de su investigación y enjuiciamiento, la adopción de un enfoque más coordinado entre las fuerzas y cuerpos de seguridad de toda la Unión y la mejora de la cooperación con otros agentes;
- establecer programas de enseñanza y certificación a escala de la UE para los profesionales que cumplan los requisitos de expertos cualificados en ciberdelincuencia, transformándose en un nivel de capacidades coherente en toda la Unión;
- desarrollar una política y capacidades de ciberdefensa de la UE en el marco de la política común de seguridad y defensa;
- fomentar los recursos industriales y tecnológicos necesarios para beneficiarse del mercado único digital. Esto permitirá estimular la aparición de una industria y un mercado europeos de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) seguras; contribuirá al crecimiento y la competitividad de la economía de la UE; y aumentará el gasto público y privado en investigación y desarrollo en ciberseguridad (I+D);
- mejorar la política internacional de la UE en materia de ciberespacio para promover los valores fundamentales de la UE, determinar normas de comportamiento responsable, abogar por la aplicación del Derecho internacional vigente en el ciberespacio y ayudar a terceros países a desarrollar capacidades en materia de ciberseguridad, y
- desarrollar y aplicar un sello de seguridad de la UE para la homologación de productos, servicios y tecnologías que cumplan las normas y requisitos de las soluciones cibernéticas.

2.4. La Estrategia propuesta abarca la seguridad de servicios esenciales como hospitales, redes energéticas y ferrocarriles y la cantidad cada vez mayor de equipos conectados en nuestros hogares, oficinas y fábricas, creando capacidades colectivas para responder a los ciberataques graves y trabajando con socios de todo el mundo para garantizar la seguridad y la estabilidad internacionales en el ciberespacio.

2.5. Dado que las amenazas a la ciberseguridad son casi siempre transfronterizas y que un ciberataque en un país puede afectar a un grupo de Estados miembros o a la UE en su totalidad, la Comisión también propone crear una unidad informática conjunta para dar la respuesta más eficaz posible a las ciberamenazas utilizando los recursos colectivos y los conocimientos especializados de que disponen la UE y los Estados miembros.

2.6. Los 2 000 millones EUR de la Estrategia se financiarán con cargo al programa Europa Digital de la UE y a Horizonte Europa, junto con inversiones de los Estados miembros y del sector privado.

### 3. Observaciones generales

3.1. Hoy en día, la ciberseguridad es universalmente aceptada como parte integrante del funcionamiento de las instituciones y agencias de la UE, así como de cada Estado miembro y de su economía. La ciberseguridad es fundamental para apoyar la infraestructura energética de la Unión y el despliegue de redes inteligentes <sup>(1)</sup>, así como la digitalización y la ecologización de las economías de la UE. Igualmente importante es la protección y la salvaguardia de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos garantizados por la ciberseguridad. Salvaguardar los derechos y libertades tiene una importancia especial, ya que los ciberataques podrían afectar negativamente a los ciudadanos y a los hogares (así como a las empresas, organizaciones y servicios públicos). El reciente ataque informático en un centro hospitalario de Tournai (Bélgica) es un ejemplo de amenaza no solo para activos materiales, sino también para la vida humana debido al aplazamiento de las intervenciones quirúrgicas <sup>(2)</sup>.

3.2. Según DIGITALEUROPE <sup>(3)</sup>, las ciberamenazas representan un obstáculo importante para la senda hacia la prosperidad de Europa. A nivel mundial, se estimó que la pérdida económica debida a la ciberdelincuencia alcanzaría los 2,5 billones EUR a finales de 2020, y que el 74 % de las empresas del mundo podrían ser pirateadas en 2021. A pesar de ello, solo el 32 % de las empresas europeas tienen políticas de ciberseguridad. De forma clara e inevitable, las ciberamenazas requieren una respuesta coordinada de la UE y una estrategia de ciberseguridad capaz tanto de responder a los desafíos actuales como de defender a las organizaciones y los ciudadanos ante la próxima generación de ciberamenazas. Ello se aplica en especial a los servicios públicos, donde se gestionan grandes cantidades de datos personales y sensibles que deben protegerse. Además, debe reforzarse la senda hacia la soberanía europea de los datos y el mantenimiento de la confidencialidad de los datos dentro de la Unión por medio de la resiliencia cibernética y digital, lo que, a su vez, aumentará la prosperidad dentro de la UE.

3.3. Las pérdidas económicas potenciales derivadas de los ciberataques son enormes e incluyen:

- la pérdida de propiedad intelectual e información empresarial confidencial;
- el fraude y los delitos financieros en línea, a menudo debido al robo de información de identificación personal;
- la manipulación financiera, utilizando información empresarial sensible robada sobre posibles fusiones o conocimiento previo de informes de resultados de empresas cotizadas;
- los costes de oportunidad, incluida la interrupción de la producción o los servicios, y la menor confianza en las actividades en línea;
- el coste de la seguridad de las redes, como la compra de seguros cibernéticos <sup>(4)</sup>, y los gastos para la recuperación tras los ciberataques;
- el daño a la reputación y el riesgo de responsabilidad para la empresa pirateada y su marca, incluido el perjuicio temporal al valor bursátil.

3.4. Es importante señalar que Europa sufre un mayor impacto económico de la ciberdelincuencia, que se estima en el 0,84 % del PIB de la UE, frente al 0,78 % en Norteamérica, según el último informe sobre el impacto económico de la ciberdelincuencia del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS).

3.5. En este contexto, la Estrategia propuesta, tras un período de amplias consultas con las partes interesadas, no podría haber llegado en un momento más oportuno, ya que los expertos prevén que el número de dispositivos conectados en todo el mundo ascenderá a 25 000 millones en 2025. Se estima que una cuarta parte de estos dispositivos estarán en Europa.

<sup>(1)</sup> Un ataque cibernético a una red inteligente podría repercutir en el suministro de energía a consumidores y empresas.

<sup>(2)</sup> <https://www.databreaches.net/chwapi-hospital-hit-by-ransomware-operations-canceled-and-another-city-hit/>.

<sup>(3)</sup> <https://www.digitaleurope.org/>.

<sup>(4)</sup> Es obvio que la cobertura de los seguros cibernéticos no es ilimitada. De hecho, la COVID-19 ha puesto de relieve el hecho de que la acumulación de riesgos es un reto para la asegurabilidad. Un trabajo reciente de AON respalda la afirmación de que el seguro es solo una parte muy pequeña (5 %) de los gastos de preparación ante las amenazas cibernéticas. Se comprobó que la auditoría y la formación son los factores más importantes que determinan los costes.

3.6. El anuncio de la Estrategia coincidió con la noticia de que los ordenadores de las agencias del Gobierno federal de los Estados Unidos al parecer se vieron afectados por un ciberataque contra una sociedad estadounidense que desarrolla *software* para que las empresas puedan gestionar sus redes y sistemas informáticos. Cientos de grandes empresas estadounidenses también resultaron vulnerables al ataque, en el que los piratas informáticos añadieron programas maliciosos a una actualización de *software* descargada por miles de clientes de la empresa estadounidense afectada. Este incidente muestra que las administraciones públicas, las empresas de todos los sectores y la sociedad en su conjunto pueden estar expuestas al riesgo de ciberataques.

3.7. Por ello, no sorprende que haya sectores clave cubiertos por el ámbito de aplicación de la Estrategia: se incluyen proveedores de servicios en la nube y de datos, telecomunicaciones, sistemas de TI gubernamentales y sector manufacturero. Otros ejemplos pertinentes en los que podrían surgir amenazas para la ciberseguridad son las aplicaciones de rastreo de contactos, como las que se usan en respuesta a la COVID-19. La seguridad de las aplicaciones de rastreo de contactos ayuda obviamente a aumentar la confianza de la opinión pública en la protección de los datos privados en relación con las medidas que se consideran fundamentales para luchar contra la pandemia de COVID-19.

3.8. Esta pandemia ha acelerado un cambio en los modelos de trabajo, ya que en 2020 el 40 % de los trabajadores de la UE pasaron al teletrabajo <sup>(5)</sup>. Sin embargo, se calcula que el 40 % de los usuarios de la UE experimentaron problemas relacionados con la seguridad en 2020, y más del 12 % de las empresas se vieron afectadas por ciberataques.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. El CESE considera que la Estrategia propuesta constituye un paso en la dirección correcta para proteger a los gobiernos, los ciudadanos y las empresas de toda la UE frente a las ciberamenazas mundiales, así como para ejercer el liderazgo en el ciberespacio, garantizando a la vez que todo el mundo pueda beneficiarse de internet y del uso de las tecnologías.

4.2. El CESE considera que la ciberseguridad es esencial para salvaguardar la actividad económica y potenciar el crecimiento económico, así como para garantizar la confianza de los usuarios en las actividades en línea. También está de acuerdo en que son necesarias medidas audaces para garantizar que los europeos puedan beneficiarse de forma segura de la innovación, la conectividad y la automatización.

4.3. El CESE reconoce que los sectores económicos de la UE son cada vez más dependientes e interdependientes desde el punto de vista digital. Además, se ha producido una enorme expansión del uso de dispositivos del internet de las cosas (IdC) por parte de los consumidores y las empresas, así como en entornos industriales como la manufacturación, mientras que la tecnología financiera (*FinTech*) y la tecnología regulatoria (*RegTech*) también se han incorporado a la normalidad. El despliegue de las redes 5G no deja de aumentar y, más recientemente, la crisis de la COVID-19 ha acelerado la transformación digital de muchas empresas y gobiernos, obligándoles a realizar actividades a distancia casi de la noche a la mañana, aprovechando en gran medida los servicios basados en la nube. Esta evolución requiere una respuesta eficaz, rápida e inclusiva en materia de ciberseguridad.

4.4. Estos cambios han aumentado el nivel de riesgo crítico para los gobiernos y la industria. Por consiguiente, el CESE apoya la nueva Estrategia de Ciberseguridad y su abanico de propuestas para mejorar la ciberresiliencia tanto en la UE como en el exterior. Aunque las entidades públicas pueden acceder a financiación de la UE al amparo de varios programas que apoyan las inversiones en estos ámbitos, como Horizonte 2020/Horizonte Europa, el CESE considera que las entidades públicas o semipúblicas también deben poder acceder a otras oportunidades de financiación adicionales, a fin de permitir inversiones destinadas a una infraestructura de ciberseguridad adecuada para garantizar la seguridad del suministro de los ciudadanos, especialmente en épocas de crisis como las que se dan durante una pandemia.

4.5. La propuesta de la Comisión Europea de crear una red de centros de operaciones de seguridad (COS) en toda la UE que aprovechen la inteligencia artificial (IA) y el aprendizaje automático para mejorar la detección de amenazas e incidentes, el análisis y la velocidad de respuesta, es importante y oportuna. El CESE reconoce que prevenir con éxito los ciberataques de forma manual es cada vez más difícil, debido al abrumador número de alertas diarias que deben tratar los equipos de seguridad, junto con la escasez general de personal especializado en este ámbito. Todo ello hace inevitable la automatización de los COS.

---

<sup>(5)</sup> Eurofound (2020), «Vida, trabajo y COVID-19», serie COVID-19, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

4.6. El CESE acoge con satisfacción los objetivos y acciones en materia de seguridad de las redes 5G, que serán imperativos para ayudar a mitigar los nuevos riesgos derivados de la creciente superficie de ataque que crearán las infraestructuras de redes 5G. El CESE apoya, en particular, la petición de que la Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad (ENISA) y los Estados miembros trabajen con todas las partes interesadas para comprender mejor las nuevas capacidades y tecnologías de seguridad de las redes 5G, así como las amenazas. Es evidente que la Estrategia reconoce que la utilización por parte de las redes 5G de nuevas tecnologías, como la virtualización de la red, la fragmentación de la red y la computación en el borde, es especialmente proclive a vulnerabilidades específicas que requieren medidas de seguridad adicionales.

4.7. El CESE también acoge con satisfacción la propuesta de seguir desarrollando el papel de Europol como centro de conocimientos especializados en ciberdelincuencia para apoyar a las autoridades policiales y judiciales nacionales, así como de incrementar la financiación y reforzar el mandato del CERT-UE. Ambas entidades desempeñan un papel fundamental para respaldar los esfuerzos de ciberseguridad en toda la UE. Sin duda, estos esfuerzos contribuirán a mejorar la ciberseguridad de las instituciones y agencias de la UE y más allá.

4.8. El CESE elogia el énfasis de la Estrategia en la cooperación internacional de la UE, por ejemplo a través de la ciberdiplomacia en las relaciones internacionales, el aumento de los diálogos bilaterales sobre ciberseguridad y el desarrollo de las capacidades cibernéticas en terceros países. Las amenazas a la ciberseguridad son mundiales y no solo regionales, y las políticas eficaces para contrarrestarlas también deben tener alcance mundial.

4.9. El CESE también señala que la Estrategia hace hincapié en la importancia del diálogo y la cooperación dentro de la comunidad de múltiples partes interesadas, en particular mediante intercambios periódicos entre los sectores público y privado, los interlocutores sociales y el mundo académico. Este enfoque es positivo y será esencial para seguir desarrollando las propuestas recogidas en la Estrategia y abordar cambios importantes como los desafíos en materia de seguridad que plantea el teletrabajo. Las aportaciones de todas las partes interesadas pertinentes deben constituir un proceso continuo a medida que el nivel de tecnología utilizado en la ciberdelincuencia sea más sofisticado.

4.10. El CESE acoge con satisfacción el énfasis puesto en el desarrollo de las capacidades pertinentes para la protección frente a las ciberamenazas en general. Sin embargo, para la mayoría de las empresas europeas y, en particular, las pymes, el creciente déficit de capacidades sigue siendo un enorme problema al afrontar las amenazas a la ciberseguridad. El CESE considera que este déficit de capacidades solo puede abordarse a través de una herramienta de trayectorias profesionales de ciberseguridad (Cyber Security Career Pathways Tool) a escala de la UE que ayude a las personas a seleccionar, construir y completar una posible trayectoria profesional en ciberseguridad aumentando la comprensión de los conocimientos, las capacidades y las competencias necesarios para iniciar, desarrollar o perfeccionar una carrera en materia de ciberseguridad. Esta herramienta también debe incluir programas específicos que aborden la accesibilidad y la diversidad en el espacio de la ciberseguridad. El papel de los centros de educación y formación profesionales (EFP) se considera fundamental para apoyar dicha herramienta de trayectorias profesionales de ciberseguridad a escala de la UE. Además, la UE debería esforzarse cada vez más por formar parte de iniciativas conjuntas de investigación (dentro y fuera de la UE) para contar con profesionales capacitados y cualificados en ciberseguridad de manera inclusiva, dada la evolución del papel que desempeña la tecnología en la creación de lugares de trabajo y una sociedad más inclusivos. Por último, debe estudiarse activamente la posibilidad de animar a los estudiantes a cursar estudios sobre ciberseguridad ofreciendo becas para titulaciones de grado, máster y posgrado centradas en la ciberseguridad, a cambio de trabajar en las instituciones y agencias de la UE, así como en los servicios públicos de toda la UE, tras terminar los estudios.

4.11. El CESE señala que uno de los aspectos que no se han abordado en la Estrategia de Ciberseguridad es la conexión entre ciberseguridad y desinformación. En concreto, el CESE hace referencia al estudio encargado por el Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo <sup>(6)</sup>. En la era del ciberespacio formado por internet, la difusión de desinformación podría tener graves consecuencias. Los ataques transfronterizos pueden dirigirse a centros de información, instituciones gubernamentales o europeas para difundir desinformación, y estos ataques también podrían mermar la confianza en las autoridades públicas. Por ello, es necesario hacer hincapié en la prevención de la desinformación en cualquier estrategia sobre ciberseguridad.

4.12. El CESE también señala que la inversión extranjera en sectores estratégicos, la adquisición de activos, tecnologías e infraestructuras críticos en la Unión y el suministro de equipos críticos también pueden plantear riesgos para la seguridad de la UE. A este respecto, y de conformidad con las normas vigentes en materia de contratación pública, el CESE recomienda que se conceda una mayor importancia a las consideraciones de seguridad en la adjudicación de contratos.

---

<sup>(6)</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608864/IPOL\\_STU\(2019\)608864\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608864/IPOL_STU(2019)608864_EN.pdf).



4.13. El CESE también señala que la seguridad de los actuales programas y sistemas criptográficos se ve socavada por la aparición de ordenadores cuánticos, que según las previsiones estarán a disposición del público como mucho en una década. Esto motiva la necesidad de una transición hacia una criptografía resistente a ataques cuánticos o poscuántica. Así lo demuestran las iniciativas mundiales de normalización de los sistemas criptográficos poscuánticos, como el proceso de normalización de criptografía poscuántica (Post-Quantum Cryptography Standardization Process) del National Institute of Science and Technology (NIST) estadounidense, el grupo de trabajo sobre criptografía a prueba de ataques cuánticos (Working Group on Quantum-Safe Cryptography) del Instituto Europeo de Normas de Telecomunicación (ETSI) y el concurso sobre criptografía poscuántica de la Asociación china para la investigación criptológica.

4.14. El CESE recomienda que se revisen las estrategias nacionales de ciberseguridad para garantizar la coherencia con la Estrategia de la Comisión y que las decisiones adoptadas en los Estados miembros converjan con las propuestas incluidas en ella. La Estrategia a escala de la UE y las estrategias nacionales deben converger para afrontar de manera eficaz las ciberamenazas actuales y futuras.

4.15. Dado que los riesgos futuros son en gran medida impredecibles, y en relación con el punto 4.13 anterior, el CESE recomienda que la Estrategia de Ciberseguridad de la Comisión se actualice de forma periódica, como mínimo cada dos años, para responder eficazmente a futuras tecnologías y riesgos futuros. Como se ha indicado anteriormente, la participación de las partes interesadas y la investigación de alto nivel también serán fundamentales para actualizar las estrategias de ciberseguridad.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un sistema informatizado para la comunicación en los procedimientos civiles y penales transfronterizos (sistema e-CODEX) y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1726**

[COM(2020) 712 final-2020/345 (COD)]

(2021/C 286/15)

Ponente: **Ozlem YILDIRIM**

Consulta	Comisión Europea, 24.2.2021
Fundamento jurídico	Artículos 81, apartado 2, y 82, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en la sección	31.3.2021
Aprobado en el pleno	27.4.2021
Pleno n.º	560
Resultado de la votación	247/0/3
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE valora positivamente la iniciativa legislativa propuesta, la cual se deberá complementar mediante las propuestas del Parlamento Europeo. El e-CODEX surtirá un efecto positivo indirecto, puesto que simplifica y agiliza los procedimientos y la cooperación judicial transfronteriza, lo que redundará en la mejora del funcionamiento del mercado único.

1.2. Cabe destacar también que e-CODEX no se limita a la justicia en red. Adelantándose al futuro, el CESE recomienda que se incluya una disposición para abrir la posibilidad de que las administraciones públicas puedan asignarle otras funciones; por ejemplo, la transferencia de historiales médicos electrónicos.

1.3. El CESE recomienda que la Comisión incluya el aspecto de la escalabilidad en el ámbito de aplicación del Reglamento. Hasta el momento, e-CODEX ha estado funcionando en solo algunos Estados miembros que son los patrocinadores iniciales del proyecto. Sin embargo, el proyecto e-CODEX actual debe ampliarse y seguir funcionando de un modo fluido en todos los Estados miembros, por ser este el objetivo del Reglamento que se propone.

1.4. El proceso de digitalización de la sociedad, la economía y la administración se ha acelerado, y estos tres ámbitos representan juntos un objetivo ambicioso. Así, pues, es necesario tener claramente en cuenta esta realidad. El sistema e-CODEX es un componente clave del «paquete de cooperación judicial digital» y de la infraestructura del servicio digital de justicia en red, además de serlo de otras iniciativas. Puesto que trata cuestiones de justicia y derechos fundamentales, según el parecer del CESE, debe vincularse a la estrategia digital general «Configurar el futuro digital de Europa»<sup>(1)</sup>, un aspecto clave que no consta de modo explícito en el Reglamento.

1.5. Puesto que eu-LISA no es una agencia reguladora, el CESE opina que el capítulo 2 del Reglamento propuesto debe abordar la cuestión de la transparencia en el proceso de toma de decisiones, la implicación de los Estados miembros y de otras partes interesadas pertinentes, y la independencia necesaria de las decisiones adoptadas por los organismos involucrados en su gobernanza.

1.6. Dado que el sistema e-CODEX consiste en un paquete de productos de software, que puede utilizarse para configurar un punto de acceso que garantice la comunicación segura, procurar un alto nivel de seguridad debe ser un objetivo clave del Reglamento, entendiéndose dicho nivel como la necesidad de establecer medidas de seguridad que preserven el ejercicio de los derechos individuales sin traba alguna.

<sup>(1)</sup> COM(2020) 67 final.

1.7. Para el CESE, uno de los aspectos a los que se debe prestar más atención es el acceso real y generalizado a la justicia digital. Es necesario que las ventajas de e-CODEX trasciendan los aspectos relacionados con la mejora de la gestión, del funcionamiento y las capacidades de comunicación. El CESE considera que el desarrollo de la justicia digital debe perseguir el objetivo de garantizar que todos los ciudadanos de la UE dispongan de un acceso a la justicia que sea seguro, exento de riesgos, fiable y fácil.

1.8. El CESE destaca las preocupaciones expresadas por diversas partes interesadas y varios Estados miembros con respecto a si al pasar a la fase de funcionamiento permanente y durante el ulterior desarrollo de e-CODEX por eu-LISA quedará suficientemente garantizado el principio de la independencia del poder judicial.

## 2. Contexto y síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1. El sistema e-CODEX (Comunicación para la justicia en red mediante el intercambio de datos en línea) se puso en marcha en el marco del Plan de acción plurianual 2009-2013 relativo a la justicia en red europea <sup>(2)</sup>, principalmente para fomentar la digitalización de los procesos judiciales transfronterizos y facilitar la comunicación entre las autoridades judiciales de los Estados miembros.

2.2. El e-CODEX es la herramienta principal para la creación de una red de comunicación interoperable y descentralizada entre los sistemas de tecnologías de la información nacionales en los procedimientos civiles y penales transfronterizos. Se trata de un paquete de software que hace posible la conexión entre los sistemas nacionales, al mismo tiempo que permite a los usuarios, en particular las autoridades judiciales, los profesionales del Derecho y la ciudadanía en general, enviar y recibir documentos, formularios jurídicos, pruebas y otra información de forma rápida y segura. El sistema e-CODEX consiste en un conjunto de programas informáticos que pueden utilizarse para crear un punto de acceso de comunicación segura.

2.3. El sistema e-CODEX es uno de los componentes de la política de justicia en red de la Comisión fundamentales para mejorar el acceso a la justicia y la eficiencia de la misma en los Estados miembros; forma parte del plan de acción plurianual 2019-2023 relativo a la justicia en red europea <sup>(3)</sup>. En su Comunicación titulada «*La digitalización de la justicia en la UE — Un abanico de oportunidades*» <sup>(4)</sup>, la Comisión confirmó que es la herramienta principal de comunicación digital segura en los procesos judiciales transfronterizos. Dentro del mercado único digital, cuyo objetivo es proporcionar infraestructura y servicios de alta velocidad, seguros y fiables, las soluciones de fomento de la justicia en red formaban parte del Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020 <sup>(5)</sup>.

2.4. Entre 2010 y 2016, veintiún Estados miembros desarrollaron e-CODEX con la participación de otros terceros países, territorios y organizaciones <sup>(6)</sup>.

2.5. Por el momento, el sistema e-CODEX está gestionado por un consorcio formado por Estados miembros y diversas organizaciones, financiado por una subvención de la UE.

2.6. El sistema e-CODEX debe gestionarse de manera que no ponga en tela de juicio la independencia del poder judicial de los distintos Estados.

2.7. La Comisión ha presentado una propuesta de Reglamento para implantar el sistema e-CODEX a escala de la UE y confiar su gestión operativa a la Agencia de la Unión Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA). Una gobernanza estable del sistema e-CODEX permitirá instaurarlo como sistema por defecto para el intercambio de mensajes electrónicos en materia de cooperación judicial a escala de la UE. La Agencia eu-LISA no se hará cargo del sistema e-CODEX antes de julio de 2023.

## 3. Observaciones generales

3.1. El CESE valora positivamente la iniciativa legislativa propuesta, la cual se deberá complementar mediante las propuestas del Parlamento Europeo. El e-Codex surtirá un efecto positivo indirecto, ya que simplifica y agiliza los procedimientos y la cooperación judicial transfronteriza, lo que redundará en la mejora del funcionamiento del mercado único.

<sup>(2)</sup> DO C 75 de 31.3.2009, p. 1.

<sup>(3)</sup> Reglamento (UE) 2018/1726.

<sup>(4)</sup> COM(2020) 710 final.

<sup>(5)</sup> COM(2016) 179 final.

<sup>(6)</sup> Jersey, Noruega, Turquía, el Consejo de la Abogacía Europea (CCBE) y el Consejo de los Notariados de la Unión Europea (CNUE).

3.2. Europa es una fuerza principal en la transformación digital. El sistema e-CODEX es su catalizador en Europa y en los Estados miembros y, principalmente, entre estos. Va más allá de las necesidades funcionales de los sistemas informáticos y alcanza factores clave como la armonización, la cultura, los derechos humanos y otros procesos que los Estados miembros deben abordar en relación con la digitalización de la sociedad y la economía.

3.3. Puesto que este Reglamento permite a los ciudadanos aprovechar el mejor acceso transfronterizo a la justicia, el CESE estima que esta debe tratar también específicamente el refuerzo y la armonización necesarios de las capacidades de los Estados miembros en materia de cooperación judicial. Ello empieza con el ecosistema digital aplicable al sistema e-CODEX, el cual debe permitir un entorno interoperable e interconectado. El CESE desea poner de relieve que, hasta el momento, la incorporación de los sistemas informáticos por parte del poder judicial ha sido divergente de un Estado miembro a otro. El CESE pide una cooperación más estrecha entre los ministerios de Justicia de los Estados miembros y una mayor convergencia en el seno de la UE en diversos niveles, respetando plenamente las especificidades de sus sistemas nacionales, incluidas las funciones y las responsabilidades de los diversos agentes involucrados. Desde un punto de vista técnico, resulta necesario garantizar que los Estados miembros poseen niveles similares de automatización y disponen de la capacidad técnica para manejar y almacenar grandes documentos electrónicos, así como de interconectar los proveedores de servicios de manera extremadamente segura.

3.4. Mejorar la confianza en la interacción electrónica transfronteriza entre los ciudadanos, las empresas y las autoridades públicas es clave. El impacto del Reglamento relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior (denominado Reglamento eIDAS) en la infraestructura y el funcionamiento del sistema e-CODEX no puede obviarse. Puesto que el Reglamento eIDAS regula las firmas electrónicas, las transacciones electrónicas y los organismos involucrados y sus procesos, el CESE estima que e-CODEX constituye un medio eficaz para comunicar a gran escala. El funcionamiento de su infraestructura debe cumplir los requisitos del eIDAS y permitir una interoperatividad segura.

3.5. Cabe destacar también que e-CODEX no se limita a la justicia en red. Adelantándose al futuro, el CESE recomienda que se incluya una disposición para abrir la posibilidad de que las administraciones públicas puedan asignarle otras funciones; por ejemplo, la transferencia de historiales médicos electrónicos. El empleo de e-CODEX en ámbitos distintos al de la justicia en red contribuirá a asegurar su uso a largo plazo, y animará a los Estados miembros a realizar las inversiones necesarias en cuanto a su infraestructura. Puesto que esta propuesta regula únicamente cuestiones relativas al ámbito judicial, para ello serán necesarias otras propuestas legislativas.

3.6. El CESE aprueba el sistema e-CODEX porque este permite la transmisión electrónica segura de información y documentos en procedimientos civiles y penales transfronterizos. Tal como señala la Comisión, este Reglamento responde a dos finalidades principales: 1) establecer y asegurar la sostenibilidad a largo plazo del sistema e-CODEX, y 2) confiar su gestión, desarrollo y mantenimiento subsiguientes a la Agencia eu-LISA. Sin embargo, el CESE también señala que la gobernanza efectiva del sistema judicial digital requiere tanto una arquitectura técnica que sea sostenible y estable como una infraestructura robusta de gobierno.

3.7. El CESE recomienda que la Comisión incluya el aspecto de la escalabilidad en el ámbito de aplicación del Reglamento. Hasta el momento, e-CODEX ha estado funcionando en solo algunos Estados miembros que son los patrocinadores iniciales del proyecto. Sin embargo, el proyecto e-CODEX actual debe ampliarse y seguir funcionando de un modo fluido en todos los Estados miembros, por ser este el objetivo del Reglamento que se propone. El CESE destaca que recae en cada Estado miembro la responsabilidad de asegurar que sus sistemas informáticos e infraestructuras nacionales funcionen bien y sean seguros, así como garantizar la protección de los datos personales y la privacidad.

3.8. El CESE pide a la Comisión que estudie la posibilidad de ayudar a las entidades que operan fuera de la UE, en particular en países asociados a la Unión Europea, a poner en marcha el conjunto de productos informáticos del sistema e-CODEX. Ampliar el alcance del proyecto, sobre la base de un modelo claro de cofinanciación, resultaría beneficioso para todas las partes interesadas. La necesidad de asegurar la escalabilidad y la operacionalidad es un aspecto que se debería tener en cuenta.

#### 4. Observaciones específicas

##### 4.1. Alineamiento y coherencia con las estrategias europeas básicas

4.1.1. El proceso de digitalización de la sociedad, la economía y la administración se ha acelerado, y estos tres ámbitos representan juntos un objetivo ambicioso. Así, pues, es necesario tener claramente en cuenta esta realidad. El sistema e-CODEX es un componente clave del «paquete de cooperación judicial digital» y de la infraestructura del servicio digital de justicia en red, además de serlo de otras iniciativas. Puesto que trata cuestiones de justicia y derechos fundamentales, según el parecer del CESE, debe vincularse a la estrategia digital general «Configurar el futuro digital de Europa»<sup>(7)</sup>, un aspecto clave que no consta de modo explícito en el Reglamento.

4.1.2. Desde el punto de vista del CESE, la próxima iniciativa legislativa sobre inteligencia artificial (IA), que la Comisión presentará durante la primavera de 2021<sup>(8)</sup>, debe tratar específicamente la función de las soluciones basadas en inteligencia artificial en cuanto a la habilitación de soluciones de justicia en red y los riesgos asociados al empleo por las autoridades judiciales de soluciones basadas en inteligencia artificial. Dichos posibles usos incluyen la «justicia predictiva» y sus retos, el recurso a plataformas de resolución de litigios en línea y el empleo de algoritmos para la investigación de delitos.

4.1.3. El CESE reconoce que el e-CODEX no implica el uso de la IA. Sin embargo, cada vez está más extendido su uso en los sistemas judiciales. Así, debido a la relación indirecta, el CESE recomienda que en la primera revisión del Plan coordinado sobre la inteligencia artificial<sup>(9)</sup>, prevista para el primer trimestre de 2021, se aborde la conexión entre la inteligencia artificial y la justicia digital y el sistema e-CODEX.

##### 4.2. La gobernanza efectiva de e-CODEX y los aspectos operativos de e-CODEX

4.2.1. Puesto que eu-LISA no es una agencia reguladora, el CESE opina que el capítulo 2 del Reglamento propuesto debe abordar la cuestión de la transparencia en el proceso de toma de decisiones, la implicación de los Estados miembros y de otras partes interesadas pertinentes, y la independencia necesaria de las decisiones adoptadas por los organismos involucrados en su gobernanza. Por ejemplo, y puesto que constituirán un colectivo esencial de usuarios potenciales de e-CODEX, la participación de los abogados debería preverse en las fases tanto de diseño como de aplicación de la política, para atender, por ejemplo, a la necesidad de garantizar que el e-CODEX fomente la igualdad de condiciones en lo que se refiere a la accesibilidad para todas las partes y responda a todas las expectativas de la abogacía. Así, pues, los profesionales de la justicia deberían participar de manera estructural, y no ser meramente consultados.

4.2.2. En el aspecto operativo, el CESE destaca la necesidad de aportar algunas aclaraciones, por ejemplo, sobre la delimitación estricta de los asuntos internos a cada país y la cuestión de la «ventanilla única». Los formatos para remitir e intercambiar documentos entre órganos jurisdiccionales también se deben armonizar.

4.2.3. En cuanto a eu-LISA, se debe dotar a esta Agencia de recursos suficientes, tanto humanos como financieros. Para reforzar este aspecto, el CESE reitera su recomendación en cuanto a la formación necesaria para el personal de eu-LISA<sup>(10)</sup>, especialmente su personal informático. Dicha formación debería garantizarles una comprensión adecuada de cómo la gestión del sistema e-CODEX debe asegurar la independencia del poder judicial y el derecho a un juicio justo. Esta cuestión se podría desarrollar más detalladamente en el artículo 13 del Reglamento propuesto.

##### 4.3. Alto nivel de seguridad para la protección de los derechos y libertades

4.3.1. Puesto que el sistema e-CODEX consiste en un paquete de productos de software, que puede utilizarse para configurar un punto de acceso que garantice la comunicación segura, procurar un alto nivel de seguridad debe ser un objetivo clave del Reglamento, entendido como la necesidad de establecer medidas de seguridad que preserven el ejercicio de los derechos individuales sin traba alguna<sup>(11)</sup>. El CESE también opina que el Reglamento del sistema e-CODEX debe insistir, en el capítulo 2, en que se alcance un acuerdo de cooperación entre la Agencia eu-LISA y la Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad (ENISA)<sup>(12)</sup>.

<sup>(7)</sup> COM(2020) 67 final.

<sup>(8)</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20201208STO93329/coming-up-eu-spearheads-efforts-for-recovery-in-2021>.

<sup>(9)</sup> COM(2018) 795 final.

<sup>(10)</sup> DO C 283 de 10.8.2018, p. 48.

<sup>(11)</sup> Dictamen EESC-2020-05923 aprobado en el pleno de abril de 2021 (véase la página 76 del presente Diario Oficial).

<sup>(12)</sup> <https://www.enisa.europa.eu/publications/artificial-intelligence-cybersecurity-challenges>.

4.3.2. Las soluciones digitales deben asegurar un elevado nivel de privacidad y protección de datos, el cual implica a su vez procurar una protección de datos armonizada a escala nacional. El CESE reitera la necesidad de que los responsables del tratamiento de datos de los Estados miembros instauren medidas técnicas y organizativas apropiadas, se atengan a los principios de protección de datos de manera eficaz y garanticen recursos financieros suficientes para lograrlo.

4.3.3. Los riesgos relacionados con la seguridad son cada vez más impredecibles. El CESE reconoce que la evaluación y la mitigación de riesgos ocupan un lugar central en la planificación anual, las actividades básicas y el ciclo de presentación de informes de eu-LISA. El CESE considera que, además de ocuparse de las estrategias de mitigación de riesgos y de cartografiar los «riesgos principales», eu-LISA podría reforzar su marco estableciendo correspondencias entre posibles riesgos y resultados inesperados. Así será una agencia más resiliente y capaz de anticiparse a los acontecimientos.

## 5. Respeto de los derechos fundamentales

### 5.1. Acceso para todos a la justicia digital como forma de asegurar la igualdad y la no discriminación

5.1.1. Para el CESE, uno de los aspectos a los que se debe prestar más atención es el acceso real y generalizado a la justicia digital. Es necesario que las ventajas de e-CODEX trasciendan los aspectos relacionados con la mejora de la gestión, del funcionamiento y las capacidades de comunicación. El CESE considera que el desarrollo de la justicia digital debe perseguir el objetivo de garantizar que todos los ciudadanos de la UE dispongan de un acceso a la justicia que sea seguro, exento de riesgos, fiable y fácil. La igualdad de acceso debe ocupar el centro del Reglamento, para evitar la discriminación y las desigualdades. El CESE recomienda que el Reglamento relativo al sistema e-CODEX insista más en la necesidad de que la protección jurídica y el acceso a la justicia en red y los servicios digitales afines que se proporcionan a los ciudadanos sean realmente iguales para todos y efectivos.

5.1.2. Los beneficios del sistema e-CODEX deben extenderse y llegar a un público más amplio. En lo que respecta a su dimensión fronteriza, las autoridades judiciales o transfronterizas no son las únicas partes interesadas. El trasfondo del sistema e-CODEX debe integrar, además de las autoridades judiciales y los puntos de acceso del sistema e-CODEX, múltiples factores que, entre otros, son los siguientes: ciudadanos, órganos jurisdiccionales, empleados de órganos jurisdiccionales y demás personal administrativo o de tecnologías de la información y la comunicación, fuerzas policiales, notarios, peritos informáticos forenses, abogados y terceros que se benefician directa o indirectamente del sistema.

5.1.3. Además, dada la importancia del sistema e-CODEX para asegurar el acceso efectivo de los ciudadanos y las empresas a la justicia, también se debería incluir la referencia a la protección de los derechos procesales.

### 5.2. Respeto de la independencia del poder judicial y el derecho a un juicio justo

5.2.1. La independencia del poder judicial es una de las piedras angulares de la separación de poderes, además de uno de los principios esenciales del estado de Derecho. El uso de la tecnología no debería resultar en detrimento de la impartición coherente de la justicia. Por este motivo, el CESE insta a la Comisión a realizar una valoración adecuada acerca de si el sistema utilizado para interconectar los sistemas nacionales de justicia en red es capaz de atenerse a los principios de juicio justo y de respeto de las garantías procesales. Estas medidas de salvaguarda son aplicables, en particular, en el caso de que se traspase a eu-LISA la gestión del sistema e-CODEX.

5.2.2. El CESE destaca las preocupaciones expresadas por diversas partes interesadas y varios Estados miembros con respecto a si al pasar a la fase de funcionamiento permanente y durante el ulterior desarrollo de e-CODEX por eu-LISA quedará suficientemente garantizado el principio de la independencia del poder judicial. Las disposiciones actuales de la propuesta que se refieren a la independencia del poder judicial no son convincentes. Dada la relevancia del principio, su tenor debe ser más contundente. Además, el CESE solicita que se aclare de qué manera se prevé que la estructura de gobernanza propuesta de e-CODEX garantizará en la práctica el respeto efectivo de este principio.

### 5.3. Respeto y mención de los derechos fundamentales

5.3.1. El CESE señala que el Reglamento debe respetar los derechos fundamentales y observar los principios reconocidos, en particular, por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y las constituciones de los Estados miembros, en particular el derecho a la seguridad y a un recurso efectivo y los principios de legalidad y proporcionalidad. El CESE subraya que la protección de estos derechos también depende de las condiciones en las que puede interferirse en estos derechos y a quién incumbe tomar tal decisión.



5.3.2. El uso de las tecnologías digitales no debería vulnerar el derecho a un juicio justo y a un recurso efectivo. Ello es especialmente importante en cuanto a los aspectos siguientes: igualdad de oportunidades para que ambas partes puedan defender su causa (igualdad de armas); el derecho a tener conocimiento y de rebatir cualquier documento o alegación presentados ante el juez (procedimientos contradictorios); el derecho a una audiencia pública; en los procesos penales, que no se vulneren los derechos de la defensa.

5.3.3. Debe incluirse en la propuesta una referencia específica a la aplicabilidad del Título VI «Justicia» de la Carta de los Derechos Fundamentales y su artículo 47.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — La digitalización de la justicia en la UE. Un abanico de oportunidades**

[COM(2020) 710 final]

(2021/C 286/16)

Ponente: **João NABAIS**

Consulta	21.4.2021
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	31.3.2021
Aprobado en el pleno	27.4.2021
Pleno n.º	560
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	237/2/9

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE acoge favorablemente la Comunicación como un paso esencial y eficaz para hacer posible la digitalización de la justicia. Es fundamental apoyar a los Estados miembros a nivel nacional en la realización de este cambio, proporcionándoles no solo la financiación necesaria, sino también herramientas. Mediante este apoyo podrá desarrollarse la digitalización de la justicia a nivel europeo, dado que se crearán mecanismos que permitirán reforzar la cooperación transfronteriza entre las autoridades judiciales.

1.2. El CESE señala que las situaciones son muy variadas en los Estados miembros y existe una multiplicidad de herramientas informáticas nacionales, que hace que los Estados no utilicen determinados mecanismos, por ejemplo el e-CODEX <sup>(1)</sup>, de manera coherente.

1.3. Por consiguiente, el CESE señala la creciente importancia de establecer normas que propicien una mayor homogeneización entre los distintos Estados miembros.

1.4. El CESE considera que la digitalización de la justicia es un instrumento fundamental para garantizar una verdadera cooperación entre las autoridades de los Estados miembros en la lucha contra las prácticas delictivas que afectan gravemente el espacio europeo.

1.5. El CESE observa que algunos aspectos específicos de la Comunicación no reflejan la realidad multidimensional de los sistemas judiciales en los distintos Estados miembros.

1.6. El CESE propone que la Comisión adopte una Directiva sobre la intervención en procesos judiciales a distancia, en la que se prevea y acepte cualquier medio de contacto por videoconferencia a través de cualquier soporte que garantice el derecho a la vida privada y no ponga en peligro la protección de los datos personales de las personas interesadas ni los datos del procedimiento de que se trate.

1.7. El CESE no considera que el uso de otros medios de comunicación a distancia —que ya existen— pueda poner en peligro la propia protección de datos, dado que cualquier persona puede asistir a la mayor parte de las vistas.

1.8. El CESE considera que, al investigar a un posible grupo terrorista en un Estado miembro, la autoridad policial debe tener acceso inmediato a los elementos de prueba que se almacenen no solo en las bases de datos de Europol, Eurojust y la Fiscalía Europea, sino también en las bases de datos de todas y cada una de las autoridades policiales de los Estados miembros.

---

<sup>(1)</sup> COM(2020) 712 final.

1.9. El CESE subraya la necesidad de aprovechar al máximo las ventajas de la digitalización para poder ejecutar sentencias en otros Estados miembros, utilizar mecanismos alternativos de resolución de litigios y mejorar la cooperación administrativa entre los Estados miembros y las agencias de la UE.

## 2. La Comunicación de la Comisión

2.1. La Comunicación propone un abanico de herramientas para la digitalización de la justicia con el fin de hacer avanzar el sector de la justicia en el ámbito digital. El enfoque propuesto tiene en cuenta las diferentes circunstancias y competencias nacionales de los Estados miembros y respeta plenamente los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Al mismo tiempo, es importante que todos los Estados miembros trabajen para reducir las brechas de digitalización existentes y la fragmentación entre los sistemas judiciales nacionales y aprovechen las oportunidades que brindan los mecanismos de financiación pertinentes de la UE.

## 3. Observaciones generales

3.1. La crisis de la COVID-19 ha causado muchos problemas en el funcionamiento del sistema judicial y la tutela judicial efectiva. Se han producido retrasos en las vistas orales y en la notificación transfronteriza de documentos judiciales, ha habido una incapacidad temporal para obtener asistencia jurídica personal y hay plazos que han expirado debido a los retrasos. Paralelamente, el aumento del número de casos de insolvencia y despido relacionados con la pandemia hace aún más importante la labor de los tribunales.

3.2. En este contexto, se hace necesario aplicar nuevas medidas que permitan que la justicia evolucione de manera más eficaz y más rápida hacia la digitalización. Para ello, es esencial apoyar a los Estados miembros a nivel nacional proporcionándoles no solo la financiación necesaria sino también herramientas para que todas las autoridades judiciales y los profesionales del ámbito de la justicia estén preparados para esta nueva era de transformaciones. Es fundamental facilitar el acceso a la justicia y acercarla a los ciudadanos.

3.3. Solo mediante este apoyo a escala nacional podrá desarrollarse la digitalización de la justicia al nivel europeo, dado que se crearán mecanismos que permitirán reforzar la cooperación transfronteriza entre las autoridades judiciales.

3.4. Cabe señalar que, por lo general, en la actualidad las situaciones son muy variadas en los Estados miembros y existe una multiplicidad de herramientas informáticas nacionales, que hace que los Estados no utilicen determinados mecanismos, por ejemplo el e-CODEX, de manera coherente.

3.5. Por consiguiente, es cada vez más importante establecer normas que propicien una mayor homogeneización entre los distintos Estados miembros de la Unión Europea.

3.6. El principal objetivo de la Comunicación es continuar la digitalización de los servicios judiciales públicos, promover el uso de tecnologías de comunicación a distancia (videoconferencia) seguras y de alta calidad, facilitar la interconexión de las bases de datos y los registros nacionales, y fomentar el uso de canales de transmisión electrónica seguros entre autoridades competentes.

3.7. La digitalización de la justicia es un instrumento fundamental para garantizar una verdadera coordinación entre las autoridades de los Estados miembros en la lucha contra las prácticas delictivas que afectan gravemente al espacio europeo, como los delitos de terrorismo, el blanqueo de capitales y la corrupción, la trata de seres humanos, el odio y la incitación al discurso de odio y a la violencia.

3.8. Hoy en día, estos delitos son cada vez más transversales en términos territoriales, por lo que la transición digital constituye un paso gigantesco y esencial a la hora de investigar y reprimir estos fenómenos tan nocivos.

3.9. Pese al enorme esfuerzo que ha realizado la Comisión en este ámbito, y aunque la Comunicación merece una evaluación muy positiva, es preciso reconocer que la digitalización de la justicia es un proceso largo y difícil.

3.10. En la Comunicación hay aspectos concretos que deben criticarse, ya sea porque resultan insuficientes o, incluso, porque denotan una falta de comprensión de lo incompatibles que resultan las ideas presentadas con la realidad multidimensional de los sistemas judiciales en los distintos Estados miembros.

3.11. La Comisión parece olvidar las modalidades existentes para realizar juicios y otros procesos judiciales, tanto en los procedimientos civiles, mercantiles y laborales como en los procesos penales (por ejemplo, el interrogatorio de encausados y el interrogatorio de testigos en el curso de una investigación penal), en las que los intervinientes participan a distancia, ya sea mediante aplicaciones disponibles en el mercado o mediante videoconferencia en el marco de las aplicaciones de contacto.

3.12. Es comprensible el respeto que debe existir por los aspectos rituales de la justicia, pero la crisis de la COVID-19 nos ha permitido darnos cuenta de que la videoconferencia no tiene por qué llevarse a cabo necesariamente a través de los dispositivos existentes para la interacción entre tribunales (a nivel nacional o internacional), con las partes que intervienen en el procedimiento presentes en los tribunales de su área de residencia o en lugares designados y autorizados de antemano (como instalaciones policiales o instalaciones de organismos en los que se realizan exámenes forenses, entre otros), sino que la conexión con los testigos puede tener lugar a través del ordenador o del teléfono móvil, sin importar el lugar donde se encuentren.

3.13. En la actualidad, existen ya algunos medios de comunicación a distancia que permiten no solo garantizar el derecho a la vida privada sino también la protección de datos, cuestión esencial a la que, por supuesto, debe prestarse atención.

3.14. Cabe señalar que en la mayor parte de los procesos judiciales se aplica el principio de la publicidad de la vista. Así, en el transcurso de una audiencia pública, puede que no solo estén presentes familiares y amigos de las distintas partes implicadas (ya sean demandantes y demandados en un proceso civil, mercantil o laboral, o testigos y encausados en un proceso penal), sino también otras personas que no tengan interés en el proceso e, incluso, en muchos casos periodistas y otros trabajadores de los medios de comunicación.

3.15. Así pues, el CESE no considera que el uso de otros medios de comunicación a distancia, como las plataformas informáticas y otras aplicaciones digitales debidamente certificadas —que ya existen— pueda poner en peligro la propia protección de datos cuando, de hecho, cualquier persona puede asistir a la mayor parte de las vistas.

3.16. Además, y en particular en el Derecho procesal penal, el propio encausado debe poder optar por ser oído a través de medios de comunicación a distancia, en vez de tener que comparecer personalmente ante el tribunal, si no existen excepciones específicas que justifiquen la comparecencia física de este.

3.17. Por lo que se refiere a los testigos, es preciso garantizar que una persona con alguna discapacidad física y que reside en una localidad pequeña, de la que el órgano jurisdiccional más próximo se encuentra a muchos kilómetros, no tenga que dejar la comodidad de su domicilio para esperar horas en un tribunal hasta que se le convoque a prestar declaración como testigo, puesto que hoy en día existen plataformas electrónicas fiables y certificadas para garantizar la seguridad y confidencialidad en el intercambio de información y testimonios a distancia.

3.18. Como parte de la Comunicación, la Comisión propone «promover el uso de tecnologías de comunicación a distancia (videoconferencia) seguras y de alta calidad».

3.19. Por lo tanto, y en consonancia con lo dicho anteriormente, el CESE propone que la Comisión adopte una Directiva sobre la intervención en procesos judiciales a distancia, en la que se prevea y acepte cualquier medio de contacto por videoconferencia a través de cualquier soporte (por ejemplo, ordenador de mesa, ordenador portátil o incluso teléfono móvil) que garantice el derecho a la vida privada y no ponga en peligro la protección de los datos personales de la persona interesada ni los datos del procedimiento de que se trate.

3.20. Esto es coherente con el Informe sobre prospectiva estratégica de 2020 de la Comisión, en el que se indica que la transición digital en la justicia debe dar prioridad a la ciudadanía y abrir nuevas oportunidades para las distintas partes interesadas, contribuyendo a reducir los retrasos, aumentar la seguridad jurídica y hacer que el acceso a la justicia sea más barato y simplificado.

3.21. Sin embargo, esta situación debe ser objeto de consideración en el caso de los menores y las personas vulnerables, así como en los casos relacionados con delitos de odio o sexuales, casos en los que la necesidad de garantizar la privacidad y la seguridad jurídicas es más pronunciada e, incluso, cabe decir, indispensable.

3.22. En la Comunicación, la Comisión manifiesta su preocupación por el desarrollo de un modelo de acceso a la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales nacionales en un formato legible por máquina, un identificador europeo de jurisprudencia.

3.23. Esta propuesta merece todo el apoyo, pero, para ser plenamente eficaz, puede que requiera legislación complementaria con vistas a una normalización formal (no sustantiva) de las sentencias judiciales.

3.24. Como es sabido, cada Estado miembro dispone no solo de su propia legislación sino también de su propio sistema de formalismos jurídicos. Está claro que la estructura y la composición de una sentencia en Portugal no serán las mismas que en Italia o Francia, por lo que la Comisión debería tener debidamente en cuenta tales diferencias.

3.25. La Comisión también propone crear una plataforma de colaboración para equipos conjuntos de investigación (que aúne a investigadores y fiscales de los Estados miembros, en caso necesario con el apoyo de Europol, Eurojust y la Fiscalía Europea). Solo las autoridades competentes deberían tener acceso a los datos y las bases de datos disponibles en los Estados miembros, siempre que cumplan los requisitos de protección de datos.

3.26. Se trata de una excelente propuesta que, sin embargo, puede naufragar si no se armonizan las normas de las distintas Leyes de Enjuiciamiento Criminal de los Estados miembros que regulan todas las cuestiones relativas a la obtención de pruebas.

3.27. Mientras no se lleve a cabo esta armonización, existe la posibilidad de que determinadas diligencias de investigación puedan dar lugar a nulidades con arreglo a la legislación de algunos Estados miembros, lo que puede socavar la eficacia de las investigaciones conjuntas.

3.28. La lucha contra el terrorismo es una de las preocupaciones de la Comisión en la Comunicación objeto de examen, pero además de afirmar la necesidad de una propuesta legislativa sobre el intercambio de información en asuntos de terrorismo transfronterizo digital, es imperativo crear y aplicar herramientas basadas en la interconexión digital para el intercambio no solo de procesos sino también de información sobre sospechosos y actividades de grupos sometidos a vigilancia <sup>(2)</sup>.

3.29. Habida cuenta de la necesidad de combatir el terrorismo, el CESE considera que, al investigar a un posible grupo terrorista en un Estado miembro, la autoridad policial debe tener acceso inmediato a los elementos de prueba que se almacenen no solo en las bases de datos de Europol, Eurojust y la Fiscalía Europea sino también en las bases de datos de todas y cada una de las autoridades policiales de los Estados miembros. No obstante, debe velarse por que la información no se transmita a personas no autorizadas o no fiables.

3.30. Igualmente, debe garantizarse la prestación de servicios en línea —como la renovación del documento de identidad, el certificado judicial electrónico, el certificado de registro civil permanente o incluso los antecedentes penales— o la consulta en línea de los procedimientos judiciales, ya que, además de reducir los desplazamientos a los espacios físicos donde se ubican los servicios correspondientes, esta prestación también puede tener lugar incluso cuando los espacios físicos tienen que cerrar.

3.31. Sin embargo, por lo que se refiere a la interconexión de datos (en particular los relativos a empresas, insolvencias, registros de la propiedad y mercantiles y registros de antecedentes penales), es necesario garantizar que el acceso a estos datos no socave el derecho a la intimidad y la protección de los datos personales, como podría ocurrir en algunos casos (por ejemplo, los datos del registro de antecedentes penales).

3.32. Por consiguiente, es esencial perfeccionar en especial el modelo informático en este ámbito, con objeto de que la deseada digitalización no se vuelva contra los ciudadanos ni menoscabe sus derechos fundamentales.

3.33. En la Comunicación, la Comisión considera que debe crearse un espacio «Mi justicia electrónica» para permitir a los particulares el acceso electrónico a los documentos judiciales (en procedimientos nacionales o en asuntos pendientes en otros Estados miembros) que ellos mismos o sus representantes legales estén autorizados a consultar u obtener.

---

<sup>(2)</sup> Véase el dictamen del CESE (DO C 110 de 22.3.2019, p. 67).

3.34. La posibilidad de acceso digital a la información relativa a asuntos en los que un ciudadano sea parte representa un aspecto muy importante a la hora de establecer una verdadera transparencia judicial, herramienta esencial para que la ciudadanía pueda percibir que la justicia no es opaca ni inaccesible, ya que promueve un acceso a la justicia de forma más rápida y eficiente, a un coste menor.

3.35. El hecho de que las autoridades judiciales y los propios abogados puedan tener acceso electrónico a asuntos que han sido juzgados en otro Estado miembro supone un paso enorme y de suma importancia en la tan deseada digitalización de la justicia.

