

# Diario Oficial de la Unión Europea

C 517



Edición  
en lengua española

## Comunicaciones e informaciones

64.º año

22 de diciembre de 2021

### Sumario

#### I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

##### DICTÁMENES

###### Comité Económico y Social Europeo

###### 563.º pleno del Comité Económico y Social Europeo — Interactio, 22.9.2021-23.9.2021

2021/C 517/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de la política de cohesión en la lucha contra la desigualdad en el nuevo período de programación tras la crisis de la COVID-19. Complementariedades y posibles solapamientos con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y los planes nacionales de recuperación» (Dictamen de iniciativa) .....	1
2021/C 517/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Garantizar la libertad y la diversidad de los medios de comunicación en Europa» (Dictamen de iniciativa) .....	9
2021/C 517/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Medidas de emergencia para apoyar el empleo y los ingresos durante la crisis pandémica» (Dictamen de iniciativa) .....	16
2021/C 517/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Componentes clave de un trabajo de calidad sostenible durante y después de la recuperación» (Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia eslovena) .....	23
2021/C 517/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Hacia una cadena de suministro alimentario justa» (Dictamen exploratorio) .....	38

#### III Actos preparatorios

###### Comité Económico y Social Europeo

###### 563.º pleno del Comité Económico y Social Europeo — Interactio, 22.9.2021-23.9.2021

2021/C 517/06	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 — Legislar mejor: aunar fuerzas para mejorar la legislación» [COM(2021) 219 final] .....	45
---------------	---	----

ES

2021/C 517/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2013/34/UE, la Directiva 2004/109/CE, la Directiva 2006/43/CE y el Reglamento (UE) n.º 537/2014, por lo que respecta a la información corporativa en materia de sostenibilidad» [COM(2021) 189 <i>final</i> — 2021/104 (COD)] . . . . .	51
2021/C 517/08	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 — Fomentar un planteamiento europeo en materia de inteligencia artificial» [COM(2021) 205 <i>final</i> ] . . . . .	56
2021/C 517/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ley de Inteligencia Artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión» [COM(2021) 206 <i>final</i> — 2021/106 (COD)] . . . . .	61
2021/C 517/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las máquinas y sus partes y accesorios» [COM(2021) 202 <i>final</i> — 2021/0105 (COD)] . . . . .	67
2021/C 517/11	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 — Taxonomía de la UE, divulgación de información corporativa en materia de sostenibilidad, preferencias de sostenibilidad y obligaciones fiduciarias: Orientar la financiación hacia el Pacto Verde Europeo» [COM(2021) 188 <i>final</i> ] . . . . .	72
2021/C 517/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la estrategia de la UE en la lucha contra la trata de seres humanos 2021-2025» [COM(2021) 171 <i>final</i> ] . . . . .	78
2021/C 517/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — La Estrategia de la UE sobre retorno voluntario y reintegración» [COM(2021) 120 <i>final</i> ] . . . . .	86
2021/C 517/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia de la UE contra la Delincuencia Organizada 2021- 2025» [COM(2021) 170 <i>final</i> ] . . . . .	91
2021/C 517/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros» [COM(2021) 282 <i>final</i> — 2021/0137 (NLE)] . . . . .	97
2021/C 517/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre Directrices estratégicas para una acuicultura de la UE más sostenible y competitiva para el período 2021-2030» [COM(2021) 236 <i>final</i> ] . . . . .	103
2021/C 517/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre un nuevo enfoque de la economía azul sostenible de la UE — Transformar la economía azul de la UE para un futuro sostenible [COM(2021) 240 <i>final</i> ] . . . . .	108
2021/C 517/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el plan de acción para el desarrollo de la producción ecológica» [COM (2021) 141 <i>final</i> ] . . . . .	114

2021/C 517/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2020/2222 del Parlamento Europeo y del Consejo por lo que respecta a las infraestructuras transfronterizas que comunican la Unión y el Reino Unido a través de la conexión fija del canal de la Mancha» [COM(2021) 402 <i>final</i> — 2021/0228 (COD)] . . . . .	120
2021/C 517/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la posición que se ha de adoptar, en nombre de la Unión Europea, en el Comité Director Regional de la Comunidad del Transporte en lo que respecta a la aprobación del presupuesto de la Comunidad del Transporte para 2022» [COM(2021) 479 <i>final</i> — 2021/0272 (NLE)] . . . . .	121
2021/C 517/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre determinadas disposiciones aplicables a la pesca en la zona del Acuerdo CGPM (Comisión General de Pesca del Mediterráneo)» (refundición) [COM(2021) 434 <i>final</i> — 2021/0248 (COD)] . . . . .	122
2021/C 517/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, en lo que respecta a las restricciones de acceso a las aguas de la Unión» [COM(2021) 356 <i>final</i> — 2021/0176 (COD)] . . . . .	123



## I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

## DICTÁMENES

# COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

**563.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO — INTERACTIO,**  
**22.9.2021-23.9.2021**

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de la política de cohesión en la lucha contra la desigualdad en el nuevo período de programación tras la crisis de la COVID-19. Complementariedades y posibles solapamientos con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y los planes nacionales de recuperación»**

(Dictamen de iniciativa)

(2021/C 517/01)

Ponente: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Coponente: **Judith VORBACH**

Decisión del Pleno	25.3.2021
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en la sección	8.9.2021
Aprobado en el pleno	23.9.2021
Pleno n.º	563
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	211/0/6

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El instrumento NextGenerationEU no se basa únicamente en la solidaridad entre Estados miembros, sino que también simboliza la visión del futuro compartida por los Estados miembros. Su efecto potenciador de la confianza ya ha contribuido a reducir la probabilidad de una crisis profunda en algunos países y su impacto positivo entrará plenamente en acción cuando comience el gasto real. El CESE valora muy positivamente que la UE haya logrado elaborar y aprobar un mecanismo tan amplio en un período de tiempo tan corto, pero también exige que se hagan todos los esfuerzos posibles para seguir mejorándolo y subsanar sus posibles deficiencias.

1.2. En general, el CESE defiende una política social y económica centrada en la prosperidad, que dé prioridad al bienestar de la población y no deje a nadie atrás. En el presente Dictamen nos centramos en las formas en que la política de cohesión y el instrumento NextGenerationEU, principalmente a través de su emblemático Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)<sup>(1)</sup>, proponen remediar las desigualdades. De hecho, NextGenerationEU contribuirá a la convergencia al

<sup>(1)</sup> Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

alza entre los Estados miembros y también puede aumentar el margen de maniobra presupuestario para las medidas de política social. Pero, en última instancia, el gran reto para los próximos años es en qué medida y de qué forma se van a combatir las desigualdades dentro de los países y los desequilibrios entre regiones por medio de NextGenerationEU.