3.36. Sin embargo, habida cuenta de las diferencias entre los Estados miembros en cuanto al alcance de la confidencialidad de la investigación en los procesos penales, parece que, sin una armonización de las legislaciones nacionales en este ámbito, esta óptima propuesta de la Comisión terminará sin duda viéndose comprometida en lo que respecta al registro transfronterizo.

3.37. La deseada digitalización de la justicia debe ofrecer a la ciudadanía de la UE nuevas posibilidades relevantes para resolver problemas en un contexto transfronterizo. Solo de este modo se alcanzará el objetivo de profundizar el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a acceder a la justicia.

3.38. A este respecto, la Comisión hace referencia, por ejemplo, a la creación de medios (digitales) para activar requerimientos transfronterizos y a la posibilidad de ejecución transfronteriza del cobro de obligaciones alimenticias con respecto a menores que entren dentro del marco de las responsabilidades parentales.

3.39. Sin embargo, en su Comunicación, la Comisión no aborda una cuestión verdaderamente esencial, a saber, la posibilidad de ejecutar sentencias judiciales en otros Estados miembros. Ahora bien, la digitalización ofrece los medios para hacer realidad este objetivo, que es una antigua reivindicación de muchos profesionales del Derecho. Cabe señalar que, en varios ámbitos (Derecho mercantil y Derecho de familia), la situación en cuestión ya está prevista, por lo que debe ampliarse a los ámbitos no cubiertos aún.

3.40. Ha quedado acreditado desde hace tiempo que las resoluciones judiciales se dictan necesariamente en los órganos jurisdiccionales de cada Estado miembro y, en este aspecto, la soberanía de los Estados miembros de la Unión debe considerarse intocable.

3.41. Pero la verdad es que muchas resoluciones judiciales tienen como destinatarios finales cosas, empresas o ciudadanas y ciudadanos situados fuera del territorio en el que se dictaron.

3.42. En tales casos, las fronteras entre los Estados miembros constituyen obstáculos para la pronta aplicación de la justicia, por lo que la cooperación judicial intracomunitaria debe aprovechar las oportunidades que ofrece la digitalización para que las ejecuciones de las sentencias tengan lugar directamente en el territorio en el que se encuentre situado el bien al que se refieran.

3.43. Lo mismo sucede con los medios alternativos de resolución de litigios, en los que también debería permitirse la tramitación del proceso en línea, mediante la integración de las actividades de los centros de arbitraje, los juzgados de paz y los sistemas públicos de mediación.

3.44. En lo que atañe a la cooperación entre las autoridades nacionales y las agencias y organismos de la UE pertinentes en la lucha contra la delincuencia transfronteriza, la Comisión señala acertadamente la necesidad de reforzar las capacidades de cooperación digital.

3.45. Sin embargo, cuando se esperaba que la Comisión definiera en su Comunicación el modelo que debería adoptarse y las inversiones que estaría dispuesta a apoyar para alcanzar este importante objetivo, lo que se encuentra es solo la expresión del deseo piadoso de que Eurojust, la Fiscalía Europea, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y la Europol «determinen un planteamiento común que garantice una cooperación fluida y segura con los Estados miembros [...]».

3.46. Ahora bien, en un área tan importante, la Comisión tiene la obligación de fijar un horizonte temporal para establecer un modelo de cooperación y, en lugar de limitarse a desear que las instituciones se entiendan mutuamente, debe comprometerse a crear un instrumento (¿una Directiva?) para imponer, también en este ámbito, un mecanismo basado en el potencial de la digitalización.



3.47. Celebra la declaración de intenciones que la Comisión hace en su Comunicación en lo que respecta al apoyo financiero a los Estados miembros para el desarrollo de sistemas informáticos adecuados y la definición de una estrategia para la digitalización de la justicia en la UE en el marco de los nuevos programas «Justicia» y «Europa Digital».

3.48. Cabe señalar que el principal obstáculo para la digitalización no son ni las autoridades judiciales ni la ciudadanía sino la falta de medios de los Estados miembros para poner en marcha dichas medidas de creación y puesta en marcha de plataformas digitales y medios electrónicos en el ámbito de la justicia.

3.49. Así pues, y especialmente dada la crisis actual que está teniendo efectos devastadores en las economías de los Estados miembros, no solo a corto sino también a largo plazo, es urgente determinar soluciones de financiación para que la digitalización de la justicia pueda lograrse con la armonía y uniformidad necesarias. Solo en este caso podrá hacerse realidad la cooperación transfronteriza a nivel europeo.

3.50. Se subraya también la preocupación expresada por la Comisión en el sentido de que este importante objetivo — utilizar el proceso de digitalización para lograr un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro de la UE— aproveche los recursos que se pondrán a disposición en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

3.51. Asimismo, es tranquilizador que la Comisión considere que el Instrumento de Asistencia Técnica, instaurado por una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, prestará apoyo a todos los Estados miembros en la aplicación de reformas en el sector de la justicia, lo que, por supuesto, implicará las inversiones ya mencionadas en relación con la transición digital.

3.52. Teniendo en cuenta que la Comisión estima que la actual cooperación transfronteriza basada en el uso de expedientes en papel presenta numerosas deficiencias que repercuten negativamente en la eficiencia y los costes de los procedimientos judiciales, es esencial que la transmisión electrónica se convierta en la vía predeterminada para la comunicación y el intercambio de documentos.

3.53. Sería factible establecer un sistema informático descentralizado que agrupara los sistemas nacionales para que los documentos pudieran compartirse electrónicamente de forma más rápida y segura. Con todo, a la hora de transmitir documentos y recopilar pruebas, deberá tenerse en cuenta la protección de los datos y de la intimidad.

3.54. La universalización de la tramitación electrónica de los procedimientos, la desmaterialización de las comunicaciones entre los tribunales y otras entidades y servicios, y la entrega de materiales procesales en formato multimedia por parte de los representantes judiciales son medidas fundamentales para la digitalización de la justicia.

3.55. Asimismo, debe llamarse la atención de la Comisión sobre la necesidad de dotar a los profesionales de la justicia de herramientas que les permitan aplicar las medidas deseadas, a través de cursos de formación en cuestiones digitales y de cursos especializados sobre el uso de determinadas aplicaciones y plataformas electrónicas, lo que implicará necesariamente costes.

3.56. No obstante, es necesario prever una excepción para los Estados miembros sujetos a procedimientos por vulneración de los derechos fundamentales o del Estado de Derecho en virtud de la cual:

a) no deberían beneficiarse de la financiación de la UE, y

b) no debería ponerse a su disposición toda la información, puesto que sus tribunales, su sistema judicial y sus autoridades policiales ya no se consideran dignos de confianza.

3.57. Los actuales esfuerzos de transformación proporcionan una base sólida para una mayor movilización de las capacidades tecnológicas a través de tecnologías emergentes al objeto de construir un ecosistema de justicia con competencias digitales y centrado en las personas.

3.58. El CESE aguarda con gran interés las modificaciones legislativas que permitirán la tan deseada transición de la justicia a la era digital, como por ejemplo la aceptación de la identificación electrónica para la transmisión digital de documentos judiciales y la admisibilidad de documentos electrónicos, o transmitidos electrónicamente, como pruebas en procedimientos judiciales.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre evaluación de las tecnologías sanitarias y por el que se modifica la Directiva 2011/24/UE**

[COM(2018) 51 *final* — 2018/18 (COD)]

(2021/C 286/17)

Ponente: **Dimitris DIMITRIADIS**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 24.3.2021
Base jurídica	Artículo 168, apartado 4, y artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en el pleno	27.4.2021
Pleno n.º	560
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	227/0/5

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción la acción de la Presidencia portuguesa del Consejo de la UE a la hora de obtener un mandato <sup>(1)</sup> de los Estados miembros para iniciar las negociaciones con el Parlamento Europeo relativas a una propuesta legislativa sobre evaluación de las tecnologías sanitarias (ETS) en beneficio de los pacientes.

1.2. El CESE está de acuerdo en que los procesos basados en datos, como la ETS, que es un motor clave del crecimiento socioeconómico y la innovación en la Unión, pueden abarcar tanto aspectos clínicos como no clínicos de una tecnología sanitaria y en que esto puede lograrse mediante la cooperación entre los Estados miembros a escala de la Unión, con el objetivo de lograr un nivel de protección sanitaria elevado para los pacientes y garantizar el buen funcionamiento de un mercado único inclusivo.

1.3. El CESE subraya que el Reglamento sobre evaluación de las tecnologías sanitarias, una vez adoptado, constituirá un importante paso adelante en el ámbito de la asistencia sanitaria y preparará el camino hacia una Unión Europea de la Salud fuerte que mejorará y protegerá la salud de todos los ciudadanos.

1.4. El CESE señala el hecho de que el mandato considera la salud como un mercado, cuando en realidad la salud es un bien común y debe abordarse desde el punto de vista del interés general.

1.5. El CESE reconoce que la ETS podría desempeñar un papel fundamental a la hora de prestar una asistencia sanitaria equitativa y sostenible.

1.6. El CESE considera adecuada la decisión de la Comisión de optar por la vía jurídica de un Reglamento en lugar de otros instrumentos jurídicos, ya que ello garantizará una cooperación más directa y eficaz a escala de los Estados miembros <sup>(2)</sup>, así como entre ellos, desde una perspectiva europea.

1.7. El CESE considera que es probable que el envejecimiento de la población europea aumente en los próximos años. Además, el aumento de las enfermedades crónicas, las pandemias y la aparición de nuevas tecnologías complejas harán más necesario invertir en los sistemas sanitarios, al tiempo que los Estados miembros se enfrentan a restricciones presupuestarias cada vez mayores.

<sup>(1)</sup> Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre evaluación de las tecnologías sanitarias y por el que se modifica la Directiva 2011/24/UE

<sup>(2)</sup> <https://www.eesc.europa.eu/es/our-work/opinions-information-reports/opinions/health-technology-assessment>.

1.8. El CESE apoya que en algunos Estados miembros se pueda recurrir a incentivos fiscales, así como una posible revisión al alza del umbral de la ayuda estatal conforme a la reglamentación *de minimis*.

1.9. El CESE opina asimismo que los Estados miembros deberían apoyar y financiar ideas de nuevas tecnologías sanitarias y cualquier iniciativa relevante que provengan de empresas emergentes.

1.10. El CESE está de acuerdo con la iniciativa de introducir una mayor coordinación en materia de ETS mediante la presentación de un expediente, y respalda un calendario de aplicación progresivo, pero señala la ausencia de disposiciones especiales para las pymes.

1.11. El CESE señala su preocupación ante los plazos de aplicación establecidos y, en particular, por el retraso de tres años en la aplicación, y considera que podría acortarse en beneficio de los pacientes y la rentabilidad.

1.12. El CESE recomienda que en el Reglamento se haga referencia a medidas preventivas que tendrán una repercusión significativa en los pacientes, como las orientaciones que sirvan de directrices a los hospitales para el seguimiento de las infecciones adquiridas en los hospitales, así como su prevención y reducción, y que se amplíe su ámbito de aplicación para incluir dichas medidas como parte de las necesidades médicas no satisfechas.

1.13. El CESE subraya que para cumplir la promesa de la salud y la asistencia sanitaria electrónicas, de las que forma parte la ETS, es fundamental la participación de la sociedad civil (en particular de las organizaciones socioeconómicas y las organizaciones de pacientes).

## 2. Antecedentes

2.1. La propuesta de Reglamento es el resultado de más de veinte años de cooperación voluntaria en el ámbito de la evaluación de las tecnologías sanitarias (ETS). Tras la adopción de la Directiva sobre asistencia sanitaria transfronteriza (Directiva 2011/24/UE)<sup>(3)</sup>, en 2013 se creó, con carácter voluntario, una Red de ETS, integrada por las autoridades u organismos nacionales encargados de la ETS, con el fin de ofrecer orientación estratégica y política a la cooperación científica y técnica a escala de la Unión.

2.2. Esta labor se complementó con tres acciones conjuntas<sup>(4)</sup> en materia de ETS que dieron a la Comisión y a los Estados miembros la posibilidad de establecer una sólida base de conocimientos de información y metodologías para la evaluación de las tecnologías sanitarias.

2.3. El CESE reconoce que los sistemas sanitarios y el proceso de ETS están arraigados en las tradiciones y las culturas nacionales. Sin embargo, como ciudadanos europeos, creemos firmemente que solo superaremos los futuros retos sanitarios y nos beneficiaremos de las futuras oportunidades en materia de asistencia sanitaria si colaboramos eficazmente a nivel europeo.

2.4. Debe fomentarse el principio de establecer un análisis prospectivo, en particular mediante la «exploración de perspectivas», para permitir la identificación temprana a nivel europeo y nacional de las tecnologías sanitarias emergentes que puedan tener un gran impacto en los pacientes, la salud pública y los sistemas sanitarios. Este análisis prospectivo podría servir de apoyo al grupo de coordinación en la planificación de su trabajo.

## 3. Problemas o lagunas existentes que la propuesta pretende resolver

3.1. El CESE está de acuerdo con la conclusión, resultado de una amplia consulta, de que el acceso al mercado de las tecnologías innovadoras se ha visto obstaculizado o incluso distorsionado hasta la fecha debido a los diferentes procedimientos, metodologías y requisitos burocráticos nacionales o regionales que existen en toda la UE con respecto a la ETS y que vienen impuestos por la diversidad de normas y prácticas nacionales. Este fue el motivo por el que la Comisión decidió presentar una propuesta de Reglamento como instrumento jurídico más adecuado<sup>(5)</sup>.

<sup>(3)</sup> Directiva 2011/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2011, relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza (DO L 88 de 4.4.2011, p. 45).

<sup>(4)</sup> 1.ª acción conjunta EUnetHTA (2010-2012), 2.ª acción conjunta EUnetHTA (2012-2015) y 3.ª acción conjunta EUnetHTA (2016-2019): See: <http://www.eunetha.eu/>.

<sup>(5)</sup> <https://www.eesc.europa.eu/es/our-work/opinions-information-reports/opinions/health-technology-assessment>.

3.2. El CESE está de acuerdo asimismo en que la situación actual contribuye a la falta de previsibilidad comercial, genera costes más elevados para la industria y las pymes, lo que provoca retrasos en el acceso a las nuevas tecnologías y tiene repercusiones negativas en la innovación. Como ejemplo de la situación actual de no armonización cabe citar un documento del Instituto para la Competitividad (I-Com Institute for Competitiveness) <sup>(6)</sup>, en cuya página 49 se cita a la Oficina Europea de Uniones de Consumidores (BEUC, por sus siglas en inglés) y se señala que «algunos organismos de ETS ponen las evaluaciones a disposición del público, directamente o previa solicitud, mientras que otros las consideran confidenciales. Además, algunos organismos de ETS aceptan los estudios observacionales a la hora de evaluar el valor de un medicamento mientras que otros los rechazan». Como han demostrado décadas de cooperación basada en proyectos de ETS en la UE, estas cuestiones no se han abordado adecuadamente con el enfoque puramente voluntario del trabajo conjunto que se ha llevado a cabo hasta ahora.

3.3. La iniciativa abordará de manera efectiva el fragmentado panorama actual de los sistemas nacionales de ETS (divergencias de procedimientos y metodologías que influyen en el acceso al mercado), teniendo en cuenta que la fiabilidad de cualquier nuevo mecanismo se guiará por los principios de independencia y libertad de expresión de las partes implicadas y se basará únicamente en criterios científicos, éticos e imparciales, y que los objetivos de esta iniciativa pueden alcanzarse adecuadamente mediante una cooperación reforzada de la UE en materia de ETS con arreglo a estos principios. Al tiempo que se fortalecerá la cooperación a otros niveles que son esenciales para la ETS (por ejemplo: en aquellos Estados miembros que experimentan dificultades debido a la falta de registros de pacientes), será necesario poner en práctica planes de acción nacionales para todas las enfermedades con el fin de acelerar el trabajo de los ministerios de sanidad correspondientes, teniendo en cuenta las mejores prácticas de otros Estados miembros). Este enfoque integra en el proceso de toma de decisiones científicas los valores y prioridades de carácter social.

3.4. El CESE señala la necesidad de apoyar la innovación tecnológica en el ámbito de la salud que cubra también los cuidados a escala local fuera del ámbito hospitalario. A medida que la población envejece <sup>(7)</sup>, aumentan las enfermedades crónicas y se incrementa la falta de autonomía, se hace necesaria la especialización y un uso más eficiente de las tecnologías y los métodos de intervención aplicados a la atención domiciliaria. Por este motivo, procede alentar programas específicos de ETS con objeto de mejorar la asistencia y los cuidados a domicilio, no solo mediante el uso de nuevas tecnologías y la telemedicina, sino también a través de una mejora general de la calidad profesional de los servicios sanitarios.

#### 4. ¿Cuál es el objetivo de la presente propuesta?

4.1. El objetivo propuesto del Reglamento de la UE sobre ETS es, entre otros, asegurarse de que el mecanismo que garantiza las evaluaciones clínicas se presente una sola vez a escala de la Unión para promover la disponibilidad de tecnologías sanitarias innovadoras para los pacientes de la UE y hacer un mejor uso de los recursos disponibles, al tiempo que se mejora la previsibilidad comercial.

4.2. El CESE considera adecuada la decisión de la Comisión de optar por la vía jurídica de un Reglamento en lugar de otros instrumentos jurídicos, ya que ello garantizará una cooperación más directa y eficaz a escala de los Estados miembros, así como entre ellos, desde una perspectiva europea.

4.3. La propuesta de Reglamento tiene también por objeto garantizar que las metodologías y procedimientos aplicados en la ETS sean más previsibles en toda la UE y que las evaluaciones clínicas conjuntas no se repitan a nivel nacional, evitando así duplicaciones y divergencias. Se considera que la opción preferida ofrece la mejor combinación de eficiencia y eficacia para alcanzar los objetivos políticos, al tiempo que se respetan los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Representa la mejor manera para alcanzar los objetivos del mercado interior.

4.4. El CESE está de acuerdo en que la propuesta proporciona a los Estados miembros un marco sostenible que les permite poner en común sus conocimientos científicos y reforzar la toma de decisiones basada en datos empíricos, y les apoya en sus esfuerzos por garantizar la sostenibilidad de los sistemas sanitarios nacionales. La opción preferida es también rentable en el sentido de que el coste queda ampliamente compensado con el ahorro que supone para los Estados miembros, la industria y las pymes la puesta en común de recursos, la eliminación de duplicaciones y la mejora de la previsibilidad comercial. La propuesta contiene disposiciones sobre el uso de herramientas comunes en materia de ETS en toda la UE, adoptando una aplicación progresiva del ámbito de aplicación, empezando por los medicamentos contra el cáncer, los medicamentos huérfanos y los medicamentos de terapia avanzada, y establece los cuatro pilares siguientes para el trabajo conjunto de los Estados miembros a escala de la UE, como las evaluaciones clínicas conjuntas, las consultas conjuntas, la identificación de tecnologías sanitarias emergentes y la cooperación voluntaria.

<sup>(6)</sup> <http://www.astrid-online.it/static/upload/7787/7787e169a7f0afc63221153a6636c63f.pdf>.

<sup>(7)</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2015/pdf/ee3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf).

4.5. El CESE, aunque está de acuerdo con la aplicación de un calendario detallado, considera que el papel importante de la IA, junto con la transformación digital, han cambiado el panorama de la salud y la asistencia, ofreciendo estrategias de tratamiento rápidas. Por ello, El CESE señala su preocupación ante los plazos de aplicación establecidos y, en particular, por el retraso de tres años en la aplicación previsto en el artículo 5, apartado 2, letra b) <sup>(8)</sup>, y considera que podrían acortarse en beneficio de los pacientes y la rentabilidad.

4.6. Un enfoque centrado en el paciente es la única manera de garantizar que la asistencia sanitaria sea adecuada y pertinente. Por este motivo, el papel de los pacientes, los cuidadores y las organizaciones socioeconómicas y de pacientes debe tenerse en cuenta en la red de partes interesadas propuesta, el grupo de coordinación y cualquier evaluación clínica. Apoyamos el llamamiento del Foro europeo de pacientes para la participación obligatoria y significativa de la comunidad de pacientes con el fin de garantizar que las ETS se lleven a cabo en interés de los pacientes <sup>(9)</sup>.

## 5. ¿Qué opciones legislativas y no legislativas se han considerado? ¿Existe una opción preferida?

5.1. El CESE considera que la propuesta de Reglamento es acorde con los objetivos generales de la UE, incluidos el buen funcionamiento del mercado interior, la sostenibilidad de los sistemas sanitarios y un programa ambicioso de investigación e innovación.

5.1.1. Además de la coherencia con estos objetivos políticos de la UE, la propuesta es también coherente con los Tratados de la UE y la legislación vigentes sobre medicamentos, productos sanitarios y productos sanitarios para el diagnóstico *in vitro* <sup>(10)</sup>. Por ejemplo, aunque el proceso reglamentario y el proceso de ETS se mantendrán claramente separados debido a sus objetivos diferentes, hay oportunidades para crear sinergias mediante el intercambio mutuo de información y una mejor armonización del calendario de los procedimientos entre las evaluaciones clínicas conjuntas propuestas y la autorización centralizada de comercialización de medicamentos <sup>(11)</sup>.

5.2. La propuesta se basa en los artículos 114 y 116 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

5.2.1. Los artículos 114 y 116 del TFUE permiten la adopción de medidas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, siempre que sean necesarias para el establecimiento o el funcionamiento del mercado interior y garanticen al mismo tiempo un elevado nivel de protección de la salud pública.

5.2.2. La propuesta legislativa debe ajustarse al artículo 168, apartado 7, del TFUE, en virtud del cual la Unión respeta las responsabilidades de los Estados miembros por lo que respecta a la definición de su política de salud, así como a la organización y prestación de servicios sanitarios y la atención médica.

5.2.3. Aunque está muy claro que los Estados miembros de la UE seguirán siendo responsables de la evaluación de los ámbitos no clínicos (por ejemplo, económicos, sociales o éticos) de las tecnologías sanitarias y de la toma de decisiones en materia de fijación de precios y reembolso, el CESE sugiere que, con el fin de garantizar la transparencia y el acceso a todos los ciudadanos, se analice y se lleve a cabo un estudio separado sobre una política común de fijación de precios en la UE para los medicamentos, los productos sanitarios y los productos sanitarios para el diagnóstico *in vitro*, y en particular para aquellos que han sido objeto de una ETS, con el objetivo de mejorar el acceso de todos los ciudadanos europeos y evitar las exportaciones o importaciones paralelas basadas exclusivamente en el precio. Esto apoyaría a los comités nacionales competentes en materia de registros u observatorios de los precios máximos aceptables que existen en algunos países, en particular para los productos sanitarios.

5.3. Aunque «el término “tecnologías sanitarias” debe entenderse en un sentido amplio que incluye los medicamentos, los productos sanitarios y los productos sanitarios para el diagnóstico *in vitro* o los procedimientos médicos y quirúrgicos, así como las medidas para la prevención, el diagnóstico o el tratamiento de enfermedades utilizados en la asistencia sanitaria», cuando nos referimos al ámbito de aplicación las evaluaciones clínicas conjuntas se limitan a: los medicamentos

<sup>(8)</sup> Véase la nota 1.

<sup>(9)</sup> Toma de posición del grupo de trabajo de las redes europeas de defensa del paciente con cáncer (WECAN) sobre una mayor integración de la ETS en la UE, <https://wecanadvocate.eu/wecan-position-further-eu-integration-of-hta/>.

<sup>(10)</sup> La legislación pertinente incluye la Directiva 2001/83/CE, el Reglamento (CE) n.º 726/2004, el Reglamento (UE) n.º 536/2014, el Reglamento (UE) 2017/745 y el Reglamento (UE) 2017/746.

<sup>(11)</sup> Hay que señalar que la necesidad de mejorar las sinergias ha sido reconocida por los Estados miembros en el documento de reflexión de la Red de ETS titulado «Synergies between regulatory and HTA issues on pharmaceuticals» («Sinergias entre cuestiones reglamentarias y de ETS relativas a los productos farmacéuticos»), la EUnetHTA y la Agencia Europea de Medicamentos en su informe conjunto «Informe sobre la aplicación del plan trienal de trabajo EMA-EUnetHTA para 2012-2015».



sujetos al procedimiento centralizado de autorización de la comercialización, las nuevas sustancias activas y los productos existentes para los que la autorización de comercialización se amplía a una nueva indicación terapéutica, y determinadas clases de productos sanitarios y productos sanitarios para diagnóstico *in vitro* para los que los paneles de expertos establecidos de conformidad con los Reglamentos (UE) 2017/745<sup>(12)</sup> y 2017/746<sup>(13)</sup> hayan emitido sus dictámenes o puntos de vista y que hayan sido seleccionados por el grupo de coordinación establecido con arreglo al Reglamento.

5.4. En el marco de la prevención de las enfermedades degenerativas, así como de la reducción de los ingresos hospitalarios imprevistos de personas de edad avanzada que no pueden valerse por sí mismas, deberían adoptarse medidas para mejorar la calidad de la asistencia sanitaria y social y, por consiguiente, la seguridad y el bienestar de los pacientes.

5.4.1. El CESE considera que hay que actuar e introducir medidas de apoyo a los hospitales en el control de las infecciones adquiridas en los hospitales, así como su prevención y reducción, y que se amplíe su ámbito de aplicación para incluir dichas medidas, que pueden ser muy útiles en caso de pandemias como la actual. Este ejemplo concreto hace referencia a las aproximadamente 37 000<sup>(14)</sup> personas que mueren cada año en Europa por infecciones adquiridas en los hospitales, en vista de lo cual es urgente mejorar la seguridad de los pacientes y la calidad de los servicios sanitarios prestados, centrándose en la prevención de las infecciones adquiridas en los hospitales y en el uso adecuado de antibióticos.

## 6. ¿Cuáles son los costes de la opción preferida?

6.1. El CESE considera que la opción preferida es rentable, en el sentido de que el coste queda ampliamente compensado con el ahorro que supone para los Estados miembros y la industria<sup>(15)</sup>, como resultado la puesta en común de recursos, la eliminación de duplicaciones y la mejora de la previsibilidad comercial.

6.2. El CESE apoya el concepto de proporcionar una financiación suficiente para el trabajo conjunto y la cooperación voluntaria sobre ETS entre los Estados miembros en ámbitos tales como el desarrollo y la aplicación de programas de vacunación, a fin de garantizar la disponibilidad de recursos suficientes<sup>(16)</sup> para el trabajo conjunto previsto en la propuesta de Reglamento, así como para el marco de apoyo destinado a estas actividades.

6.3. El CESE sugiere que, para garantizar la eficiencia en cuanto a costes y tiempo, el grupo de coordinación compuesto por representantes de los Estados miembros pueda abarcar más de una cuestión y como máximo tres, trabajando en paralelo; es decir, una para los medicamentos contra el cáncer, los medicamentos huérfanos y los medicamentos de terapia avanzada, otra para todos los demás medicamentos y otra para los productos sanitarios de diagnóstico *in vitro* y los productos sanitarios. Las decisiones tomadas por estos organismos científicos deben reflejarse por una mayoría simple.

6.4. El gasto total de la UE en asistencia sanitaria (pública y privada) asciende aproximadamente a 1,3 billones EUR anuales<sup>(17)</sup> (incluidos 220 000 millones EUR para medicamentos<sup>(18)</sup> y 100 000 millones EUR para productos sanitarios<sup>(19)</sup>). Así pues, el gasto sanitario representa por término medio alrededor del 10 % del PIB de la UE<sup>(20)</sup>.

<sup>(12)</sup> DO L 117 de 5.5.2017, p. 1.

<sup>(13)</sup> DO L 117 de 5.5.2017, p. 176.

<sup>(14)</sup> <http://www.cleoresearch.org/en/>.

<sup>(15)</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018SC0041>: el ahorro de costes asociado a las evaluaciones conjuntas (Relative Effectiveness Assessments, o REA) podría ascender a 2,67 millones EUR anuales.

<sup>(16)</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018SC0041>: el coste total de la opción preferida se ha estimado en unos 16 millones EUR.

<sup>(17)</sup> Datos de Eurostat. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Industria farmacéutica: un sector estratégico de la economía europea», DG GROW, 2014. Eurostat: costes de provisión de asistencia sanitaria para todos los Estados miembros, datos de 2012 o últimos datos disponibles. En los casos de Irlanda, Italia, Malta y el Reino Unido, estas cifras se complementan con los datos anuales para la salud de la OMS (media anual del tipo de cambio del BCE).

<sup>(18)</sup> Datos de Eurostat. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Industria farmacéutica: un sector estratégico de la economía europea», DG GROW, 2014.

<sup>(19)</sup> Comunicación «Productos sanitarios y productos sanitarios para diagnóstico *in vitro* seguros, eficaces e innovadores en beneficio de los pacientes, los consumidores y los profesionales de la salud», COM(2012) 540 final. Cálculos del Banco Mundial, EDMA, Espicom y Eucomed.

<sup>(20)</sup> Comisión Europea. «European Semester Thematic Fiche: Health and Health systems» («Ficha temática del Semestre Europeo: Salud y regímenes de salud»), 2015. DG ECFIN, «Cost-containment policies in public pharmaceutical spending in the EU» («Políticas de contención de costes en el gasto público farmacéutico en la UE»), 2012. Véase también [https://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016\\_sante\\_144\\_health\\_technology\\_assessments\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_sante_144_health_technology_assessments_en.pdf).

6.5. El CESE considera que el factor del aumento del envejecimiento, junto con el incremento de las enfermedades crónicas y las pandemias, refuerzan la necesidad de invertir en los sistemas de salud y en la asistencia sanitaria, mientras que, al mismo tiempo, los Estados miembros también se enfrentan a restricciones presupuestarias cada vez mayores.

6.6. El CESE opina también que esta evolución obligará a los Estados miembros a seguir mejorando la eficiencia y la eficacia de los presupuestos sanitarios, centrándose en tecnologías sanitarias eficaces y manteniendo al mismo tiempo los incentivos a la innovación <sup>(21)</sup>.

6.7. El CESE apoya que en algunos Estados miembros se pueda recurrir a incentivos fiscales, así como una posible revisión al alza del umbral de la ayuda estatal conforme a la reglamentación *de minimis*. Una propuesta que cabría considerar es la posibilidad de revisar al alza dicho umbral desde los actuales 200 000 EUR a al menos 700 000 EUR para las pymes que operan en los sectores de la salud, la asistencia social y la atención médica, e introducir requisitos de calidad adicionales tales como el trabajo en proyectos que requieran la participación de varias empresas, la inversión en investigación e innovación o la reinversión de todos los beneficios en la propia empresa. Estas medidas podrían ser útiles para animar a las pymes y a las empresas de la economía social a invertir más en investigación, innovación y desarrollo de colaboraciones en red <sup>(22)</sup>.

6.8. El CESE opina que la financiación pública es muy importante para la ETS, y considera que podría reforzarse considerablemente si se establece una cooperación para el trabajo conjunto al tiempo que se evita la duplicación de esfuerzos. Se calcula que cada ETS nacional cuesta unos 30 000 EUR a los organismos nacionales y 100 000 EUR al sector sanitario <sup>(23)</sup>. Si, por ejemplo, diez Estados miembros realizaran una ETS de la misma tecnología y que estas evaluaciones se sustituyeran por un informe conjunto, podría lograrse un ahorro del 70 %, incluso en la hipótesis de que, debido a la mayor necesidad de coordinación, el coste de una evaluación conjunta triplicara el coste de un único informe nacional. Se trata de recursos que podrían ahorrarse o reasignarse a otras actividades relacionadas con la ETS. Sin embargo, dado el elevado coste de las nuevas tecnologías, es crucial que la ETS utilizada por un Estado miembro para decidir el reembolso de una tecnología esté en consonancia con el arsenal terapéutico de dicho Estado miembro. Por ejemplo, para los tratamientos oncológicos, cuyo coste suele superar los 100 000 EUR por paciente, una evaluación clínica inadecuada tendrá un coste muy superior a las cantidades ahorradas por la evaluación conjunta. Es importante señalar que «la Coalición Europea de Enfermos de Cáncer (ECPC, por sus siglas en inglés) acoge con satisfacción la propuesta y subraya que, al evitar la duplicación de esfuerzos, las evaluaciones clínicas conjuntas eliminarían el riesgo de resultados divergentes y, por lo tanto, minimizarían los retrasos en el acceso a nuevos tratamientos» <sup>(24)</sup>. Por otra parte, la Asociación Internacional de Mutualidad (AIM, asociación internacional de pagadores de atención sanitaria sin ánimo de lucro) se congratula de que la Comisión Europea proponga dar un estatuto más permanente a la cooperación de la UE en materia de ETS <sup>(25)</sup>.

6.9. Dados los enormes intereses económicos que hay en juego, el sector de las tecnologías sanitarias es proclive a los conflictos de intereses, por lo que es muy importante que la ETS se organice de forma objetiva, independiente, sólida y transparente, como se indica en la propuesta.

## 7. ¿Cómo se verán afectadas las pymes y las microempresas?

7.1. El CESE considera que la propuesta debe beneficiar a las pymes, así como a las empresas socioeconómicas que operan en el sector, ya que el informe de evaluación clínica se basará en un expediente con información completa y actualizada, lo que reducirá la carga administrativa y los costes de cumplimiento asociados a la presentación múltiple de documentación para cumplir los diferentes requisitos nacionales en materia de ETS. Esto aumentará la participación de las pymes, por lo que el CESE lamenta la ausencia de disposiciones especiales para estas empresas. En particular, las

<sup>(21)</sup> DG ECFIN, «Cost-containment policies in public pharmaceutical spending in the EU» («Políticas de contención de costes en el gasto público farmacéutico en la UE»), 2012.

<sup>(22)</sup> En la actualidad, el Reglamento (UE) n.º 1407/2013 prevé un umbral de 200 000 EUR en tres años en concepto de ayudas estatales que pueden reconocerse a las empresas, incluidas desgravaciones fiscales. En 2008, la UE, a través del «Plan de recuperación», aumentó temporalmente el umbral a 500 000 EUR como respuesta a la crisis económica. Debe reconocerse que el impacto del aumento de la demanda de servicios de salud, en particular por lo que respecta a la incidencia de la falta de autosuficiencia, constituye una de las principales partidas de gasto en los regímenes de salud de los Estados miembros, por lo que sería útil prever un régimen especial que ofrezca incentivos y ayudas, en particular para las empresas que se dedican a prestar servicios locales de asistencia social.

<sup>(23)</sup> Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (DG ECFIN), «The 2015 Ageing Report», («Informe de 2015 sobre el envejecimiento demográfico»), 2015. OCDE, 2015. «Pharmaceutical expenditure and policies: past trends and future challenges» («Gastos y políticas del sector farmacéutico: tendencias pasadas y retos futuros»).

<sup>(24)</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614772/EPRS\\_BRI\(2018\)614772\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614772/EPRS_BRI(2018)614772_EN.pdf).

<sup>(25)</sup> <https://www.aim-mutual.org/wp-content/uploads/2018/02/AIM-on-HTA.pdf>.

evaluaciones clínicas conjuntas y las consultas científicas conjuntas previstas por la propuesta aumentarían la previsibilidad comercial para la industria. Esto es especialmente pertinente para las pymes y las empresas sociales, que suelen tener carteras de productos más pequeñas y recursos y capacidades específicos más limitados en materia de ETS <sup>(26)</sup>. Hay que señalar que la propuesta no prevé tasas para las evaluaciones clínicas conjuntas o las consultas científicas conjuntas, lo que también es muy importante por lo que respecta al empleo (es decir, la reducción del desempleo). Se espera que la mejora de la previsibilidad comercial debida al trabajo conjunto en materia de ETS en toda la UE incida positivamente en la competitividad del sector de las tecnologías sanitarias de la UE.

7.2. Un incentivo socioeconómico práctico para las pymes podría consistir en fomentar su participación en los programas europeos de financiación del desarrollo al amparo de los marcos estratégicos nacionales de referencia (MENR) más allá de 2020. Los programas para el período 2014-2020 contenían disposiciones específicas en materia de investigación y desarrollo destinadas a reducir la pobreza y el desempleo.

7.2.1. El CESE considera que estos programas no solo deben mantenerse, sino también ampliarse en el marco más general de los principios de la propuesta de Reglamento, y deben servir para incentivar la investigación, el desarrollo y el espíritu de innovación.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

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

---

---

<sup>(26)</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52018SC0041>.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo relativo a la atribución de competencias de ejecución a la Comisión para determinar el significado de los términos utilizados en determinadas disposiciones de dicha Directiva**

[COM(2020) 749 final — 2020/0331 (CNS)]

(2021/C 286/18)

Ponente: **Christophe LEFÈVRE**

Consultas	Consejo de la Unión Europea, 7.1.2021
Fundamento jurídico	Artículo 113 del TFUE
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	13.4.2021
Aprobado en el pleno	27.4.2021
Pleno n.º	560
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	226/2/6

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE apoya el objetivo general que persigue la propuesta de la Comisión, ya que garantizar la seguridad jurídica y la previsibilidad de lo dispuesto en la Directiva sobre el IVA <sup>(1)</sup> es fundamental para crear unas condiciones de competencia equitativas en todos los Estados miembros y seguir promoviendo el mercado único.

1.2. Como señala la Comisión, las actuales divergencias entre los Estados miembros en lo que se refiere tanto a la interpretación como a la aplicación de la Directiva sobre el IVA son, sin duda, perjudiciales para el mercado único. Por consiguiente, el CESE insta a que se actúe con rapidez y eficacia en este ámbito.

1.3. En efecto, una mayor uniformidad de las normas sobre el IVA podría reducir los costes de cumplimiento y favorecer el crecimiento de todas las empresas radicadas en la UE y, en particular, de las pymes que operan a escala transnacional, ya que se ven más afectadas por las diferencias reguladoras existentes entre Estados miembros.

1.4. Las discrepancias en torno a la aplicación de las normas sobre el IVA pueden provocar distorsiones significativas en todo el mercado interior y, en consecuencia, repercusiones sociales negativas que deben evitarse garantizando una mayor coherencia en la aplicación de las normas existentes.

1.5. No obstante, el CESE no puede sino señalar que la propuesta de la Comisión y, en particular, las cuestiones que se propone abordar con arreglo al nuevo conjunto de normas, podrían toparse con una resistencia considerable por parte de muchos Estados miembros, que probablemente plantearán «objeciones de principio» a la propuesta de la Comisión.

1.6. El CESE pide, por tanto, que se estudien otras medidas que contribuyan a mejorar el mercado único lo antes posible. Habida cuenta del clima político actual, el CESE sugiere a la Comisión que estudie, como primer paso, la posibilidad de mejorar y reforzar el actual Comité Consultivo del IVA y su proceso decisorio, con el fin de mejorar, en todos los Estados miembros, el insatisfactorio grado de uniformidad de las normas sobre el IVA.

1.7. Además, el CESE considera que sería útil inventariar de manera adecuada los casos de aplicación y ejecución heterogénea de las normas sobre el IVA acordadas a nivel nacional. Es importante procurar que las diferencias actuales sean transparentes, claras y públicas, a fin de mejorar la uniformidad en el marco regulador actual.

---

<sup>(1)</sup> DO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

1.8. Este enfoque podría dar lugar a un sistema eficaz de «presión entre pares», lo que haría mucho más difícil para los Estados miembros apartarse de las interpretaciones y prácticas de aplicación consolidadas, lo que iría en detrimento del mercado interior.

1.9. Además, el CESE considera importante que la Comisión lleve a cabo evaluaciones de impacto de cualquier divergencia en la aplicación o interpretación de las normas acordadas en materia de IVA en cualquier Estado miembro. Estas evaluaciones de impacto deben hacerse públicas, debatirse adecuadamente y ser objeto de seguimiento en el Comité del IVA.

1.10. Por último, el CESE desea llamar la atención sobre algunos posibles efectos no deseados de la nueva propuesta. El papel de ejecución propuesto para la Comisión en relación con algunos de los conceptos principales de la Directiva sobre el IVA, podría hacer que sea difícil distinguir entre el alcance de las nuevas competencias de la Comisión, por un lado, y lo que realmente constituirá una modificación de la Directiva sobre el IVA, por otro. Esta incertidumbre podría impedir la consecución del acuerdo unánime necesario para una futura modificación de la Directiva sobre el IVA en el seno del Consejo.

## 2. La propuesta de la Comisión

2.1. En la propuesta legislativa sometida a examen se señala que la Comisión no tiene actualmente ninguna competencia de ejecución con respecto a la Directiva sobre el IVA. A este respecto, la única herramienta disponible para aplicar las normas establecidas en la Directiva sobre el IVA es el comité consultivo («Comité del IVA») creado en virtud del artículo 398.

2.2. El Comité del IVA está formado por representantes de los Estados miembros y de la Comisión, y tiene por misión examinar las cuestiones relativas a la aplicación de las disposiciones en materia de IVA de la UE planteadas por la Comisión o un Estado miembro. Solo puede acordar actualmente directrices no vinculantes relativas a la aplicación de la Directiva sobre el IVA, mientras que las medidas de ejecución vinculantes pueden ser adoptadas únicamente por el Consejo sobre la base de una propuesta de la Comisión.

2.3. Según la Comisión, las directrices actuales no siempre garantizan una aplicación uniforme de la legislación de la UE en materia de IVA, también por lo difícil que se ha revelado lograr la unanimidad en el seno del Comité Consultivo a la hora de acordar directrices. En este sentido, la Comisión menciona varios ejemplos de falta de acuerdo unánime sobre las normas y principios relativos a las disposiciones y conceptos estratégicos contenidos en la Directiva sobre el IVA.

2.4. La Comisión sostiene, además, que esas discrepancias podrían dar lugar a consecuencias adversas como, por ejemplo: i) un riesgo de doble imposición o de no imposición; ii) inseguridad jurídica y falta de previsibilidad, y iii) costes adicionales para las empresas. A este respecto, considera que, a pesar de su utilidad, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) no contribuiría de manera óptima a evitar toda la incertidumbre que se deriva de las disposiciones de la Directiva sobre el IVA.

2.5. Por consiguiente, a fin de reforzar la seguridad jurídica y la previsibilidad, la propuesta legislativa prevé facultar a la Comisión para que adopte actos de ejecución en determinados ámbitos cubiertos por la Directiva sobre el IVA, así como crear un comité que supervisará el ejercicio de las nuevas competencias de la Comisión.

2.6. La función de ejecución propuesta para la Comisión se centrará en los ámbitos y conceptos específicos relacionados con las normas sobre el IVA de la UE que requieren una aplicación uniforme y una mayor seguridad y previsibilidad. El Consejo, a su vez, mantendrá sus competencias de ejecución separadas del posible nuevo ámbito de responsabilidad de la Comisión.

2.7. En particular, según las nuevas normas, la Comisión determinará, mediante actos de ejecución, el significado de los términos utilizados en lo que respecta a los ámbitos o conceptos siguientes de la Directiva sobre el IVA: i) los sujetos pasivos a efectos del IVA; ii) el hecho imponible a efectos del IVA; iii) el lugar de realización del hecho imponible; iv) el devengo y la exigibilidad del impuesto; v) la base imponible del IVA; vi) las exenciones del IVA; vii) las deducciones del IVA; viii) las obligaciones de los sujetos pasivos y de determinadas personas que no son sujeto pasivo, y ix) los regímenes especiales del impuesto.

2.8. El fundamento jurídico de la propuesta es el artículo 113 del TFUE, que dispone que el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, adoptará las disposiciones referentes a la armonización de la normativa de los Estados miembros en el ámbito de los impuestos indirectos.

2.9. Según la propuesta, la atribución de competencias de ejecución a la Comisión no excluirá un control general por parte de los Estados miembros del ejercicio de dichas competencias por la Comisión.

2.10. Las nuevas normas instituyen un comité específico. Las disposiciones sobre la composición y la presidencia del comité se establecen directamente en el artículo 3 del Reglamento sobre comitología.

### 3. Observaciones generales y específicas

3.1. El CESE acoge favorablemente y suscribe el objetivo general que persigue la propuesta de la Comisión. Es de suma importancia garantizar la seguridad jurídica y la previsibilidad con respecto a la Directiva sobre el IVA a fin de crear unas condiciones de competencia equitativas y promover el mercado único.

3.2. Como señala la Comisión, las actuales divergencias entre los Estados miembros en lo que se refiere a los actos de ejecución son perjudiciales para el mercado único. Además, el marco regulador se hace aún más complejo debido a que podrían diferir no solo los actos de ejecución, sino también —y ante todo— la interpretación de las normas y conceptos de la Directiva sobre el IVA.

3.3. En efecto, una mayor uniformidad de las normas sobre el IVA podría reducir los costes de cumplimiento y favorecer el crecimiento de todas las empresas radicadas en la UE y, en particular, de las pymes que operan a escala transnacional. Una mayor coherencia entre todos los Estados miembros en lo que respecta al IVA contribuiría de manera sustancial a la consolidación del propio mercado interior.

3.4. Existen numerosos ejemplos de diferencias perjudiciales en la aplicación de las normas acordadas en materia de IVA. Por ejemplo, no hay consenso ni interpretación común sobre si un «almacén» es un «establecimiento fijo de un sujeto pasivo o no» o sobre el significado de la expresión «proveedor que expide o transporta los bienes, bien él mismo o bien a través de un tercero que actúa en su nombre», de conformidad con el artículo 36 bis, apartado 3, de la Directiva sobre el IVA.

3.5. El CESE señala que las discrepancias en torno a la aplicación de las normas sobre el IVA pueden provocar distorsiones significativas en todo el mercado interior y, en consecuencia, repercusiones sociales negativas que deben evitarse garantizando una mayor coherencia en la aplicación de las normas existentes en materia de IVA.

3.6. No obstante, el CESE no puede sino señalar que la propuesta de la Comisión podría tropezar con importantes obstáculos, planteados por varios Estados miembros, en relación con la necesidad de llegar a un acuerdo sobre las cuestiones que deberán abordarse en virtud del nuevo conjunto de normas y las normas en vigor relativas a la modificación de las Directivas sobre el IVA. El CESE pide, por tanto, que se estudien otras medidas que puedan reforzar el mercado único lo antes posible.

3.7. Habida cuenta del clima político actual, el CESE sugiere a la Comisión que estudie, como primer paso, la posibilidad de mejorar el actual Comité Consultivo del IVA, que también podría reforzarse y hacerse más eficaz, manteniendo así un papel importante para los Estados miembros y mejorando el insatisfactorio grado de uniformidad que se observa en actualidad.

3.8. El CESE considera que sería útil inventariar de manera adecuada los casos de aplicación y ejecución heterogénea de las normas sobre el IVA acordadas a nivel nacional. Es importante procurar que las diferencias sean transparentes, claras y públicas, a fin de reforzar la uniformidad en el marco regulador actual. A pesar de todas las limitaciones y deficiencias descritas por la Comisión, el Comité Consultivo ha adquirido, no obstante, una experiencia significativa en el tratamiento de cuestiones complejas relacionadas con la Directiva sobre el IVA.

3.9. El CESE sugiere un enfoque de «presión entre pares», que podría ser eficaz, haciendo mucho más difícil para los Estados miembros apartarse de las normas y crear obstáculos para el buen funcionamiento del mercado único. Los Estados miembros se verían obligados a explicar los motivos de una desviación de las normas de ejecución. En opinión del CESE, los Estados miembros no deben oponerse a la transparencia y la rendición de cuentas.

3.10. Además, el CESE considera importante que la Comisión lleve a cabo evaluaciones de impacto de cualquier divergencia en la aplicación o interpretación de las normas acordadas en materia de IVA en cualquier Estado miembro. Estas evaluaciones de impacto deben hacerse públicas, debatirse y ser objeto de seguimiento en el Comité del IVA.



3.11. Siguiendo esta lógica, podrían cuestionarse los motivos para desviarse de las normas comunes y de las correspondientes disposiciones en materia de ejecución, respetando al mismo tiempo los principios de proporcionalidad y subsidiariedad.

3.12. Por último, el CESE desea llamar la atención sobre algunos posibles efectos no deseados de la nueva propuesta. El papel de ejecución asignado a la Comisión en relación con algunos de los conceptos más relevantes de la Directiva sobre el IVA, podría hacer que sea difícil distinguir entre el alcance de las nuevas competencias de la Comisión, por un lado, y lo que realmente constituirá una modificación de la Directiva sobre el IVA, por otro. Es posible que esta incertidumbre dificulte en mayor medida la consecución del acuerdo unánime necesario para una futura modificación de la Directiva sobre el IVA en el seno del Consejo.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 389/2012, sobre cooperación administrativa en el ámbito de los impuestos especiales, por lo que se refiere al contenido de los registros electrónicos**

[COM(2021) 28 final — 2021/15 (CNS)]

(2021/C 286/19)

Ponente: **Szilárd PODRUZSIK**

Consultas	Consejo de la Unión Europea, 5.2.2021
Fundamento jurídico	Artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en la sección	13.4.2021
Aprobado en el pleno	27.4.2021
Pleno n.º	560
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	230/0/6

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Como se ha señalado anteriormente <sup>(1)</sup>, el CESE apoya plenamente la actualización constante de las normas que permiten un nivel adecuado de cooperación administrativa entre las autoridades tributarias nacionales. Además, el CESE respalda a la Comisión y a los Estados miembros para que hagan el mejor uso posible de los sistemas informáticos y tecnológicos a fin de perfeccionar la recaudación de impuestos y combatir el fraude.

1.2. La propuesta de la Comisión cuenta con el pleno apoyo del CESE, en la medida en que se trata de adaptaciones técnicas de la legislación vigente sobre los registros nacionales en materia de impuestos especiales, que se han hecho necesarias tras la reciente aprobación de la Directiva (UE) 2020/262 <sup>(2)</sup>.

1.3. El CESE recuerda la importancia de organizar y gestionar los registros nacionales de impuestos especiales, respetando el derecho a la intimidad en lo que se refiere a la información introducida y tratada en dichos registros. El tratamiento de esos datos no debe ir más allá de lo necesario y proporcional para proteger los intereses fiscales legítimos de los Estados miembros, de conformidad con el principio de proporcionalidad desarrollado por la jurisprudencia del TJUE.

1.4. Dado que resulta necesario adaptar los registros nacionales tras la aprobación de la Directiva 2020/262, que establece las definiciones de «expedidor certificado» y «destinatario certificado» y las definiciones adicionales de «expedidores certificados o destinatarios certificados que envíen o reciban productos sujetos a impuestos especiales solo de manera ocasional», el CESE recomienda que la Comisión garantice una armonización suficiente a la hora de interpretar y aplicar esos conceptos para preservar la homogeneidad de la información introducida en los registros nacionales.

1.5. El CESE anima a los Estados miembros a que estudien atentamente y supervisen los costes de aplicación durante el proceso de adaptación activado por la propuesta de la Comisión. No obstante, en caso de que el proceso de adaptación ponga de relieve la necesidad de acometer un gasto adicional para proteger plenamente la privacidad de las empresas y los ciudadanos europeos, es preciso realizar rápidamente inversiones adicionales adecuadas en tecnologías de la información y en ciberseguridad de los registros.

<sup>(1)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre el tema *Cooperación administrativa en el ámbito de los impuestos especiales* (DO C 68 de 6.3.2012, p. 45).

<sup>(2)</sup> DO L 58 de 27.2.2020, p. 4.

## 2. Propuesta de la Comisión

2.1. La propuesta de la Comisión modifica el Reglamento (UE) n.º 389/2012 del Consejo <sup>(3)</sup>, que establece el fundamento jurídico para la cooperación administrativa entre los Estados miembros en el ámbito de los impuestos especiales por lo que respecta al contenido de los registros electrónicos nacionales.

2.2. La propuesta es el resultado de un requisito de la sección V de la Directiva (UE) 2020/262, recientemente aprobada. En particular, el artículo 35, apartado 8, de la Directiva establece que «en el caso de los expedidores certificados o destinatarios certificados que envíen o reciban productos sujetos a impuestos especiales solo de manera ocasional, la certificación a que se refiere el artículo 3, puntos 12 y 13, se limitará a una cantidad determinada de productos sujetos a impuestos especiales, a un único destinatario o expedidor y a un período de tiempo específico».

2.3. Teniendo en cuenta esta disposición, la propuesta de la Comisión especifica la información que debe introducirse en los registros de los Estados miembros en relación con los expedidores y destinatarios certificados que trasladan mercancías solo de manera ocasional.

2.4. El artículo 19 del Reglamento (UE) n.º 389/2012 del Consejo establece la obligación general de que los Estados miembros lleven registros electrónicos de autorizaciones para los operadores económicos y los depósitos fiscales que trasladan productos sujetos a impuestos especiales en régimen suspensivo y de autorizaciones para los operadores económicos que trasladan productos ya despachados a consumo, a saber, los expedidores certificados y los destinatarios certificados.

2.5. Con el fin de lograr el buen funcionamiento del sistema informatizado garantizando el almacenamiento de datos completos, actualizados y exactos, el objetivo de la propuesta de la Comisión es ampliar el ámbito de aplicación del artículo 19 del Reglamento (UE) n.º 389/2012 del Consejo, que establece la información que debe introducirse en los registros nacionales de los operadores económicos que trasladan productos sujetos a impuestos especiales solo de manera ocasional.

2.6. Más concretamente, esta información se refiere a los expedidores y a los destinatarios certificados, a la cantidad de productos, a la identidad del operador económico al final de la circulación de los productos y a la duración de la certificación temporal.

2.7. La modificación propuesta no pretende definir un nuevo círculo de titulares de derechos especiales, sino que vincula los envíos en libre circulación en un Estado miembro principalmente a los conceptos ya definidos de «depósito fiscal», «destinatario registrado» y «expedidor registrado», asociándolos a las nuevas categorías de «expedidor certificado» o «destinatario certificado». Así pues, la modificación amplía y perfecciona la información ya registrada en la base de datos oficial.

2.8. La propuesta se basa en el artículo 113 del TFUE, según el cual «el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, adoptará las disposiciones referentes a la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos, en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior y evitar las distorsiones de la competencia».

2.9. La propuesta no afecta al presupuesto de la UE y se aplicará a partir del 13 de febrero de 2023.

## 3. Observaciones generales y específicas

3.1. Como se ha señalado en Dictámenes anteriores <sup>(4)</sup>, el CESE apoya plenamente la actualización constante de las normas que permiten un nivel adecuado de cooperación administrativa entre las autoridades nacionales con el fin de garantizar la plena recaudación de impuestos y una lucha eficaz contra el fraude en impuestos especiales.

3.2. Además, el CESE apoya a la Comisión Europea y a los Estados miembros para que hagan el mejor uso posible de los sistemas informáticos y tecnológicos a fin de perfeccionar la recaudación de impuestos y combatir el fraude.

3.3. Por lo tanto, el CESE apoya plenamente la propuesta objeto de examen, en la medida en que se trata de adaptaciones técnicas de la legislación vigente sobre los registros nacionales en materia de impuestos especiales, que se han hecho necesarias tras la reciente aprobación de la Directiva 2020/262 y su aplicación.

---

<sup>(3)</sup> DO L 121 de 8.5.2012, p. 1.

<sup>(4)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre el tema *Cooperación administrativa en el ámbito de los impuestos especiales* (DO C 68 de 6.3.2012, p. 45).

3.4. El CESE considera conveniente disponer de una base de datos exhaustiva que permita verificar en el sistema de intercambio de datos sobre impuestos especiales (SEED) la información cubierta por la propuesta. De este modo, el control de los envíos gravados y el correcto cumplimiento de la carga fiscal en términos de impuestos especiales se unificarán y serán más eficaces y transparentes.

3.5. La propuesta parece ajustarse al principio de subsidiariedad, dado que el contenido y el funcionamiento de los registros nacionales relativos a la información sobre expedidores y destinatarios registrados que operan de forma ocasional deben armonizarse mediante normas europeas. Estas normas pueden cumplir mejor el objetivo regulador perseguido por la Comisión, si se comparan con varios enfoques nacionales. A este respecto, parece apropiado utilizar la figura de un Reglamento que se apruebe en virtud del artículo 113 del TFUE.

3.6. La propuesta también está en consonancia con los principios de proporcionalidad desarrollados por la jurisprudencia del TJCE y consagrados en el Tratado. De hecho, el contenido de la propuesta no excede de lo necesario para alcanzar el objetivo regulador perseguido por la Comisión, sin afectar indebidamente al interés de las empresas privadas.

3.7. En otras palabras, la propuesta da lugar a un aumento aceptable de las cargas administrativas para las autoridades tributarias nacionales, que se justifica por el resultado final de que el sistema de control aplicado a través de los registros será más completo, eficiente y transparente.

3.8. El CESE recuerda la importancia de organizar y gestionar los registros nacionales, respetando los derechos fundamentales y, en particular, el derecho a la intimidad en lo que se refiere a la información introducida y tratada en dichos registros. El tratamiento de esos datos no debe ir más allá de lo necesario y proporcional para proteger los intereses fiscales legítimos de los Estados miembros, de conformidad con el principio de proporcionalidad.

3.9. Dado que resulta necesario adaptar los registros tras la aprobación de la Directiva 2020/262, que establece las definiciones de «expedidor certificado» y «destinatario certificado» (artículo 3) y las definiciones adicionales de «expedidores certificados o destinatarios certificados que envíen o reciban productos sujetos a impuestos especiales solo de manera ocasional» (artículo 35), el CESE recomienda que la Comisión garantice una armonización suficiente a la hora de interpretar y aplicar esos conceptos para preservar la homogeneidad de la información introducida en los registros nacionales.

3.10. El CESE señala que la propuesta no afectará al presupuesto de la UE, pero, al mismo tiempo, anima a los Estados miembros a considerar y supervisar cuidadosamente los costes de aplicación durante el proceso de adaptación. Dicho esto, si se considera necesario, deberán realizarse adecuadas inversiones adicionales en tecnologías de la información en caso de que el proceso de adaptación ponga de relieve la necesidad de acometer un gasto adicional para proteger plenamente la privacidad de las empresas y los ciudadanos europeos.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Construir una Unión Europea de la Salud: reforzar la resiliencia de la UE ante las amenazas transfronterizas para la salud**

[COM(2020) 724 final]

**sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al papel reforzado de la Agencia Europea de Medicamentos en la preparación y gestión de crisis con respecto a los medicamentos y los productos sanitarios**

[COM(2020) 725 final — 2020/321(COD)]

**sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 851/2004 por el que se crea un Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades**

[COM(2020) 726 final — 2020/320 (COD)]

**y sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud y por el que se deroga la Decisión n.º 1082/2013/UE**

[COM(2020) 727 final — 2020/322 (COD)]

(2021/C 286/20)

Ponente: **Ioannis VARDAKASTANIS (EL-III)**

Consultas	Consejo, 14.12.2020 Parlamento Europeo, 14.12.2020 Comisión, 12.11.2020
Fundamento jurídico	Artículos 168, apartado 5, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en la sección	16.4.2021
Aprobado en el pleno	27.4.2021
Pleno n.º	560
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	232/3/7

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Mediante este paquete de medidas para una «Unión Europea de la Salud», la Unión Europea y los Estados miembros deben responder al deseo de las personas que viven en la UE de que la Unión desempeñe un papel más activo en la protección de su salud y la promoción del derecho a la salud. Según una encuesta reciente de la UE, el 66 % de los ciudadanos desearía que la UE tuviera más voz sobre cuestiones relacionadas con la salud. El 54 % de los encuestados afirmaron que la salud pública debería ser una prioridad de gasto en el presupuesto de la UE <sup>(1)</sup>. Debe mejorarse especialmente la capacidad de la UE para prevenir, detectar, preparar y gestionar eficazmente las amenazas transfronterizas para la salud. En este sentido, debe llevarse a cabo un debate y contemplarse una posible revisión de la subsidiariedad, el reparto de competencias y las referencias a las amenazas transfronterizas para la salud y la preparación en los Tratados de la UE, una vez que haya tiempo para evaluar pormenorizadamente esta pandemia y las respuestas nacionales y de la Unión. Mientras tanto, deben proseguirse una acción ambiciosa en el marco actual de los Tratados.

<sup>(1)</sup> Public opinion in the EU in time of coronavirus crisis 3 (europa.eu).

1.2. Durante la pandemia, las personas residentes en Europa han observado y sentido lo mal preparada que estaba la UE para mantener la seguridad de la población, con su arquitectura sanitaria y su estrategia de prevención tan fragmentadas, y tras décadas de austeridad e inversión insuficiente en servicios sanitarios y de asistencia social, lo que ha repercutido en la pérdida de vidas y el aumento de la desigualdad y las tasas de pobreza. También puso de relieve que muchas personas siguen desprotegidas frente a la discriminación en la UE o carecen de acceso a la información sobre la salud pública y a la asistencia sanitaria. El CESE ha pedido de manera persistente una convergencia al alza de los sistemas sanitarios y sociales, así como la adopción de principios generales comunes de la UE <sup>(2)</sup>. Las medidas de protección de la salud deben respetar siempre todos los derechos fundamentales y estar basadas en sistemas sanitarios solidarios. El procedimiento del Semestre Europeo debe evaluar el rendimiento y las condiciones de los sistemas sanitarios y de gestión de crisis de los Estados miembros.

1.3. La pandemia de COVID-19 ha demostrado que los servicios sanitarios y de asistencia son vitales y que la salud constituye un bien público. Por ello, la UE y los Estados miembros deben garantizar a todas las personas la igualdad de acceso a unos servicios sanitarios y sociales de calidad, con personal suficiente y bien equipados.

1.4. Durante la pandemia, los trabajadores sanitarios, los trabajadores sociales, los mediadores sanitarios, los agentes de la sociedad civil y los proveedores de servicios esenciales (alimentación, transporte) han estado en la primera línea del combate contra la pandemia y han demostrado un alto grado de solidaridad en los momentos más difíciles. Deberá prestarse especial atención al personal sanitario y a la necesidad de mejorar sus condiciones de trabajo, incluidos los salarios, la contratación y la retención, así como su salud y su seguridad. La presión de la pandemia ha llevado a muchos de ellos a sopesar la posibilidad de abandonar la profesión. Este paquete de medidas debe tomar nota de esta circunstancia y del papel que pueden desempeñar todos los agentes mencionados en el ámbito de la salud. Asimismo, debe consultarse más exhaustivamente a las autoridades locales, a los proveedores de servicios y al personal sanitario. Una mejor coordinación entre los niveles de la UE, nacional, regional y local (incluida la sociedad civil) aumentará la eficiencia en beneficio de la población de la Unión.

1.5. Aunque el Comité Económico y Social Europeo (CESE) elogia a la UE por la solidaridad demostrada en la estrategia de vacunación, se observan graves retrasos en la llegada de las vacunas a la población. El CESE pide a la Comisión Europea que garantice que el acceso a la vacunación sigue siendo, como declaró originalmente la Comisión, un bien público gratuito para todas las personas. La disponibilidad de futuras vacunas no debería verse afectada por los derechos de propiedad intelectual ni por la legislación de la UE sobre datos y exclusividad comercial. Además, deben existir obligaciones legales para que los beneficiarios de los fondos de la UE compartan conocimientos sobre la tecnología sanitaria relacionada con la COVID-19.

1.6. La pandemia ha puesto de manifiesto la relación perniciosa existente entre enfermedades transmisibles y no transmisibles. La inmensa mayoría de las muertes por COVID-19 estaban relacionadas con problemas de salud subyacentes y preexistentes. Otro efecto observado de la pandemia ha sido el impacto en los pacientes con enfermedades crónicas cuyo acceso al tratamiento se vio dificultado por la pandemia. Por lo tanto, el mecanismo de respuesta a las crisis y la Unión Europea de la Salud también deberían prestar atención a las enfermedades no transmisibles. Asimismo, deberían hacer un gran hincapié en la crisis de salud mental preexistente a la pandemia pero que podría explotar debido a la presión que sufren muchas personas en la actualidad.

1.7. Por lo que atañe al Reglamento de la UE sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud, el CESE subraya la necesidad de almacenar y desarrollar medicamentos que sean útiles y asequibles para toda la población; de prepararse para que la protección de los grupos de alto riesgo comience de inmediato, sobre todo de aquellos que se encuentran en entornos e instituciones cerrados; de desglosar mejor los datos recabados para comprender con más claridad cuáles son las personas que corren un mayor riesgo; y de que las innovaciones y las respuestas médicas sean accesibles para todos, con independencia de sus ingresos, Estado miembro o región de residencia.

1.8. A la luz del mandato renovado del Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades, el CESE subraya la importancia de procurar que la reducción de las desigualdades en materia de salud en la UE sea fundamental en el trabajo del Centro, al igual que la inclusión de las enfermedades no transmisibles; de que esté plenamente equipado para recopilar datos anonimizados y perfectamente desglosados y formular recomendaciones sobre los determinantes sociales y comerciales de la salud <sup>(3)</sup>; y de que obtenga un mandato para supervisar las inversiones y generar recomendaciones sobre la financiación de la vigilancia, la evaluación de riesgos, la preparación y la respuesta en materia sanitaria, tanto a escala de la UE como nacional.

<sup>(2)</sup> DO C 13 de 15.1.2016, p. 40; DO C 14 de 15.1.2020, p. 1.

<sup>(3)</sup> Policy & practice: Commercial determinants of health and sport.



1.9. Por lo que respecta al papel reforzado de la Agencia Europea de Medicamentos (EMA), el CESE insta a que el Grupo Director sobre Medicamentos y el Grupo Director sobre Productos Sanitarios incluyan y consulten de manera significativa a la sociedad civil y a los interlocutores sociales; y a que el suministro de medicamentos y productos sanitarios en toda la UE no solo sea coherente y suficiente sino que la EMA colabore también con todas las partes interesadas en el ámbito de la salud para establecer un modelo europeo de fijación de precios de los medicamentos de manera justa, responsable y transparente.

1.10. El nuevo paquete de medidas sanitarias de la UE debe combinarse con el despliegue del pilar europeo de derechos sociales, en particular de sus principios 12, 16, 17 y 18, y el plan de acción sobre el pilar europeo de derechos sociales, que propone, entre otras actuaciones, un espacio europeo de datos sanitarios. También debe formar parte de la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) n.º 3.

1.11. Es necesario abordar el solapamiento entre los objetivos de los diferentes Reglamentos y aclarar los mandatos de las distintas agencias, con el fin de aumentar la eficiencia y evitar confusiones respecto a quién es responsable de las diferentes acciones. Además, deben seguirse las observaciones formales emitidas recientemente por el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) sobre el paquete de medidas propuesto de la Unión Europea de la Salud.

1.12. El CESE considera que algunos elementos de este paquete de Reglamentos tal vez llega demasiado pronto, ya que aún nos encontramos en plena pandemia de la COVID-19 y seguimos aprendiendo sobre sus efectos. Al mismo tiempo, considera necesario adoptar medidas urgentes en determinados ámbitos de la coordinación sanitaria de la UE. Invita a la Comisión Europea a presentar un informe en junio de 2021 a más tardar sobre las lecciones aprendidas de la pandemia hasta la fecha.

## 2. Observaciones generales

2.1. El CESE acoge con satisfacción el paquete de medidas propuesto por la Comisión para construir una Unión Europea de la Salud fuerte. El paquete propuesto incluye: a) la Comunicación titulada *Construir una Unión Europea de la Salud: reforzar la resiliencia de la UE ante las amenazas transfronterizas para la salud*; b) la adopción de un nuevo Reglamento sobre las amenazas transfronterizas graves para consolidar la preparación, reforzar la vigilancia y mejorar la notificación de datos; c) la mejora de la capacidad del Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC) y la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) para proteger mejor a las personas que viven en la UE y hacer frente a las amenazas transfronterizas para la salud; d) la creación de una Autoridad Europea de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias (HERA) para apoyar eficazmente la respuesta a escala de la UE a las amenazas transfronterizas para la salud; y e) el establecimiento de una nueva Agencia Ejecutiva Europea en los ámbitos de la Salud y Digital (HaDEA) que tendrá el mandato de desplegar y gestionar los programas de trabajo anuales del programa UProSalud.

2.2. El CESE pide a la UE y a los Estados miembros que respondan a la petición de los ciudadanos europeos de hacer de la salud una prioridad. Tal y como señala la Comisión en su Comunicación, «los ciudadanos europeos han manifestado cada vez con mayor claridad que esperan que la UE desempeñe un papel más activo en la protección de su salud, especialmente protegiéndolos de las amenazas para la salud que trascienden las fronteras nacionales».

2.3. El paquete propuesto por la Comisión constituye el punto de partida para el ejercicio del derecho a una salud de calidad, y para el refuerzo de unos sistemas sanitarios y de salud inclusivos para toda la población de la UE, los países vecinos y los países candidatos a la adhesión a la Unión. También refuerza la plataforma para la contribución de la UE a la salud pública mundial. Además, la Comisión debe dar prioridad a la protección social en el ámbito de la salud en las asociaciones internacionales.

2.4. Aunque el paquete de la «Unión Europea de la Salud» supone un avance en la dirección correcta, es necesario ir más allá de la coordinación. Las nuevas medidas deben combinarse con una posible revisión de los Tratados de la UE, en concreto el párrafo segundo del artículo 168, apartado 1, del TFUE, con el fin de ampliar las competencias de la Unión en el ámbito de las emergencias sanitarias y las amenazas transfronterizas para la salud y definir la protección de la salud como bien público. El artículo 35 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece que «toda persona tiene derecho a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria en las condiciones establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales. Al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un nivel elevado de protección de la salud humana». A tal fin, debe garantizarse que los Estados miembros inviertan adecuadamente en la sanidad pública y la asistencia social. También debe tenerse en cuenta el equilibrio adecuado entre los sistemas nacionales de salud y asistencia sancionados democráticamente y las necesidades comunes de Europa. Todas las fuentes científicas pertinentes deben contribuir a la toma de decisiones políticas responsables y debe acometerse una evaluación

obligatoria del impacto sobre la salud de todas las iniciativas políticas de la UE. Por último, las medidas de protección de la salud deben respetar todos los derechos fundamentales. Las limitaciones de estos derechos deben ser proporcionadas, estar sujetas al control de los tribunales y atenerse a los principios de la democracia y del Estado de Derecho.

2.5. El CESE ha adoptado ya dictámenes en el ámbito de la salud <sup>(4)</sup>. En junio de 2020, el pleno del CESE aprobó también una Resolución sobre las propuestas del CESE para la reconstrucción y la recuperación tras la crisis de la COVID-19 <sup>(5)</sup>.

2.6. El intento de mejorar la capacidad de la UE para prevenir, preparar y gestionar eficazmente las amenazas transfronterizas para la salud de un modo global debe combinarse con el despliegue del pilar europeo de derechos sociales, en particular de sus principios 12, 16, 17 y 18 y el plan de acción sobre el pilar europeo de derechos sociales, que propone, entre otras actuaciones, un espacio europeo de datos sanitarios. El espacio debe regularse como un bien público. Esta iniciativa también debe formar parte de la consecución de los ODS y vincularse a las reformas financiadas por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, lo que podría allanar el camino a los avances hacia una sanidad electrónica y una telemedicina accesibles. El CESE aguarda con interés el cuadro de indicadores del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que pondrá de relieve las inversiones realizadas a través de este mecanismo en el sector sanitario.

2.7. A pesar de los programas de cooperación europea entre regiones transfronterizas, que suman más de veinte años de inversiones con cargo a los fondos de la UE para promover la movilidad sanitaria en estas zonas, aún no se ha logrado implantar un modelo más integrado de asistencia transfronteriza. Se requieren un nuevo impulso y una visión a largo plazo para que los territorios transfronterizos se conviertan en motores de solidaridad y cooperación en materia de salud. En cuanto a los Estados miembros que comparten una frontera terrestre, la «planificación de la prevención, la preparación y la respuesta» debería incluir el conocimiento de las estructuras de salud pública y del personal del Estado limítrofe, así como la realización de ejercicios transfronterizos conjuntos.

2.8. La pandemia ha incrementado drásticamente las tasas de pobreza y exacerbado las desigualdades preexistentes, en especial en los Estados miembros que se vieron gravemente azotados por la crisis económica en la década anterior. La crisis sanitaria ha afectado duramente a la economía, al mercado laboral y a la cohesión social. Entre las repercusiones notables en el mercado laboral figuran el aumento del desempleo, la congelación de la contratación, la ausencia de creación de nuevos puestos de trabajo y la reducción del horario laboral. Las cifras de Eurostat muestran un claro impacto de la pandemia en las tasas de desempleo en la UE, y es probable que la situación siga empeorando en los próximos años. La tasa de desempleo en la Unión era del 7,6 % en octubre de 2020, frente al 6,6 % de noviembre de 2019. En el caso de las personas jóvenes, la situación es aún peor, ya que el desempleo se ha disparado del 14,9 % al 17,7 % entre los meses de noviembre de 2019 y de 2020 <sup>(6)</sup>. Cabe señalar que el artículo 31, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece que «todo trabajador tiene derecho a trabajar en condiciones que respeten su salud, seguridad y dignidad». El artículo 3, apartado 3, del TUE también hace referencia al objetivo del pleno empleo.

2.9. Los sistemas sanitarios existentes en toda la UE —en particular, los de los Estados miembros que se han visto afectados por políticas de austeridad, una insuficiencia continua en la inversión y recortes extremos del gasto público en la década anterior— no pudieron responder eficazmente a la inmensa presión generada por la pandemia de la COVID-19. Esta pandemia ha puesto de manifiesto las deficiencias de los sistemas sanitarios en toda Europa, así como la necesidad de cambiar nuestro punto de vista sobre la asistencia sanitaria, que no puede tratarse como una mercancía. La igualdad de acceso al tratamiento, el aumento de la dotación de personal en el sector de la salud y la mejora de las condiciones de los trabajadores sanitarios deben convertirse en una prioridad.

2.10. La estrategia coordinada de vacunación de la UE y la adquisición conjunta de vacunas han demostrado no ser suficientes. La UE también sigue experimentando dificultades con la capacidad de producción, lo que está provocando una pérdida innecesaria de vidas humanas. El CESE pide una revisión exhaustiva del sistema centralizado de adquisición de vacunas contra la COVID-19 de la UE. Una vez superada la pandemia, sería útil ver cómo se organizó esta adquisición centralizada, qué funcionó y qué podría haberse hecho mejor. Es fundamental aprender todas las lecciones posibles de la situación actual e incluirlas en la futura planificación.

2.11. Durante la pandemia, la sociedad civil y los interlocutores sociales han desempeñado un papel crucial en la protección y la promoción de los derechos. En todas las acciones futuras dirigidas a mejorar la salud de los europeos más afectados por la COVID-19 (personas de edad avanzada —en particular las que viven en instituciones de atención residencial—, personas sin hogar, personas que sufren pobreza, personas con discapacidad, personas con enfermedades crónicas, migrantes, refugiados, minorías étnicas y la comunidad LGBTIQ+), las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales deberán estar en el centro de su diseño y ejecución.

<sup>(4)</sup> DO C 429 de 11.12.2020, p. 251; DO C 440 de 6.12.2018, p. 150; DO C 242 de 23.7.2015, p. 48; DO C 181 de 21.6.2012, p. 160; DO C 14 de 15.1.2020, p. 1; DO C 13 de 15.1.2016, p. 40.

<sup>(5)</sup> EESC resolution (DO C 311, 18.9.2020, p. 1).

<sup>(6)</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-euro-indicators/-/3-08012021-ap>

2.12. La pandemia ha puesto de relieve que en la UE muchas personas siguen desprotegidas frente a la discriminación o carecen de acceso a la información sobre la salud pública y a la asistencia sanitaria. Además, se ha observado un crecimiento de los denominados desiertos médicos <sup>(7)</sup>. Con arreglo a los Tratados de la UE, a las personas también les asiste el derecho a la no discriminación. Actualmente, en la esfera de la UE la protección contra la discriminación en el ámbito de la asistencia sanitaria no abarca todos los aspectos. El hecho de que el Consejo no haya adoptado la Directiva sobre la igualdad de trato publicada en 2008 significa que sigue sin garantizarse la protección contra la discriminación en la asistencia sanitaria por motivos de edad, discapacidad, género u orientación sexual, por ejemplo. Esto quedó patente durante la pandemia. Deben abordarse las brechas existentes en los servicios, el acceso y la protección contra la discriminación en la UE.

2.13. El CESE está dispuesto a constituirse en el centro de referencia fundamental para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos relacionados con la Unión Europea de la Salud, reuniendo a los representantes de las instituciones de la UE, los Estados miembros y las organizaciones de la sociedad civil, tanto a escala nacional como de la Unión.

2.14. La «Unión Europea de la Salud» constituye una novedad importante. Debe contribuir a mejorar el acceso a la asistencia sanitaria, así como la seguridad y el bienestar de las personas que viven en la UE, reforzar la apreciación del compromiso de la Unión de servir a su población y proteger también a los Estados miembros frente a las amenazas derivadas del auge del nacionalismo y el populismo. Por tanto, esta cuestión debe incluirse en la Conferencia sobre el Futuro de Europa. A tal fin, el CESE llama la atención sobre las recomendaciones del informe de la Comisión de Alto Nivel sobre el Empleo en el Ámbito de la Salud y el Crecimiento Económico de la OMS titulado «Working for health and growth: investing in the health workforce» (Trabajar por la salud y el crecimiento: invertir en el personal sanitario) y el Plan de acción quinquenal sobre el empleo en el ámbito de la salud y el crecimiento económico integrador (2017-2021), que debería ejecutarse como parte de la mejora de la preparación de la UE ante futuras emergencias sanitarias.

2.15. Una Unión Europea de la Salud genuina e inclusiva no puede lograrse solo con las medidas propuestas. Debe ir más allá de la mera gestión de crisis y, en última instancia, aspirar a una Europa en la que toda la población disfrute del nivel sanitario más elevado posible con igualdad de acceso a un tratamiento de alta calidad. Debería servir para impulsar un cambio sistémico para estar mejor preparada no solo para la próxima pandemia, sino también para otros retos sanitarios transfronterizos como la resistencia a los antimicrobianos y las epidemias de obesidad y enfermedades no transmisibles que afectan a todos los países europeos. Asimismo, debería hacer suyo el concepto «Una sola salud», que profundiza en el vínculo entre el bienestar humano, animal y medioambiental para preservar nuestra salud.

2.16. Dado que, en numerosos Estados miembros, son los entes de nivel regional o local los que se encargan de la prevención y de prestar servicios sanitarios, reviste una enorme importancia que el paquete de medidas sanitarias de la UE prevea una gobernanza multinivel que incluya plenamente a las autoridades locales y regionales, las organizaciones de emergencia y los proveedores de servicios. Debe quedar claro que, en caso de un incidente sanitario grave, las autoridades locales desempeñarán un papel esencial en la transmisión de información y datos y en la comunicación de la disponibilidad de camas hospitalarias, personal de enfermería y dispositivos y medicamentos capaces de salvar vidas en su localidad. Esta información debe recabarse de manera centralizada a escala de la Unión y, en el caso de las regiones fronterizas, debe demostrarse solidaridad entre los Estados miembros en lo que respecta al apoyo a las regiones vecinas y los países candidatos a la adhesión a la UE cuya capacidad para prestar asistencia sanitaria de emergencia se haya visto desbordada. En algunos Estados miembros, los servicios sanitarios los prestan empresas de la economía social como entidades sin ánimo de lucro, como las mutuas de seguros de enfermedad. En todos los Estados miembros deberían existir marcos jurídicos y financieros adecuados para este tipo de servicios, con el fin de garantizar su participación directa en las medidas de la UE, una competencia leal y una convergencia al alza en términos de calidad y accesibilidad, al mismo tiempo que se asegura el mantenimiento del principio de la salud como bien público. Además, teniendo en cuenta su Dictamen «Hacia un marco jurídico europeo adaptado para las empresas de la economía social», el CESE propone introducir en la legislación de la UE un marco jurídico adecuado para procurar un mejor reconocimiento de las empresas de la economía social. El equipo central de recogida de datos de la UE debe dirigirse a todas las partes interesadas de los Estados miembros de forma directa, digital y rápida, para maximizar la precisión de los datos recogidos y la calidad de la respuesta coordinada de la UE.

2.17. La UE también deberá examinar con mayor detenimiento la contratación, la retención y las condiciones laborales de los trabajadores de la asistencia sanitaria y social. Debe otorgarse prioridad, asimismo, a la seguridad de estos trabajadores, dado el número de víctimas mortales registrado durante la pandemia. Además, la UE deberá recopilar datos pertinentes y transparentes sobre el impacto de la COVID-19 en los trabajadores de la asistencia sanitaria y social. Esto permitirá a la UE y a los Estados miembros evaluar con mayor precisión las repercusiones a largo plazo de la COVID-19 y desarrollar medidas para garantizar que los sistemas de asistencia sanitaria estén mejor preparados para futuras emergencias sanitarias.

---

<sup>(7)</sup> <https://www.aim-mutual.org/mediaroom/tackling-medical-deserts-across-the-eu/>.

2.18. Parece existir un solapamiento entre los objetivos de los distintos Reglamentos. No está claro cómo funcionará en la práctica el reparto de competencias. Tampoco queda claro qué agencia u organismo asumirá la gestión en situaciones de solapamiento de las actuaciones, lo que podría dar lugar a confusión e ineficiencia en los esfuerzos de coordinación de la UE. Es preciso aclarar este punto. En aquellos casos en que se mantenga la duplicación en los diferentes Reglamentos, se deberá actuar con cuidado para garantizar que se dispone de un conjunto común de definiciones de todos los conceptos evocados, como por ejemplo qué constituye una «crisis de salud pública».

2.19. La COVID-19 ha puesto el foco en la fragmentación de la arquitectura sanitaria de la UE y la necesidad de reforzar el papel de todas las agencias europeas pertinentes. A pesar de la financiación de la UE, la inversión sigue siendo insuficiente a la vista de la magnitud de los retos, también en el ámbito de la prevención. El CESE también lamenta que la inversión en salud del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se haya reducido en comparación con la prevista en la propuesta de la Comisión. A su juicio, se trata de un error importante.

2.20. El CESE insta a que se actúe con cautela a la hora de adoptar propuestas en el marco del paquete. Aunque, en líneas generales, apoya el paquete de Reglamentos, el CESE espera que se lleve a cabo una evaluación de la situación y de la adecuación del conjunto de medidas una vez que haya finalizado la pandemia y se tenga una imagen más clara de su impacto.

### 3. Reglamento de la UE sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud

3.1. El CESE acoge favorablemente este Reglamento, que dará lugar a la creación de un marco jurídico más sólido y exhaustivo que permitirá a la Unión prepararse mejor y reaccionar con rapidez ante las amenazas transfronterizas para la salud.

3.2. En opinión del CESE, los mecanismos de coordinación actuales son altamente insuficientes para contener la pandemia de la COVID-19 y proteger a las personas que residen en la UE, en la medida en que:

3.2.1. los mecanismos actuales de seguridad sanitaria, basados en el sistema de alerta precoz y respuesta para la vigilancia y control de las enfermedades transmisibles (SAPR) y el intercambio de información y la cooperación en el seno del Comité de Seguridad Sanitaria, poco pudieron hacer para activar una respuesta común oportuna a escala de la UE, coordinar los aspectos cruciales de la comunicación de riesgos o garantizar la solidaridad entre los Estados miembros.

3.2.2. Se adoptó un enfoque fragmentado para contener el virus, lo que socavó la capacidad de Europa para evitar su propagación. En demasiados Estados miembros, las medidas adoptadas no se llevaron a cabo con arreglo al asesoramiento científico. Estas deficiencias se han visto reflejadas en la tasa de infección de los países que tardaron en adoptar medidas preventivas, no impusieron confinamientos u optaron por un enfoque basado en la «inmunidad de grupo». Las circunstancias geográficas específicas de los Estados miembros, como las fronteras que comparten con otros países con altas tasas de infección o los que experimentan un flujo significativo de migrantes y refugiados, no se tuvieron suficientemente en cuenta.

3.2.3. Las personas residentes en centros de asistencia institucional fueron especialmente propensas a contraer la infección, lo cual desembocó en un número desproporcionado de las víctimas mortales. Por ejemplo, los datos disponibles indican que las personas en dichos centros registraron, y siguen registrando, las tasas más altas de infección y mortalidad por COVID-19. En Eslovenia, por ejemplo, el 81 % de las muertes por COVID-19 se produjeron entre residentes en centros de asistencia<sup>(8)</sup>. El virus ha ejercido un impacto devastador en estos entornos y la futura acción de la UE en materia de seguridad sanitaria debería subsanar plenamente estas deficiencias.

3.2.4. Cuando las unidades de atención primaria y de urgencias se saturaron, las personas con mayor riesgo de infección y de sufrir complicaciones graves de salud fueron las primeras a las que se les negó el tratamiento con arreglo a sistemas de triaje. Las personas de edad avanzada y las personas con discapacidad corrieron un riesgo especial de que se les denegara un tratamiento de urgencia.

3.2.5. Al inicio de la pandemia se registraron graves carencias de equipos de protección individual (EPI) y de equipos médicos en general. La pandemia expuso la existencia de grietas en la solidaridad de la UE, y algunos Estados miembros impidieron la exportación de EPI o respiradores a otros Estados miembros que los necesitaban urgentemente. La ausencia de evaluación de tecnologías sanitarias centralizada por la UE para los medicamentos y los productos sanitarios también se hizo patente como un problema considerable. Se trata de cuestiones que la UE nunca debería tener que afrontar de nuevo.

---

<sup>(8)</sup> A. Comas-Herrera y cols., *Mortality associated with COVID-19 outbreaks in care homes: early international evidence* (mayo de 2020).

3.2.6. Escasaron los datos desglosados sobre los colectivos más afectados por la COVID-19, lo que dificultó los intentos de identificar y proteger a las personas con mayor riesgo.

3.2.7. La comunicación incoherente con la población y las distintas partes interesadas, como los profesionales sanitarios de toda la UE, así como entre los Estados miembros, repercutió negativamente en la eficacia de la respuesta desde la perspectiva de la salud pública. También existe una falta de aplicación efectiva de las herramientas de sanidad electrónica de la UE y de las nuevas tecnologías de inteligencia artificial.

3.3. En opinión del CESE, el Reglamento de la UE sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud podría ayudar a aliviar estos problemas en futuras crisis sanitarias a escala de la UE mediante:

3.3.1. El establecimiento de un procedimiento de contratación pública conjunta de la UE y la creación de reservas estratégicas a través de rescEU para ayudar a mitigar carencias similares durante futuras crisis sanitarias a escala de toda la Unión. Será especialmente importante proporcionar medicamentos que sean útiles para toda la población y, en los casos en los que determinados colectivos requieran formas de tratamiento adaptadas o alternativas debido a su edad, sexo y género, estado de salud o discapacidad, estas situaciones deberán tenerse plenamente en cuenta.

3.3.2. La instauración de un marco legislativo completo que regule e implemente eficazmente la actuación a escala de la Unión en materia de preparación, vigilancia, evaluación de los riesgos, y alerta precoz y respuesta. La preparación para proteger a los grupos de alto riesgo debe comenzar de inmediato, sobre todo respecto de quienes habitan en agrupamientos e instituciones en las que, según se ha demostrado, resulta muy difícil brindar a los residentes un grado suficiente de protección y respetar sus derechos; también debe garantizarse la salud y la seguridad en lo relativo a las condiciones de trabajo y una dotación adecuada de personal tanto en el sector sanitario como en el asistencial. Este Reglamento debe prever igualmente un mejor seguimiento de la escasez de personal sanitario y asistencial con el fin de ayudar a los Estados miembros, a la Comisión Europea y a los interlocutores sociales nacionales y europeos a estudiar soluciones para hacer más atractivo el trabajo en el sector y, de este modo, mejorar la contratación y la permanencia.

3.3.3. Movilizar los conocimientos científicos especializados y el diálogo interdisciplinario de manera coordinada. A juicio del CESE, esta labor debe ir de la mano de la utilización de los recursos técnicos especializados de la sociedad civil, en particular de las organizaciones que representan a colectivos que corren un alto riesgo en situaciones de pandemia como las personas de edad avanzada, las personas sin hogar, las personas pertenecientes a minorías étnicas y las personas con discapacidad. También debe incluir al sector sanitario, al sector de la investigación y a otros agentes pertinentes, como las empresas de la economía social.

3.3.4. Habilitar al Comité de Seguridad Sanitaria (CSS) de la UE para que formule directrices respecto a la adopción de medidas comunes a escala de la Unión a fin de hacer frente a una futura amenaza transfronteriza para la salud. Debería consultarse e incluirse en la gobernanza del Comité a los interlocutores sociales europeos del sector de la salud (por ejemplo, en el Comité de Diálogo Social Europeo para el Sector Sanitario).

3.3.5. Facilitar la notificación de datos del sistema sanitario y otros datos pertinentes para la gestión de amenazas transfronterizas. Los datos así recabados deben desglosarse para obtener una visión más clara a escala de la Unión de los colectivos que corren mayor riesgo y pueden verse más afectados por las amenazas para la salud. Los datos deben tener en cuenta el género, la edad, la etnia, el origen migrante, la discapacidad y las enfermedades crónicas. También deben incluir datos sobre la disponibilidad de profesionales de la salud y la asistencia social, las existencias de medicamentos, productos sanitarios y equipos de protección personal, la capacidad y las camas de cuidados intensivos y cuidados agudos y las camas en uso, los respiradores y respiradores en uso, la capacidad para efectuar pruebas y las pruebas realizadas, así como datos sobre la dotación de recursos para los servicios de salud pública para garantizar dotaciones de personal adecuadas y orientadas a las necesidades, en particular la dotación de personal por habitante para la medicina comunitaria. También es importante recopilar información sobre el carácter inclusivo de los sistemas sanitarios nacionales para garantizar una mayor igualdad de acceso. Estos datos deberían utilizarse para adoptar recomendaciones, también sobre las ratios de recursos por habitante, en particular el número de profesionales de la salud y la asistencia social, elaboradas sobre la base de buenas prácticas y evaluaciones de políticas.

3.3.6. La creación de nuevas redes de laboratorios de la UE. Debe prestarse atención a la manera de garantizar que las innovaciones y respuestas médicas sean accesibles para todos, con independencia de su Estado miembro o región de residencia, y a cómo procurar que resulten asequibles para toda la población.

3.3.7. Programas de formación para especialistas, que también deberán tener en cuenta las necesidades específicas de los diferentes perfiles de pacientes y trabajadores sanitarios y asistenciales y el avance hacia la sanidad electrónica y la telemedicina. Durante la pandemia de la COVID-19 se ha comprobado que la edad y la preexistencia de diversas afecciones y discapacidades han ejercido un enorme impacto en el riesgo de presentar síntomas graves y fallecer. En lo que atañe, en



particular, a las personas con discapacidad y enfermedades crónicas, es crucial que los especialistas comprendan cómo consultar correctamente a los pacientes, respetar la libre voluntad de todos y garantizar que nadie sea obligado a recibir tratamiento alguno. La formación debe ser coherente con el concepto «Una sola salud». Además, en las regiones fronterizas, deben fomentarse los ejercicios transfronterizos conjuntos y el conocimiento de los sistemas de salud pública.

#### 4. Centro Europeo de Prevención y Control de Enfermedades

4.1. El CESE acoge con satisfacción el refuerzo del mandato del Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (en lo sucesivo, CEPCE o «el Centro»), que aborda la vigilancia, la preparación, la alerta temprana y la respuesta en un marco reforzado de seguridad sanitaria de la UE.

4.2. Esta extensión y ampliación del mandato del Centro se produce en un momento oportuno y, si tiene éxito, constituirá un pilar fundamental para que la Unión pueda abordar mejor la pandemia de COVID-19. También puede propiciar que se aborden las carencias que la pandemia ha puesto de relieve en la sanidad pública y la respuesta a la crisis sanitaria a escala nacional y de la UE.

4.3. En opinión del CESE, el Centro no contaba con el mandato, los mecanismos y los recursos necesarios para responder a la pandemia de COVID-19 de manera coherente y eficaz.

4.4. El principio de subsidiariedad se aplica a las cuestiones de salud pública nacional. Sin embargo, en nuestra Unión, que conlleva un desplazamiento significativo de personas y mercancías a través de las fronteras, todas las enfermedades transmisibles representan, potencialmente, amenazas transfronterizas para la salud que han de ser objeto de actuaciones de vigilancia, preparación, evaluación de riesgos, alerta temprana y respuesta a escala de la UE.

4.5. La pandemia ha puesto de manifiesto la relación perniciosa existente entre enfermedades transmisibles y no transmisibles. La gran mayoría de las muertes por COVID-19 se han relacionado con problemas de salud subyacentes y preexistentes, y el acceso de los pacientes con enfermedades crónicas al tratamiento se ha visto dificultado por la pandemia. Por ello, el mecanismo de respuesta a las crisis y la Unión Europea de la Salud también deberían contemplar las enfermedades no transmisibles.

4.6. La evaluación externa del Centro publicada en septiembre de 2019 puso de relieve vías importantes para la consolidación de la entidad. Se destacó la necesidad de reforzar la pertinencia respecto a los Estados miembros, y de centrarse en abordar las brechas y deficiencias estructurales existentes en los sistemas de salud pública de los Estados miembros que afectan a su capacidad para contribuir eficazmente a las actividades del CEPCE y beneficiarse de manera óptima de estas. La evaluación subrayó la necesidad de revisar y ampliar el mandato del Centro, así como de modificar el Reglamento vigente.

4.7. El CESE señala que la protección de la salud es fundamental para la protección de los derechos humanos. Que no se aborden adecuadamente las tareas de investigación, preparación, alerta y respuesta frente a las amenazas para la salud, como se ha seguido observando durante la pandemia, socava los derechos humanos, en concreto el derecho a la salud, y agrava las desigualdades.

4.8. La propuesta incluye mejoras importantes en las capacidades del Centro:

- refuerzo de la capacidad para supervisar la situación sanitaria con la ayuda de sistemas de vigilancia digitalizados;
- una mejor preparación de los Estados miembros, mediante la formulación de planes nacionales de prevención y respuesta, y capacidades reforzadas para la integración de respuestas sanitarias rápidas;
- medidas reforzadas para controlar epidemias y brotes con arreglo a recomendaciones vinculantes en materia de gestión de riesgos;
- ampliación de la capacidad de movilización y despliegue del Grupo de Trabajo sobre Salud de la UE;
- seguimiento y evaluación de la capacidad de los sistemas sanitarios para el diagnóstico, la prevención y el tratamiento de enfermedades transmisibles y no transmisibles específicas;
- refuerzo de la capacidad para identificar a los grupos de población de mayor riesgo y que necesitan medidas de respuesta concretas;



- consolidación de los vínculos entre la investigación, la preparación y la respuesta, y coordinación de políticas entre el ámbito de la salud pública y las comunidades de investigación;
- desarrollo de competencias para la protección de la salud mediante la coordinación de una nueva red de laboratorios de referencia de la Unión, y una nueva red de servicios nacionales que apoye las transfusiones, los trasplantes y la reproducción médicamente asistida;
- ampliación de los estudios sobre enfermedades transmisibles;
- contribución al compromiso de la UE con la seguridad y la preparación en materia sanitaria a escala mundial.

4.9. El CESE ha abogado reiteradamente por el fortalecimiento de la inversión en salud pública en la UE. A tal efecto, mediante el refuerzo del mandato del Centro, será importante tener en cuenta lo siguiente:

4.9.1. el Centro debe disponer del mandato y los recursos necesarios para abordar las desigualdades en materia de salud y garantizar que las respuestas sanitarias de la UE se dirijan a aquellos clasificados como grupos de mayor riesgo por expertos científicos multidisciplinares. La identificación de las personas con mayor riesgo debe basarse en datos desagregados de calidad que incluyan a estas poblaciones. Esta labor debe contar con la participación significativa de la sociedad civil, los interlocutores sociales, los proveedores de servicios y los miembros de las comunidades más afectadas. La coordinación entre los sistemas de salud pública, la profesión médica y la sociedad civil, incluidos los interlocutores sociales y las empresas de la economía social que trabajan en el ámbito de la salud, es clave para la puesta en común de información.

4.9.2. La salud no es una cuestión aislada sino que está estrechamente vinculada a un nivel de vida digno, un trabajo decente, una vivienda y una nutrición adecuadas, así como una gama completa de servicios y ayudas. La UE ya se ha comprometido a impulsar una Europa social a través del pilar europeo de derechos sociales. El Centro debe equiparse, asimismo, para calibrar la situación y formular recomendaciones a las estructuras pertinentes de la UE, como las que supervisan el proceso del Semestre Europeo y el nuevo cuadro de indicadores sociales del pilar europeo de derechos sociales. En coordinación con estas estructuras, debe ser capaz de orientar a los Estados miembros en relación con los determinantes sociales y la manera de mejorar la salud abordando estos determinantes.

4.9.3. El Centro debe recibir el mandato de supervisar las inversiones y formular recomendaciones sobre la financiación de la vigilancia de la salud, la evaluación de riesgos, la preparación y la respuesta, tanto a escala de la UE como nacional.

4.9.4. El CEPCE y los centros nacionales para el control de enfermedades deben colaborar en las tareas de vigilancia sistemática. Juntos, deben supervisar sobre quién se ciernen mayores amenazas para la salud, detectar casos y puntos críticos, determinar tendencias y formular recomendaciones.

## **5. Reglamento de la UE sobre un papel reforzado de la Agencia Europea de Medicamentos**

5.1. El CESE acoge con satisfacción el renovado papel de la Agencia Europea de Medicamentos (en lo sucesivo «la Agencia» o EMA, por sus siglas en inglés) y su mayor capacidad para mitigar la escasez de medicamentos y productos sanitarios en toda la UE.

5.2. A su juicio, hasta ahora el papel de la EMA era insuficiente para afrontar los retos que plantea la pandemia de la COVID-19, sobre todo teniendo en cuenta que, al inicio de la misma en particular, la UE adoleció de graves carencias de equipos médicos capaces de salvar vidas, como los respiradores. La escasez fue especialmente notable en algunos Estados miembros, y la coordinación en la distribución de dispositivos y EPI resultó insuficiente en toda la Unión.

5.3. El papel renovado y la capacidad ampliada de la EMA, que se activarán en caso de que se produzca otra crisis sanitaria a escala de la UE, contribuirán a aliviar los problemas observados durante la pandemia de la COVID-19 mediante:

5.3.1. la creación de un Grupo Director sobre Medicamentos y un Grupo Director sobre Productos Sanitarios que informarán a la Comisión y los Estados miembros sobre las carencias o los riesgos de futuras carencias. Los Grupos Directores, constituidos por expertos de toda la UE para ofrecer un enfoque coordinado, deben contar con profesionales especializados en el tratamiento médico adaptado para aquellas personas con mayor riesgo de sufrir complicaciones sanitarias en situaciones de pandemia como la que acabamos de experimentar. Por supuesto, esto dependerá del tipo de

crisis sanitaria que atravesase la UE, pero normalmente exigirá conocimientos sobre el tratamiento adaptado de personas de edad avanzada, personas con discapacidad y personas con enfermedades graves, siempre en función de su sexo y género. Las organizaciones de la sociedad civil también deberán ser incluidas y consultadas adecuadamente;

5.3.2. la reacción antes de que se dé una escasez de medicamentos y la detección de posibles carencias. Así se deberá actuar no solo en el caso de los medicamentos más comúnmente utilizados en el mercado en la UE, sino también para garantizar la disponibilidad continua de medicamentos y productos sanitarios para enfermedades más raras, en todos los Estados miembros y en todas las localidades cuando sea necesario;

5.3.3. la coordinación de estudios junto con el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (CEPCE), con el fin de supervisar la eficacia y la seguridad de las vacunas, y la facilitación de una «revisión continua» en la que un grupo de trabajo analizará los datos y las pruebas procedentes de ensayos clínicos en tiempo real para acelerar el proceso. Este grupo de trabajo también prestará asesoramiento científico sobre los proyectos de ensayos clínicos de medicamentos y vacunas. En cumplimiento de este mandato, el grupo de trabajo deberá fomentar el establecimiento de los objetivos de rendimiento más pertinentes clínicamente para los medicamentos que deben medirse en ensayos clínicos. La Agencia ya ofrece asesoramiento científico, pero este se abordará ahora de forma acelerada en un plazo de veinte días y de manera gratuita.

5.4. Existen varios retos para la EMA en cuanto a sus actividades futuras. La Agencia debe garantizar que el suministro de medicamentos y productos sanitarios en toda la UE no solo sea coherente y suficiente, sino que se disponga además de existencias asequibles para los ciudadanos.

5.5. En estos momentos, el mayor reto consiste en el despliegue de las vacunas contra la COVID-19. Hay que lamentar que la estrategia de la UE en materia de vacunación pase por alto que ciertos grupos de alto riesgo puedan optar a una vacunación por vía rápida, como en el caso de las personas con discapacidad y las que padecen enfermedades crónicas. El orden del tratamiento debe definirse mediante análisis científicos multidisciplinares que tengan en cuenta la discriminación y la exposición de los grupos de personas al virus. La vacuna debe tratarse como un bien público y, como tal, es crucial garantizar que la administración oportuna de vacunas a la población no se vea obstaculizada en exceso por restricciones vinculadas a aspectos como los derechos de propiedad intelectual. Aunque salvar vidas debe seguir siendo una prioridad absoluta de la UE, la Comisión Europea también reconoce que el respeto adecuado de los derechos de propiedad intelectual es crucial para que Europa siga siendo el continente líder en el desarrollo de vacunas.

5.6. Durante la pandemia de COVID-19, la EMA ha compartido proactivamente datos sobre vacunas y medicamentos aprobados e información sobre la realización de las actividades de la Agencia. La EMA también ha explicado al público los procesos reglamentarios. Este nivel de transparencia se considera muy beneficioso y debería garantizarse también en el futuro. A tal fin, el Reglamento debe incluir una disposición que establezca que deben publicarse todos los datos de ensayos clínicos basándose en los cuales la Agencia autoriza medicamentos o vacunas, así como los protocolos de ensayos clínicos sobre los que la Agencia presta asesoramiento, en consonancia con el Reglamento sobre ensayos clínicos.

5.7. El CESE anima a la EMA a que colabore con todas las partes interesadas en el ámbito de la salud con el fin de establecer un modelo europeo para la fijación justa, responsable y transparente de los precios de los medicamentos y para las innovaciones farmacéuticas accesibles.

## **6. Autoridad Europea de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias**

6.1. La UE prevé la creación de una Autoridad Europea de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias (HERA, por sus siglas en inglés). La propuesta legislativa para crear la Agencia debe publicarse en el cuarto trimestre de 2021, pero el esbozo de la HERA ya ha aparecido en la Estrategia Farmacéutica para Europa recientemente publicada.

6.2. El plan consiste en que la HERA subsane un importante déficit estructural en la infraestructura de preparación y respuesta a las crisis de la UE. Reforzará la coordinación entre los Estados miembros mediante el desarrollo de inversiones estratégicas destinadas a la investigación, el desarrollo, la fabricación, el despliegue, la distribución y el uso de contramedidas médicas. Para lograrlo, la HERA ayudará a la UE a responder mejor a las necesidades sanitarias que se planteen mediante las siguientes actuaciones:

- anticipar «amenazas específicas y la tecnologías habilitadoras mediante el análisis y la prospección del horizonte». Esto requerirá un nivel considerable de difusión entre los grupos de la sociedad civil que representan a personas que normalmente corren un mayor riesgo durante las emergencias sanitarias, con el fin de calibrar la medida en que las posibles amenazas pueden ejercer un efecto desproporcionado en dichas personas;

- identificar y abordar brechas de inversión en contramedidas clave, incluido el avance de antimicrobianos innovadores;
- realizar un seguimiento y concentrar la capacidad de producción, los requisitos y la disponibilidad de materias primas, abordando así las vulnerabilidades de la cadena de suministro;
- apoyar el desarrollo de soluciones tecnológicas transversales, como las tecnologías de las plataformas de vacunación, en las que se fundamentan la preparación y la planificación de las respuestas frente a futuras amenazas para la salud pública;
- desarrollar contramedidas específicas, también mediante la investigación, los ensayos clínicos y la infraestructura de datos.

6.3. El CESE pone en cuestión el solapamiento entre los objetivos previstos en el marco de la HERA y los del CEPCE, la EMA y el Reglamento sobre amenazas transfronterizas graves para la salud. Las cuestiones relativas a la preparación ante crisis, la investigación, los datos y la distribución coordinada de medicamentos y productos sanitarios parecen estar contempladas por los Reglamentos citados. Por tanto, el valor añadido de la HERA parece poco claro, y quizá incluso podría difuminar las líneas que delimitan qué organismo es responsable respecto de qué área de coordinación sanitaria. Por ejemplo, no está claro si las recomendaciones procedentes de la HERA prevalecerían sobre las formuladas por la EMA en caso de que estalle otra epidemia que afecte a la UE.

6.4. La HERA debe ser una organización exclusivamente pública con una misión de salud pública clara, que no pueda asimilarse a determinadas facetas de la política industrial, y estar en situación de pronunciarse con independencia de la industria farmacéutica y diseñar soluciones orientadas por consideraciones de salud pública (por ejemplo, en el ámbito de la lucha contra la resistencia a los antimicrobianos). Debe contar con un presupuesto considerable que permita una planificación independiente a largo plazo. Debe contemplarse una cláusula de precios razonables en los textos jurídicos que rigen el funcionamiento de la HERA.

6.5. Sin embargo, lo que puede percibirse como valor añadido de la HERA es la función de coordinación respecto a la fabricación de equipos médicos y de protección, así como de medicamentos. El seguimiento y la puesta en común de capacidades de producción, los requisitos de materias primas y la disponibilidad de estas constituyen, asimismo, un ámbito en el que la HERA se disociará de la labor que llevan a cabo la EMA y el CEPCE. El éxito de la HERA dependerá de que sea una agencia pública fuerte, independiente y transparente. El interés público debe ocupar un lugar central y plasmarse en sus prioridades, su gobernanza y sus acciones. Garantizar un mejor desglose de los datos por grupos vulnerables será un requisito previo para luchar contra las desigualdades en materia de salud.

6.6. El CESE considera que quedan cuestiones sin abordar y que, lógicamente, podría habilitarse a la HERA para ejercer una labor de supervisión, y que a tales cuestiones no se ha aludido hasta ahora en ningún documento. La HERA constituye una auténtica oportunidad para aprovechar la excelencia de la ciencia europea, extraer las lecciones de la crisis actual y garantizar que el sector público actúe como un inversor prudente que impulse una innovación significativa y basada en las necesidades de salud pública. A la luz de los solapamientos con la labor de otras autoridades, podría resultar conveniente adaptar el alcance y las responsabilidades de la HERA para incluir:

6.6.1. la coordinación de un grupo de trabajo de la UE centrado específicamente en el impacto que ejercen las emergencias sanitarias en los grupos sociales de alto riesgo así como en los trabajadores sanitarios y asistenciales. Este grupo de trabajo podría centrarse, aunque no exclusivamente, en las personas de edad avanzada, las personas con enfermedades y las personas con discapacidad;

6.6.2. la priorización de la no discriminación en la respuesta de la UE a futuras pandemias, garantizando que las medidas preventivas, la atención y los tratamientos médicos de urgencia estén disponibles para todos, incluidas las personas sin hogar, las comunidades itinerantes y los indocumentados residentes en la UE, todos los cuales corren el riesgo de que no se les tenga en cuenta durante una respuesta pública a una crisis sanitarias;

6.6.3. campañas de comunicación durante las emergencias sanitarias para que las personas tengan un mejor nivel de conocimientos sobre cómo protegerse, qué adaptaciones deben realizar en sus actividades diarias para preservar su seguridad y, en caso de disponer de tratamientos y cuando los haya, cómo acceder a los mismos. Esta comunicación debe dirigirse directamente al público, ser accesible para todas las personas y tener en cuenta las necesidades particulares de grupos de alto riesgo como las personas de edad avanzada, las personas con enfermedades y las personas con discapacidad. Durante la actual pandemia de la COVID-19, esta comunicación ha dependido en gran medida de la labor realizada por las organizaciones de la sociedad civil. Por lo tanto, deben ser consultadas a este respecto.