1.3. Ya existía un enorme problema de desigualdad antes de la pandemia de COVID-19. La crisis ha puesto de manifiesto y ha exacerbado las brechas que existen desde hace tiempo en nuestras sociedades, entre ellas las relacionadas con la distribución desigual de la renta y la riqueza y con el acceso a la sanidad y la educación. Estas desigualdades varían en función del sexo, la edad, el nivel educativo y la discapacidad, así como entre regiones, sectores y ocupaciones. La pandemia ha afectado de forma desproporcionada a mujeres y jóvenes. La incidencia de las infecciones por COVID-19 ha sido mayor entre las personas más desfavorecidas, lo que a su vez puede afectar negativamente a sus rentas. Las personas más pobres también tienen menos posibilidades de teletrabajar, lo que ha demostrado ser un factor importante en la pérdida de puestos de trabajo.

1.4. La UE debería aprovechar la oportunidad única que representa el instrumento NextGenerationEU para resolver las deficiencias de las políticas sociales, económicas y medioambientales y para aplicar un enfoque centrado en la prosperidad. El CESE celebra que los objetivos sociales, y en particular el objetivo de cohesión económica, social y territorial, estén integrados en los seis pilares del MRR y que los criterios de evaluación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia incluyan su impacto social. Como es lógico, los Estados miembros también tienen que explicar de qué forma los planes nacionales de recuperación y resiliencia contribuyen a la igualdad de género y a la igualdad de oportunidades para todos. Sin embargo, el CESE considera que es necesario mejorar y concretar la atención prestada a la distribución equitativa en los planes nacionales de recuperación y resiliencia y el instrumento NextGenerationEU.

1.5. A fin de garantizar que los planes nacionales de recuperación y resiliencia tengan una dimensión social más robusta, el CESE propone que la Comisión no solo desarrolle una metodología para informar sobre los gastos sociales, como prevé el artículo 29, apartado 4, del Reglamento del MRR, sino que también desarrolle una metodología que evalúe el impacto social de las reformas estructurales propuestas en los planes nacionales de recuperación y resiliencia. En este contexto, resulta muy discutible que el acto delegado, que proporcionará las especificaciones relativas a la dimensión social, vaya a estar disponible solo después de la elaboración de los planes nacionales de recuperación y resiliencia e incluso después de su aprobación.

1.6. Un gran reto es garantizar la coherencia y las sinergias entre la política de cohesión y NextGenerationEU, especialmente el MRR y REACT-EU. Aunque es importante evitar solapamientos y confusión en la aplicación de los programas, también es crucial garantizar que los programas no se contradigan ni debiliten entre sí. Además, la posible preferencia de la financiación del MRR sobre la política de cohesión, debido a la presión de una rápida absorción, puede reducir la atención y la capacidad para ocuparse de la programación y la ejecución de la financiación de la política de cohesión para 2021-2027, lo que contribuirá a más retrasos y problemas de utilización de los recursos de cohesión.

1.7. Al CESE le preocupa que, debido a su diferente base jurídica (véase punto 3.4), las disposiciones para reducir las desigualdades consagradas en la política de cohesión no se reflejan adecuadamente en las normas que rigen el uso de NextGenerationEU y el MRR. Es importante que el alcance y la claridad de la dimensión social dentro de la política de cohesión sirvan de modelo para NextGenerationEU y el MRR. Además, las estrictas normas de la política de cohesión sobre la consulta a las partes interesadas y, en particular, el principio de asociación, deberían tomarse al menos como modelo para los procedimientos del MRR, con el fin de dirigir las inversiones de forma eficiente hacia medidas de inclusión social y de lucha contra la desigualdad.

1.8. Dada la condicionalidad del desembolso de los fondos a la aplicación de las recomendaciones específicas por país, es aún más importante que se reforme el Semestre Europeo, incluyendo normas mínimas para la consulta de los interlocutores sociales y la sociedad civil, como se indica en la Resolución del CESE sobre la participación de la sociedad civil organizada en los planes nacionales de recuperación y resiliencia<sup>(2)</sup>. En el contexto de la política de cohesión, NextGenerationEU y las recomendaciones específicas por país, el CESE recomienda encarecidamente que se preste una atención detallada a todos los diferentes aspectos de la desigualdad y que se busque un crecimiento sostenible e integrador, así como que se efectúe un seguimiento minucioso de la forma en que se han gastado los fondos.

1.9. Además, el CESE pide que se integren de forma sistemática el pilar europeo de derechos sociales y el cuadro de indicadores sociales en el instrumento NextGenerationEU y la evaluación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia. Como parte de esta integración, hay que verificar que este instrumento está adaptado a la creación de puestos de trabajo dignos. Por lo tanto, el desembolso de fondos del MRR a las empresas debe vincularse a determinados criterios, como la aplicación de convenios colectivos o la oferta de empleos de calidad sobre la base de la legislación y la normativa

(2) Participación de la sociedad civil organizada en los planes nacionales de recuperación y resiliencia — ¿Qué funciona y qué no funciona?, Comité Económico y Social Europeo (DO C 155 de 30.4.2021, p. 1).

nacionales derivadas de acuerdos de los interlocutores sociales. Hay que garantizar que los beneficios de la recuperación y de las transiciones ecológica y digital sean compartidos por todas las personas que viven en la Unión Europea.

## 2. Observaciones generales

2.1. Durante mucho tiempo, la UE ha confiado en su política de cohesión y, en particular, en fondos como el Fondo de Desarrollo Regional y el Fondo Social para reducir las desigualdades, tanto entre los Estados miembros como dentro de ellos. En 2020, la pandemia de COVID-19 provocó una conmoción económica y sistémica y agravó los desequilibrios existentes entre los Estados miembros de una manera que los Fondos de Cohesión no pudieron abordar por sí solos. Esto llevó a la creación de una nueva iniciativa de financiación conocida como NextGenerationEU, un paquete de recuperación de 750 000 millones de euros que se repartirá entre los Estados miembros.

2.2. NextGenerationEU no se basa únicamente en la solidaridad entre los Estados miembros, sino que también representa un importante avance en el proceso de integración europea, que incluye, por ejemplo, la mutualización de la deuda, es decir, la emisión común de bonos y la asunción colectiva de la deuda. El efecto potenciador de la confianza de NextGenerationEU ya ha contribuido a reducir la probabilidad de una crisis profunda en algunos países y su impacto positivo entrará plenamente en acción cuando comience el gasto real. Debido a su efecto potenciador del crecimiento económico, ayudará a reducir el desempleo. A largo plazo, se espera que NextGenerationEU contribuya considerablemente a la sostenibilidad medioambiental, económica y social. El CESE considera que NextGenerationEU representa una oportunidad única para reforzar el modelo social europeo y construir una UE competitiva e integrada, contribuyendo a una recuperación económica rápida, justa y sostenible. En última instancia, es probable que todos los Estados miembros se conviertan en beneficiarios netos<sup>(3)</sup>. Por último, el CESE considera que los fondos europeos no son solamente números, objetivos y plazos, sino que simbolizan que los Estados miembros de la UE comparten una visión del futuro.

2.3. El MRR es la pieza clave de NextGenerationEU, con 672 500 millones de euros en préstamos y subvenciones para apoyar las reformas e inversiones emprendidas por los Estados miembros. El objetivo es mitigar el impacto económico y social de la pandemia de coronavirus y hacer que las economías y sociedades europeas sean más sostenibles, inclusivas y resilientes y estén mejor preparadas para afrontar los retos y las oportunidades de la doble transición ecológica y digital.

2.3.1. Está estructurado en torno a seis «pilares», entre ellos la cohesión económica, social y territorial; la salud y la resiliencia social; y las políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud. Los Estados miembros deben fomentar las sinergias y promover una coordinación estrecha entre los planes nacionales de recuperación y resiliencia y la programación de la política de cohesión. Además, los planes nacionales de recuperación y resiliencia deben abordar de manera eficiente los retos causados por una evolución económica cada vez más divergente y unas sendas de recuperación diferentes que no se definen directamente en el Semestre Europeo. Son especialmente relevantes las recomendaciones específicas por país de los años 2019 y 2020.

2.4. Además del MRR, NextGenerationEU también incluye la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE), dotada con 47 500 millones de euros. Se trata de una nueva iniciativa dirigida a ampliar las medidas de respuesta y reparación de crisis aplicadas a través de la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus y la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus. Sin embargo, en comparación con otras medidas, el presupuesto disponible es bastante reducido. Por lo tanto, solamente puede contribuir de forma limitada a la recuperación ecológica, digital, sostenible, inclusiva y resiliente de la economía. Los fondos de REACT-EU se pondrán a disposición del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD).

2.5. Además, a través de los programas de cohesión para el período de programación 2021-2027, se concederán a los Estados miembros un total de 377 800 millones de euros. Esta cantidad se asignará a través de los siguientes fondos:

- el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para corregir los desequilibrios de desarrollo entre sus regiones;
- el Fondo de Cohesión que apoya los proyectos de la UE en las redes transeuropeas de transporte, las infraestructuras medioambientales y los proyectos en el ámbito de la eficiencia energética y el uso de energías renovables o la movilidad urbana sostenible;
- el Fondo Social Europeo (FSE), y
- el recién creado Fondo de Transición Justa.

<sup>(3)</sup> «The nonsense of Next Generation EU net balance calculations» (El sinsentido de los cálculos del balance neto del NextGenerationEU), Bruegel.

### 3. Complementariedades, sinergias y lagunas entre el MRR y la política de cohesión

3.1. En general, el CESE defiende una política social y económica centrada en la prosperidad, que dé prioridad al bienestar de la población y no deje a nadie atrás. Los objetivos políticos clave deben ser, entre otros, el crecimiento sostenible e integrador, la calidad de vida y la reducción de las desigualdades. El CESE pide que estos objetivos se integren en diversos ámbitos políticos como las políticas fiscal, del mercado laboral, industrial y monetaria. Dentro del Semestre Europeo, el marco de gobernanza económica y el marco financiero plurianual, se recomienda encarecidamente prestar mayor atención a resolver el problema del aumento de la desigualdad. En el presente Dictamen nos centramos en las formas en que la política de cohesión y NextGenerationEU, principalmente a través de su emblemático MRR, proponen remediar estas desigualdades.

3.2. Los pagos brutos de NextGenerationEU no están basados en criterios muy claros. De este modo, es muy probable que NextGenerationEU permita a las economías más débiles de la UE recuperarse más rápidamente y contribuir a una convergencia real al alza, lo que el CESE considera muy positivo. Sin embargo, está menos claro en qué medida y de qué forma se van a combatir a través de NextGenerationEU las desigualdades dentro de los países y los desequilibrios entre regiones. En cualquier caso, los solapamientos entre la política de cohesión y el instrumento NextGenerationEU significan que los efectos adversos son muy probables.

3.2.1. La igualdad de condiciones en las políticas sociales y de empleo es de vital importancia y las disposiciones de NextGenerationEU deben exigir reformas en ese sentido. El CESE remite a sus diversas propuestas para abordar la desigualdad dentro de los países, por ejemplo, vinculando el sistema de contratación pública a determinados criterios y programas de apoyo a los grupos vulnerables (entre otros, la Garantía Juvenil). En este sentido, también hay que promover la calidad de los puestos de trabajo y los sistemas de negociación colectiva.

3.2.2. El apoyo prestado por los fondos de NextGenerationEU puede aliviar la presión sobre los presupuestos públicos y aumentar, en particular, el margen presupuestario de los países más endeudados, que también podría utilizarse para mejorar las medidas de política social con el fin de mitigar las desigualdades. Asimismo, el CESE recomienda analizar los factores que han desempeñado un papel importante en el deterioro de las finanzas públicas en algunos Estados miembros en el contexto de la crisis de la COVID-19.

3.3. Un gran reto es garantizar la coherencia y las sinergias entre la política de cohesión y NextGenerationEU, especialmente el MRR y REACT-EU. De los planes nacionales de recuperación y resiliencia que se han presentado y publicado como parte del proceso del MRR se deduce que los programas del MRR y de la política de cohesión tienen, a primera vista, una serie de objetivos comunes<sup>(4)</sup>. Sin embargo, los procesos utilizados para determinar el destino de las inversiones parecen ser muy diferentes, lo que plantea la cuestión de si ambos pueden funcionar en armonía. Aunque es importante evitar solapamientos y confusiones en la aplicación de los programas, también es crucial garantizar que los programas no se contradigan ni debiliten entre sí. Los principios de la política de cohesión, con sus estrictas normas sobre la consulta a las partes interesadas, deberían ser asumidos por los procedimientos del MRR para dirigir las inversiones de manera eficiente hacia medidas de inclusión social.