6.6.4. La estructura de gobernanza de la HERA debe ser transparente y equilibrada, incluir a las organizaciones de pacientes y de salud pública, la sociedad civil y los interlocutores sociales, así como a representantes de la comunidad investigadora. Aunque las empresas serán socios importantes, no deberán formar parte de ninguna estructura de gobernanza de esta nueva organización pública. El sector de la salud pública identificará por sí mismo las necesidades mundiales pendientes y el objetivo estribará en ser partícipes en el desarrollo de nuevos productos para introducirlos en el mercado.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Una Unión de la igualdad: Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025»**

[COM(2020) 565 final]

(2021/C 286/21)

Ponente: **Cristian PÎRVULESCU**

Consulta	Comisión Europea, 27.11.2020
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión de la Mesa	1/12/2020
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	16.4.2021
Aprobado en el pleno	27.4.2021
Pleno n.º	560
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	192/2/9

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE acoge favorablemente el Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025 presentado por la Comisión Europea, y confía en que ayude tanto a las instituciones de la UE como a las de los Estados miembros a renovar sus esfuerzos en la lucha contra el racismo y otras formas de discriminación estructural.

1.2. El Plan es pertinente y oportuno. El desarrollo de la crisis epidemiológica de la COVID-19 ha creado nuevos retos en lo que atañe a la inclusión y la promoción de la diversidad. Grupos ya marginados como el de los migrantes han experimentado importantes dificultades médicas, sociales y económicas. En tiempos de crisis, las actitudes y las actuaciones discriminatorias tienden a generalizarse.

1.3. Incluso antes de la crisis de la COVID-19, la situación de las minorías y los grupos vulnerables en la Unión se estaba deteriorando. Las actitudes contrarias a los migrantes se generalizaban, impulsadas por líderes y partidos con motivaciones electorales que instigaban sentimientos antimusulmanes, antiafricanos y antiasiáticos. Minorías históricas como los gitanos se convertían cada vez más en objetivo del odio por motivos raciales. La población judía en Europa padecía una situación de creciente inseguridad, evocando dolorosos recuerdos del cruento antisemitismo que asoló el continente antes de la Segunda Guerra Mundial.

1.4. En este contexto, el Plan pretende optimizar las acciones legislativas, políticas y presupuestarias. Aunque reúne todos los instrumentos disponibles, en ocasiones parece carecer de ambición y de profundidad histórica. Su enfoque es demasiado prudente, en un momento en el que la situación sobre el terreno se deteriora con rapidez. El CESE desea subrayar que la lucha contra la discriminación, el racismo, la xenofobia y otros tipos de intolerancia a escala europea es una responsabilidad inequívoca consagrada en los documentos constitutivos de la UE. No es opcional, y el reparto de responsabilidades entre las autoridades nacionales y de la Unión no debe convertirse en un fundamento para la complacencia y la inacción. Una preocupación concreta atañe a la manera de convencer a todos los Estados miembros de la UE de que participen en este esfuerzo y garanticen la cooperación activa de diversos organismos, instituciones y organizaciones a escala nacional.

1.5. El CESE apoya la elaboración de nuevas leyes que refuercen el papel de los organismos nacionales de igualdad.

1.6. Insta, asimismo, al Consejo a que adopte la propuesta de la Comisión de 2008 por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

1.7. La Decisión Marco relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia mediante el Derecho penal, un acto legislativo fundamental, requiere una evaluación exhaustiva de su aplicación.

1.8. El espacio en línea se está convirtiendo cada vez más en un sustituto de la esfera pública tradicional. Es también el espacio que algunos dirigentes, grupos y organizaciones utilizan para promover actitudes racistas y discriminatorias. Al formular políticas y procedimientos, debe hacerse mayor hincapié en la propagación organizada de la incitación al odio y en su pertinente tratamiento.

1.9. Lamentablemente, en la última década hemos visto un número significativo de grupos y organizaciones que asumen sin tapujos ideas, símbolos y acciones que se remontan al fascismo europeo de entreguerras. En la última década han pasado de los márgenes al centro del espacio público, también a través de la movilización en línea. También les han alentado los acontecimientos políticos fuera de Europa: Gobiernos de grandes Estados que adoptan posturas nacionalistas y conservadoras en la política tanto interior como exterior. Esta nueva movilización debe afrontarse como corresponde, no solo con acciones legislativas y sancionadoras, que podrían llegar demasiado tarde, sino con intervenciones directas y decisivas que aborden las causas profundas de la radicalización de la derecha.

1.10. El CESE acoge favorablemente el Plan de Acción relativo al pilar europeo de derechos sociales presentado por la Comisión, y confía en que apoye firmemente la igualdad en el mercado laboral, también para las personas de origen racial o étnico minoritario. También esperamos que los compromisos sociales de las instituciones de la UE y los Estados miembros se respeten en los tiempos de dificultad económica generados por la epidemia de la COVID-19.

1.11. El CESE espera con interés la estrategia global de la Comisión sobre los derechos del niño, prevista para 2021. Confiamos en que la estrategia incluya acciones para combatir el racismo y la discriminación, pero también vínculos con políticas y recursos que puedan mitigar los efectos negativos de la epidemia y las perturbaciones producidas.

1.12. Se requiere un replanteamiento global de la política sanitaria de la Unión y de los Estados miembros, con el objetivo de garantizar el acceso a servicios de alta calidad para todos, y especialmente para aquellos que proceden de grupos vulnerables y minoritarios. Esta labor comprende la mejora de la financiación de los servicios, el desarrollo de infraestructuras de salud pública en todas las regiones, especialmente en las zonas más desfavorecidas, el desarrollo de servicios de atención primaria, y el énfasis en la prestación de servicios en torno a las necesidades y los derechos de los pacientes. Debe prestarse especial atención a los derechos, la dignidad y el bienestar de los ciudadanos de edad avanzada que se ven aislados en centros asistenciales durante la pandemia de COVID-19.

1.13. Las raíces históricas del racismo deben ser objeto de un interés y una acción renovados, sobre todo en el ámbito de la educación. Han de elaborarse nuevos planes de estudio y libros de texto, y organizarse programas de formación dirigidos a profesores y educadores con el apoyo de la UE. En los niveles de educación secundaria y terciaria debe promoverse un enfoque interdisciplinario de la historia y el patrimonio europeos comunes.

1.14. El CESE se suma a los esfuerzos de la Comisión por animar a todos los Estados miembros a que elaboren y adopten planes nacionales de acción contra el racismo y la discriminación racial. Solo en torno a la mitad de los Estados miembros cuentan con tales planes, lo que pone de relieve un nivel variable de interés y compromiso por parte de sus Gobiernos. El CESE espera con interés la identificación de principios rectores comunes para los planes nacionales de acción que deben presentarse en 2021, y está dispuesto a contribuir a este esfuerzo.

1.15. Confía en que se sigan consolidando los esfuerzos dedicados por las organizaciones empresariales y las empresas a título individual a crear y mantener un entorno de trabajo inclusivo para sus empleados, con independencia del sexo, el origen racial o étnico, la religión, la edad, la discapacidad o la orientación sexual. Un entorno de trabajo inclusivo también abarca un diálogo social real y una sólida representación de los trabajadores. Esperamos con interés el mes europeo de las Cartas de la Diversidad en mayo de 2021 y la puesta en marcha del conjunto de herramientas en línea destinadas a ayudar a las empresas a evaluar su diversidad interna y sus estrategias de diversidad.

1.16. La financiación de las acciones de lucha contra el racismo y la discriminación parece generosa. Comprende el marco financiero plurianual (MFP), el nuevo programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores, Horizonte Europa y el nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Sobre la base de una evaluación general de las acciones emprendidas hasta la fecha, los Gobiernos de los Estados miembros parecen tener un interés limitado en acceder a diversos recursos y trabajar para combatir el racismo y la discriminación. El CESE considera que las disposiciones presupuestarias por sí solas no son suficientes y que debe establecerse un sistema de incentivos.



1.17. Acoge favorablemente la intención de la Comisión de colaborar con los partidos políticos europeos, la Red Europea de Cooperación Electoral, la sociedad civil y el ámbito académico para mejorar la participación en el marco del Plan de Acción para la Democracia Europea. El CESE está dispuesto a contribuir a esta labor y a aportar su propia perspectiva y sus conocimientos técnicos.

1.18. Anima a la Comisión a integrar mejor diversos planes que presentan un solapamiento significativo de objetivos e instrumentos. Proponemos integrar el Plan contra el racismo, la Estrategia para la Aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales, el Plan de Acción para la Democracia y el Informe sobre el Estado de Derecho. Aun reconociendo el hecho de que estos planes representan ámbitos diferenciados de la formulación de políticas, también debemos identificar elementos comunes y sinergias.

1.19. Uno de los pilares de las políticas eficaces en los ámbitos de la democracia, el Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos es una sociedad civil dinámica, bien organizada y asertiva, activa a todas las escalas: local, regional, nacional y europea. Por este motivo, el CESE insta a la Comisión a desarrollar una estrategia integral europea respecto a la sociedad civil que ayude a esta a cumplir su misión democrática.

## 2. Observaciones generales

### 2.1. *Combatir el racismo y la discriminación racial a través de la legislación: revisión y acción*

2.1.1. El CESE anima a la Comisión a que realice cuanto antes una evaluación exhaustiva del marco jurídico vigente. El seguimiento de la transposición y la aplicación de la legislación de la UE es clave para garantizar una lucha eficaz contra la discriminación. El CESE insta a la Comisión a que incluya en la evaluación las posiciones de las organizaciones de la sociedad civil, los interlocutores sociales y los grupos comunitarios que trabajan en primera línea, así como de los organismos nacionales para la igualdad. También debe procurarse la participación de las organizaciones que trabajen directamente con los grupos afectados.

2.1.2. El CESE espera con interés el informe de seguimiento sobre la aplicación de la Directiva sobre la igualdad de trato, previsto para 2021, y acoge favorablemente la posible prioridad otorgada a la regulación de la ejecución de la ley. También anima a la Comisión a utilizar los procedimientos de infracción de manera proactiva cuando sea necesario.

2.1.3. El CESE apoya la elaboración de nuevas leyes que refuercen el papel de los organismos nacionales de igualdad. Es lamentable que instituciones tan importantes, que se encargan de prestar asistencia independiente a las víctimas de discriminación, promover la igualdad, realizar encuestas independientes y emitir informes y recomendaciones independientes, cuenten con configuraciones de competencias y funciones excesivamente diversas. Resulta absolutamente esencial replantear y reforzar aún más sus funciones.

2.1.4. El CESE insta, asimismo, al Consejo a que adopte la propuesta de la Comisión de 2008 por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual <sup>(1)</sup>.

2.1.5. La Decisión Marco relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia mediante el Derecho penal <sup>(2)</sup>, un acto legislativo fundamental, requiere una evaluación exhaustiva de su aplicación. Tal como se menciona en la propuesta, el grado hasta el cual los códigos penales nacionales tipifican correctamente la incitación al odio y los delitos de odio suscita serias dudas, una preocupación que también comparte el Comité.

2.1.6. Resulta especialmente preocupante la proliferación de casos de incitación al odio en el espacio en línea <sup>(3)</sup>. Aunque la Decisión Marco exige a los Estados miembros que tipifiquen como delito la incitación pública a la violencia o el odio por motivos de color, religión, ascendencia, u origen nacional, racial o étnico, existen deficiencias significativas en la aplicación de la norma. Las autoridades nacionales han de tener en cuenta el principio de la libertad de expresión y definir con mayor detalle el contenido de las conductas ilegales en línea. Al mismo tiempo, han de cooperar con las plataformas de las tecnologías de la información con el fin de regular el acceso y establecer normas más claras respecto a la moderación y la eliminación de contenidos. Se han realizado avances en cuanto al cumplimiento voluntario por parte de los proveedores de las plataformas y a la supresión de contenidos ilegales, pero es necesario un esfuerzo continuo para mantenerse al día de la evolución del espacio en línea.

---

<sup>(1)</sup> COM(2008) 426 final.

<sup>(2)</sup> DO L 328 de 6.12.2008, p. 55.

<sup>(3)</sup> El espacio en línea también es objeto cada vez más de las acciones de Estados que adoptan estrategias poco convencionales para influir en la opinión pública.

2.1.7. El espacio en línea se está convirtiendo cada vez más en un sustituto de la esfera pública tradicional. Es el espacio en el que tienen lugar la mayor parte de las interacciones sociales, en respuesta a diversas necesidades y fines, desde la adquisición de bienes y servicios, el entretenimiento, la información, la educación, y el consumo cultural, hasta la movilización cívica y política. Se trata de un espacio vasto, en el que el desarrollo de la tecnología y los servicios amplía los límites de la sociabilidad y las interacciones. También es el espacio favorito de los dirigentes políticos, los grupos y las organizaciones a la hora de promover sus valores e ideologías, interactuar con la ciudadanía y movilizar para la acción (\*). Algunos de ellos hacen de las actitudes racistas y discriminatorias el centro de su acción política y su movilización. Al formular políticas y procedimientos, debe hacerse mayor hincapié en la propagación organizada de la incitación al odio y en su pertinente tratamiento.

2.1.8. Lamentablemente, en la última década hemos visto un número significativo de grupos y organizaciones que asumen sin tapujos ideas, símbolos y acciones que se remontan al fascismo europeo de entreguerras. Se incluyen aquí partidos de Parlamentos nacionales, partidos extraparlamentarios, movimientos políticos y milicias, todos ellos anclados en una cultura política del odio y la discriminación. En la última década han pasado de los márgenes al centro del espacio público, también a través de la movilización en línea. También les han alentado los acontecimientos políticos fuera de Europa: Gobiernos de grandes Estados que adoptan posturas nacionalistas y conservadoras en la política tanto interior como exterior. Esta nueva movilización debe afrontarse como corresponde, no solo con acciones legislativas y sancionadoras, que podrían llegar demasiado tarde, sino con intervenciones directas y decisivas que aborden las causas profundas de la radicalización de la derecha.

2.1.9. Tal como se menciona en la propuesta, algunos Estados miembros han tomado medidas para prohibir los grupos racistas y sus símbolos, a menudo en virtud de su legislación en materia de delitos de odio, incitación al odio o terrorismo, o han establecido sanciones penales relacionadas con la negación de crímenes contra la humanidad o el período nazi y fascista, así como con propaganda para grupos terroristas. Se trata de un paso en la dirección correcta, pero se requieren más medidas. Todos los países deben formular respuestas nacionales al extremismo violento. Y su enfoque debe facilitarse mediante la acción conjunta a escala de la UE. El CESE espera con interés el informe de la Comisión sobre las respuestas nacionales al extremismo violento. Animamos a la Comisión a colaborar estrechamente no solo con los cuerpos y fuerzas de seguridad, que se ocupan de forma habitual de supervisar el extremismo violento, sino también con los organismos nacionales de igualdad, las instituciones independientes de defensa de los intereses ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil (incluidas las comunidades religiosas) los interlocutores sociales, los medios de comunicación y las universidades. El CESE está dispuesto a aportar sus conocimientos técnicos al desarrollo de planes conjuntos de la UE para combatir el extremismo violento. Las acciones deben dirigirse no solo a los casos visibles de extremismo violento que se dan en una fase avanzada, sino a las causas profundas y los entornos propicios que han llevado a la radicalización y la acción.

2.1.10. El CESE anima a todos los Estados miembros a que consideren la posibilidad de ratificar sin demora el Convenio n.º 190 (2019) de la Organización Internacional del Trabajo, primer tratado internacional que condena directamente todas las formas de violencia y acoso en el mundo laboral, y que, como tal, incide en el acoso y la discriminación racial, de género o de cualquier otro tipo.

## 2.2. Más allá de la legislación de la UE: hacer más para combatir el racismo en la vida cotidiana

2.2.1. El CESE acoge con satisfacción el nuevo enfoque centrado en contrarrestar la discriminación adoptado por las autoridades policiales, que desarrollan su actividad a diario en todas las comunidades europeas y podrían ser agentes clave en la lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación. Lamentablemente, la educación y formación del personal no suele abarcar los temas de la democracia, la protección de los derechos humanos y la discriminación. En algunos casos, son los propios miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad los que desarrollan actitudes racistas, xenófobas y discriminatorias y, en el peor de los casos, mantienen vínculos con grupos externos que promueven estas ideas. Acogemos favorablemente el trabajo realizado por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) y la Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial (CEPOL) para desarrollar recursos y herramientas de formación, pero esto no es suficiente. El número de potenciales beneficiarios de la educación y la formación es del orden de cientos de miles. Por tanto, la cooperación con las instituciones de formación nacionales debe intensificarse de manera significativa, con una mayor dotación de recursos a la formación a escala nacional y de la UE. La FRA y la CEPOL también pueden animar a los institutos nacionales de formación a cooperar con las organizaciones de la sociedad civil y las universidades para adaptar mejor los contenidos de la formación a las especificidades nacionales.

---

(\*) El CESE recomienda que la Comisión Europea integre mejor este Plan de Acción con la Estrategia Digital Europea.

2.2.2. El CESE acoge favorablemente el firme compromiso de la Comisión con la lucha contra la discriminación y las desigualdades en el acceso al empleo, la educación, la asistencia sanitaria y la vivienda a través de políticas y programas de financiación. Por lo tanto, acogemos favorablemente el Plan de Acción relativo al pilar europeo de derechos sociales presentado por la Comisión, y confiamos en que apoye firmemente la igualdad en el mercado laboral, también para las personas de origen racial o étnico minoritario. También esperamos que se respeten los compromisos sociales de las instituciones de la UE y los Estados miembros durante el período de dificultad económica causado por la epidemia de la COVID-19.

2.2.3. El CESE acoge favorablemente la intención de utilizar Next Generation EU, el instrumento de apoyo técnico y el presupuesto general de 2021-2027 para promover la inclusión social, garantizar la igualdad de oportunidades para todos y abordar la discriminación. La crisis de la COVID-19, con su impacto desproporcionado en las personas vulnerables y las minorías, ha planteado la necesidad del desarrollo de infraestructuras y de la igualdad en el acceso al mercado laboral, a la asistencia sanitaria y social, a la vivienda, así como a servicios de educación y formación de calidad, no segregados e integradores.

2.2.4. La crisis de la COVID-19 ha exacerbado los problemas de los grupos vulnerables y minoritarios en lo relativo al mercado de trabajo. Las personas que pertenecen a grupos minoritarios experimentan dificultades para conseguir un empleo, y en los casos en que lo logran, para recibir una remuneración acorde con su nivel educativo y de competencias. Las repercusiones económicas de la pandemia, que incluyen despidos generalizados y un deterioro ulterior de las condiciones de trabajo y de los salarios, golpea con mayor dureza a los grupos vulnerables y minoritarios. Aguardamos con interés el Plan de Acción relativo al pilar europeo de derechos sociales para abordar eficazmente la discriminación en el ámbito del empleo.

2.2.5. La COVID-19 también ha ejercido un efecto negativo en la educación. El cierre de los centros escolares que tuvo lugar en 2020 —y que es probable que continúe también en 2021— ha trastornado un proceso educativo ya insuficientemente inclusivo. Incluso antes de la pandemia, diversos niños y jóvenes de grupos vulnerables y minoritarios abandonaban los estudios de forma prematura, o no participaban plenamente en el proceso educativo. En los casos en que sí participaban en la educación, los menores pertenecientes a minorías eran objeto de discriminación e intimidación, algo que la propuesta de la Comisión Europea no reconoce plenamente. Las escuelas no son solo instituciones educativas; en torno a estos centros, y en su interior, se prestan varios servicios, desde los de alimentación hasta los de vigilancia y asistencia sanitarias y prevención de abusos por parte de los padres y la comunidad. Optar por la enseñanza en línea constituyó una solución de emergencia. En muchos casos, esta situación creó otro obstáculo para los menores vulnerables y pertenecientes a minorías, al carecer de los dispositivos adecuados y de conexión a internet. Tan pronto como puedan reabrirse los centros docentes, se requerirán acciones directas y decididas para poner en marcha la prestación de servicios de apoyo escolar. El CESE espera con interés la estrategia global de la Comisión sobre los derechos del niño, prevista para 2021. Confiamos en que la estrategia incluya acciones para combatir el racismo y la discriminación, pero también vínculos con políticas y recursos que puedan mitigar los efectos negativos de la epidemia y las perturbaciones producidas.

2.2.6. El CESE acoge favorablemente la labor de la Red de la UE para la Sensibilización frente a la Radicalización, y confía en que sus actividades se sigan apoyando y desarrollando, sobre todo en lo que atañe a la educación.

2.2.7. En lo que se refiere a la salud, la COVID-19 ha tenido un impacto significativo. Las desigualdades en materia de salud que sufren las personas de origen racial o étnico minoritario se han agravado. Animamos a la Plataforma de Política Sanitaria de la UE a que aborde de lleno la cuestión de la reducción de las desigualdades basadas en el origen racial o étnico. La Unión debe hacer mucho más para garantizar que los ciudadanos y residentes de la Unión tengan acceso a servicios médicos de alta calidad durante y después de la pandemia. Hay que alabar y alentar los esfuerzos de la UE por proporcionar equipos médicos y, en una etapa posterior, acceso a las vacunas. Sin embargo, solo un replanteamiento en profundidad de la política sanitaria de la UE y los Estados miembros podrá resolver el problema del acceso y la calidad a medio y largo plazo para todas las personas, y especialmente para los que pertenecen a grupos vulnerables y minoritarios. Esta labor comprende la mejora de la financiación de los servicios, el desarrollo de infraestructuras de salud pública en todas las regiones, especialmente en las zonas más desfavorecidas, el desarrollo de servicios de atención primaria, y el énfasis en la prestación de servicios en torno a las necesidades y los derechos de los pacientes.

2.2.8. Se necesitan más medidas en materia de vivienda. Tal como se menciona en la propuesta, la discriminación en el mercado de la vivienda refuerza la segregación, con un efecto dominó en términos de oportunidades educativas o de empleo y, en el caso de las familias con hijos, un impacto negativo significativo en el desarrollo de los niños. La epidemia de la COVID-19 ha puesto de manifiesto la necesidad de adoptar medidas para mejorar las condiciones de las viviendas. La prevención de las infecciones y las formas graves de la enfermedad depende de las condiciones sanitarias generales, pero también del acceso a las infraestructuras de agua y saneamiento. Afrontar la segregación de las viviendas, especialmente en las zonas más pobres, debe ser una prioridad. Aunque los fondos para apoyar las acciones en favor de las viviendas no segregadas y garantizar el acceso a servicios generales inclusivos y de alta calidad se encuentran disponibles a través de la política de cohesión, no está claro si las autoridades nacionales y locales están dispuestas a acceder a tales fondos.

### 2.3. Racismo estructural: abordar el problema subyacente

2.3.1. Reviste suma importancia combatir los estereotipos y sensibilizar sobre la historia si se quiere lograr un continente libre de racismo y discriminación. Las raíces históricas del racismo deben ser objeto de un interés y una acción renovados, sobre todo en el ámbito de la educación. Acogemos favorablemente la labor del Consejo de Europa en lo que atañe a la historia y a su enseñanza. No obstante, las herramientas facilitadas no se utilizan habitualmente en la enseñanza de la historia a gran escala. Se requiere una acción más concertada y decidida en esta dirección. Han de elaborarse nuevos planes de estudio y libros de texto, y organizarse programas de formación dirigidos a profesores y educadores con el apoyo de la UE. En los niveles de educación secundaria y terciaria debe promoverse un enfoque interdisciplinario de la historia y el patrimonio europeos comunes. El énfasis en la educación, tanto formal como no formal, constituye la piedra angular de toda política eficaz contra el racismo y la discriminación.

2.3.2. El papel del sector creativo también es muy importante, ya que actúa como puente entre los grupos sociales. La empatía y la solidaridad son valores que forman la base de una sociedad inclusiva. En este sentido, acogemos favorablemente que Europa Creativa y otros programas se centren en proyectos que pretenden eliminar barreras y fomentar la integración social y la participación de grupos infrarrepresentados y desfavorecidos.

2.3.3. La colaboración con periodistas también resulta oportuna y pertinente. Apoyamos la iniciativa de la Comisión de desarrollar una serie de seminarios sobre estereotipos raciales y étnicos que reúnan a periodistas, organizaciones de la sociedad civil y representantes de personas de origen racial o étnico minoritario. El CESE está dispuesto a contribuir a tales esfuerzos.

2.3.4. El CESE insta a la CE y a los Estados miembros a que trabajen en una metodología común para recopilar los datos pertinentes, incluidos los datos desglosados por origen étnico y racial. La metodología debe atenerse a los principios establecidos por la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia de 2002, y los datos desglosados en las estadísticas de población del Programa de Acción de Durban deben recopilarse con el consentimiento explícito de los encuestados, sobre la base de su autoidentificación y de conformidad con las normas en materia de derechos humanos sobre la protección de la privacidad. El CESE considera que el trabajo realizado por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el ámbito de la recopilación de datos no es suficiente y que deberían desplegarse esfuerzos similares a escala de los Estados miembros.

2.3.5. El CESE destaca la importancia de las buenas prácticas en lo que respecta a la interacción con el nivel local (en particular, ciudades) y el nivel de barrio o comunidad —donde el racismo estructural se entrelaza con la vida y el trabajo cotidianos—, con el fin de fomentar un entorno de tolerancia intercultural.

### 2.4. Un marco para la obtención de resultados: aprovechar los instrumentos de la UE hasta el final

2.4.1. El CESE se suma a los esfuerzos de la Comisión por animar a todos los Estados miembros a que elaboren y adopten planes nacionales de acción contra el racismo y la discriminación racial. Solo cerca de la mitad de los Estados miembros cuentan con tales planes, lo que pone de manifiesto un nivel variable de interés y compromiso por parte de sus Gobiernos<sup>(7)</sup>. El CESE espera con interés la identificación de principios rectores comunes para los planes nacionales de acción que deben presentarse en 2021, y está dispuesto a contribuir a este esfuerzo. Los ámbitos políticos destacados en el Plan de Acción objeto de examen (legislación para luchar contra la discriminación y sobre el papel de los organismos para la igualdad; incitación al odio y delitos de odio; elaboración ilícita de perfiles por parte de los cuerpos y fuerzas de seguridad; riesgos que plantean las nuevas tecnologías; estereotipos y conciencia histórica; acceso equitativo a la educación, el empleo, la sanidad y la vivienda; integración de las cuestiones relativas a la igualdad de género a escala nacional; implicación de los niveles regional y local; financiación de la lucha contra el racismo; recogida de datos y diálogo con la sociedad civil) están bien estructurados y son exhaustivos. Una preocupación concreta atañe a la manera de convencer a todos los Estados miembros de la UE de que participen en este esfuerzo y garanticen la cooperación activa de diversos organismos, instituciones y organizaciones a escala nacional.

2.4.2. El CESE confía en que se sigan consolidando los esfuerzos dedicados por las organizaciones empresariales y las empresas individuales a crear y mantener un entorno de trabajo inclusivo para sus empleados, independientemente de su sexo, origen racial o étnico, religión, edad, discapacidad u orientación sexual<sup>(8)</sup>. Un entorno de trabajo inclusivo también abarca un diálogo social real y una sólida representación de los trabajadores. Esperamos con interés el mes europeo de las Cartas de la Diversidad en mayo de 2021 y la puesta en marcha del conjunto de herramientas en línea destinadas a ayudar a las empresas a evaluar su diversidad interna y sus estrategias de diversidad.

<sup>(7)</sup> Según el informe de la FRA de 2020 (junio de 2020, FRA), quince Estados miembros contaban con planes contra el racismo, la discriminación racial o étnica y la intolerancia asociada en 2019: Alemania, Bélgica, Chequia, Croacia, Eslovaquia, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Lituania, Países Bajos, Portugal y Suecia, más el Reino Unido, que contaba con dicho plan pero abandonó la UE el 1 de enero de 2021.

<sup>(8)</sup> De acuerdo con la propuesta, actualmente hay Cartas de Diversidad en veinticuatro Estados miembros con más de 12 000 firmantes (empresas, instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales, universidades, sindicatos) y más de 16 millones de empleados en total.

2.4.3. El CESE apoya plenamente el compromiso de la Comisión de garantizar que la lucha contra la discriminación por motivos concretos y sus interrelaciones con otros motivos de discriminación, como el sexo, la discapacidad, la edad, la religión o la orientación sexual, esté integrada en todas las políticas, la legislación y los programas de financiación de la UE.

2.4.4. La financiación de las acciones de lucha contra el racismo y la discriminación parece generosa. Comprende el marco financiero plurianual (MFP), el nuevo programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores, Horizonte Europa, y el nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Sobre la base de una evaluación general de las acciones emprendidas hasta la fecha, los Gobiernos de los Estados miembros parecen tener un interés limitado en acceder a diversos recursos y trabajar para combatir el racismo y la discriminación. El CESE considera que las disposiciones presupuestarias por sí solas no son suficientes y que debe establecerse un sistema de incentivos. Una razón importante de este limitado interés podría ser la naturaleza política sensible de las acciones y la movilización política de líderes, organizaciones y grupos radicales en contra de estas acciones.

2.4.5. La lucha contra el racismo y la discriminación en las políticas exteriores también constituye una prioridad, sobre todo en un mundo gravemente afectado por la epidemia de la COVID-19. El CESE confía en que los valores del antirracismo, la no discriminación y la igualdad reciban un apoyo pleno a través del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional, en colaboración con los Gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales de sus países asociados<sup>(7)</sup>.

#### 2.5. *Acción positiva de la UE: escuchar y actuar*

2.5.1. La participación democrática y la representación de los grupos susceptibles de marginación, como las personas de origen racial o étnico minoritario, siguen siendo insuficientes en la mayoría de los lugares de Europa. Por consiguiente, el CESE acoge favorablemente la intención de la Comisión de colaborar con los partidos políticos europeos, la Red Europea de Cooperación en materia de Elecciones y la sociedad civil para mejorar la participación en el marco del Plan de Acción para la Democracia Europea. El CESE está dispuesto a contribuir a esta labor y a aportar su propia perspectiva y sus conocimientos técnicos. Una de las prioridades consistiría en salvar varios de los retos jurídicos y administrativos, las barreras de acceso y las dificultades institucionales a las que se enfrentan las personas dispuestas a participar en política a todos los niveles. Otra sería la de colaborar con los partidos y animarlos a crear circunscripciones políticas más diversas e inclusivas, y promover líderes y candidatos procedentes de minorías y grupos vulnerables.

2.5.2. El CESE acoge favorablemente el compromiso de la Comisión de reunirse de manera periódica con las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales activos en la lucha contra el racismo a escala europea, nacional y local con el fin de evaluar los avances logrados en el combate contra este fenómeno. El Comité está dispuesto a participar en el diálogo que se entable a este respecto. Es importante incluir a los actores religiosos en este proceso.

2.5.3. El CESE acoge favorablemente el nombramiento previsto por la Comisión de un coordinador en materia de lucha contra el racismo. El coordinador interactuará con los Estados miembros, el Parlamento Europeo, la sociedad civil, los interlocutores sociales y el mundo académico para reforzar las respuestas políticas en el ámbito de la lucha contra el racismo.

2.5.4. El CESE espera con interés la prevista cumbre de la Comisión contra el racismo. La cumbre se organizará para que coincida con el Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial, el 21 de marzo de 2021, día que la Comisión conmemorará cada año.

2.5.5. La labor de la Comisión de promover la diversidad y garantizar un lugar de trabajo libre de discriminación e inclusivo para todas las personas, con independencia de su origen racial o étnico o del color de su piel, es bienvenida, y establece una norma de referencia muy adecuada para el funcionamiento de las demás instituciones de la UE.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

La Presidenta  
del Comité Económico y Social Europeo  
Christa SCHWENG

---

<sup>(7)</sup> OJ C 110, 22.3.2019, p. 163.



**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 — Unión de la igualdad: Estrategia para la igualdad de las Personas LGBTIQ 2020-2025**

[COM(2020) 698 final]

(2021/C 286/22)

Ponente: **Ionuț SIBIAN**

Coponente: **Maria del Carmen BARRERA CHAMORRO**

Consultas	Comisión Europea, 14.1.2021
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	16.4.2021
Aprobado en el pleno	27.4.2021
Pleno n.º	560
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	187/8/12

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE celebra y apoya la valentía de la Comisión Europea al adoptar la Estrategia para la Igualdad de las Personas LGBTIQ 2020-2025, cuyo objetivo es reducir la discriminación y garantizar la seguridad y el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas LGBTIQ en toda la Unión Europea, mediante la adopción de medidas legislativas a escala europea, pero también alentando a los Estados miembros a elaborar y ejecutar los planes de acción de ámbito nacional mencionados en la Estrategia.

1.2. El CESE cree firmemente que, para que la Estrategia tenga éxito, la Comisión debe establecer un mecanismo sólido con vistas a ejecutarla y realizar un seguimiento periódico de su aplicación, tanto horizontal como verticalmente. En ese sentido, la Comisión debe facilitar un amplio diálogo entre instituciones europeas e internacionales, Estados miembros, organizaciones de la sociedad civil e interlocutores sociales.

1.3. El CESE está convencido de que, para alcanzar sus objetivos, la Estrategia para la Igualdad de las Personas LGBTIQ debe correlacionarse con otras estrategias europeas a fin de alcanzar una perspectiva intersectorial, por ejemplo con la Estrategia sobre los derechos de las víctimas, la Estrategia para la Igualdad de Género, el Plan de Acción de la UE Antirracismo, la Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Estrategia sobre los Derechos de la Infancia.

1.4. Una de las cuestiones más acuciantes en relación con la discriminación de las personas LGBTIQ se refiere a la discriminación en el lugar de trabajo y en el acceso al mercado laboral. Por consiguiente, la Directiva sobre la igualdad de trato en el empleo y la ocupación(2000/78/CE) <sup>(1)</sup> también debe proteger a las personas transgénero, no binarias, intersexuales y *queer* contra la discriminación en estos ámbitos. Además, el CESE acoge con satisfacción el deseo de la Comisión de ampliar el alcance de la Directiva a ámbitos distintos del empleo, considerándola una medida eficaz para luchar contra la discriminación de las personas LGBTIQ.

1.5. Para mejorar la empleabilidad de las personas LGTBIQ se requieren políticas activas de empleo y resulta necesario introducir una perspectiva LGTBIQ en los planes de empleo. También es esencial que las empresas dispongan de planes de igualdad LGTBIQ para luchar contra la discriminación de estas personas en el trabajo, en los que se establezcan medidas, protocolos y herramientas concretas para combatir dicha discriminación.

<sup>(1)</sup> DO L 303 de 2.12.2000, p. 16.



1.6. Para que las personas LGBTIQ no sufran privación socioeconómica ni elevadas tasas de pobreza y exclusión social, debe alentarse a los Estados miembros a proporcionar servicios médicos y sociales, refugios, programas de ayuda y lugares seguros para personas LGBTIQ que sean víctimas de violencia doméstica, delitos de odio e incitación al odio, para aquellos jóvenes LGBTIQ que se queden sin apoyo familiar, etc.

1.7. El CESE está firmemente convencido de que las denominadas prácticas de conversión deben ser prohibidas por todos los Estados miembros de la UE, ya que vulneran los derechos fundamentales y han sido clasificadas como tortura. La Comisión Europea debe apoyar a los Estados miembros para que prohíban todas las formas de prácticas nocivas, incluidas las intervenciones innecesarias desde el punto de vista médico en personas intersexuales, y reformen su legislación en materia de género para garantizar que cumpla las normas de autodeterminación previstas en materia de derechos humanos.

1.8. El CESE pide a la Comisión Europea que financie la formación de los profesionales que interactúan con personas LGBTIQ y fomente el intercambio de mejores prácticas entre los Estados miembros. Además, se necesita financiación europea para la formación especializada de personal médico, profesorado y de otros profesionales con el fin de comprender mejor las circunstancias y necesidades específicas de las personas LGBTIQ. Además, el proyecto piloto de la UE Health4LGBTIQ ofrece manuales de formación para los proveedores de asistencia sanitaria, y la Comisión Europea debería ayudar a los Estados miembros a garantizar la disponibilidad de estos cursos de formación a nivel nacional.

1.9. Por lo que se refiere a la financiación para los Estados miembros con cargo al presupuesto de la UE, se considera que la Comisión Europea debe instaurar un mecanismo sólido para supervisar que los Estados miembros utilicen dichos fondos en consonancia con el principio de no discriminación mencionado en el artículo 2 del TUE, y dentro del pleno respeto de los derechos fundamentales, tal y como se definen en la Carta de los Derechos Fundamentales. Esta supervisión debe llevarse a cabo tanto *ex ante* —mediante la realización de una auditoría de diversidad— como *ex post*, tal como se establece en el Reglamento sobre Disposiciones Comunes para el período de financiación 2021-2027.

1.10. La Comisión Europea debe asumir su papel de guardiana de los Tratados de la Unión Europea y redoblar sus esfuerzos para garantizar que los Estados miembros transponen y aplican la legislación pertinente de la UE y acatan las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre esta materia, especialmente en lo que se refiere a la Directiva 2004/38/CE<sup>(2)</sup> y a la legislación sobre asilo. También es importante que, en el contexto de la libre circulación y las situaciones transfronterizas, se adopte a escala europea una normativa clara, inclusiva y no discriminatoria sobre el concepto de «familia», que incluya a las familias arcoíris, así como sobre el reconocimiento de las partidas de nacimiento de las personas transgénero en todos los Estados miembros, independientemente de otros procedimientos administrativos o judiciales.

1.11. La Unión Europea debe asumir el papel de facilitadora universal de la promoción de los derechos humanos, en particular de la libertad y la dignidad de las personas LGBTIQ. Para lograr este objetivo, la Unión Europea debe colaborar con las instituciones internacionales y regionales para que se despenalice universalmente la homosexualidad y se respete la dignidad y los derechos fundamentales de las personas LGBTIQ en todo el mundo.

## 2. Observaciones generales

2.1. El CESE considera fundamental que tanto las instituciones europeas como las nacionales instauren políticas públicas que protejan a las personas LGBTIQ, de modo que los valores consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (CDF), así como en el Tratado de la Unión Europea (TUE), a saber «la dignidad humana, [...], la igualdad, [...] y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías», sean respetados en toda la Unión<sup>(3)</sup>. El CESE apoya la Resolución del Parlamento Europeo sobre la declaración de la UE como una zona de libertad para las personas LGBTIQ.

2.2. Los datos<sup>(4)</sup> publicados por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) demuestran que las personas LGBTIQ constituyen un colectivo vulnerable que precisa el apoyo tanto de las instituciones europeas como de las autoridades nacionales de los Estados miembros. Se considera que la Estrategia para la Igualdad de las Personas LGBTIQ 2020-2025 es un primer paso para combatir la discriminación por motivos de orientación sexual, identidad o expresión de género y características sexuales, además de garantizar un espacio seguro para la comunidad LGBTIQ en toda la Unión Europea.

<sup>(2)</sup> DO L 158 de 30.4.2004, p. 77.

<sup>(3)</sup> Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea.

<sup>(4)</sup> [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2020-lgbti-equality-1\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-lgbti-equality-1_en.pdf).

2.3. El CESE acoge con satisfacción que en este documento la Comisión asuma la interseccionalidad como principio transversal: la orientación sexual, la identidad o expresión de género y las características sexuales se tienen en cuenta junto con otras características o identidades personales, como el sexo, el origen racial o étnico, la religión o las convicciones, la discapacidad y la edad. Todo esto también se sitúa en el contexto de la crisis de la COVID-19, que ha afectado de manera desproporcionada a las personas LGBTIQ más vulnerables.

2.4. Sin embargo, al objeto de que la Estrategia para la Igualdad de las Personas LGBTIQ 2020-2025 se ponga en práctica de manera efectiva y eficiente en toda la Unión Europea, la Comisión Europea debe crear un mecanismo de operacionalización y seguimiento que supervise si la estrategia se ha aplicado y, en caso afirmativo, en qué medida se ha hecho. A este respecto, la Comisión debe comprobar anualmente si las instituciones europeas y los Estados miembros han ejecutado las prioridades clave mencionadas en la estrategia y en qué medida. Esta evaluación debería realizarse previa consulta a los Estados miembros y la sociedad civil organizada.

### 3. Observaciones específicas

#### 3.1. Discriminación contra las personas LGBTIQ

3.1.1. La discriminación afecta a las personas LGBTIQ en todas las etapas de su vida. Desde temprana edad, los niños y jóvenes LGBTIQ, así como los hijos de familias LGBTIQ o arcoíris (uno de cuyos miembros es una persona LGBTIQ), son a menudo estigmatizados y acaban convirtiéndose en blanco de discriminación y agresiones, lo que afecta a su rendimiento educativo, sus perspectivas de empleo, su vida cotidiana y al bienestar de toda la familia. Por lo tanto, son necesarias mayores y mejores medidas de protección de la infancia, especialmente en el ámbito de la educación, para erradicar la discriminación que sufren las personas LGBTIQ.

3.1.2. Una de las cuestiones más acuciantes en relación con la discriminación contra las personas LGBTIQ se refiere a la discriminación en el lugar de trabajo <sup>(9)</sup> y en el acceso al mercado laboral. Por consiguiente, la Directiva sobre la igualdad de trato en el empleo también debe proteger a las personas transgénero, no binarias, intersexuales y *queer* contra la discriminación en estos ámbitos. Además, el CESE acoge con satisfacción el deseo de la Comisión de ampliar la aplicabilidad de la Directiva a ámbitos distintos del empleo y la formación profesional, considerándola una medida eficaz para luchar contra la discriminación de las personas LGBTIQ.

3.1.3. Con respecto a la discriminación en el lugar de trabajo, se debe prestar especial atención a las personas transgénero debido a los desafíos sociales que afrontan (por ejemplo: el desajuste entre su situación fáctica y legal debido a los arduos procedimientos para modificar los documentos de identidad en la mayoría de los Estados miembros, la falta de procedimientos médicos, los prejuicios que afrontan, etc.). Estos desafíos sociales pueden provocar acoso en el lugar de trabajo, despidos y, en general, numerosos problemas desde la búsqueda de empleo en adelante.

3.1.4. Pone de relieve la necesidad de que la Unión Europea establezca líneas de actuación sobre políticas laborales activas, con el objetivo de que los Estados miembros y las autoridades nacionales desarrollen planes nacionales de empleo que incluyan medidas específicas para las personas LGBTIQ y limiten los efectos de la falta de acceso al mercado laboral que sufren estructuralmente.

3.1.5. El CESE considera esencial ampliar el ámbito de aplicación de la normativa europea sobre igualdad de trato en el empleo, con el objetivo de incorporar a las personas trans, así como a las no binarias, intersexuales y *queer*, a fin de proteger a todas las personas LGBTIQ de la discriminación en el empleo por motivos de orientación sexual, identidad o expresión de género y características sexuales.

3.1.6. El CESE respalda la propuesta de la Comisión Europea de ampliar el alcance de la Directiva sobre la igualdad de trato a otros ámbitos distintos del trabajo y la formación profesional. En este sentido, se considera necesario apoyar a la Comisión en su solicitud al Consejo de adoptar la propuesta, con el fin de paliar las carencias existentes en la protección que brinda la legislación de la UE contra la discriminación por motivos relacionados no solo con la orientación sexual, sino también con la identidad o expresión de género, las características sexuales y el grupo familiar.

3.1.7. El CESE apoya el llamamiento de las instituciones europeas a los Estados miembros para que ratifiquen el Convenio n.º 190 de la OIT sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, que hace referencia a una serie de comportamientos y prácticas inaceptables dirigidos a las personas por razón de su sexo o género y que brinda

---

<sup>(9)</sup> En el ámbito laboral, las personas LGBTIQ siguen sufriendo discriminación en el proceso de contratación, en el lugar de trabajo y al término de sus carreras profesionales, al contrario de lo que establece claramente la legislación de la UE al respecto. De entrada, muchas tienen dificultades para encontrar un empleo justo y estable, lo que puede aumentar el riesgo de pobreza, exclusión social y carencia de hogar.

orientaciones a los gobiernos e interlocutores sociales sobre la manera de prevenir y abordar estas formas de discriminación. La negociación colectiva a todos los niveles y los convenios colectivos —junto con la puesta en práctica del acuerdo autónomo de los interlocutores sociales sobre la violencia en el trabajo— pueden contribuir a establecer medidas específicas para los lugares de trabajo.

3.1.8. Dada la discriminación de las personas LGBTIQ precisamente en el entorno en el que deberían sentirse más seguras —es decir, en el familiar—, muchas personas pertenecientes a la comunidad LGBTIQ, especialmente los jóvenes, acaban encontrándose sin hogar. En muchos Estados miembros, las autoridades no pueden proporcionar servicios sociales y médicos al objeto de prestar apoyo a estas personas. Por lo tanto, es esencial que las personas LGBTIQ se beneficien de los refugios seguros y los servicios médicos para que puedan integrarse en la sociedad y encontrar un trabajo estable y seguro.

3.1.9. Además de las propuestas de la Comisión para reformar el Sistema Europeo Común de Asilo, es esencial que la Unión Europea aporte fondos para impartir formación a jueces, fiscales y guardias de fronteras, profesionales adscritos a los servicios de inmigración e intérpretes, que les permita comprender las necesidades específicas de los solicitantes vulnerables de protección internacional, incluidas las personas LGBTIQ.

3.1.10. En este sentido, el CESE considera esencial limitar la aplicación de políticas de retorno de migrantes en las fronteras de la UE, teniendo en cuenta que muchas de estas personas huyen de la persecución de la que son objeto en sus países de origen por motivos de orientación sexual, identidad o expresión de género y características sexuales. El hecho de ser devueltas sin brindarles la oportunidad de solicitar protección internacional vulnera sus derechos humanos más fundamentales, los Tratados internacionales y, en algunos casos, la legislación nacional sobre protección internacional.

3.1.11. A juicio del Comité, la Comisión debería plantearse reconocer el derecho a la autodeterminación de género de las personas trans, cumpliendo así las más estrictas normas internacionales de respeto de los derechos humanos y promoviendo su reconocimiento en los Estados miembros y por las autoridades nacionales, para que las personas trans vean reconocida su identidad sin necesidad de que un tercero tenga que demostrarlo.

3.1.12. La Comisión Europea debería supervisar el acceso por parte de las personas transgénero a la asistencia sanitaria para recibir tratamientos de confirmación de sexo y colaborar con los Estados miembros para aprovechar plenamente las posibilidades que brinda el marco de asistencia sanitaria transfronteriza de la UE para abordar cualquier laguna en la esfera nacional.

3.1.13. La Comisión debería alentar a los Estados miembros a adoptar estrategias de ámbito nacional destinadas a la vigilancia, al control y a la prevención de enfermedades de transmisión sexual. También es esencial en este campo priorizar los fondos destinados a los profesionales sanitarios, y participar en la formación con arreglo a las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y a la 11.ª edición de la Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud (CIE-11). Además, es fundamental que los Estados miembros fomenten el intercambio de experiencias y prácticas entre profesionales sanitarios especializados de diferentes Estados miembros.

3.1.14. Se debería animar a los Estados miembros a prohibir la denominada «terapia de conversión» en toda la UE, por tratarse de una práctica degradante con numerosas repercusiones en la salud física y mental de las personas LGBTIQ. Además, debería alentarse a los Estados miembros a adoptar medidas legislativas que prohibieran la «mutilación intersexual», lo que garantizaría que las personas intersexuales tuvieran derecho a decidir por sí mismas si desean someterse a procedimientos médicos para la asignación de un sexo en particular o no, y la derogación de esta regla solo se permitiría en caso de necesidades médicas urgentes donde la vida de la persona intersexual estuviese en peligro.

3.1.15. Los programas de financiación de la Unión Europea deberían estar estrechamente vinculados y supeditados a los valores de la UE consagrados en el artículo 2 del TUE. Además, en el caso de proyectos de gran envergadura, debería exigirse a los Estados miembros que llevaran a cabo una evaluación de impacto sobre los colectivos vulnerables, en particular las personas LGBTIQ, para los proyectos financiados con fondos de la UE. Por tanto, en la esfera de los Estados miembros, la financiación de la UE debería someterse a una auditoría de la diversidad, a cargo de una comisión independiente integrada por autoridades públicas nacionales ya sean locales o centrales y organizaciones de la sociedad civil <sup>(6)</sup>.

---

<sup>(6)</sup> A fin de aplicar esta medida, es necesario formar un órgano de expertos para evaluar en qué medida los proyectos ejecutados por los Estados miembros ayudan a los colectivos vulnerables, en particular la comunidad de LGBTIQ, así como el análisis realizado tanto *ex ante* como *ex post* sobre la ejecución de proyectos financiados con cargo a fondos europeos, basado en una tabla de evaluación establecida a escala europea.

3.1.16. A los efectos de formación de los expertos convocados para realizar esta auditoría de la diversidad en el marco de los programas de financiación de la UE, debería ponerse en marcha un programa de formación en el ámbito europeo para desarrollar capacidades y alentar a los Estados miembros a intercambiar buenas prácticas relativas al impacto de los programas de financiación de la UE sobre colectivos vulnerables, en particular la comunidad LGBTIQ. Para aplicar esta medida en toda la UE es necesario establecer un mecanismo de supervisión a nivel de la Comisión Europea.

3.1.17. Debe alentarse a los Estados miembros a llevar a cabo campañas nacionales de educación y sensibilización y programas para reducir y combatir la discriminación contra las personas con distinta orientación sexual e identidad de género. A este respecto, las autoridades nacionales deben garantizar que los planes de estudio escolares nacionales obligatorios incorporen información sobre los derechos humanos, incluida la orientación sexual, y la identidad y la expresión de género, con vistas a prevenir la discriminación, los prejuicios y los estereotipos. Además, los centros de enseñanza primaria y secundaria deberían impartir una educación sexual completa que permita a los niños y adolescentes adquirir los conocimientos y competencias necesarios para llevar una vida más sana y entablar relaciones igualitarias.

### 3.2. *Garantía de la seguridad de las personas LGBTIQ*

3.2.1. El CESE es consciente de que en varios Estados miembros se han celebrado referendos para modificar las constituciones nacionales, con el objetivo de restringir a las personas LGBTIQ el ejercicio de sus derechos o estigmatizar a esta categoría de personas entre el público en general. Dado que la información fluye sin atender a fronteras por toda la Unión Europea, los Estados miembros han de garantizar la transparencia de la financiación pública otorgada a todos los agentes involucrados en tales referendos.

3.2.2. El CESE apoya la iniciativa de ampliación de la lista de «ámbitos delictivos» que incumben a la UE en virtud del artículo 83, apartado 1, del TFUE para que abarque los delitos de odio y el discurso de odio, en particular cuando apuntan a personas LGTBIQ. Por ello es necesario que la Comisión adopte medidas de información y sensibilización sobre esta cuestión a escala europea. La Comisión debería emprender una campaña de comunicación con el objetivo de contrarrestar esta tendencia y los comportamientos asociados, así como promover la igualdad de todos sus ciudadanos. Se propone que esta campaña se ponga en marcha a nivel europeo y que aborde los problemas experimentados en cada Estado miembro en el ámbito local. Estas iniciativas deberían incluirse en el marco del Plan de Acción para la Democracia Europea. Además, todos los países europeos se han comprometido a recopilar para la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) datos sobre los delitos motivados por el odio, que pueden utilizarse en este contexto.

3.2.3. La Comisión Europea, en cooperación con los Estados miembros, debería adoptar también una serie de medidas destinadas a combatir las noticias falsas y la información errónea, así como el discurso de odio, tanto en línea como fuera de línea. A este respecto, la Comisión debe desarrollar un mecanismo para supervisar la aplicación adecuada de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual en la esfera de los Estados miembros, pero también adoptar un marco legislativo europeo para facilitar la lucha contra las noticias falsas y la desinformación.

3.2.4. A fin de combatir el discurso de odio en el entorno en línea, considera que las iniciativas de la Comisión destinadas a promover y aplicar el Código de Conducta para la Lucha contra la Incitación Ilegal al Odio en Internet, suscrito por Facebook, Microsoft, Twitter y YouTube, son sumamente alentadoras. Este tipo de herramienta —un código de conducta para combatir el discurso de odio— debería instaurarse como recomendación destinada a los Estados miembros, tanto para el entorno en línea como para el audiovisual, al objeto de crear un espacio seguro para las personas LGBTIQ, así como para otros colectivos vulnerables que fácilmente pueden ser objeto de acoso en línea o de discursos de odio difundidos por internet<sup>(7)</sup>.

3.2.5. La Estrategia para la Igualdad de las Personas LGBTIQ 2020-2025 debería estar vinculada a la Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020-2025) con el fin de que las personas pertenecientes a minorías sexuales puedan sentirse suficientemente seguras para denunciar los delitos de odio cometidos contra ellas. Por tanto, es necesario garantizar la formación profesional continua de los agentes de policía, abogados y magistrados en el ámbito de los delitos de odio, los prejuicios y los estereotipos; además, la cooperación con las ONG que brindan apoyo a las personas LGBTIQ en este ámbito es esencial.

---

<sup>(7)</sup> Los códigos de conducta deberían estar inspirados en los valores de la UE sobre igualdad, derechos humanos, diversidad y también libertad de expresión, creando un grupo de expertos para supervisar la aplicación y puesta en práctica de esta herramienta de trabajo, pero también con la participación de las organizaciones de la sociedad civil cuyo ámbito de actividad es la defensa de los derechos humanos y los colectivos vulnerables.

3.2.6. La pandemia de COVID-19 nos ha demostrado que la mayoría de los Estados miembros no está suficientemente equipada para ofrecer refugio de urgencia o a corto plazo a las personas LGBTIQ que son víctimas de violencia doméstica, en particular personas transgénero, o que están siendo agredidas por sus propios familiares. Así pues, la construcción de refugios, casas seguras o centros asistenciales y la prestación de servicios de asistencia integrados requieren la cooperación de las autoridades nacionales y las organizaciones no gubernamentales, y la financiación de la UE.

### 3.3. *Creación de sociedades inclusivas para personas LGBTIQ*

3.3.1. La Comisión Europea debe ejercer su papel de guardiana del Derecho de la Unión Europea, que le incumbe en virtud de los actos normativos europeos y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), para garantizar la correcta y uniforme aplicación del Derecho europeo en todos los Estados miembros. Debe redoblar sus esfuerzos y desarrollar unos mecanismos amplios que permitan supervisar la aplicabilidad de la legislación europea y el acatamiento de las sentencias del TJUE en el marco del ordenamiento nacional y en las prácticas de las autoridades nacionales.

3.3.2. En cuanto al derecho a la libre circulación, que es uno de los pilares del Derecho europeo, la Comisión Europea debe desarrollar un mecanismo de seguimiento que garantice el reconocimiento de los derechos conferidos por la Directiva 2004/38/CE —en particular, el derecho a circular y residir libremente— a todos los ciudadanos europeos y sus familiares, incluidas las familias arcoíris en toda la Unión.