3.4. La política de cohesión tiene una larga tradición en lo que respecta a la asignación estratégica de fondos y recursos para objetivos sociales, así como a la cooperación y el establecimiento obligatorio de comités de seguimiento que representan a un amplio espectro de partes interesadas e interlocutores sociales en la selección de proyectos. La efectividad de estos principios, aunque no es infalible para garantizar la calidad de las inversiones, ha quedado generalmente demostrada a lo largo del tiempo mediante auditorías y evaluaciones *ex post*. Lamentablemente, estas prácticas de eficacia probada solo se utilizaron parcialmente al diseñar los planes nacionales de recuperación y resiliencia. El CESE pide a los Estados miembros que adopten prácticas como la creación de comités de seguimiento durante la fase de aplicación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia. Los comités de seguimiento deben incluir a representantes de los interlocutores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil.

3.5. Si nos fijamos en el último Reglamento de Disposiciones Comunes (RDC)<sup>(5)</sup> que regula el uso de los Fondos de Cohesión, las normas que determinan si las acciones son susceptibles de ser financiadas son bastante claras. Por ejemplo, el artículo 73 establece que «a efectos de la selección de las operaciones, la autoridad de gestión establecerá y aplicará criterios y procedimientos que sean transparentes y no discriminatorios, garanticen la accesibilidad a las personas con discapacidad, garanticen la igualdad de género [...].» El CESE expresa su preocupación por el hecho de que, debido a su diferente base jurídica (véase punto 3.4), las disposiciones consagradas en la política de cohesión para reducir las desigualdades no se reflejan adecuadamente en las normas que rigen el uso de NextGenerationEU y el MRR. Es importante que el alcance y la claridad de la dimensión social dentro de la política de cohesión sirva de modelo para NextGenerationEU y el MRR.

<sup>(4)</sup> Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, Comisión Europea.

<sup>(5)</sup> Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (DO L 231 de 30.6.2021, p. 159).

3.6. En cuanto a la asociación, el artículo 8 establece que «para el acuerdo de asociación y para cada uno de los programas, cada Estado miembro organizará y ejecutará una asociación global» que incluya «los organismos pertinentes que representen a la sociedad civil, como los interlocutores medioambientales, las organizaciones no gubernamentales y los organismos responsables de promover la inclusión social, los derechos fundamentales, los derechos de las personas con discapacidad, la igualdad de género y la no discriminación». Las condiciones favorecedoras del anexo del Reglamento también especifican de manera estricta que la financiación de la UE no debe contribuir a la segregación de personas residentes en centros de asistencia institucional.

3.7. Al igual que la política de cohesión, la cohesión económica, social y territorial se mencionan explícitamente en el ámbito de aplicación y los objetivos del MRR. Sin embargo, debido a que NextGenerationEU se basa en el artículo 122 del TFUE, relativo a dificultades económicas graves e imprevisibles, el principio fundamental es la solidaridad. Por otro lado, el MRR se basa en el artículo 175 del TFUE, lo que significa que la cohesión debe ser un objetivo reflejado en los planes nacionales de recuperación y resiliencia<sup>(6)</sup>. Una dimensión territorial débil en los planes nacionales de recuperación y resiliencia puede tener repercusiones para la política de cohesión y la cohesión territorial, en particular sobre la reducción de las disparidades internas, el papel de los niveles subnacionales y el principio de gobernanza multinivel.

3.8. El solapamiento entre la política de cohesión y el MRR en algunos ámbitos, incluidas las transiciones ecológica y digital, suscita especial preocupación. Además, el amplio alcance del ámbito de aplicación del MRR en diferentes áreas temáticas hace que sea más difícil definir un enfoque claro y garantizar la coordinación con las intervenciones de la política de cohesión en cuanto a su delimitación de las distintas fuentes de la política de cohesión, lo cual es de suma importancia por las razones que se exponen a continuación. Esta es otra razón por la que el control y la participación de la sociedad civil organizada son tan importantes.

3.9. La posible preferencia de la financiación del MRR sobre la política de cohesión debido a la presión en favor de una rápida aplicación/absorción, (por ejemplo, por el carácter urgente, la duración más breve y un calendario apretado para los planes nacionales de recuperación y resiliencia) puede reducir la atención hacia la política de cohesión y la capacidad para ocuparse de su programación y de la ejecución de su financiación para 2021-2027, lo que contribuirá a más retrasos y problemas de absorción de los recursos de cohesión.

3.10. La sociedad civil y los interlocutores sociales han trabajado incansablemente para garantizar una redacción clara del Reglamento sobre Disposiciones Comunes (RDC), que rige el uso de los Fondos de Cohesión, así como de otros fondos de la UE. El Reglamento para el período 2021-2027 define claramente cómo deben usarse los recursos para fomentar la inclusión social de grupos marginados y no segregarlos más. También establece normas claras para la inclusión de la sociedad civil y los interlocutores sociales en la selección, la gobernanza y la supervisión de las operaciones financiadas por la UE. Esto contrasta enormemente con el MRR. El artículo 18, apartado 4, letra q), se limita a exigir que los entes nacionales proporcionen un resumen del proceso de consulta. En la práctica, la falta de disposiciones jurídicas más concretas sobre la participación de los interlocutores sociales y la sociedad civil ha dado lugar a una consulta pública totalmente inadecuada por parte de los Estados miembros y a unos niveles de transparencia extremadamente bajos, ya que muchos Estados miembros no ponen en absoluto a disposición del público sus proyectos de planes nacionales de recuperación y resiliencia.

3.10.1. El CESE reconoce que el tiempo transcurrido entre la aprobación del instrumento NextGenerationEU y el plazo para presentar los planes nacionales de recuperación y resiliencia fue corto. Sin embargo, considera que los Estados miembros deberían haber aprovechado la consulta completa y significativa a la sociedad civil y a los interlocutores sociales como una oportunidad para ayudar a preparar más fácilmente unos planes nacionales de recuperación y resiliencia de calidad, en lugar de considerarla una carga a la que muchos Estados miembros decidieron resistirse.

3.11. La falta de control público durante el período de preparación ha tenido como resultado que los Estados miembros utilicen el MRR para eludir las normas que les impiden utilizar los Fondos de Cohesión para determinados tipos de inversión. Esto ya se ha demostrado en algunos de los escasos proyectos de los planes nacionales de recuperación y resiliencia publicados, en particular en lo que respecta a las normas de inversión en inclusión social. Las normas establecidas en el RDC, especialmente en sus condiciones favorecedoras, se introdujeron a petición de la sociedad civil y los interlocutores sociales. Si no es necesario demostrar que las acciones financiadas paralelamente por el MRR respetarán los estrictos principios defendidos en el RDC para ser aprobadas, hay muchas menos garantías de que estos principios serán respetados. Aunque hay que admitir que el propio RDC no siempre ha conseguido evitar el uso indebido de los fondos, el Reglamento ofrece al menos una base para impugnar o solicitar la paralización de la financiación que no cumpla las condiciones favorecedoras. Con el MRR, queda la incertidumbre sobre la capacidad de impugnar o detener el uso indebido de los fondos.

3.12. El CESE critica que no se haya respetado el principio de asociación en el diseño de muchos planes nacionales de recuperación y resiliencia. El CESE considera que el principio de asociación y la participación de la sociedad civil organizada son fundamentales para la eficacia de las políticas y la responsabilización. El principio de asociación forma parte del ADN de la política de cohesión. Hemos visto buenos ejemplos de participación activa por parte de los ciudadanos, las comunidades locales y la sociedad civil. Para la ejecución y un posible rediseño de los planes nacionales de recuperación y resiliencia debería aplicarse un sistema más ambicioso de consulta a las partes interesadas tomando como modelo el

<sup>(6)</sup> Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, Comisión Europea.

principio de asociación. En cuestiones locales, las estrategias de desarrollo participativo, las inversiones territoriales integradas en las ciudades, las Acciones Innovadoras Urbanas y la cooperación transfronteriza Interreg ofrecen muchos ejemplos de proyectos en toda la UE, y esto también debería reflejarse en la ejecución de los planes nacionales de recuperación y resiliencia.

#### 4. Luchar contra las desigualdades a través de la política de cohesión, NextGenerationEU y el MRR

4.1. Los responsables políticos siguen enfrentándose a un alto nivel de incertidumbre sobre la evolución de la pandemia. Las previsiones de crecimiento para el período de 2019 a 2023 se han revisado a la baja en varios países. Habrá una divergencia considerable y gradual en el crecimiento dentro de la UE, que puede explicarse, en gran medida, por los diferentes efectos de la pandemia en los distintos sectores económicos. Por ejemplo, los países con un gran sector turístico sufrieron mucho, y los sectores de las actividades artísticas y el entretenimiento, el comercio, los viajes y el alojamiento, el sector minorista y el transporte también se han visto muy afectados (7).

4.1.1. Además, la pandemia ha agravado las brechas que ya existían en nuestras sociedades desde hace tiempo, como la distribución desigual de los ingresos y la riqueza, el acceso desigual a la atención sanitaria y la educación, una exposición diferente a los daños medioambientales y la exclusión social y financiera. Por ejemplo, en Alemania el número de desempleados de larga duración aumentó hasta más de un millón. En particular, los trabajadores precarios perdieron su empleo, ya que el número de trabajadores precarios desempleados aumentó un 40 %, la mayoría de ellos jóvenes y mujeres. En general, las desigualdades varían en función del sexo, la edad, el nivel educativo, así como entre regiones, sectores y ocupaciones. Los grupos vulnerables como, por ejemplo, las personas con discapacidad y los inmigrantes son los que más sufren las consecuencias de la crisis sanitaria.

4.2. En general, las recesiones provocarán más sufrimiento por la pérdida de ingresos a las personas más pobres que a las más ricas. Sin embargo, cuando se produce un repunte económico, las personas más pobres no son las primeras en recuperarse, lo que significa que las desigualdades sociales provocadas, por ejemplo, por una crisis financiera pueden notarse durante décadas. El aumento de la desigualdad resultante de la crisis actual podría ser incluso mayor debido al impacto adverso de la pandemia. Hemos visto que la incidencia de las infecciones por COVID-19 es mayor entre las personas más desfavorecidas, lo que a su vez puede afectar negativamente a sus rentas. Las personas más pobres también tienen menos posibilidades de teletrabajar, lo que ha demostrado ser un factor importante en la pérdida de puestos de trabajo.

4.2.1. Además, los sectores en los que predominan trabajadores con bajos ingresos (por ejemplo, la restauración, los viajes o el ocio) se han visto especialmente afectados (8). A medida que la pandemia aceleraba la automatización y la digitalización, incluida la inteligencia artificial, la demanda de mano de obra altamente cualificada aumentaba, mientras que los trabajadores poco cualificados abandonaban el mercado laboral (9). También es probable que el desempleo de larga duración tenga efectos duraderos, como la pérdida de capacidades, y pueda dificultar su reincisión laboral. Además, el cierre de escuelas y universidades afectó más a los sectores vulnerables de la sociedad.

4.3. Más allá de los efectos de la pandemia en el bienestar material, el CESE quiere subrayar también el impacto desproporcionado que ha tenido en la seguridad de las personas y en el disfrute de sus derechos básicos. No es ningún secreto que los centros sanitarios y asistenciales se convirtieron en focos de infecciones con un elevado número de muertes, sobre todo cuando se trataba de personas mayores y con discapacidades.

4.3.1. Los hospitales desbordados de algunos Estados miembros también pusieron en marcha un sistema de triaje para determinar quién podría o no recibir tratamiento de urgencia. En algunos casos, se produjeron graves discriminaciones. La edad y la discapacidad se utilizaron para justificar el rechazo a los pacientes, exponiendo claramente las prioridades por las que los gobiernos miden el valor de sus diferentes ciudadanos. Es de suma importancia que esto no vuelva a ocurrir y que las personas vulnerables no sean tratadas como ciudadanos de segunda.

4.4. El CESE también señala la falta de datos de calidad sobre la distribución de la riqueza. Sin embargo, ya en 2016, el BCE concluyó en su encuesta sobre finanzas y consumo que la distribución de la riqueza neta de los hogares está «muy sesgada» en la zona del euro, en el sentido de que el 10 % más rico posee el 51,2 % de la riqueza neta total (10). Otras proyecciones estiman una distribución de la riqueza aún más desigual, señalando que el 1 % de los hogares más ricos representan hasta el 32 % de la riqueza total. Es muy probable que la COVID-19 acentúe aún más la desigualdad. De forma

(7) The great COVID-19 divergence: managing a sustainable and equitable recovery in the European Union (La gran divergencia COVID-19: gestionar una recuperación sostenible y equitativa en la Unión Europea), Bruegel.

(8) WP-2021-06\_30032021.pdf.

(9) Stantcheva\_covid19\_policy.pdf.

(10) Banco Central Europeo, «The Household Finance and Consumption Survey: results from the Second wave», n.º 18, diciembre de 2016.

más general, parece que ha propiciado un aumento del ahorro. Sin embargo, los hogares con bajos ingresos han recortado su gasto en menor medida que aquellos con altos ingresos. Debido a la necesidad de satisfacer sus necesidades de subsistencia, los hogares con bajos ingresos han vuelto más rápidamente a los niveles anteriores a la crisis que los de mayores ingresos <sup>(11)</sup>.