3.3.3. Para que todas las personas LGBTIQ disfruten del derecho a la libre circulación en la Unión Europea, pedimos a la Comisión Europea, por un lado, que desarrolle un marco reglamentario que consagre un concepto autónomo de «familia», independiente de la legislación nacional de los Estados miembros, especialmente en situaciones transfronterizas y, por otra parte, que garantice el reconocimiento de los certificados de nacimiento intercambiados con arreglo a un procedimiento administrativo o judicial en todos los Estados miembros, en el contexto de la libre circulación. La Comisión Europea debería colaborar con los Estados miembros para facilitar la inscripción en el registro civil del parentesco respecto de progenitores transgénero de acuerdo con su identidad de género legalmente reconocida, con vistas a proteger a estas familias contra la «salida del armario» a la fuerza, la discriminación y la violencia.

### 3.4. *Liderazgo del movimiento a favor de la igualdad de las personas LGBTIQ en todo el mundo*

3.4.1. Las instituciones europeas deben asumir el papel de garante y protector de los derechos humanos fundamentales en sus acciones tanto internas como externas. Para lograr cumplir esta función es necesario colaborar con otras instituciones regionales e internacionales, como el Consejo de Europa y las Naciones Unidas, con el fin de garantizar a las personas LGBTIQ y a los defensores de los derechos humanos la seguridad y la igualdad que merecen. También es importante que, además de apoyar las medidas para combatir la violencia, el odio y la discriminación contra las personas LGBTIQ a través del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP) en los países candidatos o posibles candidatos a la adhesión, las instituciones europeas incorporen estos criterios a sus acciones exteriores, en el ámbito de la financiación a terceros países.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

La Presidenta  
del Comité Económico y Social Europeo  
Christa SCHWENG

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027**

[COM(2020) 758 final]

(2021/C 286/23)

Ponente: **Paul SOETE**

Consultas	Comisión Europea, 14.1.2021
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	16.4.2021
Aprobado en el pleno	27.4.2021
Pleno n.º	560
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	205/1/9

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE se congratula en observar que el Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión de la Comisión (en lo sucesivo, el «Plan de Acción») forma parte de una respuesta global a los retos vinculados a la migración, según lo expuesto en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo.

1.2. El ámbito de aplicación del Plan de Acción gana en amplitud con respecto al anterior: a diferencia de su predecesor de 2016, el nuevo Plan de Acción no abarca solo a los migrantes, sino también a los ciudadanos de la UE «de origen migrante». Aunque la integración también es importante para esta categoría de ciudadanos, como lo es para todos los ciudadanos y residentes, esto podrá redundar también en unas acciones menos selectivas, puesto que los problemas arrostrados por los recién llegados son diferentes de los de los migrantes de segunda y tercera generaciones.

1.3. Las herramientas de integración e inclusión están principalmente en manos de las autoridades nacionales, regionales y locales. Las acciones a escala de la UE son complementarias y están diseñadas para promover, facilitar y coordinar la colaboración. En consecuencia, en el Plan de Acción no hay objetivos globales o específicos para los Estados miembros, sino solo recomendaciones. Habida cuenta de la situación actual y el impacto de la pandemia, se corre el riesgo de que estos problemas de integración se consideren menos prioritarios.

1.4. El Plan de Acción aborda todos los ámbitos políticos esenciales para la integración socioeconómica y política de los migrantes recién llegados y ofrece un resumen de la lista de iniciativas europeas en diferentes ámbitos que pueden repercutir en la migración y la integración. El CESE señala que los auténticos desafíos estriban en la ejecución de tales políticas.

1.5. El CESE apoya los objetivos propuestos por el Plan de Acción en ámbitos sectoriales clave. No obstante, no desea dejar pasar la ocasión de apuntar que constituyen ejemplos de posibles acciones más que metas medibles. Por esta razón, su aplicación eficaz parece condicionada a un proceso de supervisión aún por instaurar. El CESE anima a la Comisión a que lleve a cabo un seguimiento continuo de la aplicación del Plan de Acción.

1.6. En comparación con el Plan de Acción de 2016, en el actual se presta más atención a la vertiente de género de la integración en general. Los aspectos de género deberían destacarse asimismo en los diferentes apartados de los ámbitos sectoriales.

1.7. El CESE subraya que el valor del trabajo en general debería ser uno de los hilos conductores del Plan de Acción, puesto que el trabajo, en todas sus diversas formas, supone un aspecto clave de la integración y del desarrollo personal.



1.8. El Plan de Acción ofrece una descripción general de todos los instrumentos de financiación disponibles en cada ámbito sectorial. Sin embargo, estos instrumentos parecen diseñados para expertos en subvenciones, por lo que el CESE propone que la Comisión facilite el acceso a la financiación, por ejemplo, mediante la creación de un instrumento de integración específico. El CESE teme además que la financiación para la integración vaya bajando paulatinamente escalones en la lista de prioridades.

1.9. El CESE hace hincapié en la importancia de la sociedad civil en general para la integración en el modo de vida local, así como en la función específica de los sindicatos y las organizaciones empresariales.

## 2. Contexto

2.1. El Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión 2021-2027 forma parte de una respuesta global a los retos vinculados a la migración expuestos en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. Se basa en los compromisos del Plan de Acción en materia de Integración de la UE de 2016 y los actualiza, y tiene una duración de siete años, con una revisión intermedia en 2024, en consonancia con el MFP del mismo período.

2.2. La necesidad de un Plan de Acción dimana de las llamativas diferencias entre los migrantes y los nativos en cuanto a nivel educativo, empleo, pobreza y condiciones de acceso a la vivienda. Por mencionar una cifra que ilustra esta brecha, el porcentaje de jóvenes migrantes (de entre 18 y 24 años) que ni estudian ni trabajan (ninis) en la UE es del 21 %, lo que contrasta con el 12,5 % entre los jóvenes nativos. Existe asimismo una importante brecha de género, ya que entre las jóvenes mujeres migrantes son un 25,9 % las que pertenecen a esta categoría <sup>(1)</sup>.

2.3. La pandemia de COVID-19 ha arrojado luz sobre arraigadas desigualdades en el acceso de los migrantes a la atención sanitaria, lo que comporta riesgos para la sociedad en su conjunto. Ha revelado asimismo que es más probable que los migrantes ocupen trabajos que exijan un estrecho contacto interpersonal y, por lo tanto, se vean más expuestos a la COVID-19.

2.4. Una integración plena de los migrantes en el mercado laboral podría generar grandes beneficios económicos para los sistemas nacionales de bienestar —como las pensiones— y las contribuciones fiscales <sup>(2)</sup>. Se trata de un resultado en el que todos ganan, ya que la integración plena también beneficia a los migrantes al darles acceso al sistema de bienestar del país de acogida.

2.5. El Plan de Acción hace referencia a un conjunto de principios y valores clave generales y comunes a todas las políticas de inclusión de la UE, y en particular al pilar europeo de derechos sociales.

2.6. Las acciones concretas presentadas en el Plan de Acción atañen a cuatro ámbitos sectoriales, a saber: educación y formación, empleo y capacidades, salud, y vivienda. En todos y cada uno de ellos se han detectado déficits de integración. Estas acciones se ven complementadas por acciones transversales, como el establecimiento de alianzas sólidas, el incremento de las diversas oportunidades de financiación, el fomento de los vínculos con la sociedad de acogida, la generalización del uso de nuevas tecnologías y herramientas digitales y la supervisión del progreso de integración.

2.7. El CESE es consciente de que el Plan de Acción se centra en el proceso de integración como tal y no en la entrada en la UE. A pesar de ello, desea recalcar que la cuestión de la reunificación familiar sigue representando un importante factor para la integración legal y social.

## 3. Observaciones generales

3.1. A diferencia del Plan de 2016, el actual no abarca solo a los migrantes, sino también a los ciudadanos de la UE «de origen migrante». El CESE toma nota del ámbito de aplicación más amplio, ya que las cuestiones de integración son también importantes para esta segunda categoría de ciudadanos y para todos los demás ciudadanos y residentes; así, se promueve el modo de vida europeo, donde los derechos y las necesidades de inclusión llevan aparejadas las correspondientes responsabilidades.

---

<sup>(1)</sup> CE, *Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión 2021-2027*, p. 5.

<sup>(2)</sup> *Ibidem*, p. 2.

3.2. A pesar de ello, el CESE teme que precisamente este mayor alcance del Plan de Acción dé lugar a acciones menos selectivas y, por tanto, de menor eficacia. Los problemas a los que se enfrentan los recién llegados son distintos de los de los migrantes de segunda y tercera generación. Por añadidura, al incluir las necesidades sociales de estos últimos en las políticas en materia de migración e integración se corre el riesgo de estigmatizarlos y perpetuar el racismo.

3.3. El Plan de Acción de la Comisión ofrece una buena perspectiva de la lista de iniciativas europeas en diferentes ámbitos con repercusión sobre la migración y la integración. El documento aborda todos los ámbitos políticos esenciales necesarias para la integración socioeconómica y política de los migrantes recién llegados. También analiza la disponibilidad de fondos y las asociaciones con instituciones y organizaciones a fin de facilitar la integración.

3.4. El CESE subraya que, junto con estas políticas, el trabajo sigue siendo un catalizador clave de la integración y, como tal, debería protegerse y promoverse como un elemento central a lo largo de todo el Plan.

3.5. El CESE recalca que los verdaderos retos radican en la aplicación de estas políticas. Por ejemplo, aunque se reconozcan las cualificaciones obtenidas por los migrantes en sus países de origen, los empresarios vacilan en contratarlos por falta de confianza en su nivel de capacidades. Este parece ser el caso en cuanto a los migrantes de Oriente Próximo y África del Norte y Asia Meridional y Central.

3.6. El compromiso de una mayor participación de los entes locales y regionales, la sociedad civil, los migrantes y sus organizaciones en las políticas de integración e inclusión de la UE constituye un aspecto positivo del nuevo Plan de Acción. El CESE observa que la sociedad civil debería abarcar también los sindicatos y las organizaciones empresariales.

3.7. El Plan de Acción reconoce con toda justicia la importancia de las autoridades nacionales, regionales y locales en las políticas de integración y promueve la cooperación entre ellas. De hecho, cabe reseñar que la mayoría de herramientas de integración están en sus manos. Las acciones a escala de la UE son complementarias y están diseñadas para promover, facilitar y coordinar la colaboración cuando ello resulte útil. En consecuencia, el Plan de Acción no contiene más que recomendaciones, y no objetivos generales ni específicos para los Estados miembros.

3.8. Comoquiera que el texto no es vinculante y que los Estados miembros son los responsables en última instancia de las políticas de integración a escala nacional, el CESE destaca que se necesitan compromisos claros por parte de dichos Estados y el establecimiento de foros adecuados, como reuniones periódicas, a fin de coordinar las políticas y evaluar el progreso.

3.9. La Comisión expone claramente qué desea lograr en cada ámbito. El CESE respalda el diagnóstico y los logros propuestos, pero advierte la ausencia de objetivos claros, tanto de carácter general como específicos de las distintas acciones. La aplicación eficaz del Plan parece condicionada a un proceso de supervisión que ha de instaurarse.

3.10. En el Dictamen SOC/649 (Un nuevo Pacto sobre Migración y Asilo) <sup>(3)</sup>, el CESE se preguntaba por el volumen y el apoyo de las medidas de integración. Las herramientas y los incentivos que el Plan de Acción ofrece a las diferentes partes interesadas podrían no ser suficientes para mejorar la integración de una manera significativa, especialmente habida cuenta de que las medidas en este ámbito deben aplicarse a largo plazo. Por consiguiente, es necesario supervisar la aplicación de este aspecto.

3.11. La financiación es una parte importante del Plan de Acción. Se anima a los Estados miembros y otras partes interesadas a aprovechar al máximo la financiación de la UE. El Plan de Acción proporciona además una descripción general de todos los instrumentos de financiación disponibles para cada ámbito sectorial.

3.12. Aunque la transversalidad se menciona entre los principios directores que fundamentan el Plan de Acción, este no ofrece una orientación satisfactoria sobre el modo de incorporar las políticas de integración en las medidas generales de cohesión social.

---

<sup>(3)</sup> DO C 123 de 9.4.2021, p. 15.

3.1.3. El CESE acoge con satisfacción la referencia que se hace en el nuevo Plan de Acción a la dimensión de género de la integración. Al mismo tiempo, destaca que los retos de la integración relacionados con el género merecen más atención y acciones específicas en cada uno de los ámbitos sectoriales.

#### 4. Observaciones específicas

##### 4.1. Educación y formación

4.1.1. En el Plan de Acción se indica correctamente que la educación y la formación son los cimientos para una participación de éxito en la sociedad. Las escuelas y otros centros educativos proporcionan un entorno importante para construir una sociedad inclusiva y luchar contra la segregación. Por añadidura, adquirir una educación cívica sobre la democracia y la ciudadanía sienta las bases para una participación activa en la sociedad, a la par que previene que los jóvenes sean atraídos por ideologías extremistas. Se trata de un ámbito en el que debe alentarse una participación activa en la sociedad civil, ya que ello fomenta la confianza, la cohesión social y el sentido de pertenencia.

4.1.2. Por lo que se refiere a las acciones específicas destinadas a mejorar la participación en la educación y la formación, el apoyo de la Comisión debe especificarse en mayor detalle, ya que el Plan de Acción solo contiene referencias generales a actividades de apoyo específico. La acción más concreta mencionada es el conjunto de herramientas de orientación práctica sobre educación y cuidados en la primera infancia que se publicará a principios de 2021.

4.1.3. En el Plan de Acción se menciona asimismo la necesidad de facilitar el reconocimiento de las cualificaciones adquiridas en terceros países. Se exponen varios instrumentos para mejorar el reconocimiento de las cualificaciones: las redes ENIC-NARIC, el programa Erasmus, el Marco Europeo de Cualificaciones y el portal Europass. Además de fortalecer los instrumentos existentes, es también importante determinar y cartografiar las barreras existentes para el reconocimiento, incluida la falta de confianza y otros obstáculos sociales.

4.1.4. La Comisión hace hincapié en la importancia del aprendizaje de los idiomas y propone desarrollar en mayor medida unos programas globales y accesibles al respecto. El CESE cree que el aprendizaje de los idiomas debería ser el eje en torno al cual giren las acciones en las áreas de la educación y del empleo, comenzando desde las primeras fases del proceso de integración. Aprender la lengua de la comunidad de acogida garantiza el acceso a niveles adecuados de educación y formación, con impactos de gran calado en la integración. Por lo tanto, los programas de aprendizaje del idioma deberían basarse en un enfoque integral (\*).

4.1.5. Con arreglo al próximo objetivo de la Garantía Infantil Europea, es importante recomendar que los Estados miembros apoyen un mayor acceso a la educación de los niños migrantes, garantizando que los procedimientos de inmigración no interfieran con la escolarización ni con los derechos de los menores en general. En el caso de niños migrantes con discapacidades u otras necesidades, la educación debería evaluar las necesidades individuales, darles respuesta y adaptarse razonablemente a ellas a fin de facilitar el desarrollo pleno de la personalidad, el talento y la creatividad de estos niños, así como de sus capacidades mentales y físicas.

4.1.6. Cada una de las acciones en estos ámbitos debería dirigirse a lograr unos sistemas educativos inclusivos a todos los niveles y hacer realidad el aprendizaje permanente.

4.1.7. En el Plan se destaca la importancia de familiarizarse con las leyes, la cultura y los valores de la sociedad de acogida lo antes posible a través de cursos de orientación cívica. La Comisión propone intercambios de buenas prácticas entre los Estados miembros en estos ámbitos. La información sobre estas cuestiones debería transmitirse de una manera comprensible y accesible para todos.

##### 4.2. Empleo y capacidades

4.2.1. En este campo, el diagnóstico del problema y los objetivos globales están bien definidos, y muestran la importancia de la contribución de los migrantes a la economía, especialmente en la era de la COVID-19. En el Plan de Acción se recalca que no solo los trabajadores migrantes, sino también los empresarios migrantes, serán clave para el crecimiento durante la pandemia y después de ella.

---

(\*) En relación con los objetivos de nivel idiomático para la integración, véase también el Dictamen SOC/641 sobre *Integración de mujeres, madres y familias de origen inmigrante en los Estados miembros de la UE y niveles objetivo de lengua para la integración* (Dictamen exploratorio solicitado por la presidencia alemana) (DO C 10 de 11.1.2021, p.1 ).

4.2.2. Para lograr los objetivos mencionados, el Plan de Acción alienta el uso de las herramientas de la UE existentes, incluida la colaboración con interlocutores sociales y económicos a través de la Asociación Europea para la Integración, la iniciativa *Empresarios unidos por la integración*, el apoyo al emprendimiento de InvestEU, la Red Europea de Integración, la Red de Servicios Públicos de Empleo y la plataforma Europass para intercambiar y mejorar las prácticas de evaluación de capacidades, la herramienta de la UE para los perfiles de capacidades de nacionales de terceros países a fin de facilitar la validación de las capacidades y el programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores, que se pondrá en marcha próximamente, para apoyar a las personas de origen migrante.

4.2.3. Entre otros objetivos, en el Plan de Acción se alude también a superar las dificultades para acceder a los servicios y la información financieros, pero no propone ninguna acción concreta para resolverlas. Al respecto, el Plan de Acción debería fomentar el empoderamiento de los trabajadores migrantes, asegurando el acceso a la información financiera y jurídica, a los mecanismos de reclamación y a un sistema de denuncias seguro, con formatos comprensibles y accesibles.

4.2.4. El Plan de Acción acierta al poner el acento en la importancia de garantizar unos sistemas o unas pruebas de evaluación de capacidades más eficaces y rápidos, teniendo en cuenta además las experiencias pasadas al respecto.

4.2.5. No obstante, las herramientas de evaluación de capacidades no son suficientes para garantizar un mejor acceso al mercado laboral, sino que son necesarias otras acciones para luchar contra la desconfianza y la discriminación. Es importante proporcionar asistencia y directrices específicas a los organismos de empleo nacionales y a las partes interesadas de este sector a efectos de desarrollar políticas contra la discriminación y fomentar la participación en todos los niveles. Resulta asimismo crucial recomendar políticas nacionales que garanticen un acceso más amplio y fluido de los nacionales de terceros países a todos los sectores laborales, facilitando los procedimientos de visado.

4.2.6. El Plan de Acción debería subrayar igualmente la importancia de promover un mejor acceso al aprendizaje profesional, las prácticas, la formación profesional e incluso las labores de voluntariado que puedan desembocar en un auténtico trabajo a tiempo completo. Tal extremo brindará a los migrantes y los residentes de origen migrante una oportunidad para trabajar, aumentar su nivel de capacidades y disponer de una fuente de ingresos para costear sus necesidades y las de sus familias. En concreto, los programas de apoyo al acceso de los jóvenes al mercado laboral (por ejemplo, la Garantía Juvenil) deberían contar con disposiciones específicas para garantizar la participación de los nacionales de terceros países.

4.2.7. El Plan de Acción también debería prever acciones selectivas encaminadas a empoderar a las mujeres migrantes y refugiadas y mejorar su acceso al mercado laboral, en particular mediante el fortalecimiento de las medidas de lucha contra la trata de seres humanos y la prestación de asistencia para necesidades específicas.

### 4.3. Salud

4.3.1. Resulta importante que el Plan de Acción destaque que la pandemia de COVID-19 ha puesto sobre la mesa la existencia de arraigadas desigualdades en el acceso a los servicios sanitarios y que tal extremo acarrea riesgos para la sociedad en su conjunto.

4.3.2. A la luz de la pandemia, el CESE considera que todos los migrantes, incluidos los irregulares, deberían tener acceso a una atención sanitaria básica y, en concreto, a pruebas y vacunas, en todos los Estados miembros de la UE.

4.3.3. En cuanto a las acciones propuestas, la Comisión se refiere a las posibilidades de financiación a través del FAMI, el FSE+, el FEDER y el programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores que se pondrá en marcha próximamente. El Plan de Acción alienta justificadamente el uso de la financiación de la Unión para la prestación de servicios sanitarios.

4.3.4. El CESE enfatiza que resulta clave recomendar que los Estados miembros eliminen las barreras de acceso a los servicios sanitarios y dentro de ellos, inclusive mediante campañas informativas sobre los sistemas sanitarios nacionales, evaluando las necesidades médicas individuales de los migrantes aquejados de alguna discapacidad y respondiendo a ellas.

4.3.5. El CESE resalta la importancia de mejorar la concienciación sobre la salud mental de la población migrante y de promover dicha salud como parte del proceso de integración, especialmente en vista de la actual pandemia, velando en particular por que los servicios de salud mental sean sensibles a las diferencias culturales.

4.3.6. Las acciones para garantizar un mayor acceso a los servicios sanitarios deberían abarcar también instalaciones de acogida para los solicitantes de asilo, particularmente en la preparación del nuevo Programa de Salud.

#### 4.4. Vivienda

4.4.1. La Comisión establecerá una iniciativa para promover la vivienda asequible, según lo anunciado en el marco de la oleada de renovación, y fomentará una vivienda no segregada, digna, accesible y asequible. Se prestará una especial atención a los modelos de alojamiento autónomos —en lugar de colectivos— para los solicitantes de asilo.

4.4.2. Entre los objetivos enumerados en este ámbito, las principales prioridades deberían ser luchar contra la discriminación en el mercado de la vivienda y reducir la segregación residencial.

4.4.3. Esto debería implicar además un mayor énfasis en ampliar la vivienda asequible, incluidas las viviendas sociales, a través de soluciones transversales dirigidas a los nacionales de terceros países, así como a todos los residentes con necesidades en materia de alojamiento <sup>(7)</sup>.

4.4.4. Se debería animar a los Estados miembros a utilizar también la financiación de la Unión para diseñar y aplicar mecanismos de acceso a la justicia en casos de explotación en materia de vivienda.

#### 4.5. Alianzas para un proceso de integración más efectivo

4.5.1. Es intención de la Comisión reforzar la Red Europea de Integración, proporcionando una financiación y un desarrollo de capacidades específicos a los Estados miembros.

4.5.2. Se presta una especial atención a la asistencia a los entes locales y regionales, que incluye la ampliación de la academia urbana sobre integración y la intensificación del diálogo entre religiones y comunidades, apoyando a las ciudades en la prevención de la radicalización bajo el paraguas de la iniciativa Ciudades de la UE contra la radicalización, lanzada en 2019. El CESE destaca la importancia del diálogo interreligioso para la integración.

4.5.3. En el Plan de Acción se menciona asimismo el Foro Europeo de la Migración organizado en colaboración con el CESE, y con su Grupo de Estudio Temático sobre Inmigración e Integración en particular, como vía para apoyar la consulta con las organizaciones de la sociedad civil y la diáspora.

4.5.4. Finalmente, en el Plan se anuncia un apoyo a las fundaciones y las organizaciones mediante un diálogo estructural sobre la integración de la migración y la exploración de posibles herramientas de cooperación, pero sin detallar en qué puede consistir dicho apoyo.

#### 4.6. Mayores oportunidades para obtener financiación de la UE

4.6.1. Los aspectos de financiación sirven de hilo conductor a lo largo de todas las acciones propuestas en el Plan y están vinculados al MFP 2021-2027. Se añade un resumen de los principales fondos de la Unión que apoyaron la integración y la inclusión en el período 2014-2020, pero no se ofrecen cifras para el futuro. En este punto, el CESE entiende que es necesario aguardar a la conclusión de la fase de programación para conocer la cuantía de las asignaciones de los Estados miembros a cada fondo para cuestiones de integración.

4.6.2. La lista de fondos que pueden emplearse para la integración y la inclusión o que son pertinentes para las acciones destinadas a apoyar a los migrantes es muy extensa e incluye el FAMI, el FSE+ y el FEDER. Al mismo tiempo, se deberían aclarar las sinergias con otros fondos, por ejemplo, con Erasmus+, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el Feader e InvestEU. Una vez adoptado, el instrumento de apoyo técnico también podrá prestar asistencia a los Estados miembros para desarrollar o mejorar las políticas de integración e inclusión. Por último, el programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores que se pondrá en marcha próximamente podría desempeñar asimismo una función en la financiación de acciones específicas dirigidas a los ciudadanos de la UE de origen migrante. Se ha decidido contar con un gran abanico de posibles fondos, pero una mejor solución podría haber sido optar por fondos específicos para asuntos de integración. El CESE propone que la Comisión facilite el acceso a la financiación, por ejemplo, mediante la creación de un instrumento específico para la integración de los migrantes.

---

<sup>(7)</sup> Para obtener una visión general de las soluciones innovadoras e inclusivas en materia de vivienda, véase Housing Europe Observatory, 2018. *Housing & Migration. Research Briefing*. Bruselas: Housing Europe Observatory.

4.6.3. La Garantía Infantil Europea es también relevante en este ámbito, ya que entre los menores más desfavorecidos hay asimismo niños de origen migrante.

4.6.4. La complejidad de la financiación de la Unión hace necesario actualizar el conjunto de herramientas desarrollado en 2018 para utilizar los fondos de integración durante el período de programación 2021-2027.

4.6.5. Otro aspecto interesante de la política de financiación es la intención de la Comisión de desarrollar asociaciones público-privadas con fundaciones y donantes particulares.

#### 4.7. *Fomento de la participación y los encuentros con la sociedad de acogida*

4.7.1. El CESE acoge con agrado la idea de implicar al recién creado grupo de expertos sobre las opiniones de los migrantes, compuesto de migrantes y organizaciones que los representan, en el diseño y la ejecución de las futuras políticas sobre migración, asilo e integración. Esto podría contribuir a mejorar la participación de los migrantes y los ciudadanos de la UE de origen migrante en el proceso consultivo y también a garantizar que las políticas sean un reflejo de las necesidades reales. Por estos motivos, es importante generar oportunidades de intercambios bidireccionales entre los nacionales de terceros países y las comunidades de acogida ya desde las primeras fases de recepción e integración.

4.7.2. El objetivo del Plan de Acción es promover el diálogo y mejorar la concienciación de todos los europeos acerca de las realidades de la integración y la migración. Sin embargo, este objetivo corre el riesgo de resultar demasiado vago, a pesar de los nítidos esfuerzos acometidos para aumentar la sensibilización sobre los hechos y las cifras. Cambiar el relato sobre la migración en la mente del público es absolutamente imprescindible, por lo que el CESE se pregunta qué medidas se tomarán a tal efecto.

4.7.3. El CESE apoya iniciativas como festivales de fútbol dirigidos a los jóvenes migrantes en las ciudades anfitrionas de campeonatos europeos, que podrían tener un impacto positivo en el relato sobre la migración. En cambio, otras medidas *ad hoc* de este tipo, como premios de integración dirigidos a los centros educativos, comunidades u organizaciones locales, podrían reforzar las diferencias percibidas y estigmatizar a determinados grupos.

#### 4.8. *Mejora del uso de las nuevas tecnologías y las herramientas digitales*

4.8.1. El Plan de Acción de la Comisión reconoce acertadamente el riesgo real de una brecha digital entre los migrantes y los nativos por diferentes razones: el 8,1 % de las personas nacidas fuera de Europa no puede permitirse un ordenador, en comparación con el 3,1 % de los nativos, y los progenitores de los hogares migrantes pueden tener más dificultades para apoyar a sus hijos en el aprendizaje a distancia.

4.8.2. El Plan de Acción recomienda impulsar la alfabetización digital de la población migrante, pero no contiene propuestas específicas ni metas sobre cómo lograrlo en la práctica.

4.8.3. Una idea interesante es involucrar a los migrantes en la creación y la prestación de servicios públicos digitales. El CESE asume que esto ya se ha conseguido en relación con las actividades administrativas de la UE.

#### 4.9. *Seguimiento de los avances: hacia una política de integración e inclusión basada en datos*

4.9.1. El CESE acoge con satisfacción el objetivo de lograr un debate sobre la migración más fundamentado en pruebas. Si unos mejores datos y herramientas de presentación pueden contribuir a este objetivo, estos se deben recoger, desarrollar y difundir. Los indicadores de la UE sobre la integración llevan existiendo desde 2010, pero, a pesar de los importantes esfuerzos, siguen existiendo déficits de conocimientos. Al respecto, un nuevo barómetro y un cuadro de indicadores conjunto podrían erigirse en herramientas útiles para facilitar la comparación entre los países y a lo largo del tiempo.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

La Presidenta  
del Comité Económico y Social Europeo  
Christa SCHWENG

---



**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Garantizar la justicia en la UE — Estrategia europea sobre la formación judicial para 2021-2024»**

[COM(2020) 713 final]

(2021/C 286/24)

Ponente: **Elena CALISTRU**

Consulta	Comisión Europea, 24.2.2021
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	16.4.2021
Aprobado en el pleno	27.4.2021
Pleno n.º	560
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	240/3/0

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La formación judicial sobre el Derecho de la Unión ha mejorado la aplicación correcta y uniforme del Derecho de la Unión y ha fomentado la confianza mutua en los procedimientos judiciales transfronterizos, contribuyendo así a desarrollar el espacio judicial europeo. La estrategia se basa en el éxito de iniciativas anteriores y busca mantener la formación judicial en un lugar destacado en la agenda de la UE, prestando especial atención a los retos que van surgiendo –como la transición ecológica o nuevas relaciones industriales– y a la adaptación a la nueva era tecnológica.

1.2. Al brindarles recursos, apoyo y formación adecuados, los profesionales de la justicia de todos los Estados miembros podrán atender las necesidades de los ciudadanos, los trabajadores y las empresas en toda la UE. Los profesionales bien formados desempeñan un papel importante en el fortalecimiento de la cultura del Estado de Derecho y la defensa del propio Estado de Derecho, la promoción de valores y principios europeos como la independencia judicial y el apoyo a la observancia efectiva de los derechos fundamentales a escala europea y nacional.

1.3. La evolución actual del mercado de trabajo suscita cada vez más dudas sobre el estatus laboral y las normas aplicables a los trabajadores y a las nuevas formas de trabajo futuras. Existen resoluciones divergentes al respecto dictadas por órganos jurisdiccionales de distintos Estados miembros que dirimen situaciones similares o idénticas, incluso asuntos relativos a la misma empresa. Con el fin de garantizar la homogeneidad de la jurisprudencia y un funcionamiento adecuado del mercado interior, es necesario asegurarse de que el personal judicial recibe orientaciones y formación.

1.4. El CESE entiende totalmente y reconoce que la Comisión desempeña simplemente un papel de apoyo en la formación judicial, y que la responsabilidad principal recae en las partes interesadas nacionales. No obstante, una integración estratégica y un apoyo financiero adecuados para la ejecución de la estrategia deberían figurar entre las preocupaciones comunes.

1.5. Teniendo en cuenta los retos a escala de la UE y el creciente número de cuestiones con una dimensión europea (protección de los intereses financieros de la UE en los nuevos mecanismos financieros, transición digital y ecológica), es cada vez más importante establecer normas para aplicar en todos los Estados miembros un enfoque más homogéneo respecto de la formación judicial.

1.6. En la misma medida, el Comité reconoce la importancia que atribuye la Comisión a la supervisión periódica de la aplicación de la estrategia y la colaboración con las demás instituciones de la UE para recabar el apoyo político necesario para cumplir los objetivos. El CESE recomienda encarecidamente a la Comisión encontrar formas de incluir a las OSC y los interlocutores sociales en la supervisión de la ejecución de la estrategia, a escala tanto europea como nacional.

1.7. Con el fin de proteger los intereses financieros de la UE, atender a las cuestiones medioambientales y salvaguardar los derechos de la Unión, el CESE considera que la formación de los profesionales de la justicia debe abarcar la protección y el reconocimiento de los derechos de los denunciantes, quienes desempeñan un papel clave en la prevención de abusos relacionados con el fraude y la corrupción, así como cualquier vulneración de los derechos de la Unión.

1.8. La formación judicial europea debería ir más allá de la formación jurídica y el Comité acoge con especial satisfacción la atención prestada a la formación en «judicatura» como aspecto esencial de la eficiencia de la justicia. El CESE aboga por el desarrollo de capacidades profesionales en ámbitos complementarios, como la ética, la medicina forense y la psicología. También debe velarse por que los profesionales de la justicia cuenten con los conocimientos necesarios sobre elementos técnicos que se tratan habitualmente en diversos ámbitos de la legislación de la UE, como el medio ambiente, la infraestructura o las finanzas/banca.

1.9. De forma similar, en el contexto de la digitalización y, en particular, cuando se implementan instrumentos de inteligencia artificial en los sistemas judiciales, el CESE recomienda dispensar una formación específica. En particular, deben fomentarse y recomendarse con firmeza el conocimiento y la aplicación de los principios de la Carta ética europea sobre el uso de la inteligencia artificial en los sistemas judiciales y su entorno.

## 2. Antecedentes

2.1. La evaluación de la estrategia europea sobre la formación judicial 2011-2020 muestra que ha ayudado a mejorar la formación en Derecho de la UE para profesionales de la justicia (especialmente jueces y fiscales), ha desarrollado la capacidad de redes como la Red Europea de Formación Judicial (REFJ) y ha reforzado las redes a escala de la UE y a los proveedores de formación.

2.2. La formación judicial a escala europea debe abordar nuevos cambios y dificultades, entre ellos el deterioro del Estado de Derecho, los ataques a los derechos fundamentales en algunos Estados miembros, nuevos ámbitos de regulación a escala de la UE pero también la transición digital.

2.3. La estrategia europea sobre la formación judicial 2021-2024 tiene por objeto consolidar una cultura judicial europea común basada en el Estado de Derecho, los derechos fundamentales y la confianza mutua. Propone un marco y un conjunto de acciones clave para impulsar la aplicación correcta y eficaz del Derecho de la UE. Se pide a los Estados miembros, los proveedores de formación, las organizaciones nacionales y europeas de profesionales de la justicia y la UE que aborden las siguientes prioridades a través de la responsabilidad compartida:

- la formación judicial como medio para promover una cultura común del Estado de Derecho;
- defender los derechos fundamentales y hacer que la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE sea una realidad en la vida cotidiana de las personas, haciendo hincapié en la protección de las víctimas y las personas vulnerables;
- mejorar la digitalización de la justicia;
- mantener el ritmo con la evolución del Derecho de la UE, en particular la cooperación judicial transfronteriza;
- equipar a los profesionales para abordar los nuevos desafíos, especialmente tras la pandemia;
- impartir formación más allá del Derecho de la UE, por ejemplo sobre «judicatura» y conocimientos y capacidades no jurídicos;
- crear y aplicar una agenda de formación más concreta, práctica y adaptada para los profesionales de la justicia;
- lograr una formación mejor, más amplia y más específica para los profesionales de la justicia;
- promover actividades eficaces de formación de alta calidad, incluidas diversas formas de aprendizaje, haciendo hincapié en métodos de aprendizaje electrónico o híbrido y el uso de planes de estudios probados;
- impulsar la formación judicial de los jóvenes profesionales;
- fomentar la responsabilidad compartida de las partes interesadas nacionales, las redes de expertos en Derecho de la UE, la Red Europea de Formación Judicial, otros actores a escala de la UE y la Comisión;

— dirigirse a profesionales de la justicia fuera de la UE, en particular de los Balcanes Occidentales.

### 3. Observaciones generales

3.1. La crisis de la COVID-19 ha ocasionado dificultades considerables en el funcionamiento del sistema judicial pero también ha creado varios problemas nuevos que deben abordar los profesionales de la justicia. El CESE acoge con satisfacción la atención prestada a la necesidad de garantizar no solo la infraestructura para la transición digital sino también la inversión en las capacidades de los profesionales que tendrán que formar parte de esta **transformación digital**.

3.2. Existe una salvedad importante: es imposible aplicar la estrategia sin la **participación de todas las partes interesadas**, incluidos los ministerios de Justicia, los consejos del poder judicial y la fiscalía, los consejos de profesiones autorreguladas, las asociaciones europeas de profesionales de la justicia, los proveedores de formación nacionales y europeos, y las instituciones y órganos de la UE. El CESE se suma a la Comisión en su llamamiento a estos actores para que se comprometan a cumplir los objetivos cuantitativos y cualitativos de la estrategia.

3.3. El CESE recuerda las conclusiones de numerosos dictámenes anteriores<sup>(1)</sup> que afirman que la uniformidad en el acceso a la justicia en la UE es un factor esencial que sustenta el mercado único y la aplicación coherente de los derechos legales europeos en la Unión, ofreciendo la claridad y la seguridad necesarias a los ciudadanos y las empresas, dado que persisten divergencias significativas entre los distintos Estados miembros en cuanto a la aplicación del acervo de la UE. Para ello, es esencial apoyar a los Estados miembros a escala nacional proporcionándoles no solo la financiación complementaria necesaria (en particular con cargo a recursos de recuperación y resiliencia) sino también las herramientas para velar por que todas las partes interesadas y los trabajadores del ámbito de la justicia estén preparados para sumarse a este esfuerzo.

3.4. En la misma medida, el CESE reconoce la importancia que atribuye la Comisión a la supervisión periódica de la aplicación de la estrategia y la colaboración con las demás instituciones de la UE para recabar el apoyo político necesario para cumplir los objetivos. El CESE invita a la Comisión a encontrar formas de incluir a las OSC y los interlocutores sociales en la supervisión de la aplicación de la estrategia, a escala tanto europea como nacional.

3.5. El CESE está de acuerdo en que los profesionales bien formados desempeñan un papel importante en el fortalecimiento de la **cultura del Estado de Derecho** y la defensa del propio Estado de Derecho, la promoción de valores y principios europeos como la independencia judicial y el apoyo a la **observancia efectiva de los derechos fundamentales** a escala europea y nacional. Sin embargo, hace hincapié en la importancia de proporcionar recursos, apoyo y formación adecuados como parte de un esfuerzo más amplio para asegurar que los profesionales de la justicia de todos los Estados miembros puedan responder a las necesidades de los ciudadanos y las empresas en la UE, observando los mismos criterios y valores.

3.6. Desde su instauración en 2018, el Grupo sobre Derechos Fundamentales y Estado de Derecho (DFED) del CESE ha hecho un seguimiento de los puntos de vista de las partes interesadas sobre cuestiones relacionadas con la calidad y la independencia del poder judicial. El CESE está de acuerdo en que los profesionales bien formados desempeñan un papel importante en el fortalecimiento de la cultura del Estado de Derecho y la defensa del propio Estado de Derecho, la promoción de valores y principios europeos como la independencia judicial y el apoyo a la observancia efectiva de los derechos fundamentales a escala europea y nacional.

### 4. Observaciones específicas

4.1. El CESE acoge favorablemente el compromiso continuo con la formación esencial para profesionales de la justicia en los Estados miembros, en particular mediante la observancia del acervo de la UE en el ámbito del Estado de Derecho y el cumplimiento efectivo de los compromisos de los Estados miembros con los derechos fundamentales (incluidos los derechos de determinados grupos vulnerables como los niños, las personas con discapacidad, las víctimas de violencia de género, racismo y discriminación).

4.2. La evolución actual del mercado de trabajo suscita cada vez más dudas sobre el estatus laboral y las normas aplicables a los trabajadores y a las nuevas formas de trabajo futuras. Existen resoluciones divergentes al respecto dictadas por órganos jurisdiccionales de distintos Estados miembros que dirimen situaciones similares o idénticas, incluso asuntos relativos a la misma empresa. Con el fin de garantizar la homogeneidad de la jurisprudencia y un funcionamiento adecuado del mercado interior, es necesario asegurarse de que el personal judicial recibe orientaciones y formación.

---

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema *Acceso a la justicia a escala nacional en relación con las medidas de aplicación de la legislación medioambiental de la UE* (Comunicación) (DO C 129 de 11.4.2018, p. 65); Dictamen del CESE sobre *las acciones de la UE para mejorar el cumplimiento y la gobernanza medioambiental* (DO C 283 de 10.8.2018, p. 83); Dictamen del CESE sobre *la aplicación del Convenio de Aarhus — Acceso a la justicia en materia de medio ambiente* (DO C 123 de 9.4.2021, p. 66).

4.3. Otro elemento en el que se hace hincapié es la necesidad de proseguir las actividades de formación en los ámbitos considerados problemáticos en la Agenda Europea de Seguridad, como la ciberdelincuencia, la delincuencia organizada y los delitos financieros que afectan al presupuesto de la UE, especialmente en el nuevo contexto de creación de la Fiscalía Europea. Debe ser una preocupación constante para todas las partes interesadas y deben asignarse los recursos suficientes para ello.

4.4. En cuanto a la protección de los intereses financieros y medioambientales de la UE, el CESE considera que la formación de los profesionales de la justicia debe abarcar la protección de los denunciantes, cuyos derechos son aún demasiado desconocidos, quienes a través de sus denuncias, desempeñan un papel clave en la prevención de los abusos relacionados con el fraude y la corrupción o cualquier vulneración de los derechos de la Unión.

4.5. Una de las cuestiones más importantes estará relacionada con el avance del sector de la justicia en la era digital. Sin embargo, el CESE observa que existen diferencias significativas en los contextos nacionales y que los sistemas judiciales de los Estados miembros se encuentran en distintas fases de digitalización. La estrategia propuesta tiene en cuenta las competencias nacionales y respeta el principio de subsidiariedad. Al mismo tiempo, es importante que todos los Estados miembros trabajen en la reducción de las lagunas existentes en la digitalización no solo garantizando la inversión en infraestructura sino también en las capacidades de los profesionales de la justicia que tendrán que hacer de la transformación digital una realidad.

4.6. Sin la digitalización de la justicia a escala nacional y la inversión en la formación de los profesionales de la justicia para que utilicen las herramientas y tecnologías digitales en su práctica cotidiana, será difícil facilitar una cooperación transfronteriza más estrecha entre autoridades judiciales. Además, sin una inversión adecuada y cohesiva en formación, no solo en capacidades digitales sino también en sensibilización, será difícil afrontar los nuevos desafíos (cuestiones como la protección adecuada de los derechos de las personas y los datos personales en el espacio digital y cuestiones nuevas como la ciberdelincuencia).

4.7. En el contexto de la digitalización y, en particular, cuando se implementan instrumentos de inteligencia artificial en los sistemas judiciales, el CESE recomienda dispensar una formación específica sobre esta cuestión. El respeto de los derechos fundamentales, la prevención de la discriminación –basando las resoluciones judiciales en datos fiables– y el respeto del enfoque de «control humano» (*human-in-command*) figuran, junto a otras cosas, en la Carta ética europea sobre el uso de la inteligencia artificial en los sistemas judiciales <sup>(2)</sup>. Es fundamental dar a conocer y fomentar el respeto de estos principios a través de la formación.

4.8. Se acoge positivamente el reconocimiento de que la formación judicial europea debería contemplar algo más que la formación jurídica y apoyar el desarrollo de las capacidades profesionales. En particular, el CESE observa la atención prestada a la formación en «judicatura» como elemento fundamental para la eficacia de la justicia, la relación de confianza entre los sistemas judiciales y los miembros del público, y la confianza entre profesionales en la cooperación transfronteriza.

4.9. Otro punto esencial que debe abordarse es la formación de profesionales de la justicia en ámbitos complementarios, como la ética, la medicina forense y la psicología. También debe velarse por que cuenten con los conocimientos necesarios sobre elementos técnicos que se tratan habitualmente en diversos ámbitos de la legislación de la UE, como el medio ambiente, la infraestructura o las finanzas/banca.

4.10. El CESE también valora positivamente la atención prestada a una gama más amplia de profesionales de la justicia que aplican el Derecho de la UE, entre ellos –y ante todo– jueces, fiscales y el personal de los tribunales, principalmente, pero también otros profesionales como abogados, notarios, agentes judiciales, mediadores, intérpretes o traductores jurídicos, peritos judiciales y, en determinadas situaciones, funcionarios de prisiones y agentes de libertad vigilada. Sin embargo, debe prestarse especial atención al panorama sumamente heterogéneo entre los Estados miembros, con una diversa serie de circunstancias nacionales específicas que podrían dificultar incluso la aplicación de la estrategia.

4.11. El CESE también está de acuerdo en que la formación debe tener una calidad tal que permita lograr sus objetivos y en que es obligatoria una evaluación de las necesidades, pero también en que los profesionales de la justicia necesitan estar expuestos a distintas formas de aprendizaje, incluida una combinación de actividades formativas presenciales, herramientas de aprendizaje en línea y formación en el puesto de trabajo. Sin embargo, al CESE le preocupa que no basten las metodologías comunes y los proveedores de formación nacionales para ello y que, aunque actualmente existen abundantes recursos, buenas prácticas y guías a escala de la UE, los Estados miembros no estén plenamente comprometidos con su uso.

---

<sup>(2)</sup> <https://rm.coe.int/charte-ethique-fr-pour-publication-4-decembre-2018/16808f699b>.

4.12. El cometido único y los resultados de la Red Europea de Formación Judicial son una experiencia en curso de la que podemos aprender y el CESE celebra la atención prestada al papel que van a desempeñar los agentes a escala de la UE en la promoción y la organización de actividades de formación transfronterizas, multiplicando al mismo tiempo los efectos de la formación.

4.13. El papel de la formación judicial europea en la promoción de una cultura común del Estado de Derecho también está presente en la atención prestada a los profesionales de la justicia fuera de la UE o en el énfasis especial en que se brinde a los nuevos profesionales de la justicia una base sobre el sistema jurídico y la cultura jurídica de la UE en el transcurso de su formación inicial.

4.14. También se acogen positivamente los esfuerzos de la Comisión por fomentar la participación de profesionales de la justicia de países no pertenecientes a la UE, en particular de la región de los Balcanes Occidentales, en la formación sobre el acervo relativo al Estado de Derecho o la cooperación judicial transfronteriza. El CESE ha subrayado constantemente <sup>(3)</sup> la necesidad de apoyar el Estado de Derecho y la justicia independiente en los países candidatos y candidatos potenciales a la adhesión a la UE.

4.15. El CESE también llama la atención sobre la necesidad de reconocer los retos que podrían surgir a raíz del *Brexit* para los profesionales del sistema judicial. Esto reviste especial importancia en el contexto del Acuerdo de Comercio y Cooperación suscrito entre la UE y el Reino Unido, pero también para la cooperación policial y judicial en asuntos penales así como para garantizar el respeto de los derechos fundamentales.

4.16. Por último, con el fin de garantizar la sostenibilidad de las acciones propuestas, el CESE hace hincapié en la necesidad de involucrar, más allá de las partes interesadas del poder judicial, a las OSC y las asociaciones de profesionales de la justicia y de defensa de las víctimas en determinados ámbitos (medio ambiente, contratación pública, atención sanitaria, protección del consumidor, derechos de los trabajadores y relaciones laborales, etc.). La implicación activa de la sociedad civil y los interlocutores sociales puede brindar una contribución adicional al fortalecimiento de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

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

---

<sup>(3)</sup> Dictamen del CESE titulado *Mejorar el proceso de adhesión: una perspectiva creíble de la UE para los Balcanes Occidentales* (DO C 220 de 9.6.2021, p. 88); Dictamen del CESE sobre la *Estrategia de ampliación de la UE* (DO C 133 de 14.4.2016, p. 31).

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados interoperables de vacunación, de test y de recuperación para facilitar la libre circulación durante la pandemia de COVID-19 (certificado verde digital)**

[COM(2021) 130 final-2021/0068 (COD)]

(2021/C 286/25)

Ponente: **George VERNICOS**

Consulta	Comisión Europea, 21.4.2021
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Fecha de la aprobación en el pleno	27.4.2021
Pleno n.º	560
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	251/0/4

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. La pandemia de COVID-19 ha supuesto un choque excepcional para nuestras economías, nuestras sociedades y nuestras vidas, y el sector turístico se ha visto afectado en un grado sin precedentes. La crisis actual ha puesto de manifiesto la importancia del turismo para Europa, no solo desde un punto de vista económico sino también por lo que respecta a la convivencia y la forja de un destino común.

1.2. El CESE insiste en que el «certificado verde digital» debería minimizar la complejidad para los viajeros y facilitar los desplazamientos durante la pandemia de COVID-19.

1.3. El CESE considera necesario aclarar que la posesión de un «certificado verde digital» no constituye una condición previa para el ejercicio de la libre circulación y que el Reglamento propuesto no establece ni la obligación ni el derecho a ser vacunado. No obstante, recomienda que, en particular, los grupos socialmente marginados y desfavorecidos tengan acceso a la información pertinente y que se evalúe y supervise adecuadamente las repercusiones del certificado verde para estos grupos.

1.4. El CESE subraya que la posesión del certificado verde no debe eximir a los viajeros de cumplir otras medidas para reducir el riesgo, sino que debe considerarse una estrategia de transición para los países que exigen un mecanismo permanente de reevaluación constante tras su adopción.

1.5. El CESE señala que todos los países europeos deberían trabajar juntos para lograr lo antes posible unas condiciones marco uniformes (es decir, en lo que respecta a contenido, formato, principios y normas técnicas del certificado), puesto que no podemos permitirnos perder otra temporada turística de verano.

1.6. El CESE destaca que los protocolos de viaje deben ser claros y aplicables a los viajes internacionales por vía aérea, terrestre y marítima.

1.7. El CESE subraya que, dado que los datos personales incluyen datos médicos sensibles, es fundamental que todos los Estados miembros dispongan de sistemas interoperables con disposiciones igualmente estrictas en materia de protección de datos. El certificado verde digital no debe requerir la creación y el mantenimiento de una base de datos central a escala de la UE. El CESE también recomienda que el certificado verde digital se organice de tal manera que la información sobre la categoría que habilita para viajar sea visible exclusivamente para la persona que se desplaza.



1.8. Asimismo, el CESE quisiera llamar la atención sobre el hecho de que el certificado verde digital también servirá para facilitar los viajes de negocios. Esta circunstancia no debe dar lugar a una discriminación en el lugar de trabajo ni a un uso indebido mediante la contratación de personas vacunadas de terceros países para desempeñar trabajos en los que las condiciones laborales son deficientes.

1.9. El CESE insta a la Comisión y a los Estados miembros a que garanticen que el certificado, así como su actualización, serán gratuitos.

1.10. El CESE destaca la necesidad de acelerar la vacunación impulsando la producción de vacunas y velando por una mayor transparencia y previsibilidad, a fin de garantizar una cantidad adecuada de vacunas en toda la UE mediante un enfoque coordinado y unificado. Al mismo tiempo, los países deberían invertir más en campañas educativas sobre los beneficios de la vacunación con el objetivo de luchar contra la desinformación.

1.11. En opinión del CESE, es necesario añadir el autodiagnóstico y el análisis de sangre para detectar la presencia de anticuerpos contra la COVID como métodos suplementarios para obtener el certificado verde digital.

1.12. El CESE apoya que, al objeto de evitar restricciones poco equitativas a la libertad de circulación de las personas que no hayan sido vacunadas, los Gobiernos europeos deben garantizar a toda la ciudadanía un acceso fácil y gratuito a los test.

1.13. El CESE considera que el certificado debe ser reconocido en todos los Estados miembros de la UE, a fin de allanar el camino hacia el restablecimiento de la plena libertad de circulación dentro de la UE mientras dure la pandemia de COVID-19.

## 2. Antecedentes

2.1. Con el fin de garantizar un enfoque bien coordinado, predecible y transparente para la adopción de restricciones a la libertad de circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19, el Consejo adoptó, el 13 de octubre de 2020, la Recomendación (UE) 2020/1475 del Consejo <sup>(1)</sup>.

Sin embargo, en realidad, apenas había habido tiempo de que esta Recomendación entrara en vigor cuando cada Estado miembro empezó a aplicar restricciones diferentes.

2.2. Y lo que es más importante, en la declaración adoptada tras las videoconferencias informales de los días 25 y 26 de febrero de 2021, los miembros del Consejo Europeo pidieron que se siguiera trabajando para alcanzar un planteamiento común sobre los certificados de vacunación. La Comisión ha colaborado con los Estados miembros en la red de sanidad electrónica —una red voluntaria de autoridades nacionales de sanidad electrónica— para preparar la interoperabilidad de estos certificados. La red de sanidad electrónica también acordó conjuntos de datos armonizados comunes para la expedición de certificados de vacunación, test o recuperación, así como un esbozo del marco de confianza el 12 de marzo de 2021.

2.3. Sobre la base del trabajo técnico realizado hasta la fecha, el 17 de marzo de 2021 la Comisión presentó una propuesta de Reglamento, que constituye un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados interoperables de vacunación, de test y de recuperación para facilitar la libre circulación en la UE [2021/0068 (COD)], junto con una propuesta sobre los nacionales de terceros países que residan legalmente o se encuentren legalmente en la Unión [2021/0071 (COD)].

Al tiempo que respeta los derechos fundamentales, incluida la privacidad y la no discriminación, el certificado europeo previsto contendrá:

- la prueba de que una persona ha sido vacunada contra la COVID-19 o
- resultados de un test reciente de detección de la infección por el SARS-CoV-2, o
- información sobre la recuperación de una persona de una infección por SARS-CoV-2.

---

<sup>(1)</sup> DO L 337 de 14.10.2020, p. 3.

2.4. Estará disponible para los ciudadanos de la UE y los miembros de sus familias, los nacionales de terceros países que residan en la UE y los visitantes que tengan derecho a viajar a otros Estados miembros. Será válido en todos los Estados miembros de la UE y en Islandia, Liechtenstein y Noruega mediante su integración en el marco del EEE. Suiza puede decidir también introducirlo.

2.5. Las autoridades nacionales de los Estados miembros de la UE (hospitales, centros de test o autoridades sanitarias) serán responsables de su expedición. El certificado incluirá el nombre de la persona, la fecha de nacimiento, la fecha de expedición, información sobre la vacuna, el test o la recuperación y un identificador único. Se generará un código QR para autenticar el certificado, garantizar la seguridad de los datos y protegerlo contra la falsificación.

2.6. La propuesta no obliga a los Estados miembros a renunciar a imponer restricciones a la libre circulación (en la medida en que sean necesarias para proteger la salud pública) de los viajeros con certificado verde, sino que les proporciona documentos fiables, auténticos y armonizados cuando las impongan. Por lo tanto, es evidente que seguirá existiendo un margen de discrecionalidad, aunque el marco propuesto recomienda que las restricciones se limiten a lo estrictamente necesario e incluye la presunción de que se suprimirán las restricciones para los titulares de certificados, además de exigir a los Estados miembros que notifiquen a los demás Estados miembros y a la Comisión si siguen imponiéndolas.