4.5. La pandemia ha afectado de forma desproporcionada a las mujeres. Las mujeres han tenido una mayor probabilidad de ser despedidas, de que su contrato de trabajo sea suspendido o de que se reduzca su horario habitual de trabajo por varias razones. Tienen mayor representación en algunas ocupaciones que fueron las más afectadas por los cierres y una mayor parte tenía contratos a media jornada o alternativos. Las empresas han tendido más bien a proteger a los trabajadores con contratos laborales indefinidos. Asimismo, las mujeres dejaron sus empleos o redujeron sus horas de trabajo debido al aumento de las obligaciones del cuidado de los niños provocado por el cierre de las escuelas. Además, la pandemia ha aumentado la brecha de género en el trabajo doméstico no remunerado <sup>(12)</sup>.

4.6. NextGenerationEU aspira a ser una de las principales herramientas de la UE para mitigar el impacto social adverso de la crisis, reforzar la resiliencia social y mejorar el empleo. Sin embargo, su éxito dependerá de cómo se aplique. Es importante que los distintos recursos se gasten de forma eficaz y oportuna para que la recuperación pueda llevarse a cabo. Además, un uso eficiente de los recursos también generará un clima de confianza entre los Estados miembros. En definitiva, será esencial que NextGenerationEU no sea solamente utilizado para continuar con las inversiones ya previstas antes de la pandemia, sino para responder de forma muy clara y poner en marcha reformas que ayuden a evitar que se repitan los peores efectos que la COVID-19 ha tenido en nuestras sociedades.

4.7. El CESE acoge con satisfacción que los objetivos sociales y, en particular, el objetivo de la cohesión económica, social y territorial estén integrados en los seis pilares y que los criterios de evaluación de los planes de recuperación y resiliencia incluyan su impacto social, así como que los Estados miembros tengan que explicar cómo los planes de recuperación y resiliencia contribuyen a la igualdad de género y a la igualdad de oportunidades para todos. Sin embargo, al CESE le preocupa que la dimensión social no esté adecuadamente representada en los planes nacionales de recuperación y resiliencia o que ciertas medidas se etiqueten como «sociales» aunque no contribuyan a los objetivos sociales especificados en el Reglamento. Hasta ahora, parece poco probable que los planes nacionales de recuperación y resiliencia aborden eficazmente las disparidades sociales. A fin de garantizar que cada uno de los planes nacionales de recuperación y resiliencia tenga una robusta dimensión social, el CESE propone que la Comisión no solo desarrolle una metodología para informar sobre el gasto social, como se establece en el artículo 29, apartado 4, del Reglamento del MRR, sino que también desarrolle una metodología que evalúe el impacto social de las reformas estructurales propuestas en los planes nacionales de recuperación y resiliencia. Además, es necesario reforzar y concretar el enfoque de la distribución equitativa.

4.8. El MRR debe utilizarse para reformas que ayuden a los Estados miembros a recuperarse del impacto de la pandemia. El CESE pide que las inversiones se destinen en primer lugar a los grupos más afectados por la COVID-19, y que se extraigan lecciones de las situaciones en que se encontraban las personas que más han sufrido durante esta crisis sanitaria. Hay que invertir especialmente en ayudar a las personas a volver a tener un empleo de calidad, sobre todo a las mujeres, los jóvenes, los parados de larga duración, las personas pertenecientes a minorías étnicas, las personas con discapacidad y las personas mayores, cuya proporción en el conjunto de la sociedad es probable que aumente. Por último, hay que salvaguardar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones.

4.8.1. Es imperativo reforzar los servicios públicos de salud y asistencia, en particular en los Estados miembros en los que se han revelado graves carencias debido a la crisis de COVID-19. El CESE opina que el MRR es una oportunidad única para que los Estados miembros reformen este tipo de servicios y también para crear ofertas de apoyo personalizado a las personas en su comunidad, incluida la asistencia personal y la ayuda a domicilio.

4.9. Además, hay que verificar que NextGenerationEU está adaptado a la creación de puestos de trabajo dignos. El CESE recomienda aplicar un enfoque político ya validado en el contexto de los Fondos Estructurales europeos, a saber, vincular el desembolso de los fondos del MRR a determinados criterios. Por ejemplo, las empresas solo deben beneficiarse de los recursos del MRR si aplican convenios colectivos o proporcionan empleos de alta calidad sobre la base de la legislación y la normativa nacionales derivadas de un acuerdo de los interlocutores sociales, acuerdan reducir el número de puestos de trabajo precarios (por ejemplo, contratos de duración determinada o contratos temporales impuestos unilateralmente por el empleador) o cuentan con instituciones sólidas para la gestión conjunta.

4.10. Los actos delegados referidos al cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia y a la metodología para informar sobre el gasto social, incluido el relativo a la infancia y la juventud, aún no se han publicado. El CESE apoya explícitamente el llamamiento del Parlamento Europeo para que la Comisión «garantice la plena transparencia en lo que respecta al calendario para la aprobación» de estos actos, así como «la rápida aprobación de estos actos delegados antes del

<sup>(11)</sup> Stantcheva\_covid19\_policy.pdf.

<sup>(12)</sup> Stantcheva\_covid19\_policy.pdf.

receso estival»<sup>(13)</sup>. Es muy discutible que las especificaciones relativas a las dimensiones sociales estén disponibles después de la elaboración de los planes nacionales de recuperación y resiliencia e incluso después de su aprobación.

4.11. Lamentablemente, tampoco existe una condición específica para destinar una determinada cantidad de recursos del MRR a proyectos sociales. De hecho, la proporción del gasto directamente relacionada con los objetivos sociales no está clara y parece ser bastante pequeña. El CESE exige un informe claro sobre el porcentaje y el diseño del gasto y proyectos que se considera que cumplen los objetivos sociales en general y la cohesión social en particular. También hay que garantizar que las inversiones ecológicas y digitales y todos los demás gastos de NextGenerationEU se apliquen respetando el objetivo de la sostenibilidad social. Una vez más, se exige una visión más clara de la inversión prevista.

4.12. La dependencia de los planes de recuperación y resiliencia respecto del Semestre Europeo, de las recomendaciones específicas por país y de las condicionalidades es problemática porque en los últimos años ha habido una serie de recomendaciones discutibles relativas, por ejemplo, al gasto sanitario o a las pensiones. En lugar de vincular el MRR al Semestre Europeo, habría sido más apropiado asignar claramente los fondos como una estricta condicionalidad que garantizara una absorción efectiva de los fondos de la UE. Dada la condicionalidad del desembolso de los fondos a la aplicación de las recomendaciones específicas por país, es aún más importante que se reforme el Semestre Europeo, incluyendo normas mínimas para la consulta de los interlocutores sociales y la sociedad civil, como se indica en la Resolución del CESE sobre la participación de la sociedad civil organizada en los planes nacionales de recuperación y resiliencia<sup>(14)</sup>. También es necesaria la participación efectiva de los parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo.

4.12.1. En el contexto de la política de cohesión, NextGenerationEU y las recomendaciones específicas por país, el CESE recomienda encarecidamente que se preste una atención detallada a todos los diferentes aspectos de la desigualdad, se persiga un crecimiento sostenible, resiliente e integrador y se realice un seguimiento minucioso de la forma en que se hayan gastado los fondos. Hay que garantizar que los beneficios de la recuperación y de la doble transición ecológica y digital sean compartidos por todos los europeos, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de luchar contra la exclusión digital y la pobreza energética, que podrían verse exacerbadas por la transición.

4.12.2. El CESE acoge con satisfacción la atención prestada al pilar europeo de derechos sociales y al cuadro de indicadores sociales en el proceso del Semestre Europeo y, por tanto, también en NextGenerationEU. Sin embargo, el CESE pide explícitamente que se integren sistemáticamente en NextGenerationEU y en la evaluación de los planes nacionales de recuperación. El CESE destaca especialmente la señal positiva enviada por la Cumbre de Oporto en el sentido de que debemos ir más allá del PIB para medir la prosperidad. NextGenerationEU no solo debe evaluarse sobre la base de su interacción con el Semestre Europeo, sino que también debe considerarse como un medio de cohesión territorial y social y de aplicación de los respectivos programas.

4.13. En definitiva, el CESE pide a la Unión Europea que aproveche la oportunidad única que representa el instrumento NextGenerationEU para impulsar y acelerar las tan necesarias reformas estructurales, resolver las deficiencias de las políticas sociales, económicas y medioambientales y aplicar un enfoque centrado en la prosperidad. Dada la repercusión y el despliegue a largo plazo de los Fondos, el CESE recomienda alcanzar un consenso entre los partidos políticos, los agentes sociales, los empresarios, los sindicatos y la sociedad civil para asegurar todo lo posible el éxito de esta oportunidad. El CESE considera que los fondos europeos no son solamente números, objetivos y plazos, sino que simbolizan la visión del futuro compartida por la Unión Europea.

Bruselas, 23 de septiembre de 2021.

La Presidenta  
del Comité Económico y Social Europeo  
Christa SCHWENG

<sup>(13)</sup> Propuesta de Resolución sobre el derecho de información del Parlamento en relación con la evaluación en curso de los planes nacionales de recuperación y resiliencia.

<sup>(14)</sup> Participación de la sociedad civil organizada en los planes nacionales de recuperación y resiliencia — ¿Qué funciona y qué no funciona? — Comité Económico y Social Europeo.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Garantizar la libertad y la diversidad de los medios de comunicación en Europa»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2021/C 517/02)

Ponente: **Christian MOOS**

Decisión del Pleno	20.2.2020
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	7.9.2021
Aprobado en el pleno	22.9.2021
Pleno n.º	563
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	223/2/8

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. La libertad de los medios de comunicación —en particular la seguridad y protección de los periodistas— y el pluralismo de los medios de comunicación son piedras angulares de la democracia liberal, tal como acordaron todos los Estados miembros en los Tratados de la UE.

1.2. Aunque Europa, en general, sigue siendo un continente con medios de comunicación libres y diversos, la evolución constatada en la UE es alarmante. Algunos Estados miembros de la UE ya han dejado de ser democracias liberales, de manera que los medios de comunicación independientes quedan bajo control político y se está limitando deliberadamente la diversidad de los medios de comunicación.

1.3. Las amenazas a la libertad de los medios de comunicación y su menguante diversidad no se circunscriben a determinados Estados, sino que constituyen una tendencia general en toda la UE. Todos los Estados miembros deben emprender urgentemente medidas para preservar la libertad y la pluralidad de los medios de comunicación.

1.4. Dado que algunos Estados miembros no están dispuestos a adoptar las medidas necesarias, incumbe a las instituciones de la UE la obligación de hacer respetar los valores europeos y garantizar el funcionamiento de la democracia liberal y el Estado de Derecho en todos los Estados miembros de la UE.

1.5. Entre los principales retos figuran garantizar la seguridad y la independencia de los periodistas en todos los Estados miembros en todo momento, proteger los medios de comunicación independientes frente a influencias políticas y tomar medidas contra la disminución de la pluralidad mediática, una disminución que se ve impulsada por la voluntad política y los imperativos económicos.

1.6. El CESE acoge con satisfacción el amplio abanico de informes e iniciativas del Parlamento Europeo<sup>(1)</sup> y la Comisión; sin embargo, destaca que lograr mejoras concretas en relación con la libertad y la pluralidad de los medios de comunicación en el plano nacional es la principal tarea pendiente, como se subraya en el informe anual 2021 de las organizaciones asociadas a la Plataforma del Consejo de Europa para promover la protección del periodismo y la seguridad de los periodistas<sup>(2)</sup>.

1.7. El CESE insta a la Comisión a que haga un uso inmediato del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>(3)</sup> sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión a fin de contrarrestar la grave amenaza que pende sobre la libertad y la diversidad de los medios de comunicación en algunos Estados miembros.

<sup>(1)</sup> Informe de Magdalena Adamowicz, diputada al Parlamento Europeo — Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2020, sobre el refuerzo de la libertad de los medios de comunicación: protección de los periodistas en Europa, la incitación al odio, la desinformación y el papel de las plataformas (DO C 425 de 20.10.2021, p. 28).

<sup>(2)</sup> <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>.

<sup>(3)</sup> Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (DO L 433 I de 22.12.2020, p. 1).

1.8. El CESE acoge con satisfacción el proyecto de la Comisión de proponer medidas destinadas a reforzar la seguridad de los periodistas y subraya la necesidad de imponer una prohibición legal sobre las demandas estratégicas contra la participación pública.

1.9. El CESE pide a la Comisión que la contratación pública en el sector de los medios de comunicación y las ayudas públicas a las empresas de medios de comunicación sean más transparentes y justas.

1.10. El CESE apoya decididamente el proyecto de la Comisión de promulgar una Ley europea sobre la libertad de los medios de comunicación que dote a la Comisión de instrumentos jurídicos eficaces para hacer respetar la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación en el mercado común.

1.11. El CESE considera que el apoyo público imparcial a las empresas de medios de comunicación constituye una inversión en periodismo de calidad, del mismo modo que las empresas públicas independientes e imparciales de radiodifusión aportan una contribución indispensable a la pluralidad de los medios de comunicación.