2.7. El sistema propuesto deja abierta la posibilidad de actualizaciones basadas en nuevas pruebas científicas sobre la eficacia de las vacunas para detener la transmisión del SARS-CoV-2 y la duración de la inmunidad adquirida tras la recuperación. En la actualidad, el marco establece que el período máximo de validez del certificado de recuperación de una infección previa por COVID-19 será de 180 días. De conformidad con la propuesta, el certificado verde digital se suspenderá una vez que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declare que ha finalizado la emergencia sanitaria internacional de la COVID-19, pero podría reactivarse para futuras pandemias.

### 3. Observaciones generales sobre la crisis actual del sector turístico

3.1. El sector turístico, un sector muy dinámico e interconectado, es uno de los motores económicos de Europa y representa el 50 %<sup>(2)</sup> del turismo mundial. En todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo, muchos millones de puestos de trabajo y empresas dependen de la presencia de un sector turístico sólido y próspero. Directa e indirectamente, el sector turístico contribuye casi al 10 % del PIB de la UE.

3.2. La pandemia de COVID-19 ha supuesto un choque excepcional para nuestras economías, nuestras sociedades y nuestras vidas. Para limitar la propagación del virus a través de las fronteras nacionales, los países han intentado utilizar una combinación de medidas, algunas de las cuales han tenido un impacto negativo en los desplazamientos hacia los Estados miembros y dentro de ellos.

El turismo se ha visto afectado en un grado sin precedentes y 2020 ha sido el peor año registrado nunca en el sector. En Europa las llegadas se redujeron en un 69 % en 2020 y en un 85 % en enero de 2021<sup>(3)</sup>.

3.3. La situación es particularmente difícil en los países de la UE que son destinos turísticos clave, como Italia, Grecia, Portugal, Malta, Chipre, España y Francia. Se estima que la industria turística de la UE, que da empleo a unos trece millones de personas<sup>(4)</sup>, está perdiendo alrededor de 1 000 millones de euros de ingresos mensuales como consecuencia del brote de COVID-19.

3.4. El hecho de que más de un tercio del valor añadido que el turismo genera en la economía nacional proceda de impactos indirectos pone de manifiesto la extensión y profundidad de los vínculos entre el turismo y otros sectores<sup>(5)</sup>. Como consecuencia, la reducción de los flujos turísticos está teniendo graves repercusiones en la economía en general<sup>(6)</sup>.

---

<sup>(2)</sup> En el período 2014-2018 se registró en Europa el mayor volumen de llegadas, que para todos los años representaron más del 50 % de los desplazamientos al exterior en todo el mundo. Entre 2014 y 2018 los viajes a destinos europeos se incrementaron en un 24,3 %.

<sup>(3)</sup> UNWT, principios de marzo de 2021.

<sup>(4)</sup> Eurostat.

<sup>(5)</sup> La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) también ha puesto de relieve la importancia de las pérdidas indirectas debidas a los vínculos intersectoriales en el sector turístico, de modo que se estima que las pérdidas en el PIB son aproximadamente entre dos y tres veces superiores a la pérdida inmediata de ingresos en el sector del turismo internacional. El informe de la UNCTAD estimaba que las pérdidas directas e indirectas para el turismo mundial causadas por la COVID-19 podrían representar aproximadamente el 4 % del PIB mundial, pero con repercusiones diversas en cada país que reflejan su exposición a los viajes y al turismo.

<sup>(6)</sup> Perspectivas económicas de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), diciembre, base de datos de 2020 y base de datos del Consejo Mundial de Viajes y Turismo.

3.5. Por lo que se refiere al sector turístico, también es importante subrayar su impacto social. El turismo contribuye al desarrollo de las comunidades rurales, ya que proporciona fuentes de ingresos adicionales y permite de este modo un desarrollo territorial equilibrado de nuestras sociedades. El turismo también ha sido una fuerza motriz en la protección del patrimonio natural y cultural, conservándolo para las generaciones futuras.

3.6. De cara al futuro, la Organización Mundial del Turismo considera que puede producirse un repunte de los viajes internacionales en el segundo semestre del año. Esta estimación se basa en una serie de factores, en particular un levantamiento generalizado de las restricciones de viaje, el éxito de los programas de vacunación y la introducción de protocolos armonizados, como el certificado verde digital previsto por la Comisión Europea.

#### **4. Observaciones específicas sobre la propuesta de Reglamento relativo al certificado verde digital**

4.1. El CESE apoya la iniciativa de la Comisión de trabajar con los Estados miembros en la red de sanidad electrónica para preparar la interoperabilidad de los certificados de vacunación, a fin de establecer una solución común viable, eliminar la complejidad, limitar el conjunto de datos para los certificados de vacunación al mínimo absoluto para la protección de los datos sensibles de los titulares y desarrollar un identificador único. Si no se actúa en el nivel de la UE, es probable que los Estados miembros adopten sistemas diferentes, no coordinados y complejos.

4.2. El CESE observa que la introducción del «certificado verde» constituye una excelente norma común para facilitar los trámites administrativos, pero no puede considerarse el «acelerador clave de la libre circulación». La libre circulación seguirá sujeta a restricciones nacionales que se determinarán exclusivamente en función de la capacidad de cada Estado y de su sistema sanitario. En consecuencia, podrán seguir imponiéndose medidas aplicables a los viajeros transfronterizos (por ejemplo, cuarentena o autoaislamiento, test adicionales y repetitivos, antes o después de la llegada) y su adopción se deja a la discreción de los Estados miembros, aunque el marco propuesto formula determinadas recomendaciones para que los Estados se limiten a las restricciones absolutamente necesarias.

4.3. El CESE subraya que, aunque la posesión del certificado verde no debe eximir a los viajeros de cumplir otras medidas de reducción del riesgo, debe considerarse una estrategia de transición para que los países la apliquen cuando el contexto epidemiológico pueda justificar la reducción de las restricciones de viaje, pese a que todavía se pueda requerir el uso de salvaguardias para que los viajes sean más seguros. Existe incertidumbre en cuanto a la eficacia de las vacunas en la reducción de la transmisión o para determinadas mutaciones, y sobre el alcance y la duración de la inmunidad mediada por anticuerpos contra la reinfección SARS-CoV-2. Además, sigue habiendo dudas sobre la validez de los test. Por lo tanto, el CESE recomienda encarecidamente que se adopten medidas de acompañamiento para proteger la salud de los viajeros y los trabajadores, sobre todo en espacios cerrados y concurridos.

4.4. El CESE señala que son necesarias medidas eficaces y urgentes, por ejemplo una mayor coordinación de los protocolos de viaje entre países a fin de garantizar una reanudación segura del turismo, puesto que no podemos permitirnos perder otra temporada turística de verano. La pandemia es un problema mundial y su solución requiere un enfoque mundial y confianza: las soluciones adoptadas por separado por cada país no funcionarán.

4.5. El CESE subraya que, para que sea eficaz, el certificado verde debe ser plenamente interoperable, seguro y verificable. Por ello, todos los países europeos deberían trabajar juntos para lograr lo antes posible unas condiciones marco uniformes (esto es, en cuanto a contenido, formato, principios y normas técnicas del certificado). Esto incluye normas comunes que especifiquen la duración de la validez de las vacunas y los test (y el tipo) y por cuánto tiempo se certifica a la persona como «recuperada».

El CESE destaca que los protocolos de viaje deben ser claros y aplicables a los viajes internacionales por vía aérea, terrestre y marítima. Debe tenerse en cuenta que la aplicación del certificado verde es responsabilidad conjunta de las autoridades fronterizas y de los transportistas.

4.6. A juicio del CESE, el certificado verde está concebido para ser lo más sencillo posible, aplicado como un paquete, depende de la confianza entre los países participantes y también necesitará un mecanismo permanente de reevaluación constante tras su adopción.

4.7. El CESE está de acuerdo en que el sistema debe basarse en los principios siguientes: a) el objetivo del certificado verde debe ser reducir el impacto del riesgo a un nivel residual que pueda ser considerado aceptable por las autoridades nacionales y esté en consonancia con las directrices de la OMS; b) las restricciones a los viajes internacionales deben ser proporcionales a la situación epidemiológica en el país de origen y de destino, c) la cuarentena podrá seguir siendo un instrumento a disposición de las autoridades cuando proceda, d) los países participantes en el sistema aceptarán los test que hayan sido aprobados por las autoridades nacionales de otros países participantes, e) deberán minimizarse la complejidad de los procesos y la cantidad de datos recopilados y transferidos a través de las fronteras; f) el sistema debe ser interoperable y basarse en una nomenclatura y un formato comunes para las transferencias de información; g) el sistema deberá atenerse a los principios de «protección de la intimidad desde el diseño», lo que significa que el contenido, las modalidades de recopilación de la información, la finalidad de la recopilación y la duración del almacenamiento de todos o algunos de los datos que se recojan estarán claros para las personas interesadas desde el principio.

4.8. La campaña de vacunación y las normas sobre vacunas y certificados siguen siendo competencia y responsabilidad exclusiva de los Gobiernos nacionales. Ningún Estado miembro ha optado por hacer obligatoria la vacunación (excepto en casos especiales como Italia para el personal de enfermería) y parece muy poco probable que lo hagan en los próximos meses.

No obstante, el acceso universal y equitativo a una vacuna contra la COVID-19 segura y eficaz es fundamental para salvar vidas, proteger el sistema sanitario público y permitir la reconstrucción de las economías. El CESE destaca la necesidad de acelerar la vacunación impulsando la producción de vacunas y velando por una mayor transparencia y previsibilidad, a fin de garantizar una cantidad adecuada de vacunas en toda la UE mediante un enfoque coordinado y unificado. Se trata también de una condición previa importante para el funcionamiento del certificado verde digital y la igualdad de trato de la ciudadanía.

4.9. Los Gobiernos europeos deberían utilizar los fondos de recuperación tras la pandemia para programas de vacunación dirigidos a los segmentos de la población que, de otro modo, serían más difíciles de alcanzar, como las personas que viven en zonas rurales o menos prósperas, lejos de hospitales y clínicas. Además, debe evitarse cualquier discriminación en relación con las minorías étnicas.

La UE también debería invertir más en campañas educativas sobre los beneficios de la vacuna, lo que ayudaría a luchar contra la desinformación que hace que las personas se muestren reacias a vacunarse.

4.10. El CESE apoya que, para evitar restricciones poco equitativas a la libertad de circulación de las personas que no hayan sido vacunadas, los Gobiernos europeos deben garantizar a toda la ciudadanía un acceso fácil y gratuito a los test (y una entrega rápida de sus resultados), teniendo en cuenta la posible brecha entre las zonas rurales y urbanas.

4.11. El CESE considera necesario aclarar que la posesión de un «certificado verde digital» no constituye una condición previa para el ejercicio de la libre circulación y que el Reglamento propuesto no establece ni la obligación ni el derecho a ser vacunado. El CESE señala que cualquier certificación de inmunidad de este tipo plantea cuestiones éticas relativas al respeto, los derechos e intereses individuales, la responsabilidad en materia de salud pública y la justicia social. Debe evaluarse y controlarse adecuadamente el impacto, sobre todo entre los grupos socialmente marginados y desfavorecidos.

4.12. El CESE señala que el certificado verde digital respalda la tan necesaria recuperación del sector de los viajes y el turismo. También es un certificado muy importante para los viajes de negocios y para cualquier otra reunión social; impulsará la economía y la celebración de actos culturales y sociales y tendrá un efecto positivo en la salud (mental o física) de las personas en general. La Comisión y los Estados miembros velarán por que el certificado, así como su actualización, se expidan gratuitamente, tal como se afirma en el artículo 3, apartado 3. El certificado deberá tener un código QR que ayude a garantizar la seguridad y autenticidad y emitirse en la lengua o lenguas oficiales del Estado miembro emisor, así como en inglés. El certificado debe ser reconocido en todos los Estados miembros de la UE, a fin de allanar el camino para el restablecimiento de la plena libertad de circulación dentro de la UE durante la pandemia de COVID-19.

4.13. El CESE desea llamar la atención sobre el hecho de que el certificado verde digital no solo se utilizará para fines turísticos. También servirá para facilitar los viajes con fines profesionales dentro de Europa, aunque podría perjudicar a trabajadores concretos. El CESE recomienda a los Estados miembros que tomen precauciones para que esto no dé lugar a una discriminación en el lugar de trabajo y no afecte a la empleabilidad. Además, el CESE advierte contra el uso indebido del Reglamento para facilitar la entrada de personas vacunadas de terceros países a fin de que desempeñen trabajos en los que las condiciones laborales sean deficientes.

4.14. El CESE añade que la Comisión y los Estados miembros deben crear una infraestructura marco digital fiable que permita la expedición y verificación seguras de los certificados y apoyar su aplicación técnica por parte de los Estados miembros garantizando, en la medida de lo posible, la interoperabilidad mediante sistemas tecnológicos establecidos internacionalmente.

4.15. El CESE hace hincapié en que, dado que los datos personales incluyen datos médicos sensibles, tiene que garantizarse un nivel muy elevado de protección de datos y mantenerse el principio de minimización de datos.

En particular, el marco del «certificado verde digital» no deberá exigir la creación y el mantenimiento de una base de datos a escala de la UE, sino que deberá permitir la verificación descentralizada de los certificados interoperables firmados digitalmente. Los Gobiernos también deberán velar por que los datos personales se conserven en condiciones de seguridad y no se compartan ni utilicen indebidamente para otros fines. Además, los datos correspondientes solo deben tratarse para fines relacionados con el certificado verde digital y las autoridades competentes deberán garantizar que los datos se eliminen posteriormente. Si se requiere el certificado verde para viajar entre países, entonces será fundamental que todos los Estados miembros dispongan de sistemas interoperables con disposiciones de protección de datos igualmente estrictas y prevean la obligación de los responsables del tratamiento de datos de consultar a sus autoridades nacionales de supervisión de la protección de datos antes de proceder al tratamiento de cualquier dato. El CESE recomienda la participación de expertos en protección de datos a escala europea y nacional, a fin de garantizar una aplicación adecuada.

4.16. El CESE también observa que debe evitarse que el certificado verde digital pueda revelar datos médicos personales sensibles sobre la situación de los viajeros en lo que respecta a vacunación, presencia de anticuerpos o test. Por lo tanto, el CESE recomienda que el certificado verde digital se organice de manera que esta información solo sea visible para el viajero y cualquier tercero solo pueda comprobar que se cumple una condición.

4.17. En opinión del CESE, es necesario añadir el autodiagnóstico y el análisis de sangre para detectar la presencia de anticuerpos contra la COVID como métodos suplementarios para obtener el certificado verde digital. La práctica ha demostrado que el análisis de sangre para detectar la presencia de anticuerpos contra la COVID es tan pertinente como el certificado de recuperación de la COVID.

4.18. El CESE considera que debe aclararse qué sucederá en el caso de las vacunas que son objeto de revisión continua por parte de la EMA. Se trata de un problema particular para los países de la UE que han estado utilizando dichas vacunas.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una estrategia de la UE para aprovechar el potencial de la energía renovable marina para un futuro climáticamente neutro**

[COM(2020) 741 final]

(2021/C 286/26)

Ponente: **Marcin Wiesław NOWACKI**

Consultas	Comisión Europea, 24.2.2021
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en la sección	14.4.2021
Decisión del Pleno	27.4.2021
Pleno n.º	560
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	239/1/4

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE acoge con agrado esta estrategia, dirigida a aprovechar el potencial de la energía renovable marina para un futuro climáticamente neutro.

1.2. El CESE acoge igualmente con satisfacción las propuestas para incluir objetivos de desarrollo de la energía renovable marina al redactar los planes nacionales y regionales de ordenación del espacio marítimo.

1.3. El Comité considera que la estrategia debería incluir los cálculos relativos a la contribución de la energía eólica a la reducción a cero de las emisiones netas de gases de efecto invernadero de aquí a 2050.

1.4. El CESE aprecia el punto de vista de que un mercado de la energía bien regulado debería ofrecer unas señales para la inversión adecuadas. Desde la perspectiva del Comité, un entorno normativo previsible y estable desempeña un papel primordial en el desarrollo de la energía eólica marina.

1.5. Habida cuenta de determinadas características, como la profundidad y la proximidad a otros países, el CESE observa que la instalación de proyectos híbridos solo es posible en el mar del Norte y el mar Báltico. Por añadidura, en vista del ritmo de desarrollo previsto, el CESE cree que, en un primer momento, las actuaciones nacionales y de la UE deberían centrarse en aprovechar el potencial de los proyectos más avanzados, que está previsto conectar al sistema de electricidad nacional de manera radial.

1.6. El CESE lamenta la superficialidad con la que la estrategia aborda la cuestión del reciclaje de los aerogeneradores usados y recomienda que la Comisión preste la debida atención a la cuestión de los costes de clausura. Al CESE le gustaría destacar el hecho de que la energía limpia mejoraría no solo la calidad del aire en el entorno local, sino el medio ambiente y el clima en su conjunto.

1.7. El CESE acoge con agrado la determinación de las posibilidades que ofrecen el mar del Norte, el mar Báltico, el mar Mediterráneo, el mar Negro y el océano Atlántico y las islas de la UE. Es comprensible priorizar la creación de nuevos proyectos en la cuenca del mar del Norte ante las oportunidades ofrecidas por las infraestructuras existentes en dicha región. Sin embargo, a fin de garantizar la seguridad del suministro de energía, así como la cohesión social y económica dentro de la UE, el Comité recalca la necesidad de una inversión proporcionada en parques eólicos marinos en todas las cuencas de la Unión.



1.8. El CESE apoya la propuesta de modificar el Reglamento RTE-E a fin de incorporar el principio de ventanilla única para los proyectos de energía marina.

1.9. Al CESE le inquieta la falta de detalles sobre medidas e instrumentos de apoyo específicos, que puede poner en riesgo la financiación de las energías renovables. En opinión del Comité, dentro de los programas existentes se debería crear un instrumento único dedicado a la financiación de proyectos de energía eólica marina. Además, dicho enfoque se debería extender a otros tipos de fuentes de energía renovable, como la energía eólica terrestre y la energía fotovoltaica, a fin de responder a los objetivos de la Unión Europea de la Energía y de la Directiva sobre fuentes de energía renovables II, que precisamente consideran que las instalaciones de generación más descentralizadas y regionales contribuyen a aumentar el potencial de creación de valor añadido regional, a crear empleo y a situar a los ciudadanos en el centro de la política al convertirlos en productores y prosumidores activos. A este respecto, el CESE observa con cierta preocupación que la Comisión en la actualidad se ocupa «solamente» de las tecnologías marinas y del hidrógeno, pero deja de lado estos enfoques descentralizados.

1.10. El Comité señala que cualquier inversión en parques eólicos marinos debería contribuir en la mayor medida posible al desarrollo socioeconómico de las regiones inmediatamente aledañas a la inversión fomentando su participación en el proyecto, esto es, el «factor de contenido local».

1.11. El CESE acoge con satisfacción que la estrategia se vaya a complementar con un plan para el desarrollo de las capacidades y los sistemas educativos en el ámbito de la energía eólica marina.

1.12. El CESE toma nota del deseo de liderazgo de la UE en el sector de la energía eólica marina y se congratula de apoyar su expansión, pero no solo en el mar, sino también en tierra. Por lo tanto, espera que la Comisión complemente la estrategia marina con una estrategia terrestre lo antes posible.

## 2. Introducción

2.1. El objeto de este Dictamen es el documento *Una estrategia de la UE para aprovechar el potencial de la energía renovable marina para un futuro climáticamente neutro*, publicado el 18 de noviembre de 2020. Esta estrategia es una parte integral del Pacto Verde Europeo.

2.2. La evaluación de impacto que acompaña el Plan del Objetivo Climático para 2030 prevé que de aquí a ese año más del 80 % de la electricidad provenga de fuentes de energía renovables y que con el fin de cumplir el objetivo climático para 2050 se necesitará una potencia eólica marina estimada en 300 GW, que tendrá que complementarse con aproximadamente 40 GW de energía oceánica. La estrategia abordada en el presente Dictamen expone cómo puede la UE lograr dichas metas.

## 3. Observaciones generales

3.1. El objetivo de la estrategia es acelerar la transición hacia una energía limpia manteniendo al mismo tiempo los importantes objetivos del crecimiento económico y la creación de empleo en Europa. Las principales razones para implantar esta estrategia son:

- materializar los compromisos del primer acuerdo mundial sobre la mitigación del cambio climático (París, 2015),
- restablecer la competitividad de la economía europea mediante un aumento de la eficiencia energética,
- generar nuevos puestos de trabajo aumentando el volumen de la inversión, lo que ayudará a mitigar las repercusiones socioeconómicas de la pandemia de COVID-19 y contribuirá al desarrollo de la economía europea.

3.2. De conformidad con esta estrategia, la capacidad eólica marina se incrementará desde el nivel actual de 12 GW hasta un mínimo de 60 GW para 2030 y 300 GW para 2050. Con ese mismo horizonte temporal, la Comisión pretende añadir 40 GW de energía oceánica y otras tecnologías emergentes, como las instalaciones eólicas y fotovoltaicas flotantes.

3.3. Para lograr estos objetivos, se requieren unas inversiones por valor de unos 800 000 millones EUR. También es necesaria una mayor implicación de la UE y los Gobiernos de los Estados miembros, puesto que, con arreglo a las actuales políticas, la capacidad instalada existente y proyectada solo alcanzaría aproximadamente 90 GW en 2050.

3.4. El CESE acoge con satisfacción la presentación de esta estrategia, que incluye propuestas y medidas normativas que hacen posible centrarse en el desarrollo, el fortalecimiento y la profundización de la cooperación en materia de energía eólica marina.

3.5. El Comité reseña que los datos y la información mencionados en lo que antecede reflejan la escala de los retos afrontados por los inversores, la industria de la UE y los operadores de los sistemas de transmisión y distribución. La estrategia presenta perspectivas optimistas, como oportunidades para impulsar la inversión privada o generar nuevos puestos de trabajo. No obstante, el Comité apunta que la estrategia solo utiliza una información vaga sobre las predicciones de desarrollo de la energía eólica marina en el contexto de la creación de puestos de trabajo. Además, es importante señalar que se crearán más puestos de trabajo no solo en el sector de la energía, sino también en actividades terrestres, como el desarrollo portuario y el transporte marítimo. La estrategia aborda el impacto del desarrollo del sector en el PIB de la UE de manera similar.

3.6. El CESE señala que la estrategia se basa en un entorno interconectado, en el que el sector de las energías renovables marinas debe cohabitar con diversas «otras actividades en el mar, como la pesca, la acuicultura, el transporte y el turismo», los proyectos híbridos interactúan con los interconectores transfronterizos, el desarrollo está impulsado por objetivos establecidos en varios Estados miembros y aquellos que carecen de litoral pueden financiar proyectos marinos. Dado que los proyectos marinos son cofinanciados por la UE, el CESE recomienda garantizar la transparencia en cuanto a la distribución de la carga y los beneficios.

3.7. El CESE lamenta que en la estrategia no se incluyan los cálculos relativos a la contribución de la energía eólica a la reducción a cero de las emisiones netas de gases de efecto invernadero de aquí a 2050. Centrarse solo en la capacidad instalada conlleva pasar por alto este factor clave para lograr los objetivos del Pacto Verde.

#### **4. Perspectivas de las tecnologías de energías renovables marinas**

4.1. Las instalaciones marinas de la UE generan 12 GW, que equivalen al 42 % de la capacidad eólica marina mundial. La mayoría de los proyectos consiste en aerogeneradores instalados sobre el fondo marino. El Comité cree que esta tecnología ha alcanzado un cierto grado de madurez, extremo ilustrado por el 44 % de reducción en el coste normalizado de la energía eólica marina en los últimos 10 años.

4.2. El Comité alberga dudas en cuanto a si la estrategia de desarrollo de la energía eólica marina debería basarse en tecnologías en desarrollo, como los proyectos híbridos, y llama la atención sobre la necesidad de generar una energía a precios competitivos que posibilite reconstruir la economía de la UE tras la crisis del coronavirus.

#### **5. Las cuencas marinas de la UE: un potencial enorme y variado para desplegar energías renovables marinas**

5.1. El CESE acoge con agrado la determinación de las posibilidades que ofrecen el mar del Norte, el mar Báltico, el mar Mediterráneo, el mar Negro y el océano Atlántico y las islas de la UE. Determinar el potencial de las cuencas marinas en la estrategia permitirá una planificación adecuada de las iniciativas normativas y la consecución de los objetivos.

5.2. Es comprensible priorizar la creación de nuevos proyectos en la cuenca del mar del Norte ante las oportunidades ofrecidas por las infraestructuras existentes en dicha región. Sin embargo, a fin de garantizar la seguridad del suministro de energía, así como la cohesión social y económica dentro de la UE, el Comité recalca la necesidad de una combinación energética que no dependa excesivamente de una determinada fuente de energía, y también de una inversión proporcionada en parques eólicos marinos en todas las cuencas de la Unión.

5.3. Al mismo tiempo, el Comité observa que la estrategia de desarrollo de la energía eólica marina está avanzando hacia la regionalización.

## **6. Ordenación del espacio marítimo para la gestión sostenible del espacio y los recursos**

6.1. A fin de acelerar el desarrollo de la energía eólica, se ha de garantizar una coexistencia razonable entre las instalaciones marinas y otros usos del espacio marino, protegiendo a la vez la biodiversidad. El CESE acoge con satisfacción las propuestas para incluir objetivos de desarrollo de la energía renovable marina al redactar los planes nacionales y regionales de ordenación del espacio marítimo, al tiempo que pide a la Comisión que indique explícitamente que se estima que el 3 % del espacio marítimo europeo necesario para expandir el sector de las energías renovables marinas es un porcentaje medio, y que deben tenerse en cuenta factores específicos como la naturaleza del viento y los distintos tipos de entorno.

6.2. El CESE reconoce que el desarrollo y la publicación de planes de ordenación indicarían a las empresas y a los inversores las intenciones de los Gobiernos con respecto al futuro desarrollo del sector de la energía renovable marina, facilitando así la planificación de los sectores público y privado.

6.3. El impacto medioambiental de las instalaciones es actualmente objeto de una evaluación exhaustiva y prolongada durante el proceso de concesión de todos los permisos administrativos necesarios. Así pues, el CESE apoya la propuesta de modificar el Reglamento RTE-E a fin de incorporar el principio de ventanilla única para los proyectos de energía marina.

## **7. Un nuevo enfoque para la energía renovable marina y la infraestructura de red**

7.1. La mayoría de los parques eólicos marinos en funcionamiento en la actualidad se han instalado como proyectos nacionales conectados directamente a tierra mediante enlaces radiales. Sin embargo, a fin de acelerar el desarrollo de la energía eólica marina, reducir los costes y disminuir la superficie marina utilizada, se propone centrar el enfoque en los proyectos híbridos. Estos suponen un modelo intermedio entre los proyectos tradicionales conectados radialmente a la red eléctrica nacional y el sistema de red mallado en su totalidad. La estrategia presenta asimismo la hipótesis más bien optimista de que los Estados miembros vecinos establecerán conjuntamente objetivos de gran alcance para la energía eólica marina.

7.2. Habida cuenta de determinadas características, como la profundidad y la proximidad a otros países, el CESE observa que la instalación de proyectos híbridos solo es posible en el mar del Norte y el mar Báltico. Por añadidura, en vista del ritmo de desarrollo previsto, el CESE cree que, en un primer momento, las actuaciones nacionales y de la UE deberían centrarse en aprovechar el potencial de los proyectos más avanzados, que está previsto conectar al sistema de electricidad nacional de manera radial.

## **8. Un marco normativo más claro para la energía renovable marina en la UE**

8.1. El CESE se congratula por la afirmación de que un mercado de la energía bien regulado debería ofrecer unas señales para la inversión adecuadas. Desde la perspectiva del Comité, un entorno normativo previsible y estable desempeña un papel primordial en el desarrollo de la energía eólica marina.

8.2. El incremento previsto de la importancia de los proyectos transfronterizos en materia de energía conlleva la necesidad de una clarificación de las reglas del mercado eléctrico, la cual se aporta en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña esta estrategia.

8.3. El marco jurídico actual no prevé la existencia de tecnologías innovadoras, como las islas energéticas híbridas o la producción marina de hidrógeno. La Comisión sugiere que el mejor modelo para regular los proyectos híbridos es establecer un área de mercado marina con la posibilidad de reasignar parte de los ingresos de congestión a los productores. El CESE apoya el objetivo de crear zonas de ofertas marinas, a partir de la hipótesis de que simplificarán la regulación del mercado de la energía.

8.4. El CESE se congratula por los esfuerzos dirigidos a garantizar la estabilidad de los ingresos para los inversores. El Comité insta a adoptar una postura flexible respecto de la posibilidad de promover el desarrollo de la energía eólica marina en los Estados miembros en los que esta tecnología se encuentra en una fase de desarrollo temprana, por ejemplo, mediante la concesión de apoyo directo sin necesidad de un procedimiento de licitación, de conformidad con las disposiciones de la Directiva RED.

## **9. Movilización de la inversión del sector privado en las renovables marinas: la función de los fondos de la UE**

9.1. Las necesidades de inversión para aplicar la estrategia se estiman en casi 800 000 millones EUR, de los que aproximadamente dos tercios se afectarían a financiar la infraestructura de red asociada y un tercio a la generación marina. En los diez años anteriores a 2020, la inversión en redes de energías renovables marinas y terrestres en Europa fue de unos 30 000 millones EUR. La estrategia plantea un incremento hasta más de 60 000 millones EUR en la próxima década y un aumento aún más acusado después de 2030. Por añadidura, la estrategia refleja la expectativa de que la mayoría de estas inversiones provendrá de capital privado. Sin embargo, el documento indica que la Comisión, el Banco Europeo de Inversiones y otras entidades financieras colaborarán para apoyar las inversiones estratégicas en energía eólica marina.

9.2. Al CESE le inquieta la falta de detalles sobre medidas e instrumentos de apoyo específicos, lo que puede poner en riesgo el fomento continuado de las energías renovables. Sobre la base de la estrategia actual, los inversores podrán acogerse a ocho fondos distintos de la UE. En este ámbito no se indican las proporciones previstas, en concreto, se desconoce la envergadura de la cuota de financiación de la UE. En opinión del Comité, la creación de un instrumento único dedicado a la financiación de proyectos de energía eólica marina en el marco de los programas existentes es esencial para garantizar que los proyectos se financien y desarrollen con celeridad. Además, dicho enfoque se debería extender a otros tipos de fuentes de energía renovable.

9.3. El CESE señala que cualquier inversión en parques eólicos marinos debería contribuir en la mayor medida posible al desarrollo socioeconómico de las regiones inmediatamente aledañas a la inversión, fomentando su participación en el proyecto, esto es, el «factor de contenido local».

9.4. En la estrategia se prevé la posibilidad de un mecanismo de financiación de las energías renovables que puede ofrecer maneras de compartir los beneficios de los proyectos de energía marina con los Estados miembros sin litoral. El Comité considera que la suposición de que los Estados miembros sin litoral estarían dispuestos a financiar la energía eólica con sus propios recursos a cambio de beneficios estadísticos peca de un excesivo optimismo.

## **10. Enfoque de la investigación y la innovación en el apoyo de los proyectos marinos**

10.1. El CESE lamenta profundamente la superficialidad con la que la estrategia aborda la cuestión del reciclaje de los aerogeneradores usados. En la estrategia se afirma que en la investigación y la innovación de las renovables se ha de integrar el principio de «circularidad desde el diseño» de una manera más sistemática. Sin embargo, no ofrece detalle alguno respecto de la posible aplicación de este principio. El Comité reseña que el procesamiento de las palas eólicas usadas en tierra es un problema creciente en lugares como Alemania, donde se está sometiendo a debate la posibilidad de enterrarlas. Cabe apuntar que los aerogeneradores marinos tienen unas dimensiones mucho mayores, lo que incide directamente en la escala del problema.

10.2. Al CESE le gustaría destacar el hecho de que la energía limpia mejoraría no solo la calidad del aire en el entorno local, sino el medio ambiente y el clima en su conjunto. El CESE protesta contra el rápido desarrollo de la energía eólica marina sin tener en cuenta su impacto potencial en el medio ambiente y recomienda que la Comisión preste la debida atención a la cuestión de los costes de clausura: en realidad, en los casos en que los proyectos se financian con cargo a fondos de la UE, es preciso evaluar estos costes de antemano y atenerse a un régimen de responsabilidad adecuado.

10.3. El CESE acoge con satisfacción que la nueva estrategia se vaya a complementar con un plan para el desarrollo de las capacidades y los sistemas educativos en el ámbito de la energía eólica marina preparado por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades (DG EMPL) y la Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca (DG MARE). La ampliación de las capacidades es un elemento fundamental en el desarrollo de este sector. El despegue rápido y sostenible de este sector exige poner en práctica programas formativos en los Estados miembros donde esta tecnología se encuentra aún en una fase de desarrollo incipiente. La estrategia muestra que pueden utilizarse para ello los instrumentos y fondos existentes de la UE. En opinión del Comité, la importancia de mejorar las capacidades en relación con la energía eólica marina requiere instaurar instrumentos y fondos específicos a escala de la Unión.

## **11. Una cadena de suministro y de valor más sólida en toda Europa**

11.1. Fortalecer la cadena de suministro exige una inversión total de unos 500-1 000 millones EUR. El CESE deplora la ausencia de una indicación clara acerca de cómo se movilizarán dichos fondos y de un horizonte temporal al respecto.

11.2. El CESE acoge con satisfacción el plan para reforzar el foro sectorial sobre energía limpia y crear en su seno un grupo específico sobre energía renovable marina en 2021.

11.3. El Comité alberga serias preocupaciones sobre los planes para que la Comisión y la REGRT de Electricidad promuevan la normalización y la interoperabilidad entre los convertidores de los diferentes fabricantes de aquí 2028. Esta fecha es demasiado lejana, especialmente si se considera que se han de construir 60 GW en parques eólicos marinos para 2030. El Comité preferiría una fecha que hiciera posible un calendario realista para desarrollar normas relativas a los equipos.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro**

[COM(2020) 789 final]

(2021/C 286/27)

Ponente: **Stefan BACK**

Coponente: **Tanja BUZEK**

Consulta	Comisión Europea, 26.3.2021
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	14.4.2021
Aprobado en el pleno	27.4.2021
Pleno n.º	560
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	230/1/7

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El CESE acoge con satisfacción que esta nueva Estrategia de transporte se centre en la movilidad sostenible e inteligente, destacando el papel esencial y los beneficios del transporte para las personas y la economía de la UE, aunque aborda también sus costes para la sociedad.

1.2 La Estrategia reconoce que el mercado único y las cuestiones sociales son factores clave para la transición hacia una movilidad más sostenible e inteligente, pese a no estar plenamente a la altura de este reto. De hecho, las deficiencias detectadas en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que figura como anexo no se abordan suficientemente mediante las acciones enumeradas ni en capítulos específicos de la Estrategia.

1.3 El CESE apoya el enfoque general de integrar la Estrategia en el Pacto Verde Europeo y de hacer especial hincapié en las acciones encaminadas a lograr los objetivos climáticos. No obstante, cuestiona si el equilibrio entre las medidas técnicas y las de política de transporte es adecuado para alcanzar tales objetivos. Insiste especialmente en que muchas de las acciones propuestas con respecto a la sostenibilidad y la digitalización tienen repercusiones de gran alcance en el mercado único y en los trabajadores del transporte. Pasar esto por alto podría hipotecar su puesta en práctica.

1.4 Para tener éxito, la estrategia de movilidad europea debe ir de la mano de un incremento de la competitividad del sector del transporte en su conjunto y un fortalecimiento de la correspondiente base industrial de la UE.

1.5 La pandemia sin precedentes de la COVID-19 ha puesto de relieve la importancia vital de un mercado único del transporte que funcione correctamente y de unas cadenas de suministro sostenibles, así como del transporte público para la movilidad de los trabajadores esenciales. También ha obligado al sector del transporte a luchar por su supervivencia al haber provocado una disminución de los volúmenes.

1.6 La pandemia ha puesto de manifiesto crudamente la situación de miles de trabajadores del sector del transporte, desamparados en toda Europa y a escala mundial, quienes tienen que componérselas con contratos laborales precarios. También pone de relieve una crisis social que trasciende el sector del transporte, en particular dado que las políticas de las últimas décadas, centradas en el mercado único, no han logrado evitar la degradación de las condiciones de trabajo en todos los modos de transporte. En este sentido, el CESE considera urgente fijar el mismo nivel de ambición para los sistemas de transporte socialmente sostenibles. Además, un inminente plan de contingencia de crisis deberá tratar de evitar repercusiones negativas para los trabajadores del transporte.



1.7 El CESE se congratula de que la Estrategia ponga de relieve la situación de las mujeres en el sector del transporte, pero lamenta que una vez más no se prevean actuaciones en consonancia con la ambición formulada.

1.8 El CESE está de acuerdo con las prioridades establecidas respecto a la necesidad de completar el espacio único europeo de transporte (SETA, por sus siglas en inglés) y reforzar el mercado único, teniendo en cuenta también la experiencia de la COVID-19, así como la necesidad de elaborar un plan de contingencia frente a posibles crisis. No obstante, insiste en que la elaboración de dicho plan debe contar con la participación de la sociedad civil organizada y basarse en un diálogo social serio, así como en un acuerdo con los interlocutores sociales.

1.9 El CESE considera que circunscribir los hitos para la movilidad resiliente a la implantación oportuna de la RTE-T y a la reducción del número de fallecimientos debidos al transporte atiende a un enfoque inadecuado, dada la amplia cobertura de temas en este apartado de la Estrategia.

1.10 El CESE está de acuerdo en que se debe facilitar que todos los modos de transporte sean más sostenibles y promover un sistema de transporte multimodal que también lo sea, basado en la cooperación entre los distintos modos y en unas características medioambientales optimizadas y la sostenibilidad social de cada uno de ellos. Considera que las emisiones de los vehículos deben medirse a lo largo de todo el ciclo de vida del vehículo y mediante un método «del pozo a la rueda».

1.11 El hito 1 de tener en circulación de aquí a 2030 30 millones de automóviles y 80 000 camiones de emisión cero parece excesivamente optimista y no suficientemente analizado, dado que no existe una visión clara del número de puntos de carga necesarios para el parque de vehículos previsto. El CESE advierte contra el establecimiento de objetivos excesivamente ambiciosos que puedan socavar la credibilidad de la Estrategia.

1.12 El CESE se pregunta si la nueva Estrategia es coherente con el planteamiento según el cual los diferentes modos de transporte constituyen un recurso combinado en el que, en el marco de un sistema de transporte multimodal, se promueve la cooperación entre distintos modos basada en soluciones caracterizadas por la mejor huella medioambiental y social, así como una mayor eficiencia.

1.13 El *dumping* social y las prácticas desleales en un sector generan distorsiones en otros sectores. Las condiciones laborales precarias y el incumplimiento de la legislación social distorsionan las señales de los precios y la elección entre diferentes servicios de transporte. El CESE considera necesaria una iniciativa que incluya los costes laborales como parte de una política de precios justa respecto a los servicios de transporte sostenible, además de la internalización de todos los costes externos. Los precios justos en un mercado libre de un servicio de transporte deben incluir un salario digno, el mismo salario por el mismo trabajo en el mismo lugar, la cobertura de la asistencia sanitaria y de la seguridad social. En cuanto a la tarificación del transporte público, existe una compensación por las obligaciones de servicio.

1.14 Con arreglo a la Estrategia, el transporte marítimo y ferroviario debería poder competir en igualdad de condiciones con el transporte por carretera en 2030, pero no se explica cómo se pretende lograr este objetivo. De hecho, falta una Estrategia más global para impulsar el transporte ferroviario de mercancías y el transporte marítimo de corta distancia.

1.15 Las ayudas estatales son pertinentes para la consecución de objetivos de las políticas como lograr que el transporte sea ecológico y social. El CESE considera urgente revisar las directrices sobre ayudas estatales, en particular las directrices sobre ayudas estatales marítimas, con el fin de garantizar unas condiciones sociales y económicas justas en el sector portuario y el empleo de los trabajadores del sector marítimo europeo.

1.16 Por otra parte, a la Estrategia le falta un análisis en profundidad del vínculo crucial entre el mercado único y la política de competencia, y el CESE comparte las inquietudes formuladas respecto a la prórroga del Reglamento de exención por categorías para los consorcios (RECC).

1.17 La estrategia tampoco refleja de modo suficiente las preocupaciones de las zonas rurales. El CESE pide que la próxima Comunicación sobre una visión a largo plazo para las zonas rurales aborde el aspecto crucial de la movilidad y garantice alternativas asequibles que sean adecuadas para los fines perseguidos y estén a disposición de todos.

1.18 Para evitar la pobreza en el transporte, el acceso a un transporte público asequible y de calidad resulta esencial como alternativa sostenible a los modos de transporte individuales y reviste especial importancia para las zonas rurales. En aras de una movilidad urbana sostenible, debe hacerse más hincapié en el transporte público como eje vertebrador de esta transición y fuente importante de integración social y empleo local de calidad.

1.19 El CESE considera que el transporte urbano es adecuado para los proyectos piloto de movilidad conectada, cooperativa y automatizada, los cuales deberían basarse en una evaluación de impacto desde el punto de vista de la seguridad y en un diálogo con la sociedad civil y los interlocutores sociales. Subraya la necesidad de una financiación adecuada para permitir el desarrollo de capacidades cuando sea necesario.

1.20 Por lo que respecta a la movilidad urbana, las plataformas de Movilidad como Servicio (MaaS) han de rendir cuentas públicamente para garantizar la ejecución de estrategias de movilidad urbana. Solo los proveedores de servicios de movilidad socialmente responsables con condiciones de trabajo justas y dignas deben tener acceso a las plataformas MaaS, teniendo también en cuenta la legislación que se prevé promulgar sobre los trabajadores de plataformas.

1.21 El CESE acoge favorablemente los objetivos de digitalización y automatización establecidos en la Estrategia como medio para lograr las metas de sostenibilidad, y aboga por un diálogo amplio sobre los efectos sociales y medioambientales en general. Hace hincapié en la necesidad de un enfoque centrado en las personas, incluidos los aspectos sociales y medioambientales.

1.22 El CESE observa con preocupación que en todo el capítulo sobre movilidad inteligente no se aborda la situación de los trabajadores del transporte. El factor humano en la investigación, el diseño y el despliegue de tecnologías digitales y de automatización es esencial para el aprovechamiento satisfactorio de dichas innovaciones, y debe basarse en un diálogo social integrador para garantizar una transición justa.

1.23 La transición digital se está produciendo en la actualidad. El CESE lamenta que hasta 2023 no se prevea la publicación de las recomendaciones sobre su impacto en los trabajadores del transporte. Pide que se adopten medidas inmediatas, en colaboración con los interlocutores sociales y basándose en las buenas prácticas existentes.

1.24 Para resultar satisfactorias, las inversiones en tecnologías digitales requieren un diálogo social participativo desde sus fases iniciales que incluya un debate sobre la finalidad de la digitalización y la automatización (por ejemplo, el incremento de la eficiencia frente al exceso de capacidad), el objetivo de las medidas correspondientes para garantizar lugares de trabajo más seguros y saludables así como un empleo seguro y una proporción justa de los aumentos de productividad para los trabajadores.

1.25 El CESE acoge con satisfacción el mayor reconocimiento de los trabajadores del transporte, pero considera necesario emprender iniciativas legislativas concretas para erradicar el *dumping* social en todos los modos de transporte. Considera urgente establecer un grupo operativo sobre aspectos sociales en materia de transporte, con inclusión de todas las Direcciones Generales pertinentes, entre otras MOVE y EMPL.

1.26 El CESE apoya el objetivo de «un número de muertes cercano a cero» para todos los modos de transporte de aquí a 2050, pero la Estrategia no aborda el transporte profesional por carretera y, en particular, no aborda tampoco el problema de la fatiga de los conductores como «enfermedad crónica» e importante factor desencadenante de accidentes. En el contexto de los conductores de autobuses y autocares, llama la atención sobre el informe que presentará la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento, y confía en que las instituciones de la UE actúen en consonancia con los objetivos políticos establecidos en la normativa relativa a los tiempos de conducción y los períodos de descanso.

1.27 El CESE subraya la importancia de granjearse un amplio apoyo, para la transición ecológica, social y digital, procedente de todas las partes interesadas de la sociedad civil, incluidos los interlocutores sociales, y está dispuesto a contribuir al diálogo con la sociedad civil para conformar y ejecutar la Estrategia. La Estrategia afirma acertadamente que la transición hacia una movilidad sostenible, inteligente y resiliente ha de ser justa o, de lo contrario, no tendrá lugar.

## 2. Motivación

2.1 La *Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro* destaca el papel esencial y los beneficios del transporte para las personas y la economía de la UE, aunque también aborda sus costes para la sociedad. Mediante esta Comunicación, la CE propone una nueva Estrategia para lograr los objetivos de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero por transporte en un 55 % de aquí a 2030 y en un 90 % de aquí a 2050, según lo acordado en el Pacto Verde Europeo. También establece una hoja de ruta para digitalizar y desarrollar la automatización y la inteligencia artificial (IA) en el sector del transporte.

2.2 A la luz de la experiencia de la COVID-19, la Estrategia hace de la resiliencia frente a crisis futuras un objetivo clave de la política de transporte de la Unión, junto con la culminación del espacio único europeo del transporte, de conformidad con el Libro Blanco sobre la política de transporte de 2011.

2.3 En la Estrategia, articulada en torno a diez ámbitos clave (emblemáticos) y catorce hitos concretos, también se afirma que la movilidad asequible debe estar al alcance de todos, y que el sector debe ofrecer buenas condiciones sociales, oportunidades de reciclaje profesional y empleos atractivos. El pilar europeo de derechos sociales debe garantizar que la transición ecológica y digital sea justa.

2.4 El plan de acción que se adjunta a la Comunicación establece 82 acciones que deberán emprenderse entre 2021 y 2023. En el documento de trabajo que figura como anexo se presenta un análisis más detallado.

### 3. Observaciones generales: la visión de la Estrategia

3.1 Una década después de la publicación del último Libro Blanco sobre la política de transportes en 2011, esta nueva Estrategia global de la CE pretende lograr los objetivos fundamentales de una movilidad sostenible, inteligente y resiliente. Los anteriores libros blancos (1992, 2001 y 2011) otorgaban una notable prioridad al establecimiento del espacio único europeo del transporte y la culminación del mercado único.

3.2 Ya en 2001 y 2011, los libros blancos abordaron el problema de la dependencia de la UE respecto a los combustibles fósiles y el reto del cambio climático, así como la creciente contribución del sector del transporte de la Unión a las emisiones de gases de efecto invernadero, pero no lograron sus objetivos relevantes para el clima. Dada la crisis climática, el CESE acoge con satisfacción el enfoque de integrar la nueva Estrategia de movilidad de la UE en el Pacto Verde Europeo haciendo especial hincapié en las acciones encaminadas a lograr los objetivos climáticos.

3.3 Para garantizar que las correspondientes cadenas de valor industrial europeas constituyan los pilares de una transformación sostenible y digital del transporte en la UE, una estrategia de movilidad eficaz debe ir acompañada de un refuerzo de la base industrial de la UE. La estrategia debe fundamentarse sólidamente en el fortalecimiento de la competitividad del sector del transporte en su conjunto.

3.4 La pandemia sin precedentes de la COVID-19 ha puesto de relieve la importancia vital de un mercado único del transporte que funcione correctamente y de unas cadenas de suministro sostenibles, obligando al mismo tiempo al sector del transporte a luchar por su supervivencia dada la disminución de los volúmenes a raíz de la pandemia. Ha puesto de manifiesto crudamente la situación de miles de trabajadores del sector del transporte, desamparados en toda Europa y a escala mundial, quienes tienen que componérselas con contratos laborales precarios, una seguridad social y una cobertura sanitaria insuficientes, así como con la pérdida de empleo sin protección social. Pone de relieve una crisis social en el sector del transporte que revela las omisiones en las anteriores políticas de transporte de la UE, y demuestra la necesidad de fijar el mismo nivel de ambición para unos sistemas de transporte socialmente sostenibles. El CESE considera imprescindible no desaprovechar la oportunidad de conformar un espacio único europeo del transporte realmente sostenible de cara al futuro, que ahora requiere una corrección fundamental para seguir avanzando. Además, un futuro plan de contingencia de crisis deberá tratar de evitar repercusiones negativas para los trabajadores del transporte.

3.5 A pesar de las iniciativas emprendidas hasta la fecha, el espacio único europeo del transporte, incluido el mercado único y las dimensiones social y medioambiental, no se ha materializado, por lo que requiere con urgencia seguir actuando. El CESE lamenta que la Estrategia, aunque detalla pormenorizadamente los objetivos climáticos y de digitalización y los medios para alcanzarlos, sin embargo sea menos exhaustiva con respecto al mercado único y las cuestiones sociales. Tal omisión resulta especialmente desafortunada, ya que muchas de las acciones propuestas con respecto a la sostenibilidad y la digitalización tienen repercusiones de gran alcance en el mercado único y en los trabajadores del transporte, lo cual es objeto de referencias cruzadas a lo largo del presente Dictamen. A este respecto, el CESE aboga por un enfoque más global y transversal para evitar que la Estrategia se quede en una mera victoria pírrica.

3.6 El Comité se congratula de que la Estrategia ponga de relieve la situación de las mujeres en el sector del transporte y señala que «incorporará convenientemente la perspectiva de igualdad en sus iniciativas políticas relacionadas con el transporte», pero lamenta que no se prevean actuaciones en consonancia con la ambición formulada. El «intercambio de buenas prácticas» y una red de embajadores en favor de la diversidad no son suficientes para integrar en las políticas de transporte de la UE un enfoque que tenga en cuenta las cuestiones de género. En la guía temática titulada *Addressing Gender Equity and Vulnerable Groups in SUMPs* (Abordar la equidad de género y los colectivos vulnerables en los planes de movilidad urbana sostenible) figuran buenos ejemplos relativos a los puntos de actuación.

3.7 La mayoría de las acciones previstas en los epígrafes 1 a 3 de la Estrategia (visión, movilidad sostenible y movilidad inteligente) presentan un alcance limitado que atiende principalmente a cuestiones técnicas relacionadas con las características medioambientales de los vehículos, los buques y las aeronaves, el despliegue de infraestructuras para combustibles alternativos, los proyectos de desarrollo industrial y digital, la fiscalidad de la energía y la internalización de los costes externos con el objetivo de aplicar el principio de «quien contamina, paga». Las iniciativas emblemáticas 3 y 4 contemplan medidas legislativas y no legislativas para promover el transporte sostenible de pasajeros y mercancías.

3.8 Aunque las acciones y los hitos propuestos parecen bastante coherentes entre sí y con respecto a las cuestiones principalmente técnicas que se tratan en los epígrafes 1 a 3, el CESE se pregunta si el equilibrio entre las medidas técnicas y las de política de transporte es adecuado para lograr los objetivos climáticos.

3.9 El CESE también cuestiona el enfoque adoptado, ya que se requiere un documento de trabajo de los servicios de la Comisión de casi 300 páginas para comprender plenamente los objetivos de la Estrategia. Esta forma de presentar y explicar la Estrategia no ayuda a que resulte accesible ni a granjearse fácilmente un amplio apoyo.

3.10 La Estrategia señala con razón que «el activo más valioso del sector es, con creces, las personas que lo componen y la transición sostenible e inteligente no será posible sin el apoyo y la aceptación de los trabajadores del transporte».

3.11 El CESE llama la atención sobre la especial preocupación de las zonas rurales de Europa de que los objetivos de movilidad sostenible fijados solo puedan alcanzarse con unas concesiones significativas en cuanto al estilo de vida. Pide de forma proactiva a la Comisión que aborde el aspecto crucial de la movilidad en su próxima Comunicación sobre una visión a largo plazo para las zonas rurales y garantice alternativas asequibles que sean adecuadas para los fines perseguidos y estén a disposición de todos.

3.12 El CESE subraya la importancia de recabar un amplio apoyo para la transición ecológica y digital prevista de todas las partes interesadas de la sociedad civil, incluidos los interlocutores sociales. Esto también significa que la dimensión social, incluido el diálogo sobre cómo gestionar mejor la transición y hacerla socialmente aceptable, es de vital importancia.

3.13 El CESE está dispuesto a contribuir al diálogo con la sociedad civil con el fin de conformar y ejecutar la Estrategia, y el presente Dictamen pretende aportar propuestas concretas al debate.

#### 4. Movilidad sostenible

4.1 El CESE está de acuerdo con la Estrategia en que, para lograr este cambio sistémico, se requieren tres pilares de acción, a saber: «1) hacer que todos los modos de transporte sean más sostenibles, 2) generalizar la disponibilidad de alternativas sostenibles en un sistema de transporte multimodal y 3) introducir los incentivos adecuados para impulsar la transición».

4.2 Con vistas a lograr que todos los modos de transporte sean más sostenibles, el hito 1 apunta al objetivo de tener en circulación de aquí a 2030 30 millones de automóviles y 80 000 camiones de emisión cero, partiendo de las cifras actuales de aproximadamente un millón de coches y 30 000 camiones<sup>(1)</sup>. El CESE toma nota de que las decisiones de inversión respecto a los vehículos en uso de aquí a 2030 se adoptarán ahora o muy pronto. Dada su diferencia de precios, la infraestructura de carga/repostaje todavía bastante escasa para combustibles alternativos y la vida útil de los vehículos, el escenario parece demasiado optimista. Además, no parece existir una idea clara respecto al número de puntos de carga/repostaje necesarios para prestar servicio a las flotas previstas. Advierte contra el establecimiento de objetivos excesivamente ambiciosos que puedan socavar la credibilidad de la Estrategia.

4.3 La estrategia presenta claramente la electricidad y el hidrógeno como opciones prioritarias para descarbonizar la movilidad. Un cálculo correcto de la ausencia de emisiones en el ámbito de la movilidad debería contemplar la huella de carbono de los vehículos a lo largo de todo su ciclo de vida y aplicar un método de cálculo «del pozo a la rueda» (teniendo en cuenta, por ejemplo, que solo el 33 % de la electricidad en la UE procedía de energías renovables en 2018).

---

<sup>(1)</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD(2020) 331 final, apartado 4.1.1, p. 81.

4.4 El CESE apoya firmemente la transición hacia soluciones de transporte más sostenibles y anima a la Comisión a desarrollar este enfoque con actuaciones concretas que apoyen también el transporte no motorizado.

4.5 El Pacto Verde da prioridad a la eficiencia de los recursos al avanzar hacia una economía limpia y circular, restaurar la biodiversidad, detener la degradación de los espacios públicos y reducir la contaminación. Teniendo esto en cuenta, el CESE reitera que una estrategia de transporte sostenible debe dar prioridad a las infraestructuras que limitan el uso del suelo, garantizar una proporción justa de espacio en ciudades y aglomeraciones, y ser eficiente en el uso de los recursos, sobre todo en lo que respecta a los recursos críticos. Hay que respetar los derechos fundamentales.

4.6 El CESE acoge con satisfacción que la Comisión Europea vaya a redoblar su colaboración con las ciudades y los Estados miembros para garantizar que todas las ciudades grandes y medianas establezcan sus propios planes de movilidad urbana sostenible de aquí a 2030. La situación actual parece indicar que el deseado aumento del número de planes de movilidad urbana sostenible desarrollados no se producirá en ausencia de marcos nacionales e instrumentos financieros para desarrollar y aplicar este tipo de planes.

4.7 La Estrategia solo se refiere brevemente a la gestión del aparcamiento y a las políticas en ese ámbito. El CESE sugiere que se sigan impulsando los avances en ese sentido a través de medidas claras, habida cuenta del impacto negativo de las zonas de aparcamiento en cuanto al sellado del suelo en las ciudades. Una buena gestión del aparcamiento puede contribuir a liberar espacio público valioso, hacer que las ciudades sean más atractivas, apoyar la economía local, reducir el tráfico de vehículos y mejorar la congestión, la seguridad vial y la contaminación atmosférica.

4.8 El segundo pilar del transporte sostenible aborda la disponibilidad de modos de transporte alternativos y ofrece la opción de elegir entre distintos modos de transporte a tal efecto en el marco de un enfoque multimodal. Los hitos 4 a 8 establecen objetivos de aquí a 2030 y 2050 respecto a un aumento generalizado del transporte ferroviario de pasajeros (duplicar el ferrocarril de alta velocidad para 2030 y triplicarlo para 2050) y del transporte ferroviario de mercancías (aumento del 50 % para 2030 y duplicarlo de aquí a 2050). También se establecen objetivos respecto a los viajes colectivos, las vías navegables interiores y el transporte marítimo de corta distancia, así como para cien ciudades climáticamente neutras de aquí a 2030.

4.9 El CESE se pregunta si la Estrategia es coherente con el planteamiento según el cual los diferentes modos de transporte constituyen un recurso combinado en el que, en el marco de un sistema de transporte multimodal, se promueve la cooperación entre distintos modos basada en soluciones caracterizadas por la mejor huella medioambiental y social, así como una mayor eficiencia, en lugar de la competencia entre modos.

4.10 En este contexto, el CESE aboga por una evaluación más amplia de la sostenibilidad para incorporar plenamente la sostenibilidad social. Propone complementar la huella medioambiental en la Estrategia mediante la introducción de una «huella laboral europea en el sector del transporte» que sea equiparable y se refiera a las condiciones de trabajo justas, incluidos todos los elementos pertinentes para prevenir un deterioro continuo, garantizar una competencia leal en cada uno de los modos de transporte y entre estos, así como evitar una competencia destructiva mediante la introducción de incentivos erróneos. Para garantizar unas condiciones de competencia equitativas entre los modos de transporte, los precios justos en un mercado libre deben incluir unos costes laborales justos, como se subraya en el capítulo 6.

4.11 Es lamentable que el desarrollo de modelos multimodales de transporte de mercancías, basados en la cooperación entre los distintos modos, en las características medioambientales optimizadas y en la sostenibilidad social de cada modo, optimizando los recursos a través de plataformas digitales al tiempo que se respeta toda la legislación social, no constituya uno de los hitos con arreglo al pilar de movilidad inteligente de la Estrategia.

4.12 El hito 9 prevé que el transporte marítimo y ferroviario ha de poder competir en igualdad de condiciones con el transporte por carretera en 2030, sin explicar cómo se logrará este objetivo, excepto posiblemente mediante la internalización de los costes externos y la fiscalidad aplicable a los carburantes. De hecho, falta una estrategia más global para impulsar el transporte ferroviario de mercancías y el transporte marítimo de corta distancia que tenga en cuenta, entre otros factores, los mayores costes del ferrocarril y los problemas de puntualidad de este modo de transporte descritos en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña la Comunicación.



4.13 El objetivo del hito 4 es que todos los desplazamientos programados de hasta 500 km dentro de la UE sean neutros en carbono de aquí a 2030. Deben debatirse el impacto en el transporte de pasajeros en autobús y los posibles efectos negativos en la sostenibilidad.

4.14 Las ayudas estatales son pertinentes para la consecución de objetivos de las políticas como lograr que el transporte sea ecológico y social. El CESE considera urgente revisar las Directrices sobre ayudas estatales. Un elemento es el aspecto territorial, por ejemplo, en lo que se refiere a las zonas remotas. Por otra parte, pone de relieve que hace tiempo que se encuentra pendiente la petición de que se adapten las directrices sobre ayudas estatales marítimas para garantizar unas condiciones sociales y económicas justas en el sector portuario y el empleo de los trabajadores del sector marítimo europeo para que el sector marítimo sea socialmente sostenible, al igual que el llamamiento a favor de que las actuaciones se emprendan antes de 2023.

4.15 El CESE critica que la Estrategia carezca de un análisis en profundidad del vínculo crucial entre el mercado único y la política de competencia. Conviene en que es necesario un debate adecuado sobre las ayudas y subvenciones estatales al transporte marítimo y su efecto en el sector portuario. Los interlocutores sociales europeos expresaron conjuntamente su «preocupación por la prórroga del RECC, que agravará la desigualdad de trato entre los armadores y las partes interesadas del sector portuario y tendrá efectos perjudiciales en los puertos de la UE» <sup>(2)</sup>.

## 5. Movilidad inteligente

5.1 El CESE conviene en que, puesto que la innovación perfilará «la movilidad de pasajeros y mercancías del futuro, es preciso contar con el marco y los factores propicios adecuados para facilitar esta transición, que puede hacer que el sistema de transporte sea mucho más eficiente y sostenible». Considera imprescindible seguir un principio rector fundamental: la digitalización y la automatización son instrumentos más que un objetivo en sí mismos.

5.2 En este contexto, el Comité acoge con satisfacción los objetivos de digitalización y automatización establecidos en la Estrategia como medio para alcanzar las metas en materia de sostenibilidad. Abordar el impacto social de la IA, el principio del control humano sobre la máquina, así como la recogida y el uso de datos personales, es de suma importancia y requiere un diálogo amplio. Incluir el factor humano en la investigación, el diseño y el despliegue de las tecnologías digitales y de automatización es esencial para el aprovechamiento satisfactorio de tales innovaciones, y debe basarse en un diálogo social integrador para garantizar una transición justa. Es necesario adoptar un enfoque centrado en las personas teniendo en cuenta los aspectos sociales y medioambientales, así como garantizar que no se producirá un uso abusivo de las tecnologías.

5.3 El CESE constata que no se mencionan siquiera las iniciativas horizontales relativas a la seguridad, la responsabilidad, los derechos fundamentales y los aspectos que atañen a los datos de la IA, y al paquete de medidas de la Ley de Gobernanza de Datos respecto al control y las condiciones para la puesta en común de los mismos.

5.4 Para que la UE se convierta en un líder mundial en el desarrollo de servicios y sistemas de movilidad conectada, cooperativa y automatizada debería resultar más fácil realizar pruebas de servicios piloto en los sistemas de transporte urbano, sobre la base de una evaluación de impacto desde el punto de vista de la seguridad y un diálogo con la sociedad civil y los interlocutores sociales. Actualmente, la mayoría de estos servicios piloto se prueban en sistemas de transporte cerrados (campus, polígonos industriales, etc.).

5.5 El CESE se congratula de que la Estrategia aborde la transformación digital en la movilidad urbana, incluida la movilidad como servicio (MaaS), los servicios compartidos, los servicios a la demanda y la aparición de plataformas intermediarias, así como las oportunidades y los riesgos para los conceptos de transporte sostenible y eficiente que plantea este proceso. También acoge con satisfacción que el apartado 38 aborde con acierto los problemas sociales y de seguridad, ya que varios servicios de movilidad nuevos, así como diversas plataformas intermediarias, ofrecen formas de empleo precarias y bajos niveles salariales, lo que puede plantear problemas de competencia. Sin embargo, la Acción 23 no pretende «evaluar la necesidad de medidas para garantizar la igualdad de condiciones del transporte local de pasajeros bajo demanda y las plataformas VTC» hasta 2022.

---

<sup>(2)</sup> Este llamamiento ha sido dirigido por los interlocutores sociales europeos a los comisarios Valean y Schmit.



5.6 Las plataformas MaaS han de rendir cuentas públicamente para garantizar la ejecución de los planes de movilidad urbana sostenible. Solo los proveedores de servicios de movilidad socialmente responsables con condiciones de trabajo justas y dignas deben tener acceso a las plataformas MaaS, teniendo también en cuenta la legislación que se prevé promulgar sobre los trabajadores de plataformas.

5.7 El CESE acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión sobre la legislación para abordar las condiciones de trabajo de los trabajadores de plataformas digitales, y confía en que la propuesta garantice la presunción de una situación laboral y de unas condiciones de trabajo justas para dichos trabajadores del transporte, como en los servicios de vehículos con conductor o de entrega.

5.8 El Comité está muy atento a la preocupación de que el coste de las soluciones de movilidad inteligente, el desarrollo de la IA y la automatización pueda profundizar las brechas existentes, ya que la base de la que se parte varía en la UE de un Estado miembro a otro. En este sentido, el CESE considera esencial para el éxito de cualquier estrategia que la UE aborde estas brechas de la inversión mediante el apoyo a las soluciones de movilidad inteligente en los Estados miembros más pobres, también a través de la mejora del diálogo social y las condiciones sociales y la aplicación de un enfoque centrado en las personas.

## 6. Movilidad resiliente

6.1 El epígrafe 4 sobre movilidad resiliente se articular en torno a tres iniciativas emblemáticas: reforzar el mercado único, alcanzar una movilidad justa y equitativa para todos, y reforzar la seguridad y protección del transporte, acompañadas de los hitos 13 y 14.

### *Relevancia del mercado único*

6.2 El CESE está de acuerdo con las prioridades establecidas respecto a la necesidad de completar el espacio único europeo del transporte y reforzar el mercado único, teniendo en cuenta también la experiencia de la COVID-19, así como la necesidad de elaborar un plan de contingencia frente a posibles crisis. No obstante, el CESE considera que la elaboración de dicho plan debe contar con la participación de la sociedad civil organizada y basarse en un diálogo social serio, así como en un acuerdo con los interlocutores sociales.

6.3 Sin embargo, el CESE lamenta que cuestiones como por ejemplo la culminación del espacio único europeo del transporte y el refuerzo del mercado único, la importancia de la implantación oportuna de la RTE-T y el desarrollo de cadenas de valor estratégicas en relación, por ejemplo, con las baterías y el hidrógeno, y las necesidades de financiación relacionadas para lograr los objetivos del Pacto Verde y la transición digital en el transporte, se aborden conjuntamente con otras cuestiones importantes como los derechos de los pasajeros, las obligaciones de servicio público (OSP), las condiciones sociales de los trabajadores del transporte, así como la seguridad y protección del transporte. Resulta extraño que la Comunicación aborde en último lugar las cuestiones generales del mercado único y las cuestiones sociales y de seguridad conexas.

6.4 El CESE considera que circunscribir los hitos de este apartado a la implantación oportuna de la RTE-T y a la reducción del número de fallecimientos debidos al transporte denota un enfoque inadecuado, ya que aborda refuerzo del mercado único y la culminación del espacio único europeo del transporte, incluida la mejora de la eficiencia propiciando una utilización óptima de la capacidad, la financiación de la modernización de las flotas, las cuestiones relativas a las ayudas estatales, la mejora de la conectividad y la protección de los pasajeros y sus derechos.

6.5 El CESE toma nota de que, con arreglo a la visión expuesta en la Estrategia, un mercado único que funcione correctamente y sea resiliente frente a las crisis «también debe ser un objetivo clave de la política de transporte de la UE», al tiempo que señala que «la ecologización de la movilidad debe ser el nuevo requisito para que el sector del transporte crezca». Por ejemplo, la culminación del mercado único del transporte con nuevos modelos de negocio sostenibles y digitalizados bien podría figurar entre los hitos.

6.6 También es lamentable que la Estrategia no describa los obstáculos persistentes a la plena implantación del mercado único en el ámbito del transporte. En particular, en el apartado 4.3.3 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión se plantean varias cuestiones relativas al funcionamiento del mercado único que no se abordan en el epígrafe 4. Algo similar ocurre en el apartado 4.3.4, en el que se describen varias carencias sociales que no se abordan en la Estrategia.

6.7 Es necesario optimizar los procesos de mejora de la legislación. El CESE insiste en que, respecto a cada una de las acciones, evocadas ya sea en el plan de acción o en otros documentos, debe llevarse a cabo una evaluación de impacto completa (social, medioambiental, económica, con integración de la perspectiva de género), consultando prioritariamente a los interlocutores sociales reconocidos, como las organizaciones representativas que cuentan con la aprobación de la CE.

6.8 Del mismo modo, varias de las acciones previstas en los apartados anteriores de la Estrategia tienen claras repercusiones para el mercado único, por ejemplo las modificaciones previstas de la Directiva sobre pesos y dimensiones de los vehículos de transporte de mercancías o las modificaciones propuestas a la legislación en materia de aviación y sobre las plataformas digitales.

#### *Dimensión social y condiciones de trabajo*

6.9 La crisis sin precedentes de la COVID-19 ha puesto de relieve que el transporte es un servicio esencial. También ha destacado la importancia de sus trabajadores como personal esencial y su importancia para la resiliencia del sistema de transporte. El CESE acoge con satisfacción el mayor reconocimiento de los trabajadores del transporte en la Estrategia en comparación con documentos anteriores sobre políticas de transporte, calificándolos como «el activo más valioso del sector», si bien algunos sufren condiciones de trabajo duras y precarias. Sin embargo, dada la importancia atribuida al pilar social al ejecutar actualmente las políticas de la UE, resulta sorprendente que la dimensión social del transporte no se aborde en un apartado específico de la Estrategia.

6.10 La Estrategia reconoce, asimismo, los problemas demográficos del sector y las dificultades para atraer a los trabajadores que necesita. Concluye que «ofrecer niveles sociales más altos contribuiría directamente a invertir la actual falta de atractivo general del sector». Lamentablemente, ni la Estrategia ni el documento de trabajo de los servicios de la Comisión analizan de manera adecuada el origen de las dificultades del sector del transporte para atraer trabajadores. No tienen en cuenta el hecho de que las políticas de transporte de las últimas décadas, centradas en el mercado único, no han logrado evitar la degradación de las condiciones de trabajo en todos los modos de transporte.

6.11 Las declaraciones de la Comisión en cuanto a que «estudiará medidas en los distintos modos de transporte para reforzar el marco legislativo sobre las condiciones de los trabajadores» y pondrá «en marcha iniciativas para aumentar el atractivo del sector» en 2021-2023 resultan muy imprecisas. En efecto, cuesta entender por qué elementos como unas condiciones de trabajo justas y la mejora del atractivo de la profesión, también para los jóvenes y las mujeres, no se han considerado dignos de figurar entre los hitos.

6.12 Se requieren iniciativas legislativas concretas para erradicar el *dumping* social en todos los modos de transporte. El principio de igualdad de retribución por un mismo trabajo en un mismo lugar debe aplicarse a todos los modos de transporte (desplazamiento de trabajadores de alta movilidad), al igual que la protección del empleo y los derechos adquiridos del personal sujeto a un cambio de operador en función de las licitaciones públicas relativas a los diferentes modos de transporte. En este sentido, el CESE considera urgente establecer un grupo operativo sobre aspectos sociales en materia de transporte, en el que estén representadas todas las Direcciones Generales pertinentes, como MOVE, EMPL y Competencia.

#### *Costes sociales y sostenibilidad*

6.13 El *dumping* social y las prácticas desleales en un sector generan distorsiones en otros sectores. Las condiciones laborales precarias y el incumplimiento de la legislación social distorsionan las señales de los precios y la elección entre diferentes modos de transporte. El CESE considera necesaria una iniciativa que incluya los costes laborales como parte de una política de precios justa respecto a los servicios de transporte sostenible, además de la internalización de todos los costes externos. Los precios justos en un mercado libre de un servicio de transporte deben incluir un salario digno, el mismo salario por el mismo trabajo en el mismo lugar, la cobertura de la asistencia sanitaria y de la seguridad social, y las inversiones en un lugar de trabajo sano, así como en cualificaciones y formación. Imprimir una «huella laboral» a las recomendaciones relativas a la huella de carbono en las acciones 28 y 34, según se define en el apartado 4.6, podría constituir una acción, aunque tampoco resultaría suficiente. En cuanto a la tarificación del transporte público, existe una compensación por las obligaciones de servicio.

6.14 El CESE subraya la importancia de la negociación colectiva y su papel en la fijación del nivel salarial y, por tanto, insiste en la relevancia de reforzar la negociación colectiva, en particular en un sector del transporte altamente fragmentado y en todos los Estados miembros.

#### *Transición digital justa*

6.15 El Comité acoge favorablemente que la Estrategia aborde de manera adecuada los riesgos y oportunidades de la transformación digital para el empleo y la necesidad de una transición justa para los trabajadores del transporte. Sin embargo, la acción 69 no prevé que la «publicación de las recomendaciones para la transición a la automatización y digitalización y su impacto para los trabajadores del sector del transporte» hasta 2023. No se tiene en cuenta que la digitalización y la automatización ya han comenzado y que se necesiten medidas urgentes. El hito 13, por ejemplo, establece el objetivo del «despliegue de la movilidad automatizada a gran escala [de aquí a 2030]».

6.16 Para resultar satisfactorias, las inversiones en tecnologías digitales requieren un diálogo social participativo desde el principio. Existen ejemplos de buenas prácticas, como el convenio colectivo *Futuro — Configurar la automatización de manera social y compartida* suscrito por el operador de terminales de contenedores EUROGATE en Alemania, incluidas sus tres terminales en Hamburgo, Bremerhaven y Wilhelmshaven<sup>(3)</sup>. Este diálogo debe incluir, asimismo, un debate sobre la finalidad de la digitalización y la automatización (por ejemplo, el incremento de la eficiencia frente al exceso de capacidad), el objetivo de las medidas correspondientes para que los lugares de trabajo sean más seguros y sanos, así como para preservar el empleo y una proporción justa de los aumentos de productividad para los trabajadores.

6.17 A nivel europeo, los interlocutores sociales europeos del transporte público urbano han firmado recientemente recomendaciones conjuntas sobre la transformación digital en ese sector<sup>(4)</sup>. En ellas se promueve un enfoque inclusivo y participativo de la transformación digital y se pide garantizar la seguridad en el empleo y las capacidades laborales en el marco de dicha transformación, aprovechar esta para una mejora de las condiciones de trabajo y del equilibrio entre vida laboral y vida privada, y garantizar la protección de datos, la privacidad y la dignidad. Las estrategias deberían garantizar que tanto las empresas como los trabajadores se beneficien de la introducción de tecnologías digitales, en particular compartiendo las ganancias derivadas de una mayor productividad.

6.18 La Comisión, en colaboración con los interlocutores sociales, deberá adoptar medidas inmediatas para garantizar una transición justa hacia la automatización y la digitalización «que no deje a nadie atrás».

#### *Seguridad y protección del transporte*

6.19 En lo que se refiere a la seguridad del transporte, el hito 14 fija como objetivo una tasa de mortalidad cercana a cero para todos los modos de transporte de aquí a 2050, siendo la principal preocupación las víctimas mortales en el transporte por carretera. Sin embargo, la estrategia de la UE para la seguridad vial de 2018 no contempla el transporte profesional por carretera, y, en particular, no aborda tampoco el problema de la fatiga de los conductores como «enfermedad crónica» e importante factor desencadenante de accidentes.

6.20 En este contexto, el CESE expresa su profunda preocupación ante la nueva iniciativa de la Comisión Europea respecto a las normas relativas al tiempo de conducción y descanso de los conductores de autobuses y autocares y llama la atención sobre el informe que presentará la Comisión al Consejo y al Parlamento. Toda ampliación de las horas de trabajo y conducción en el sector contravendría los objetivos políticos del Reglamento (CE) n.º 561/2006<sup>(5)</sup> y daría lugar a un mayor deterioro de la seguridad vial para los pasajeros y otros usuarios de las carreteras, así como de las condiciones de trabajo de los conductores de autobuses y autocares.

6.21 El CESE apoya las medidas previstas para mejorar la seguridad y, en particular, que se prevean medidas para hacer frente a las ciberamenazas.

### **7. Importancia de un servicio público sólido**

7.1 El CESE reitera que es una tarea de política pública garantizar un sistema de transporte urbano sostenible que cumpla los objetivos climáticos, pero también los de salud pública, seguridad vial y protección del transporte, así como de ocupación de una proporción justa del espacio urbano.

7.2 La visión de la CE destaca acertadamente que «es fundamental que la movilidad esté disponible y sea asequible para todos, que las zonas rurales y alejadas estén mejor conectadas». El CESE insiste en la disponibilidad de servicios públicos, con arreglo al marco jurídico, como eje vertebrador de una movilidad sostenible y asequible. Esto exige una mayor y mejor compensación medioambiental y social de las OSP mediante el apoyo financiero y la introducción de instrumentos financieros por parte de los gobiernos nacionales, las regiones y los municipios.

<sup>(3)</sup> El convenio colectivo celebrado en 2019 entre EUROGATE y el Sindicato Alemán de Servicios (ver.di) cubre todas las filiales alemanas del Grupo, incluidas las terminales de contenedores, la empresa de mantenimiento y servicios ferroviarios y otras unidades de negocio en Alemania. A una comisión de automatización constituida se le informa de todo proyecto de hardware o software en la empresa, incluso aunque no ejerza un impacto directo en el empleo. La exclusión de reestructuraciones del empleo asociadas hasta 2025 forma parte del convenio colectivo con EUROGATE.

<sup>(4)</sup> *Transformación digital y diálogo social en el transporte público urbano en Europa: recomendaciones conjuntas de los interlocutores sociales europeos del transporte público urbano (ETF y UITP)*, firmadas en marzo de 2021.

<sup>(5)</sup> DO L 102 de 11.4.2006, p. 1.

7.3 Para evitar la pobreza en el transporte, el acceso a un transporte público asequible y de calidad resulta esencial como alternativa sostenible a los modos de transporte individuales. Dicho acceso reviste especial importancia para las zonas rurales, y los servicios compartidos y previa solicitud también pueden completar la oferta de transporte público, en particular en estas zonas, siempre que proporcione condiciones de trabajo justas y de buena calidad. Por otra parte, el transporte activo no motorizado, y los desplazamientos a pie y en bicicleta requieren una mayor atención e inversión en infraestructuras seguras y de calidad.

7.4 El transporte público es importante para la integración social y el empleo local de calidad. La Estrategia hace demasiado hincapié en los aspectos tecnológicos de la digitalización, la micromovilidad y los nuevos servicios de movilidad. La nueva visión no debe pasar por alto que la movilidad inteligente ha de ser un instrumento y no un fin en sí mismo.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

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

---

## ANEXO

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

**Punto 4.14 (se relaciona con la supresión del punto 1.15)**

Suprímase:

~~Las ayudas estatales son pertinentes para la consecución de objetivos de las políticas como lograr que el transporte sea ecológico y social. El CESE considera urgente revisar las Directrices sobre ayudas estatales. Un elemento es el aspecto territorial, por ejemplo, en lo que se refiere a las zonas remotas. Por otra parte, pone de relieve que hace tiempo que se encuentra pendiente la petición de que se adapten las directrices sobre ayudas estatales marítimas para garantizar unas condiciones sociales y económicas justas en el sector portuario y el empleo de los trabajadores del sector marítimo europeo para que el sector marítimo sea socialmente sostenible, al igual que el llamamiento a favor de que las actuaciones se emprendan antes de 2023.~~

**Resultado de la votación:**

Votos a favor: 77

Votos en contra: 123

Abstenciones: 27

**Punto 1.15 (se relaciona con la supresión del punto 4.14)**

Suprímase:

~~Las ayudas estatales son pertinentes para la consecución de objetivos de las políticas como lograr que el transporte sea ecológico y social. El CESE considera urgente revisar las directrices sobre ayudas estatales, en particular las directrices sobre ayudas estatales marítimas, con el fin de garantizar unas condiciones sociales y económicas justas en el sector portuario y el empleo de los trabajadores del sector marítimo europeo.~~

**Resultado de la votación:**

La enmienda fue rechazada en virtud de la votación sobre el punto 4.14, con la que estaba relacionada.

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de ciberseguridad y por la que se deroga la Directiva (UE) 2016/1148 y sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la resiliencia de las entidades críticas**

[COM(2020) 823 *final* — 2020/0359 (COD) — COM(2020) 829 *final* — 2020/0365 (COD)]

(2021/C 286/28)

Ponente: **Maurizio MENSI**

Consulta	Parlamento Europeo, 21.1.2021-11.2.2021 Consejo, 26.1.2021-19.2.2021
Fundamento jurídico	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	14.4.2021
Aprobado en el pleno	27.4.2021
Pleno n.º	560
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	243/0/5

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE valora positivamente los esfuerzos de la Comisión por aumentar la resiliencia de las entidades públicas y privadas frente a las amenazas de los incidentes, ataques cibernéticos y físicos y coincide en la necesidad de reforzar la industria y la capacidad de innovación de la UE de manera inclusiva, siguiendo una estrategia basada en cuatro pilares: la protección de datos, los derechos fundamentales, la seguridad y la ciberseguridad.

1.2. No obstante, el CESE señala que, dados la pertinencia y el carácter sensible de los objetivos perseguidos por ambas propuestas, habría sido preferible el instrumento de un reglamento más que el de una directiva. Sin embargo, nada indica las razones por las que la Comisión no incluyó esta hipótesis en las diferentes opciones consideradas.

1.3. El CESE observa que algunas disposiciones de las dos propuestas de Directiva se solapan, ya que están estrechamente relacionadas y son complementarias, pues una se centra en los aspectos de ciberseguridad y la otra en la seguridad física. Pide, por tanto, que se estudie la conveniencia de fusionar las dos propuestas en un texto único, en aras de la simplificación y la concentración funcional.

1.4. El CESE comparte el enfoque propuesto de abandonar la distinción entre operadores de servicios esenciales y proveedores de servicios digitales establecida en la Directiva SRI original, pero considera oportuno proporcionar, por lo que respecta a su ámbito de aplicación, indicaciones más claras y precisas para determinar las entidades sujetas a la observancia de la Directiva. En particular, deben definirse con mayor precisión los criterios de distinción entre entidades «esenciales» y «importantes», así como los requisitos que deben cumplir, a fin de evitar enfoques divergentes a nivel nacional que supongan obstáculos a la competencia y a la libre circulación de bienes y servicios, con el riesgo de perjudicar a las empresas y afectar a los intercambios comerciales.

1.5. Dada la complejidad objetiva del sistema establecido en las dos propuestas, el CESE considera importante que la Comisión aclare con precisión el ámbito de aplicación de los dos conjuntos de normas, especialmente cuando disposiciones diferentes regulan situaciones o entidades idénticas.



1.6. El CESE considera que la claridad de todas las disposiciones normativas constituye un objetivo irrenunciable, junto a los objetivos de reducir la burocracia y la fragmentación simplificando los procedimientos, los requisitos de seguridad y las obligaciones de notificación de los incidentes. Con esta misma finalidad, podría resultar oportuno, en beneficio de los ciudadanos y las empresas, fusionar en un único texto las dos propuestas de Directiva, evitando un ejercicio de interpretación y aplicación en ocasiones complejo.

1.7. El CESE reconoce el papel esencial, destacado en la propuesta de Directiva, de los órganos de gestión de las entidades «esenciales» e «importantes», cuyos miembros deben seguir periódicamente cursos de formación específicos con el fin de adquirir conocimientos y competencias suficientes para conocer y gestionar los distintos riesgos cibernéticos y evaluar su impacto. Asimismo, considera que la propuesta debe indicar el contenido mínimo de dichos conocimientos y capacidades, a fin de proporcionar orientación a nivel europeo sobre las capacidades de formación que se consideran adecuadas y evitar que el contenido de los diferentes cursos de formación difiera de un país a otro.

1.8. El CESE se muestra de acuerdo con el importante papel que desempeña la Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad (ENISA) en la configuración institucional y operativa general de la ciberseguridad a nivel europeo. A este respecto, considera que, además del informe bienal sobre la situación de la ciberseguridad en la Unión, este organismo debe publicar en línea información periódica y actualizada sobre incidentes de ciberseguridad, además de avisos sectoriales específicos, con el fin de proporcionar una herramienta de información útil adicional que permita a las entidades afectadas por la SRI 2 proteger mejor sus empresas.

1.9. El CESE apoya la propuesta de confiar a la ENISA la tarea de crear un Registro Europeo de Vulnerabilidades y considera que la comunicación de esta información, es decir las vulnerabilidades e incidentes graves, debe ser obligatoria y no voluntaria, de modo que se convierta en un instrumento útil también para las entidades adjudicadoras en el marco de los procedimientos de contratación pública a nivel europeo, en particular para los productos y tecnologías 5G.

## 2. Observaciones generales

2.1. El 16 de diciembre de 2020 se presentó la nueva Estrategia de Ciberseguridad de la Unión Europea junto con dos propuestas legislativas: la revisión de la Directiva (UE) 2016/1148 <sup>(1)</sup> sobre la seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión (SRI 2) y una nueva Directiva relativa a la resiliencia de las entidades críticas. La Estrategia, que es un componente fundamental de la Comunicación «Configurar el futuro digital de Europa» <sup>(2)</sup>, del Plan de recuperación para Europa y de la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad, tiene por objeto reforzar la resiliencia colectiva de Europa frente a las amenazas informáticas y garantizar que todos los ciudadanos y empresas puedan beneficiarse de unos servicios y unas herramientas digitales fiables y seguros.

2.2. Es necesario actualizar las medidas existentes en la Unión con vistas a proteger los servicios y las infraestructuras críticos frente a los riesgos informáticos y físicos. Los riesgos relacionados con la seguridad informática no dejan de evolucionar con el aumento de la digitalización y la interconexión. De ahí la necesidad de revisar el marco normativo en vigor de acuerdo con la lógica de la Estrategia Europea de Seguridad, superando la dicotomía entre en línea y fuera de línea y el enfoque basado en compartimentaciones rígidas.

2.3. Las dos propuestas de Directiva abarcan un amplio conjunto de sectores y abordan los riesgos actuales y futuros, en línea y fuera de línea, derivados de ataques informáticos y delictivos, de catástrofes naturales y de otros incidentes, tomando en cuenta también las enseñanzas de la pandemia en curso, que ha puesto de manifiesto que unas sociedades y unas economías cada vez más dependientes de las soluciones digitales son vulnerables y están expuestas a amenazas cibernéticas en aumento y en rápida evolución, especialmente en lo que respecta a los grupos en riesgo de exclusión social, como las personas con discapacidad. Esta situación ha llevado a la UE a proponer una intervención tendente a proteger un ciberespacio global y abierto pero basado en sólidas garantías de seguridad, soberanía tecnológica y liderazgo, desarrollando las capacidades operativas que permiten prevenir las posibles amenazas, desalentarlas y responder a ellas con mayor cooperación, respetando las prerrogativas de los Estados miembros en el ámbito de la seguridad nacional.

## 3. La propuesta de revisión de la Directiva sobre la seguridad de las redes y sistemas de información

3.1. La Directiva (UE) 2016/1148 (SRI), primer instrumento normativo «horizontal» de la UE en materia de ciberseguridad, tenía por objeto mejorar la resiliencia de los sistemas de redes y de información de la Unión contra los riesgos cibernéticos. A pesar de los buenos resultados obtenidos, se han observado ciertas limitaciones de la Directiva SRI, ya que la transformación digital de la sociedad, intensificada por la crisis de la COVID-19, ha ampliado el panorama de amenazas y acentuado la vulnerabilidad de nuestras sociedades, cada vez más interdependientes frente a riesgos pertinentes

<sup>(1)</sup> DO L 194 de 19.7.2016, p. 1.

<sup>(2)</sup> COM(2020) 67 final.

e imprevistos. Han surgido nuevos desafíos que requieren respuestas adecuadas e innovadoras. Las conclusiones de la amplia consulta llevada a cabo con las partes interesadas han puesto de manifiesto el insuficiente nivel de ciberseguridad de las empresas europeas, la aplicación incoherente de las normas por parte de los Estados en los distintos sectores y la deficiente comprensión de las principales amenazas y desafíos.

3.2. La propuesta de Directiva SRI 2 guarda una estrecha relación con otras dos iniciativas: la propuesta de Reglamento sobre el sector financiero digital (*Digital Operational Resilience Act*, DORA) y la propuesta de Directiva relativa a las entidades críticas, que amplía el ámbito de aplicación de la Directiva 2008/114/CE<sup>(3)</sup>, relativa a la energía y los transportes, centrándose entre otros en el sector sanitario y las entidades que llevan a cabo actividades de investigación y desarrollo de medicamentos. La propuesta de Directiva relativa a la resiliencia de las entidades críticas, cuyo ámbito de aplicación abarca los mismos sectores que la Directiva SRI 2 en lo que respecta a las entidades críticas (anexo I de la Directiva SRI 2), desplaza el foco de atención de la protección de los activos físicos a la resiliencia de las entidades que los explotan, y se centra en determinar las infraestructuras críticas a nivel nacional en lugar de las infraestructuras críticas europeas con una dimensión transfronteriza. La Directiva SRI 2 es coherente asimismo con otros instrumentos normativos en vigor, a los que complementa, como el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas, el Reglamento General de Protección de Datos y el Reglamento eIDAS relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza.

3.3. La propuesta de Directiva SRI 2, de conformidad con el programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT), se propone reducir la carga reglamentaria para las autoridades competentes y los costes de cumplimiento para las entidades públicas y privadas, y modernizar el marco jurídico de referencia. Además, refuerza los requisitos de seguridad impuestos a las empresas, aborda la cuestión de la seguridad de las cadenas de suministro, simplifica las obligaciones de notificación, introduce medidas de supervisión más rigurosas para las autoridades nacionales y se propone armonizar los regímenes de sanciones de los Estados miembros.

3.4. La Directiva SRI 2 contribuye, además, a mejorar la puesta en común de información y la cooperación en materia de gestión de crisis informáticas a escala nacional y europea. Se supera la distinción entre operadores de servicios esenciales y proveedores de servicios digitales prevista en la Directiva SRI. Se incluyen en el ámbito de aplicación las empresas medianas y grandes de sectores identificados por su importancia crítica para la economía y la sociedad. Dichas entidades, públicas o privadas, se clasifican en «esenciales» e «importantes» y están sometidas a distintos regímenes de supervisión. De todos modos, se deja a los Estados miembros la posibilidad de considerar también entidades menores que presenten altos perfiles de riesgo.

3.5. Se prevé una nueva red de centros operativos de seguridad a escala de la UE, dotados de inteligencia artificial (IA), que constituirán un auténtico «escudo de seguridad cibernética» capaz de detectar las señales de un ataque informático con suficiente antelación para intervenir antes de que se produzcan daños. La importancia de la IA para la ciberseguridad también se destaca en el informe sobre inteligencia artificial de la Comisión Nacional de Seguridad de los Estados Unidos (NSCAI), presentado el 1 de marzo de 2021. En consecuencia, los Estados miembros y los operadores de infraestructuras críticas tendrán acceso directo a la información sobre amenazas en el marco de una Red Europea de Seguridad, en forma de Inteligencia sobre Amenazas (*Threat Intelligence*).

3.6. La Comisión aborda también el problema de la seguridad de las cadenas de suministro y las relaciones con los proveedores: los Estados miembros, en cooperación con la Comisión y la ENISA, podrán efectuar evaluaciones coordinadas del riesgo de las cadenas de suministro críticas, sobre la base del enfoque adoptado con éxito para las redes 5G en la Recomendación de 26 de marzo de 2019<sup>(4)</sup>.

3.7. La propuesta refuerza y racionaliza las obligaciones en materia de seguridad y rendición de cuentas de las empresas, imponiendo un enfoque común de la gestión de riesgos, con una lista mínima de elementos básicos de seguridad que deben aplicarse. Se prevén disposiciones más precisas sobre el procedimiento de notificación de incidentes, el contenido de los informes y los plazos. A este respecto, la propuesta presenta un enfoque en dos fases: las empresas disponen de veinticuatro horas para presentar un informe inicial abreviado, seguido de uno definitivo y detallado en el plazo de un mes.

<sup>(3)</sup> DO L 345 de 23.12.2008, p. 75.

<sup>(4)</sup> DO L 88 de 29.3.2019, p. 42.

3.8. Se prevé que los Estados miembros determinen las autoridades nacionales responsables de la gestión de crisis, con planes específicos y una nueva red de cooperación operativa: la red de funcionarios de enlace nacionales para la gestión de ciber crisis («EU-CyCLONe»). Se refuerza el papel del Grupo de Cooperación en la definición de las decisiones estratégicas y se crea un Registro Europeo de Vulnerabilidades detectadas en la UE gestionado por la ENISA; además, se mejora la puesta en común de información y la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros, incluida la cooperación operativa para la gestión de las crisis cibernéticas.

3.9. Se introducen medidas de supervisión más rigurosas para las autoridades nacionales y requisitos de aplicación más estrictos, y se persigue armonizar los regímenes de sanciones en todos los Estados miembros.

3.10. A este respecto, la propuesta de Directiva establece una lista de sanciones administrativas en caso de incumplimiento de las obligaciones de gestión de riesgos en materia de seguridad informática y comunicación. Se establecen disposiciones sobre la responsabilidad de las personas físicas que ocupan puestos de representación o dirección en las empresas incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva. En este sentido, la propuesta mejora el modo en que la UE previene, gestiona y responde a incidentes y crisis a gran escala en materia de seguridad informática, estableciendo responsabilidades claras, una planificación adecuada y una mayor cooperación a escala de la UE.

3.11. Se faculta a los Estados miembros para supervisar conjuntamente la aplicación de las normas de la UE, prestarse ayuda mutua en caso de problemas transfronterizos, instaurar un diálogo más estructurado con el sector privado, coordinar la divulgación de las vulnerabilidades identificadas en los programas y equipos informáticos comercializados en el mercado interior, y evaluar de forma coordinada los riesgos para la seguridad y las amenazas relacionados con las nuevas tecnologías, como ya se hizo en el caso de las redes 5G.

#### **4. Propuesta de Directiva relativa a la resiliencia de las entidades críticas**

4.1. La UE instituyó en 2006 el Programa Europeo de Protección de Infraestructuras Críticas (PEPIC) y en 2008 adoptó la Directiva relativa a las infraestructuras críticas europeas (ICE), que se aplica a los sectores de la energía y el transporte. Tanto la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad 2020-2025 <sup>(5)</sup>, adoptada por la Comisión Europea, como la Agenda de Lucha contra el Terrorismo, de reciente adopción, resaltan la importancia de garantizar la resiliencia de las infraestructuras críticas frente a los riesgos físicos y digitales. No obstante, la evaluación efectuada en 2019 sobre la aplicación de la Directiva ICE y los resultados de la evaluación de impacto de la propuesta en examen ponen de manifiesto que las medidas europeas y nacionales en vigor no garantizan de modo suficiente que los operadores puedan afrontar los riesgos actuales. De ahí las peticiones efectuadas por el Consejo y el Parlamento a la Comisión para que revise el enfoque actual de protección de las infraestructuras críticas.

4.2. La Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad, adoptada por la Comisión el 24 de julio de 2020, reconoce la creciente interconexión e interdependencia entre las infraestructuras físicas y las digitales, resaltando la necesidad de un enfoque más coherente y homogéneo entre la Directiva ICE y la Directiva SRI. En este sentido, la propuesta de Directiva relativa a la resiliencia de las entidades críticas, cuyo ámbito de aplicación objetivo es idéntico al de la Directiva SRI 2 sobre entidades críticas, amplía el ámbito de aplicación original de la Directiva 2008/114/CE, que se circunscribía a la energía y el transporte, a los siguientes sectores: bancos, infraestructuras de los mercados financieros, sanidad, agua potable, aguas residuales, infraestructuras digitales, administración pública y espacio, previendo asimismo responsabilidades claras, una planificación adecuada y una mayor cooperación. A este respecto, es preciso establecer un marco de referencia para todos los riesgos y apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos por garantizar que las entidades críticas sean capaces de prevenir, resistir y superar las consecuencias de los incidentes, independientemente de que los riesgos se deriven de peligros naturales, accidentes, terrorismo, amenazas internas o emergencias de salud pública como la actual.

4.3. Cada Estado miembro debe adoptar una estrategia nacional a fin de garantizar la resiliencia de las entidades críticas, efectuar evaluaciones periódicas del riesgo e identificar, sobre esa base, las entidades críticas. A su vez, las entidades críticas deben efectuar evaluaciones del riesgo, adoptar medidas técnicas y organizativas adecuadas para mejorar la resiliencia y notificar los incidentes a las autoridades nacionales. Las entidades que prestan servicios a al menos una tercera parte de los Estados miembros o en al menos una tercera parte de estos están sujetas a una supervisión específica, que incluye misiones de asistencia específicas organizadas por la Comisión.

4.4. La propuesta de Directiva relativa a la resiliencia de las entidades críticas prevé distintas formas de apoyo a los Estados miembros y las entidades críticas, un panorama de los riesgos a escala de la UE, mejores prácticas y metodologías, y una actividad de formación y ejercicios para comprobar la resiliencia de las entidades críticas. El sistema de cooperación transfronteriza prevé asimismo un grupo de expertos *ad hoc*: el grupo de resiliencia de entidades críticas, para facilitar la cooperación estratégica y el intercambio de información entre Estados miembros.

<sup>(5)</sup> COM(2020) 605 final.

## 5. Propuestas de modificación de la propuesta legislativa en cuestión

5.1. El CESE valora positivamente el esfuerzo realizado por la Comisión para mejorar la resiliencia de las entidades públicas y privadas frente a las amenazas derivadas de ataques cibernéticos y físicos. Esto es especialmente pertinente y significativo, sobre todo a la luz de la rápida transformación digital provocada por el brote de COVID-19. El CESE comparte asimismo la necesidad de que, tal como se indica en la Comunicación «Configurar el futuro digital de Europa», Europa coseche los beneficios de la era digital y refuerce su industria, con especial referencia a las pequeñas y medianas empresas, y su capacidad de innovación de modo inclusivo, con una estrategia basada en cuatro pilares: protección de datos, derechos fundamentales, seguridad y ciberseguridad como requisitos previos esenciales para una sociedad basada en el poder de los datos.

5.2. No obstante, a la luz de las conclusiones de la evaluación de impacto y de la consulta previa a la propuesta de Directiva SRI 2, y habida cuenta del objetivo varias veces recalado de evitar la fragmentación de las normas adoptadas a escala nacional, también expresado en la Comunicación de 4 de octubre de 2017 sobre la aplicación de la Directiva SRI <sup>(6)</sup>, el CESE destaca que no se comprende por qué razón la Comisión no ha contemplado, ni siquiera entre las opciones consideradas, la posibilidad de proponer un Reglamento en vez de una Directiva.

5.3. El CESE observa que algunas disposiciones de las dos propuestas de Directiva se solapan, ya que están estrechamente relacionadas y son complementarias, pues una se centra en los aspectos de ciberseguridad y la otra en la seguridad física. Asimismo, cabe señalar que las entidades críticas mencionadas en la Directiva relativa a las entidades críticas abarcan los mismos sectores y coinciden con las entidades «esenciales» de la Directiva SRI 2 <sup>(7)</sup>. Además, todas las entidades críticas cubiertas por la Directiva relativa a la resiliencia de las entidades críticas están sujetas a las obligaciones en materia de ciberseguridad establecidas en la Directiva SRI 2. Para garantizar la conexión entre ellas, ambas propuestas prevén también una serie de cláusulas pasarela dirigidas a reforzar la cooperación entre autoridades, el intercambio de información sobre las actividades de supervisión, la notificación a las autoridades competentes designadas en virtud de la Directiva SRI 2 de la identidad de las entidades críticas determinadas con arreglo a la propuesta de Directiva relativa a la resiliencia de las entidades críticas, así como la organización de reuniones periódicas, al menos una vez al año, entre los respectivos grupos de cooperación. Las dos propuestas tienen en común también el fundamento jurídico, el artículo 114 del TFUE, que tiene por objeto el funcionamiento del mercado interior mediante la aproximación de las normas nacionales, tal como ha interpretado *ex multis* el Tribunal de Justicia de la UE en la sentencia en el asunto C-58/08, Vodafone y otros. Se pide, por tanto, que se estudie la conveniencia de fusionar las dos propuestas en un texto único, en aras de la simplificación y la concentración funcional.

5.4. El CESE comparte el enfoque propuesto de abandonar la distinción entre operadores de servicios esenciales y proveedores de servicios digitales establecida en la Directiva SRI original, pero considera oportuno proporcionar, por lo que respecta a su ámbito de aplicación, indicaciones más claras y precisas para determinar las entidades sujetas a la observancia de la Directiva. En efecto, además de las referencias recogidas en los anexos I y II, la Directiva SRI 2 indica una serie de criterios, heterogéneos entre sí, que entrañan delicadas evaluaciones de carácter cualitativo y cuantitativo que pueden dar lugar a una aplicación diferenciada a escala nacional, con el riesgo de reproducir la situación de fragmentación que se pretendía evitar con la intervención normativa en examen. En efecto, es importante evitar que enfoques nacionales descoordinados den lugar a obstáculos a la competencia y a la libre circulación de los bienes y servicios y puedan perjudicar a las empresas y los intercambios comerciales.

5.5. La Directiva SRI 2 prevé que los operadores críticos de los sectores considerados «esenciales» en la propuesta en examen estén sujetos también a obligaciones generales de refuerzo de la resiliencia, con especial atención a los riesgos no cibernéticos, tal como se contemplan en la propuesta de Directiva relativa a la resiliencia de las entidades críticas. No obstante, esta última indica expresamente que no se aplica a las materias abarcadas por la Directiva SRI 2. En efecto, la propuesta de Directiva relativa a la resiliencia de las entidades críticas prevé que, dado que la seguridad informática se aborda ya de forma suficiente en la Directiva SRI 2, las materias reguladas por esta última deben excluirse de su ámbito de aplicación, sin perjuicio del régimen especial para las entidades del sector de las infraestructuras digitales. La propuesta de Directiva relativa a la resiliencia de las entidades críticas prosigue destacando que las entidades pertenecientes al sector de las infraestructuras digitales se basan esencialmente en sistemas de red y de información y entran en el ámbito de aplicación de la Directiva SRI 2, que aborda también la seguridad física de dichos sistemas como parte de sus obligaciones de gestión del riesgo de seguridad informática y de notificación. Al mismo tiempo, la propuesta de Directiva relativa a la resiliencia de las entidades críticas indica que no se excluye que puedan aplicarse a estas entidades disposiciones específicas de la misma.

5.6. En este complejo marco, el CESE considera indispensable, por tanto, que la Comisión aclare con precisión el ámbito de aplicación de las dos propuestas normativas, sobre todo en los casos en que sus disposiciones regulan el mismo supuesto o el mismo sujeto.

5.7. La claridad de todas las disposiciones normativas, tanto más cuando se inscriben en textos amplios y articulados como los examinados, debe constituir un objetivo irrenunciable a todos los niveles, junto a los objetivos de reducir la burocracia y la fragmentación simplificando los procedimientos, los requisitos de seguridad y las obligaciones de notificación de los incidentes. También hay que evitar que la multiplicación de organismos encargados de tareas específicas

<sup>(6)</sup> COM(2017) 476 final.

<sup>(7)</sup> Anexo 1 (DO L 194 de 19.7.2016, p. 1).

impida que sus competencias estén claramente definidas y ponga en peligro los objetivos perseguidos. Por esta misma razón, podría resultar oportuno, en beneficio de los ciudadanos y las empresas, fusionar en un único texto las dos propuestas de Directiva, evitando un ejercicio de interpretación y aplicación en ocasiones complejo.

5.8. En varias ocasiones se hace referencia en la Directiva SRI 2 a disposiciones de otros instrumentos jurídicos, como la Directiva (UE) 2018/1972<sup>(8)</sup> por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas, cuya aplicación se rige por el criterio de especialidad. Algunas disposiciones de dicha Directiva se derogan de forma expresa (artículos 40 y 41), mientras que otras deben aplicarse a la luz del citado principio, sin aportar aclaraciones al respecto. Sobre esta cuestión, el CESE espera que se disipe cualquier duda, con el fin de evitar problemas de interpretación. Por lo que se refiere al sistema de sanciones, el CESE también respalda el objetivo de la Comisión de armonizar su régimen en caso de incumplimiento en la gestión de riesgos, en el marco de un mejor intercambio de información y cooperación a escala de la UE.

5.9. El CESE reconoce el papel esencial, destacado en la propuesta de Directiva, de los órganos de gestión de las entidades «esenciales» e «importantes» en la estrategia de ciberseguridad y en la gestión de riesgos, ya que deben aprobar las medidas de gestión de riesgos, supervisar su aplicación y responder a cualquier incumplimiento. En este sentido, se establece que los miembros de estos órganos deben realizar cursos de formación específicos, de forma periódica, con el fin de adquirir conocimientos y capacidades suficientes para conocer y gestionar los distintos riesgos cibernéticos y evaluar su impacto. No obstante, considera que la propuesta debe indicar el contenido mínimo de dichos conocimientos y capacidades, a fin de proporcionar orientación a nivel europeo sobre las capacidades de formación que se consideran adecuadas para satisfacer los requisitos establecidos en la propuesta y evitar que los requisitos y el contenido de los cursos de formación difiera de un país a otro.

5.10. El CESE se muestra de acuerdo con el importante papel que desempeña la Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad (ENISA) en la configuración institucional y operativa general de la ciberseguridad a nivel europeo. Asimismo, considera que, además del informe sobre la situación de la ciberseguridad en la Unión, este organismo debe publicar en línea información actualizada sobre incidentes de ciberseguridad y avisos sectoriales específicos, con el fin de proporcionar una herramienta de información útil que permita a las entidades afectadas por la SRI 2 proteger mejor sus empresas.

5.11. El CESE está de acuerdo en considerar que el acceso a una información adecuada y oportuna sobre las vulnerabilidades de los productos y servicios TIC contribuye a una mejor gestión del riesgo de seguridad informática. A este respecto, las fuentes de información públicas sobre las vulnerabilidades constituyen un instrumento importante para las autoridades nacionales competentes, los equipos de respuesta a incidentes de seguridad informática (CSIRT), las empresas y los usuarios. Por esta razón, el CESE comparte la propuesta de confiar a la ENISA la tarea de crear un Registro Europeo de Vulnerabilidades al que las entidades esenciales e importantes y sus proveedores puedan comunicar la información, de modo que los usuarios puedan adoptar medidas de mitigación adecuadas. Considera, además, que la comunicación de esta información, es decir las vulnerabilidades y los incidentes graves, debe ser obligatoria y no voluntaria, de modo que se convierta en un instrumento útil también para las entidades adjudicadoras en el marco de los procedimientos de contratación pública a nivel europeo, en particular para los productos y tecnologías 5G. Así, dicho Registro contendría elementos útiles para la evaluación de las ofertas, a efectos de comprobar la calidad de las mismas y la fiabilidad de los contratantes europeos y de fuera de Europa desde el punto de vista de la seguridad de los productos y los servicios objeto de la licitación, en consonancia con lo indicado en la Recomendación sobre la ciberseguridad de las redes 5G de 26 de marzo de 2019. También debe garantizarse que la información contenida en este Registro se facilite sin ningún tipo de discriminación.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

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

---

<sup>(8)</sup> DO L 321 de 17.12.2018, p. 36.



**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 — Los medios de comunicación europeos en la Década Digital: un plan de acción para apoyar la recuperación y la transformación**

[COM(2020) 784 final]

(2021/C 286/29)

Ponente: **Elena-Alexandra CALISTRU**

Consulta	Comisión Europea, 24.2.2021
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	14.4.2021
Aprobado en el pleno	27.4.2021
Pleno n.º	560
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	241/1/3

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción el plan de acción presentado por la Comisión y los esfuerzos realizados a través de diversos instrumentos con miras a crear un entorno libre, diverso y dinámico en el sector de los medios de comunicación. Celebra, asimismo, que se reconozca el papel fundamental de este entorno para fortalecer las sociedades abiertas y democráticas, así como para promover la diversidad cultural de Europa.

1.2. El CESE acoge favorablemente el reconocimiento de que la cultura y el ecosistema creativo —al que pertenecen los sectores de los medios informativos y audiovisuales— se han visto afectados por la pandemia, por lo que requieren una intervención inmediata. La recuperación económica y la competitividad de este sector son requisitos previos si se quiere contar con medios de comunicación sanos, independientes y pluralistas, que a su vez son fundamentales para nuestra democracia. El CESE respalda que se haga hincapié en que los medios de comunicación son a la vez un sector económico y un bien público, indispensable para informar adecuadamente a los ciudadanos y para el buen funcionamiento de la democracia.

1.3. De no contar con un fuerte apoyo político y financiero, la combinación de las tendencias subyacentes y la crisis de la COVID-19 podrían socavar la resiliencia del sector de los medios de comunicación en Europa, así como su papel democrático. El CESE comparte la preocupación de la Comisión de que esto podría debilitar la diversidad cultural y el pluralismo de los medios de comunicación europeos, y celebra el compromiso de la Comisión en favor de medidas que deberán aplicarse en estrecha cooperación con los Estados miembros, el Parlamento Europeo, el sector de los medios de comunicación y todas las partes interesadas. No obstante, el CESE considera fundamental que los Estados miembros hagan todo lo que esté en su mano para realizar el potencial de estas medidas, colaborando para reforzar los medios de comunicación y la democracia.

1.4. El CESE valora positivamente que la Comunicación tenga un triple objetivo: acelerar la recuperación de la industria de los medios de comunicación, su transformación, y aumentar su resiliencia. Deben tomarse medidas para abordar los retos estructurales a los que se enfrentan los sectores audiovisual y los medios informativos, así como para fomentar un entorno propicio en el que los medios de comunicación y la sociedad civil puedan entablar un debate abierto, libre de injerencias malintencionadas y de desinformación.

1.5. El CESE desearía que el plan estuviera más estrechamente anclado en las realidades sociales y características específicas de este sector. En particular, las intervenciones deben tener en cuenta las divergencias existentes entre los distintos Estados miembros en cuanto al panorama del sector de los medios de comunicación y audiovisual, así como, dentro de cada Estado, entre la capacidad y las necesidades de los medios de comunicación locales y nacionales. Los instrumentos financieros deben ser transparentes, accesibles e inclusivos para todos los agentes que garantizan la diversidad del sector europeo de los medios de comunicación y audiovisual, en particular garantizando un mayor apoyo a los medios de comunicación locales y a las empresas emergentes del sector.

1.6. El CESE pide que los interlocutores sociales y la sociedad civil participen en la puesta en práctica de las medidas destinadas a capacitar a los ciudadanos, reconociendo su papel en la promoción de los valores democráticos, reforzando la libertad de los medios de comunicación y luchando contra la desinformación a través de la alfabetización mediática. Para que el plan tenga éxito, debe lograr la participación de todas las partes interesadas pertinentes en el esfuerzo de reconocer la importancia de los medios de comunicación para los valores democráticos de Europa, así como de dotar a sus ciudadanos



de las capacidades necesarias para reconocer y consumir la información y la cultura audiovisual que están impulsando estos valores. Los informes periódicos, como los relativos a la lucha contra las campañas de desinformación, pueden contribuir a los esfuerzos de alfabetización mediática.

## 2. Síntesis del documento de la Comisión

2.1. La Comunicación de la Comisión se centra principalmente en el sector de los medios informativos (en especial la prensa impresa y en línea, la radio y los servicios audiovisuales) y el sector cultural audiovisual, en particular el cine, la televisión, la radio y los servicios de descarga continua de vídeo, así como los videojuegos y otros formatos innovadores, como las experiencias de realidad virtual.

2.2. Con la Comunicación sometida a examen, la Comisión presenta un documento marco o plan de acción en el que se describe una serie de iniciativas dirigidas a contribuir a la recuperación y transformación de los sectores europeos de los medios informativos y audiovisual. Estos sectores, que se han visto duramente golpeados por la crisis del coronavirus, tienen una importancia decisiva para la democracia, la diversidad cultural y la autonomía digital de Europa.

2.3. Los sectores de medios informativos y audiovisuales europeos también han demostrado ser fundamentales al haber proporcionado información y entretenimiento a los ciudadanos durante la pandemia de COVID-19. La demanda de noticias e información contrastadas ha experimentado un aumento sustancial, y las películas, series o videojuegos fueron la principal fuente de cultura durante los meses de confinamiento.

2.4. La Comunicación se articula en torno a tres temas:

- a) recuperar: en esta sección se recogen las medidas que se propone adoptar la Comisión para ayudar a las empresas audiovisuales y de medios de comunicación a capear el temporal actual, así como para proporcionar liquidez y apoyo financiero;
- b) transformar: en esta sección se analiza cómo abordar los problemas estructurales y ayudar a la industria a hacer frente a la doble transición (cambio climático y digitalización) en un contexto de feroz competencia mundial;
- c) capacitar y facultar: el objetivo de esta sección es determinar cómo establecer las condiciones que harán posible una mayor innovación en el sector, garantizando al mismo tiempo unas condiciones de competencia verdaderamente equitativas y capacitando a los ciudadanos para que accedan más fácilmente al contenido y tomen decisiones con conocimiento de causa.

2.5. El plan de acción se enmarca en el contexto más amplio de las medidas adoptadas por la Comisión para presentar un conjunto de iniciativas que han de contribuir a modelar el futuro digital de Europa y forma parte de una serie de iniciativas incluidas en el pilar «Una sociedad abierta, democrática y sostenible».

2.6. La Comunicación también complementa el Plan de Acción para la Democracia Europea y se basa en el marco establecido por la Directiva de servicios de comunicación audiovisual, modificada recientemente, y la reforma de la normativa sobre los derechos de autor. También debe leerse desde la perspectiva de las disposiciones de la Ley de Servicios Digitales y la Ley de Mercados Digitales.

## 3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge con satisfacción el enfoque integrado de las intervenciones necesarias que tienen por objeto garantizar a los periodistas un entorno más propicio para desempeñar su trabajo y promover la alfabetización mediática. Por tanto, es necesario aclarar en qué modo la Comunicación complementa el Plan de Acción para la Democracia Europea, en especial su epígrafe sobre las asignaciones financieras.

3.2. Se requiere una integración vigilante y significativa, que incluya, entre otros aspectos, una observación más estrecha de las medidas previstas en las propuestas de la Comisión sobre la Ley de Servicios Digitales, la Ley de Mercados Digitales y la Agenda del Consumidor Europeo, dado que esta hoja de ruta específica para los medios de comunicación insiste especialmente en el impacto de la transformación digital, con el objetivo concreto de estimular la competitividad de los medios de comunicación europeos <sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018AE3902&from=ES>.

3.3. Se debe valorar favorablemente el carácter específico de la estructura y de los instrumentos de intervención. El Comité considera que pueden proporcionar respuestas tanto a corto plazo —para salir de la crisis, facilitando y ampliando el acceso a la financiación— como a largo plazo —haciendo hincapié en la transformación y estimulando las inversiones en favor de la doble transición digital y ecológica. Sin embargo, también es importante crear un contexto favorable para que los medios de comunicación puedan probar nuevos modelos de financiación. Sin los fondos que hacen posible la experimentación y la identificación de errores (método de ensayo y error), será difícil que la innovación en este ámbito pueda ver la luz. En la actualidad, no existen modelos normalizados que se puedan reproducir, solamente experiencias satisfactorias de determinados medios de comunicación que han logrado alcanzar su sostenibilidad.

3.4. En el sector de los medios informativos, el CESE observa que el plan de acción incluye medidas dirigidas a hacer frente a los desafíos que plantea un mercado digital en el que la mayor parte de los ingresos por publicidad se destinan a las plataformas digitales mundiales. Si bien los mecanismos financieros ofrecidos nunca habían sido tan variados, el Comité señala que existe el riesgo de que haya un paquete de medidas de «talla única», lo que también puede generar divergencias entre los Estados miembros y, sobre todo, en el seno de estos (entre los niveles nacional y local). Se ha de tener en cuenta la capacidad desigual de los medios informativos locales para acceder a instrumentos financieros complejos.

3.5. El CESE llama de nuevo la atención sobre la necesidad de gestionar el riesgo de fragmentación<sup>(2)</sup>. Las principales intervenciones en favor del sector audiovisual tienen como objetivo hacer frente a este desafío, que se deriva no solo de la presión que ejercen las plataformas en línea, sino también de la atención casi exclusiva que se presta al público nacional. Se requieren medidas contundentes para que los agentes europeos puedan invertir en contenidos, talentos, promoción, distribución, innovación y tecnología en toda la UE.

3.6. Como foro que representa a la sociedad civil, el CESE ha subrayado en varias ocasiones<sup>(3)</sup> que el futuro digital de Europa se basa en un enfoque orientado a las personas, pero también que el pensamiento crítico y la verdadera alfabetización mediática desempeñan un papel fundamental<sup>(4)</sup>. El CESE subraya una vez más que la transformación digital de los medios de comunicación no es posible sin una preparación acorde del público; por ello, las líneas de acción para la alfabetización mediática y la educación cívica resultan fundamentales.

3.7. Por otra parte, el CESE desea poner de relieve la inclusión y la accesibilidad como factores esenciales que han de tenerse en cuenta en todas las facetas de la estrategia: desde las disposiciones para solicitar fondos, las soluciones técnicas para presentar solicitudes y el espacio europeo de datos para los medios de comunicación, las plataformas que albergan contenidos audiovisuales, pasando por la enseñanza, la capacitación así como el funcionamiento del mercado europeo de los medios de comunicación.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. Las **acciones orientadas a la recuperación** abarcan programas de financiación que tienen una incidencia directa en los medios de comunicación. Sin embargo, se deduce que **solo algunos de estos mecanismos de financiación son estables**, seguros y están disponibles durante todo el período de vigencia del plan de acción. Las medidas propuestas han de ser las adecuadas para que garanticen la financiación básica de las prioridades, más allá de las fuentes de financiación **que se encuentren disponibles temporalmente o cuyo uso se deje a la discreción de los Estados miembros**. Por ejemplo, el Programa «Europa Creativa», disponible durante todo el marco financiero plurianual, incluirá por primera vez medidas orientadas a la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación, el periodismo y la alfabetización mediática. Sin embargo, otras fuentes de financiación propuestas son temporales (como el instrumento SURE) o se han dejado a la discreción de los Estados miembros (Fondos Estructurales).

4.2. La acción n.º 1 propone facilitar el acceso al apoyo prestado por la UE a través de una herramienta interactiva que ofrecerá orientaciones sobre cómo solicitar ayudas pertinentes de la UE, en el contexto del marco financiero plurianual 2021-2027, pero también a través de los planes nacionales de recuperación y resiliencia. Se trata de una idea muy acertada que facilitará la búsqueda de información y permitirá optimizar los procesos de financiación de los medios de comunicación. Sin embargo, esta acción debe combinarse con un mecanismo que permita a los Estados miembros transmitir datos en tiempo real para que este portal contenga la información necesaria cuando sea pertinente.

4.3. La acción n.º 2 se refiere a la iniciativa MEDIA INVEST, que tiene por objetivo estimular las inversiones en la industria audiovisual; se trata de una plataforma específica de inversión de capital para apoyar las estrategias audiovisuales europeas de producción y distribución. El CESE está convencido de que se necesitará un aumento sustancial de las inversiones, pero este debe ir acompañado de una mayor atención a la innovación si lo que se pretende es reforzar también la competitividad de las empresas audiovisuales europeas en un mercado mundial cada vez más agresivo en este campo. Además, y en el contexto de la crisis de la COVID-19, el CESE recomienda la creación de un fondo europeo de seguros para la producción audiovisual.

<sup>(2)</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016AE4519&from=ES>.

<sup>(3)</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020AE1188&from=ES>.

<sup>(4)</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018AE6302&from=ES>

4.4. La acción n.º 3 consiste en poner en marcha una iniciativa denominada «NOTICIAS» dirigida a agrupar acciones y ayudas para el sector de los medios informativos. La diversidad de los instrumentos también es significativa. Sin embargo, es importante velar por que estos mecanismos de apoyo tengan en cuenta las particularidades de la industria y ofrezcan también oportunidades a las empresas mediáticas nuevas, cualquiera que sea su forma jurídica, y a los periodistas independientes.

4.5. Es necesario que se preste más apoyo a los medios de comunicación locales y a las nuevas empresas del sector que no poseen la capacidad de necesaria para solicitar este tipo de financiación, a través de herramientas de fácil acceso por parte de los pequeños medios independientes, que son los que más dificultades tienen con los recursos financieros. Canalizar la financiación a través de las asociaciones profesionales podría ayudar a los medios de comunicación de menor envergadura a acceder a las ayudas necesarias. En algunos Estados miembros, el mercado de los medios de comunicación, en concreto el mercado local, es pequeño y vulnerable, y puede tener escaso interés para los inversores. Por ello hace falta encontrar soluciones para que los medios de comunicación locales puedan diversificar sus fuentes de ingresos y fortalecer su posición en el mercado, sin depender de inversores externos que tal vez no encuentren incentivos a la hora de invertir en estos mercados pobres.

4.6. En cuanto a las medidas de apoyo financiero, deben complementarse con medidas también previstas en el Plan de Acción para la Democracia Europea, asegurándose de que sean coherentes en la promoción de los valores democráticos, el refuerzo de la libertad de los medios de comunicación y la lucha contra la desinformación. Con el mismo fin, el CESE, al tiempo que acoge favorablemente la diversidad e innovación de los instrumentos financieros, subraya la necesidad de garantizar tanto la transparencia de las inversiones públicas y privadas, los fondos, las fundaciones y cualquier otra estructura de propiedad de los medios de comunicación, como que no contribuyan a un fenómeno de hiperconcentración ni lleven aparejadas exigencias políticas o ideológicas específicas.

4.7. La acción n.º 4 consiste en una serie de **acciones dirigidas a transformar el sector**, estimulando la innovación por medio de un espacio europeo de datos para los medios de comunicación e impulsando nuevos modelos comerciales. Como ya se ha expresado en otros Dictámenes<sup>(5)</sup>, el CESE reconoce la importancia de desarrollar un verdadero mercado único europeo de datos, es decir, un espacio europeo de datos basado en las normas y los valores europeos, en particular del sector de los medios de comunicación. Las medidas también deben tener en cuenta la necesidad de aumentar la capacidad del sector para evolucionar hacia un modelo mediático cada vez más basado en los datos. No obstante, el CESE expresa su preocupación por la necesidad de salvaguardar los derechos de los usuarios que proporcionan datos a este mercado europeo, al tiempo que señala, en consonancia con lo declarado por distintas organizaciones europeas de consumidores, la necesidad de que los usuarios obtengan una compensación justa por el uso de sus datos.

4.8. Las demás medidas propuestas sobre esta cuestión son coherentes con los esfuerzos dirigidos a garantizar la transformación digital y económica y deben resituarse en el contexto más amplio de las acciones que se llevan a cabo en estos ámbitos. La acción n.º 5 aspira a favorecer una coalición industrial europea en el ámbito de la realidad virtual y la realidad aumentada, mientras que la acción n.º 6 promueve la transición hacia un sector audiovisual climáticamente neutro gracias un intercambio estructurado de buenas prácticas. El CESE llama la atención sobre la necesidad de invertir en formación profesional<sup>(6)</sup> y reforzar el sector para garantizar la adaptación de las competencias a estas cuestiones fundamentales.

4.9. Las medidas dirigidas a capacitar y facultar subrayan la necesidad de situar a los europeos en el centro de la Década Digital. La acción n.º 7 propone llevar a cabo las medidas necesarias para reforzar la disponibilidad de los contenidos audiovisuales en toda la Unión Europea, entablando un diálogo con la industria audiovisual y la sociedad civil para acordar medidas concretas que mejoren el acceso a los contenidos audiovisuales y la disponibilidad de los mismos fuera de las fronteras internas de la Unión, además de eliminar las restricciones geográficas (geobloqueo) en el acceso a los contenidos digitales. El CESE acoge favorablemente la apertura de este diálogo, que deberá tener en cuenta la necesaria protección de los derechos de autor y las limitaciones financieras de la industria audiovisual.

4.10. El CESE se muestra partidario de la acción n.º 8, que tiene por objeto fomentar el talento de los medios de comunicación europeos, en particular a través de la formación, los programas de tutoría y el apoyo a la innovación. Sin embargo, llama la atención acerca de la diversidad en cuanto a las formas de organización de los agentes del sector (profesionales por cuenta propia, organizaciones sin ánimo de lucro), que debe tenerse en cuenta para que las medidas sean accesibles para todos.

4.11. La acción n.º 9 aspira a capacitar a los ciudadanos. Dada la importancia de la alfabetización mediática para los ciudadanos y para el proceso democrático, se debe conceder más peso a esta cuestión. En particular, deben desarrollarse herramientas para luchar contra la proliferación y la difusión de la desinformación y la información falsa, que han crecido de forma preocupante. También es esencial velar por la coherencia de las medidas en este ámbito, que figuran en los documentos y planes complementarios<sup>(7)</sup>, sobre todo porque se trata de ámbitos nuevos, en los que prolifera la información, y los Estados miembros necesitan orientaciones claras y un proceso coherente.

<sup>(5)</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020AE1188&from=ES>.

<sup>(6)</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017AE1813&from=ES>.

<sup>(7)</sup> En concreto, el Plan de Acción para la Democracia Europea, el Plan de Acción contra la Desinformación y el Plan de Acción de Educación Digital.

4.12. La acción n.º 10 abre el debate sobre la garantía del buen funcionamiento del mercado europeo de los medios de comunicación; esta requiere que se fortalezca el marco de cooperación entre los organismos europeos reguladores de los medios de comunicación en el seno del Grupo de Entidades Reguladoras Europeas para los Servicios de Comunicación Audiovisual (ERGA). El CESE valora positivamente la importancia que se concede a la participación de los responsables de la toma de decisiones en los Estados miembros, en particular en el contexto de la aplicación de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual, y anima a que se adopte un enfoque similar para todas las acciones del plan, de modo que constituyan una verdadera hoja de ruta en este ámbito.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia de sostenibilidad para las sustancias químicas — Hacia un entorno sin sustancias tóxicas**

[COM(2020) 667 final]

(2021/C 286/30)

Ponente: **Maria NIKOLOPOULOU**

Coponente: **John COMER**

Consulta	Comisión Europea, 28.10.2020
Fundamento jurídico	Artículos 192, apartado 1, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	15.4.2021
Aprobado en el pleno	27.4.2021
Pleno n.º	560
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	242/1/7

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE apoya el objetivo de la Comisión de avanzar hacia un entorno sin sustancias tóxicas y garantizar que las sustancias químicas se produzcan de un modo que maximice su contribución positiva a la sociedad y reduzca el impacto medioambiental.

1.2. Se requiere una definición de qué usos de las sustancias químicas son «esenciales», así como una metodología claramente formulada sobre la manera de conseguir que las sustancias químicas sean «seguras y sostenibles desde el diseño». En ese contexto, hacemos hincapié en que las «sustancias preocupantes» deben determinarse, evaluarse y clasificarse del modo más exhaustivo, inequívoco y simplificado posible para que la industria pueda adaptarse.

1.3. El CESE felicita a la Comisión por considerar que la UE debe ser pionera mundial en la producción y el uso de sustancias químicas seguras y sostenibles, y destaca la importancia de garantizar unas condiciones de competencia equitativas en los acuerdos comerciales internacionales para las empresas, así como medidas encaminadas a procurar una transición justa para todos los ciudadanos de la UE.

1.4. Para que la Estrategia tenga éxito, se requiere la implicación de los ciudadanos y de la industria, así como planteamientos innovadores, unidos a la transparencia y la participación en el proceso de toma de decisiones.

1.5. La Estrategia pretende ampliar el enfoque genérico de la gestión del riesgo a los productos de consumo que contengan sustancias químicas peligrosas, como por ejemplo sustancias carcinógenas o mutágenas o alteradores endocrinos. Sin embargo, para que a la industria le resulte más fácil adaptarse hay que garantizar un equilibrio entre las evaluaciones del riesgo genéricas y específicas.

1.6. El CESE pide que se exija obligatoriamente un etiquetado adecuado y coherente, con medidas coercitivas en toda la cadena de suministro, en particular en el caso de productos que contengan nanomateriales.

1.7. El CESE acoge con satisfacción el esfuerzo por reforzar la autonomía estratégica de la UE, en particular en lo que se refiere a las sustancias químicas utilizadas para aplicaciones sanitarias; desea que se realicen los mismos esfuerzos en otros sectores y pide que se considere una revisión de la política industrial de la UE, con vistas a reubicar parte de la producción de sustancias químicas en los Estados miembros de la UE.

1.8. El CESE subraya la importancia de abordar la falta de disponibilidad de datos sobre sustancias químicas para impulsar la innovación y la confianza de los consumidores y llevar a cabo evaluaciones de impacto adecuadas. Es fundamental disponer de bases de datos accesibles y fiables sobre los resultados de investigación, revisar los derechos de propiedad industrial y las patentes que limitan el acceso a los datos, y reforzar el principio de que «no hay comercialización sin registro».

1.9. El CESE considera que abordar las mezclas de sustancias químicas supone un avance importante en la evaluación de riesgos de las sustancias químicas. Sin embargo, resulta crucial continuar la investigación y el desarrollo para colmar las lagunas de conocimientos constatadas actualmente y avanzar en la evaluación y la gestión de las mezclas de sustancias químicas.

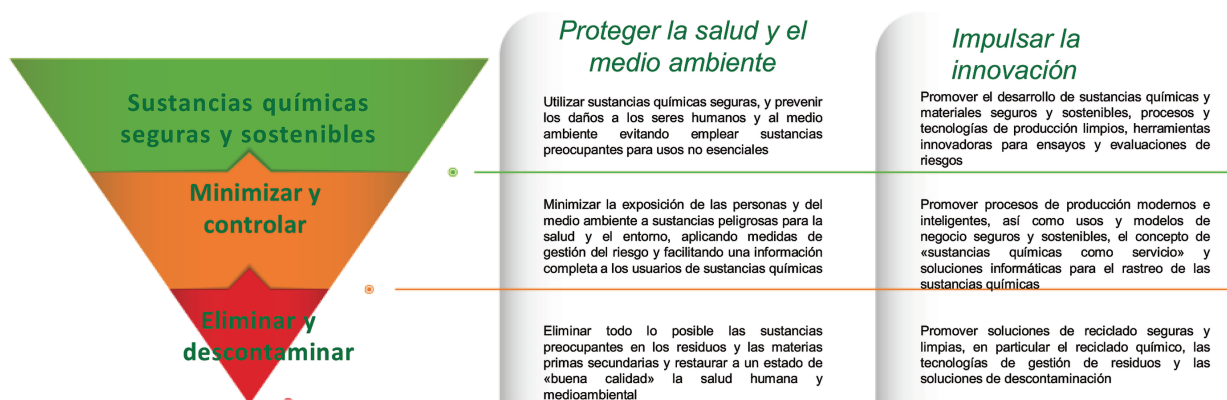
## 2. Propuesta de la Comisión

2.1. Esta Estrategia constituye una oportunidad para conciliar el valor social de las sustancias químicas con los límites para la salud humana y el planeta, dando respuesta a las legítimas aspiraciones de los ciudadanos de la UE de lograr un alto nivel de protección frente a las sustancias químicas peligrosas, así como para promover la industria de la Unión como vanguardia mundial en la producción y el uso de sustancias químicas seguras y sostenibles.

2.2. Con el fin de lograr un entorno sin sustancias tóxicas se establece una nueva jerarquía en la gestión de las sustancias químicas, que comprende el uso de sustancias químicas seguras y sostenibles, la minimización o sustitución de las sustancias preocupantes con efectos crónicos en la salud humana y el medio ambiente, y la eliminación gradual de las sustancias más perjudiciales en aquellos usos no esenciales para la sociedad, en particular en los productos de consumo.

### Gráfico

#### Hacia el fin de las sustancias tóxicas: una nueva jerarquía en la gestión de las sustancias químicas



### 2.3. La Estrategia se centra en cinco objetivos principales:

2.3.1. Innovar con vistas al desarrollo de sustancias químicas seguras y sostenibles en la UE Entre las medidas propuestas figuran el desarrollo de criterios de la UE en materia de seguridad y sostenibilidad desde el diseño para las sustancias químicas; la introducción de requisitos legales sobre la presencia de sustancias preocupantes en los productos en el marco de la Iniciativa sobre una Política de Productos Sostenibles, y la modificación de la normativa de la UE sobre emisiones industriales para promover el uso de sustancias químicas más seguras por parte de la industria de la Unión.

2.3.2. Reforzar el marco jurídico de la UE para abordar las acuciantes cuestiones medioambientales y sanitarias Las medidas propuestas están orientadas a la protección de los consumidores y los trabajadores con el fin de evitar la presencia de las sustancias químicas más nocivas en todos los productos de consumo, como por ejemplo materiales que están en contacto con los alimentos, juguetes, artículos de puericultura, cosméticos, detergentes, muebles y textiles. Se prestará especial atención a las sustancias químicas que puedan causar cáncer o mutaciones génicas, afecten al sistema reproductor o endocrino o que sean persistentes y bioacumulables. Este enfoque se acabará aplicando también a las sustancias químicas que afecten a los sistemas inmunitario, nervioso o respiratorio y a las sustancias químicas que son tóxicas para un órgano específico. Mientras no se haya implantado el enfoque genérico de la gestión de riesgos, se dará prioridad a la imposición de restricciones a todas las sustancias enumeradas anteriormente, con respecto a todos sus usos y mediante su agrupación, en lugar de regularlas individualmente.



2.3.3. Simplificar y consolidar el marco jurídico La propuesta incluye el establecimiento de un proceso basado en el principio de «una sustancia, una evaluación» con el fin de coordinar la evaluación de peligros y riesgos de las sustancias químicas en toda la normativa al respecto, reforzar la gobernanza de la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas e incrementar la sostenibilidad de su modelo de financiación. Además, la Estrategia propone aportar modificaciones específicas al Reglamento REACH (Reglamento relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y los preparados químicos) y al Reglamento CLP (Reglamento sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas), que deberán llevarse a cabo de conformidad con los principios de mejora de la legislación y estar sujetas a evaluaciones y evaluaciones de impacto, según proceda.

2.3.4. Establecer una base de conocimientos exhaustiva sobre sustancias químicas Se desarrollará un sistema de alerta y actuación rápida de la UE para las sustancias químicas con el fin de garantizar que las políticas de la UE aborden los riesgos químicos emergentes tan pronto como se detecten mediante el seguimiento y la investigación y se elabore un marco de indicadores para el seguimiento de los factores e impactos de la contaminación química y la medición de la efectividad de la normativa sobre sustancias químicas.

2.3.5. Ser el ejemplo de gestión racional mundial de las sustancias químicas Estas medidas tendrán por objeto facilitar el desarrollo de capacidades de terceros países en materia de evaluación y gestión de sustancias químicas y garantizar que las sustancias químicas peligrosas prohibidas en la UE no se fabriquen para la exportación.

### 3. Observaciones generales

3.1. En los últimos cincuenta años, las sustancias químicas se han convertido en un elemento fundamental de nuestro modo de vida, contribuyendo de manera positiva a nuestra cultura y al progreso de la sociedad en su conjunto, en un contexto de crecimiento de la población. Al mismo tiempo, las sustancias químicas —tanto sintéticas como naturales— pueden presentar propiedades peligrosas que supongan un riesgo para la salud humana y el medio ambiente.

Pese a esto, la humanidad depende cada vez más de las referidas sustancias. Según las Naciones Unidas, entre 1990 y 2030 la producción de sustancias químicas crecerá siete veces más rápido que la población mundial.

3.2. Todos deberíamos coincidir en el loable objetivo de un entorno sin sustancias tóxicas, y por muy difícil que sea lograrlo, no hay excusa para no intentar avanzar. El CESE se congratula de la intención de la Comisión de establecer a tal efecto una **mesa redonda de alto nivel** con todas las partes interesadas.

3.3. Grandes cantidades de sustancias químicas peligrosas siguen incorporándose al medio ambiente procedentes de muchas fuentes, como los vertidos de aguas residuales domésticas e industriales (tratadas o sin tratar), los vertederos o los procesos de incineración y fabricación, etc., y pueden propagarse en el aire, el suelo y el agua, donde causan daños graves <sup>(1)</sup>.

3.4. Persisten numerosas secuelas de la contaminación química. Por ejemplo, los PBDE (polibromodifeniléteres, por sus siglas en inglés) y otros retardadores de llama migran fácilmente desde los productos a los que se añaden, como la espuma de poliuretano, y contaminan en última instancia el aire y el polvo. Aunque muchos PBDE nocivos se han prohibido, permanecen en el medio ambiente dada su persistencia y su amplia utilización.

3.5. A la hora de reemplazar estas sustancias químicas peligrosas, debemos asegurarnos de que el impacto de sus sustitutos represente una mejora significativa. Por ejemplo, el biodiésel de aceite de palma, que contribuye a la deforestación, podría resultar peor para el medio ambiente que el uso de combustibles fósiles.

3.6. Por otro lado, los reguladores deben conocer e impedir los intentos de reemplazar sustancias químicas peligrosas por otras que presenten propiedades peligrosas equiparables. Por ejemplo, las sustancias perfluoroalquiladas y polifluoroalquiladas (PFAS, por sus siglas en inglés) deben tratarse como grupo y no de manera individual. Diversos estudios realizados recientemente indican la posibilidad de que algunas PFAS alternativas a las que han dejado de utilizarse no resulten más seguras <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Joyce Msuya, directora adjunta del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

<sup>(2)</sup> Alertas de noticias de la UE n.º 517, 22/11/18.

3.7. Al CESE le preocupa que las medidas de descontaminación para restablecer la salud humana y recuperar el medio ambiente puedan ser insuficientes, especialmente en el caso de las sustancias químicas esenciales para las que aún no se dispone de alternativas no tóxicas o que requieren un proceso de desarrollo a largo plazo, así como en el de las sustancias químicas ya retiradas que siguen siendo motivo de gran preocupación dada su persistencia en el medio ambiente. La adopción de estrategias de contaminación aún está costando muchos esfuerzos, por lo que el CESE espera con interés el próximo plan de acción «contaminación cero».

3.8. El CESE pide que se exija obligatoriamente un etiquetado adecuado y coherente en toda la cadena de suministro, con medidas coercitivas, en el caso de los productos que contengan nanomateriales (juguetes, biocidas, prendas de vestir, plaguicidas, medicamentos, pinturas, artículos de puericultura, etc.).

3.9. El CESE también se pregunta si el calendario de las diversas actuaciones que deben llevarse a cabo en paralelo resulta realista y factible teniendo en cuenta la necesidad de la industria de adaptarse a la transición gradualmente sin graves consecuencias sociales y económicas negativas. Además, debe reforzarse la adquisición de capacidades de las autoridades, que resulta esencial para la ejecución satisfactoria de las políticas actualizadas previstas.

3.10. Algunos aspectos están ausentes de la Estrategia o no se explican lo suficiente; así ocurre, por ejemplo, con el balance energético estimado de la transición química sugerida o con las consecuencias para los trabajadores y para las grandes y pequeñas empresas europeas. Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos deberían destinar recursos financieros a garantizar la aplicación efectiva de la Estrategia.

#### 4. Observaciones específicas

##### 4.1. *Innovar con vistas al desarrollo de sustancias químicas seguras y sostenibles en la UE*

4.1.1. Se ha acordado que la transición hacia **criterios de seguridad y sostenibilidad desde el diseño para las sustancias químicas** constituye un imperativo social y económico para facilitar la transición ecológica y digital de la industria de la UE. Esto supondrá un enorme reto, y la investigación necesaria puede resultar muy costosa, pero ofrecerá algunas ventajas competitivas. Sin embargo, podrían producirse algunas pérdidas económicas y de empleo, ya que es posible que no todas las empresas puedan adaptarse ni todos los trabajadores reciclarse profesionalmente o mejorar sus capacidades. Por ello, las medidas financieras y los incentivos resultan cruciales a fin de lograr una transición justa, en particular para que los trabajadores mantengan su empleo o dispongan de alternativas viables, así como para apoyar inversiones y modelos de negocio innovadores.

4.1.2. No se especifican medidas para garantizar una adaptación completa de los trabajadores, como la incentivación o financiación del reciclaje profesional y la formación especializada con el fin de evitar la pérdida de puestos de trabajo. También resulta preocupante la manera en que la distribución geográfica de los sectores industriales determinará el impacto de la Estrategia. Deben tenerse en cuenta las industrias situadas en zonas periféricas, así como la elevada tasa de pymes que actúan en este sector.

4.1.3. El concepto de «**seguridad y sostenibilidad desde el diseño**» que se pretende desarrollar genera preocupación entre las partes interesadas. Por ello, a la hora de definir el concepto y determinar las capacidades adecuadas para impulsar este tipo de producción deben tenerse en cuenta los criterios de todos los agentes pertinentes.

4.1.4. El proceso de registro, evaluación y autorización de las sustancias químicas es complejo y requiere conocimientos especializados, lo que en ocasiones supone un reto para las pymes y generalmente conlleva elevados costes de conformidad y administrativos. Para facilitar la realización de los procesos de registro y gestión del riesgo normativo en el marco de las Directivas REACH y CLP, el proceso debería simplificarse, o se podría incentivar la formación para el personal no especializado.

4.1.5. Los nuevos procesos y tecnologías industriales más limpios reducirán la huella ambiental de la producción de sustancias químicas, mejorarán su aptitud para la comercialización y permitirán lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas generales del Pacto Verde Europeo. Las directrices de evaluación y el intercambio de mejores prácticas sobre el diseño y la aplicación de procesos y tecnologías industriales más limpios harían posible esa transición. Es necesario tener en cuenta las mejores tecnologías disponibles.

4.1.6. La Comisión pretende reducir al mínimo la presencia de sustancias preocupantes en los **materiales reciclados**, mediante la introducción de requisitos, entre otros de información, sobre el contenido de sustancias químicas y el uso seguro en el marco de la **Iniciativa sobre una Política de Productos Sostenibles**. El uso de materiales reciclables no debe permitir que se sigan utilizando sustancias químicas peligrosas en concentraciones más altas<sup>(3)</sup>. Las «sustancias preocupantes» deben determinarse, evaluarse y clasificarse del modo más exhaustivo e inequívoco, pero también más simplificado, para que la industria pueda adaptarse.

4.1.7. Estas medidas reforzarán la **confianza** de los consumidores y productores en los productos reciclados. La falta de información adecuada sobre el contenido de sustancias químicas en los productos fabricados con materiales reciclados constituye un problema, y las restricciones en materia de protección de datos podrían plantear dificultades en este ámbito.

4.1.8. En la Estrategia se anuncia una mayor inversión en tecnologías innovadoras. Se trata de una gran oportunidad para **impulsar la investigación en el ámbito de la valorización de los residuos industriales, especialmente de los agroalimentarios**, cuyo gran potencial se ha visto lastrado por una inversión insuficiente.

Sin embargo, los **requisitos legales sobre los productos derivados de la valorización de residuos agroalimentarios** apenas se tienen en cuenta en la Estrategia «De la Granja a la Mesa» ni en la relativa a las sustancias químicas sostenibles. Por ejemplo, la presencia de residuos de productos farmacéuticos en el estiércol animal tratado destinado a su empleo como abono, la reutilización de aguas residuales tratadas para el riego de cultivos, y los residuos de productos farmacéuticos, plaguicidas, herbicidas e insecticidas en los desechos alimentarios optimizados son cuestiones especialmente preocupantes, ya que estas sustancias bioactivas podrían propagarse en el medio ambiente y provocar efectos adversos en los ecosistemas. Por lo tanto, dichas sustancias deben identificarse, evaluarse y regularse. Las poblaciones humanas podrían verse afectadas no solo por exposición sino también por ingestión, ya que estas sustancias pueden bioacumularse y bioamplificarse a lo largo de la cadena alimentaria.

4.1.9. Las sustancias consideradas preocupantes suscitan confusión entre las partes interesadas. Una explicación del tipo de requisitos que se pretende introducir y del calendario de su cumplimiento resultaría útil para comprender el impacto de esta medida en los actuales ciclos de materiales.

4.1.10. El balance energético estimado de la transición sugerida en cuanto a las sustancias químicas es motivo de preocupación. Dado que las principales transformaciones requeridas para lograr unos ciclos de materiales ecológicos son procesos fuertemente endotérmicos (por ejemplo, separación, reciclaje, descontaminación, conversión química), se prevé un incremento de la demanda de energía. Además, es necesario reducir la huella de carbono derivada de la producción de sustancias químicas, ya que suele ser un proceso que consume mucha energía.

4.1.11. El hidrógeno posee un gran potencial a tal efecto, como fuente de energía y también como agente reductor de sustancias químicas en los procesos donde sea posible (por ejemplo, sustituyendo al carbono como reductor). Sin embargo, las pilas de hidrógeno siguen dependiendo del platino, un material caro y medioambientalmente costoso. Se requiere investigación fundamental en el ámbito de la química para encontrar alternativas al platino.

4.1.12. La Comisión prevé lograr una mayor resiliencia en lo que atañe al suministro y la **sostenibilidad** de las sustancias químicas utilizadas en **aplicaciones esenciales** para la sociedad europea haciendo que la UE sea menos dependiente y reforzando la previsión estratégica respecto a las sustancias químicas. Aumentar la resiliencia en relación con las sustancias químicas utilizadas en aplicaciones sanitarias supondrá un avance considerable para el mercado y la industria de sustancias químicas de uso sanitario de la UE. Es necesario saber cómo se aplicarán estas medidas a otras sustancias químicas destinadas a usos esenciales.

4.1.13. Los productos fabricados con materias primas importadas de países no pertenecientes a la UE —por ejemplo, tierras raras—, obtenidas a través de actividades de extracción de mineral que plantean riesgos medioambientales y para la salud, se han convertido en esenciales para diversas tecnologías modernas, que van desde los sistemas de defensa, los teléfonos móviles y los televisores hasta las bombillas LED y las turbinas eólicas. Por tanto, se plantea la cuestión de qué estrategias se pondrán en marcha para abordar la dependencia respecto a otras sustancias esenciales cuyos procesos de producción dependen del suministro procedente de países no pertenecientes a la UE.

---

<sup>(3)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Aplicación de la legislación medioambiental de la UE en materia de calidad del aire, agua y residuos» (DO C 110 de 22.3.2019, p. 33).

4.1.14. El CESE también se pregunta cómo se aplicará el enfoque de «**seguridad y sostenibilidad desde el diseño**» a los proveedores de fuera de la UE, que están sujetos a su propia normativa sobre sustancias químicas. Dado que aún no se han establecido los límites de estos criterios para la producción de sustancias químicas, no está claro si el principio y las medidas de evaluación se aplicarían a las fuentes de materias primas independientemente de su origen. Sigue sin estar claro el modo en que se interrelacionarán y equilibrarán las medidas propuestas con las diferentes políticas existentes en los países no pertenecientes a la UE que participan en las cadenas de valor de las sustancias químicas de la Unión.

4.1.15. Por tanto, el CESE sugiere que se revise la Estrategia Industrial Europea y que se considere incentivar el retorno de la producción de sustancias químicas a los Estados miembros de la UE. Esto no solo impulsará la autonomía estratégica de la UE, sino que también creará nuevos puestos de trabajo de calidad y facilitará la aplicación de la Estrategia para las sustancias químicas.

#### 4.2. Refuerzo del marco jurídico de la UE para abordar los problemas medioambientales y sanitarios

4.2.1. El CESE celebra el objetivo de la Comisión de ampliar el enfoque genérico de la gestión del riesgo. No obstante, puesto que algunos productos serán objeto de restricciones, es necesario garantizar la coherencia entre las evaluaciones de riesgo genéricas y específicas en todas las sustancias químicas para que la industria pueda adaptarse gradualmente.

4.2.2. El CESE también acoge favorablemente el uso de la agrupación para regular las sustancias perfluoroalquiladas y polifluoroalquiladas (PFAS) y coincide en que podría ser necesario adoptar en mayor grado estrategias de agrupación con el fin de reforzar la eficiencia y la eficacia de la legislación <sup>(4)</sup>.

4.2.3. La Estrategia propondrá nuevas clases y criterios de peligro en el Reglamento CLP para abordar íntegramente la toxicidad, la persistencia, la movilidad y la bioacumulación en el medio ambiente; Es importante que la evaluación de los efectos adversos de las sustancias químicas para el medio ambiente y la asignación de las sustancias a las diferentes clases de peligro se lleven a cabo de modo exhaustivo y transparente. Los criterios de clasificación deben definirse de manera detallada con el fin de anticiparse a posibles preocupaciones respecto a otros productos en desarrollo.

4.2.4. La introducción de los perturbadores endocrinos, las sustancias persistentes, móviles y tóxicas y las sustancias muy persistentes y muy móviles como categorías de sustancias extremadamente preocupantes (SEP) exige basarse en un examen y una evaluación exhaustivos y transparentes. Además, es necesaria una mayor coherencia entre las SEP señaladas en el Reglamento REACH y en otras normativas europeas (por ejemplo, la Directiva marco sobre el agua).

4.2.5. La Estrategia se centra principalmente en los alteradores endocrinos y las sustancias perfluoroalquiladas y polifluoroalquiladas (PFAS), y también aborda determinados plaguicidas, biocidas, productos farmacéuticos, metales pesados, plastificantes y retardadores de llama como sustancias peligrosas. Sin embargo, otras sustancias químicas preocupantes como los nanomateriales apenas se mencionan. Aunque el Reglamento REACH incluye los nanomateriales, su definición está pendiente de revisar y su reglamentación sigue siendo insuficiente (por ejemplo, su liberación al entorno no está regulada y su comercialización no está restringida; se necesita transparencia, así como establecer un registro a nivel de la UE para garantizar su trazabilidad desde la fabricación hasta los consumidores).

4.2.6. Puesto que los riesgos asociados a determinadas familias de sustancias están ampliamente documentados, la UE debería no solo restringir sino en algunos casos incluso prohibir el uso de alteradores endocrinos ya identificados como el bisfenol y los ftalatos; lo mismo sucede con la presencia en productos alimentarios de sustancias químicas sin utilidad nutricional como los nanomateriales.

4.2.7. Las medidas para promover y facilitar la sustitución de las sustancias altamente preocupantes y otros compuestos peligrosos podrían ejecutarse mediante un mecanismo financiero (con bonificaciones y penalizaciones).

---

<sup>(4)</sup> Estudio de la Comisión Europea sobre la estrategia para lograr un entorno no tóxico del 7.º Programa de acción en materia de medio ambiente.

4.2.8. El hecho de que se preste especial atención a las mezclas supone un avance importante en la evaluación del riesgo de las sustancias químicas preocupantes, y el CESE acoge con satisfacción que se vayan a abordar tanto las mezclas intencionadas como las no intencionadas. No obstante, las lagunas de conocimiento que aún existen sobre la toxicidad de las mezclas y la exposición a ellas, así como el gran número de sustancias químicas utilizadas, han llevado a propuestas como el uso sistemático del «factor de evaluación de mezclas» en las sustancias químicas individuales a fin de tener en cuenta las mezclas no intencionadas. La fiabilidad de este factor para la evaluación del riesgo de las sustancias químicas plantea preocupaciones, ya que el factor no tiene en cuenta las circunstancias específicas de cada caso. Por consiguiente, el CESE respalda firmemente las prioridades y recomendaciones en materia de investigación y desarrollo señaladas en el informe SWD(2020) 250 <sup>(5)</sup> para evaluar y gestionar eficazmente las mezclas de sustancias químicas.

#### 4.3. *Simplificar y consolidar el marco jurídico*

4.3.1. El CESE apoya que se tenga en cuenta el enfoque de «una sustancia, una evaluación» como método de evaluación eficiente de la seguridad de las sustancias químicas.

4.3.2. Esto simplificará y acelerará el proceso de autorización, lo que beneficiará a los productores y facilitará la investigación y el desarrollo de sustancias alternativas no tóxicas. Sin embargo, no deben pasarse por alto los distintos efectos de una misma sustancia en circunstancias diferentes o en el seno de una mezcla.

4.3.3. En torno al 30 % de las alertas sobre productos peligrosos en el mercado corresponden a riesgos debidos a sustancias químicas, y solo un tercio de los expedientes de registro de las sustancias químicas registradas por la industria en el marco del Reglamento REACH cumplen plenamente los requisitos en materia de información.

4.3.4. El enfoque de tolerancia cero frente al incumplimiento y las acciones propuestas para intensificar la aplicación y el cumplimiento de la legislación sobre sustancias químicas son bienvenidos. Se recomienda encarecidamente una adecuada aplicación del principio de que «no hay comercialización sin registro» para evitar la presencia en los mercados de productos y sustancias químicas no regulados.

4.3.5. Además, los datos sobre las sustancias químicas cuya comercialización está autorizada deben ser actualizados periódicamente por los mismos solicitantes del registro, ya que el Reglamento REACH resulta insuficiente en algunos aspectos. Según el informe sobre la evaluación de las sustancias químicas <sup>(6)</sup>, el 64 % de las sustancias comercializadas en Europa que fueron evaluadas (126 de 196) carecían de la información necesaria para demostrar su seguridad.

4.3.6. Casi el 90 % de los productos considerados peligrosos se importan de fuera de la UE. Se prevé que la producción mundial de sustancias químicas siga aumentando. Es probable que los países de la UE y de la OCDE se concentren en el desarrollo y la fabricación de productos químicos tecnológicamente avanzados, como sustancias químicas especializadas y del ámbito de las biociencias. Mientras, Asia, África y Oriente Medio producirán probablemente grandes volúmenes de productos químicos «básicos». Esto planteará enormes problemas a la UE en cuanto a controles fronterizos y competitividad económica. Se requerirán medidas a fin de garantizar condiciones equitativas para las empresas de la UE en los acuerdos de libre comercio.

4.3.7. El CESE acoge con satisfacción las medidas dirigidas a reforzar los controles fronterizos de la UE y la cooperación con las plataformas de venta directa en línea.

#### 4.4. *Una amplia base de conocimientos sobre sustancias químicas*

4.4.1. Dado que la UE **carece de una base de información exhaustiva sobre todas las sustancias**, las propuestas de medidas encaminadas a mejorar la disponibilidad de datos sobre las sustancias químicas son bienvenidas siempre que resulten eficaces.

4.4.2. Desde el punto de vista de la industria, el cuestionable sistema de patentes imposibilita que se revelen todos los aspectos de los productos patentados comercializados.

---

<sup>(5)</sup> Informe de situación de la Comisión sobre la evaluación y gestión de las exposiciones combinadas a múltiples sustancias químicas (mezclas de sustancias químicas) y los riesgos asociados.

<sup>(6)</sup> Oficina Europea del Medio Ambiente, <https://eeb.org/chemical-evaluation-report-achievements-challenges-and-recommendations-after-a-decade-of-reach/>



4.4.3. Desde el punto de vista científico, la limitación de una ciencia abierta y gratuita obstaculiza el libre intercambio de conocimientos y la combinación de esfuerzos e inversiones. Las normas sobre la protección de datos científicos y los derechos de propiedad industrial no suficientemente fundamentados restringen la accesibilidad al conjunto de los datos pertinentes sobre las sustancias químicas y, por tanto, limitan la innovación.

4.4.4. Los conflictos relativos a la accesibilidad de los datos deben abordarse y resolverse incorporando medidas encaminadas a ampliar los datos disponibles y mejorar su calidad. Por ejemplo, podría crearse un mecanismo mediante el que las industrias que importen nanomateriales destinados a procesos de producción financien la investigación independiente sobre el riesgo de los nanomateriales en aquellos casos en los que falten conocimientos científicos al respecto.

4.4.5. La Comisión pretende **seguir fomentando la investigación y la (bio)vigilancia** para comprender y prevenir los riesgos relacionados con las sustancias químicas e impulsar la *innovación en la evaluación de los riesgos de las sustancias químicas y la ciencia orientada a cuestiones reglamentarias*.

4.4.6. Para facilitar la innovación a través de la investigación también se necesita la participación de los trabajadores y el apoyo financiero para optimizar las buenas prácticas en la transferencia de conocimiento, tanto industrial como científico, a fin de garantizar un acceso fácil y gratuito a bases de datos fiables. Además, debe facilitarse el acceso a la innovación a todos los agentes afectados por la industria química de la UE.

4.4.7. Se valoran positivamente las medidas destinadas a fomentar la innovación en los **ensayos de seguridad** y la evaluación del riesgo de las sustancias químicas a fin de reducir los ensayos en animales, en particular teniendo en cuenta los avances en la investigación y los métodos novedosos y de vanguardia desarrollados (por ejemplo, ensayos *in vitro*) que mejorarán la calidad, la eficiencia y la celeridad de las evaluaciones del peligro y el riesgo de las sustancias químicas.

4.4.8. Es esencial garantizar una mayor transparencia en la toma de decisiones. Muchos asuntos importantes se debaten en reuniones a puerta cerrada, lo que genera confusión entre los ciudadanos de la UE respecto a las medidas adoptadas por la Unión para limitar su exposición a sustancias químicas peligrosas. Además, los datos en bruto en los que se basan las evaluaciones y decisiones de la ECHA y la EFSA <sup>(7)</sup> deben estar disponibles. Es necesario garantizar una mayor transparencia en relación con las decisiones y posiciones de los Estados miembros sobre las sustancias químicas presentes en el mercado.

#### 4.5. *Dar ejemplo de una gestión adecuada de las sustancias químicas a escala mundial*

4.5.1. En vista de su impacto mundial, el CESE se complace en comprobar que, entre las acciones encaminadas a **promover normas de seguridad y sostenibilidad fuera de la UE**, la Comisión se compromete a garantizar que **las sustancias químicas peligrosas prohibidas en la UE no se produzcan para su exportación**. Sin embargo, sigue sin estar claro cómo se aplicarán a escala mundial los instrumentos legislativos que quedan por desarrollar y armonizar. La prohibición de la exportación de algunos productos podría afectar a la industria de otros países que no compartan los ambiciosos objetivos de la Estrategia para las sustancias químicas. No está claro cómo se gestionarán los efectos en las industrias de terceros países en tanto que antiguos productores y exportadores de un producto determinado.

#### 4.6. *El uso excesivo de sustancias químicas en el ámbito sanitario*

Deberían realizarse muchos más estudios sobre la formulación de políticas de prevención de enfermedades, con especial énfasis en el sistema inmunitario. El objetivo debe ser una actitud positiva respecto a un estilo de vida saludable, que permita a las personas recurrir a menos tratamientos basados en sustancias químicas cuando resulte apropiado. Todos los tratamientos basados en sustancias químicas deben dirigirse a las personas para quienes resulten esenciales, evitando su uso excesivo.

#### 4.7. *Sustancias químicas en la agricultura*

4.7.1. Los impactos negativos en el medio ambiente de los plaguicidas empleados en la agricultura deben reducirse sin causar una disminución de la calidad de la producción de alimentos ni comprometer la seguridad del suministro de alimentos en la UE.

4.7.2. La actual alianza de investigación, encargada de encontrar y probar alternativas ecológicas a las sustancias químicas sintéticas en la agricultura, debe recibir una financiación adecuada. La inversión debe centrarse en los plaguicidas biológicos. También debe elevarse la ayuda financiera para fomentar la investigación y la innovación sobre promotores del crecimiento vegetal y productos fitosanitarios de base natural. Por ejemplo, la bioactividad inherente de ciertos compuestos naturales metabolizados por rizobacterias permite utilizarlos como productos fitosanitarios contra patógenos externos.

---

<sup>(7)</sup> ECHA = Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas; EFSA = Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria.



4.7.3. Es deseable un uso mucho más selectivo de los fertilizantes químicos, lo que debería dar lugar a una reducción de su empleo. Se necesita más investigación con el fin de desarrollar alternativas para que se mantenga una producción suficiente de alimentos y los agricultores obtengan ingresos adecuados.

4.7.4. Se requieren más evaluaciones de riesgos ambientales y para la salud a fin de evaluar si el uso de la biotecnología y la ingeniería genética podría ayudar a desarrollar alternativas a los fertilizantes y plaguicidas químicos.

4.7.5. Si no se presentan otras alternativas viables, una reducción significativa del uso de plaguicidas elevará los costes de producción, disminuirá el rendimiento productivo, o ambas cosas. Por tanto, deben examinarse las cuestiones de la carga económica para los productores y consumidores y las importaciones de alimentos de países no pertenecientes a la UE.

4.7.6. La nueva Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 es muy ambiciosa, ya que se prevé que transforme al menos el 30 % del suelo de Europa en una red de zonas gestionadas y protegidas activamente. Dicha Estrategia debería contribuir notablemente a la biodiversidad y la recuperación de la naturaleza y a reforzar la Estrategia de sostenibilidad para las sustancias químicas en el sector agrícola.

4.7.7. En este sentido debe dedicarse un esfuerzo especial a proteger mejor la biodiversidad, y especialmente los polinizadores, frente a los plaguicidas. Por ejemplo, el documento de orientación de la EFSA sobre la evaluación del riesgo de los productos fitosanitarios para las abejas adolece de grandes lagunas. Debe incorporar los datos sobre toxicidad crónica y los efectos de los plaguicidas en las larvas, así como sobre toxicidad aguda para las abejas y otros polinizadores.

4.7.8. El éxito de la Estrategia para las sustancias químicas requiere un apoyo significativo del conjunto de la población y un auténtico cambio cultural en nuestra actitud respecto al uso de sustancias químicas, al cambio climático y a la contaminación medioambiental.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a las exenciones aplicables a las importaciones y a determinados suministros, en consonancia con las medidas de interés público adoptadas por la Unión**

[COM(2021) 181 final — 2021/0097 (CNS)]

(2021/C 286/31)

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 16.4.2021
Fundamento jurídico	Artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en el pleno	27.4.2021
Pleno n.º	560
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	220/0/7

Considerando que el Comité ya se ha pronunciado a favor de la adopción de determinadas normas fiscales en respuesta a la crisis de la COVID-19 en su Dictamen sobre la *Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE para hacer frente a la urgente necesidad de aplazar determinados plazos para la presentación y el intercambio de información tributaria a causa de la pandemia de COVID-19* [COM(2020) 197 final — 2020/0081 (CNS)], sobre la *Propuesta de Decisión del Consejo por la que se modifican las Directivas (UE) 2017/2455 y (UE) 2019/1995 en lo que respecta a las fechas de transposición y de aplicación debido a la crisis provocada por la pandemia de COVID-19* [COM(2020) 198 final — 2020/0082 (CNS)] y sobre la *Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/2454 en lo que respecta a las fechas de aplicación debido a la crisis provocada por la pandemia de COVID-19* [COM(2020) 201 final — 2020/0084 (CNS)] <sup>(1)</sup>, aprobado el 10 de junio de 2020, y que la propuesta de modificación de la Directiva 2006/112/CE <sup>(2)</sup> no incorpora contenido adicional que requiera observaciones del CESE, en su 560.º pleno, celebrado los días 27 y 28 de abril (reunión del 27 de abril de 2021), decidió por 220 votos a favor y 7 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta y remitirse a la posición mantenida en el documento mencionado más arriba.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

La Presidenta  
del Comité Económico y Social Europeo  
Christa SCHWENG

<sup>(1)</sup> DO C 311 de 18.9.2020, p. 76.

<sup>(2)</sup> DO L 347 de 11.12.2006, p. 1.



ISSN 1977-0928 (edición electrónica)  
ISSN 1725-244X (edición papel)



Oficina de Publicaciones  
de la Unión Europea  
L-2985 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

ES