1.12. El CESE propone la creación de un servicio público de radiodifusión europeo que goce de total independencia.

1.13. El CESE subraya la importancia de seguir reforzando la alfabetización mediática y respalda la propuesta de fundar una agencia europea que refuerce, mediante programas educativos, las competencias de los ciudadanos de la UE en materia de medios de comunicación.

## **2. La libertad y la diversidad de los medios de comunicación como requisito previo de la democracia**

2.1. El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 10, apartado 1, del Convenio Europeo de los Derechos Humanos y el artículo 11, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea garantizan el derecho a buscar, recibir y compartir información e ideas sin la intervención de las autoridades y sin tener en cuenta las fronteras. La independencia y la diversidad de los medios de comunicación son esenciales para garantizar esta libertad de información.

2.2. La libertad y la pluralidad de los medios de comunicación garantizadas por el artículo 11, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea constituyen, además, requisitos previos de la democracia. Deben respetarse en todos los niveles para que la ciudadanía de la Unión pueda ejercer de manera efectiva su derecho a participar en la vida democrática de la Unión, tal y como se establece en el artículo 10, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE).

2.3. Un entorno mediático diverso, junto con los partidos políticos y la sociedad civil, aporta una contribución indispensable a la formación de opinión y de voluntad política en los procesos democráticos de toma de decisiones.

2.4. Unos medios de comunicación independientes contribuyen de manera indispensable a la aplicación del principio de transparencia, al que están sujetos los órganos, instituciones y otros organismos de la Unión, de conformidad con el artículo 15 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

2.5. Como «cuarto poder», los periodistas que trabajan en investigación ejercen una función de control sobre la acción de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como de las entidades privadas. De este modo, refuerzan la obligación de rendir cuentas de los responsables políticos elegidos en todos los niveles.

2.6. Los Estados miembros que limitan la libertad o la diversidad de los medios de comunicación no son democracias e infringen los valores (artículo 2 del TUE) y los objetivos (artículo 3 del TUE) de la UE.

2.7. Aunque algunos Estados miembros de la UE siguen figurando entre los pioneros mundiales a la hora de garantizar la libertad y la diversidad de los medios de comunicación, las amenazas a la libertad de los medios de comunicación y el declive de su pluralismo en la UE no se circunscriben a determinados Estados miembros en particular, pues se trata de tendencias negativas que se manifiestan en distintos grados en toda la UE.

2.8. El declive interno de la libertad y del pluralismo de los medios de comunicación socava la capacidad de la UE para apoyar la democracia en sus países vecinos, algunos de los cuales han atravesado recientemente crisis que han puesto de manifiesto que la situación de los medios de comunicación en materia de libertad, pluralidad y seguridad de los periodistas es incluso peor en algunos países.

2.9. Entretanto, algunos Estados miembros de la UE han abandonado el círculo de los Estados democráticos y, en la última década, han protagonizado el giro hacia la autocracia más rápido del mundo. La limitación de la libertad y la diversidad de los medios de comunicación es síntoma de esta evolución.

2.10. La pandemia ha acelerado aún más este fenómeno o se ha utilizado para legitimar nuevos ataques a la libertad de los medios de comunicación.

2.11. La «Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2021» de Reporteros sin Fronteras, así como los informes anuales de Freedom House sobre la libertad de los medios de comunicación y la libertad en la red, muestran claramente que la «UE lucha por defender los valores en su propia casa»<sup>(4)</sup>.

### 3. Los riesgos para la libertad y la diversidad de los medios de comunicación

#### 3.1. Los riesgos para los periodistas

3.1.1. Para que los medios de comunicación puedan desempeñar su papel, los periodistas deben poder trabajar libremente y estar seguros, como personas, de que la UE y todos sus Estados miembros les brindan en todo momento su protección. Esto ya no es así.

3.1.2. Desde 2015, en la UE, al menos dieciséis periodistas han sido asesinados mientras trabajaban o como consecuencia del ejercicio de su profesión. No podemos olvidar a Daphne Caruana Galizia, a Giorgos Karaivaz, a Ján Kuciak y a su prometida Martina Kusnirova, a Lyra McKee, a Peter de Vries y a todos sus colegas.

3.1.3. Con creciente frecuencia los periodistas son objeto de ataques físicos y verbales y, en particular, están expuestos a un mayor peligro mientras cubren protestas y manifestaciones, en las que el riesgo puede provenir tanto de las fuerzas de seguridad como de los propios participantes. Con más de cien casos de ataques relacionados con la pandemia, esta amenaza ha alcanzado un nuevo nivel en Europa<sup>(5)</sup>.

3.1.4. En algunos países europeos no pertenecientes a la UE la situación de los periodistas es catastrófica; la drástica evolución de la situación en Bielorrusia contra los periodistas independientes constituye un ejemplo muy alarmante.

3.1.5. Las redes sociales y sus dinámicas de grupo reducen las barreras para el acoso y las amenazas. En parte, se están observando campañas coordinadas destinadas a obstaculizar el trabajo de los medios de comunicación o de periodistas concretos, lo que plantea la cuestión de la posible necesidad de regular las plataformas de redes sociales sin restringir las libertades fundamentales.

3.1.6. Las mujeres periodistas son, con mayor frecuencia que los hombres, un blanco de los ataques físicos y verbales, así como del acoso y las amenazas en internet, que a menudo incluyen referencias misóginas, sexuales o machistas.

3.1.7. En algunos Estados miembros las medidas contra la desinformación y la prohibición de la difamación están concebidas de tal manera que puedan utilizarse con la finalidad de criminalizar la información crítica y amenazan a los periodistas con pena de cárcel o cuantiosas multas.

3.1.8. Cada vez es más frecuente que se recurra a demandas estratégicas contra la participación pública con la finalidad de silenciar a agentes de la sociedad civil y a periodistas.

3.1.9. Los retos económicos a los que se enfrentan actualmente las empresas de los medios de comunicación han provocado una reducción del número de periodistas contratados. Para los periodistas independientes, que se encuentran en una situación económica cada vez más precaria, los procedimientos judiciales constituyen una amenaza para su existencia, incluso cuando las demandas presentadas resultan infundadas.

3.1.10. En particular a escala local se constatan «desiertos de noticias» sin precedentes y a menudo los medios de comunicación independientes son sustituidos por las llamadas noticias municipales, periódicos gratuitos que son propiedad de élites económicas y políticas locales y pueden poner en peligro la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación.

3.1.11. Estas amenazas están pensadas para generar autocensura y socavan la libertad de los medios de comunicación en Europa.

#### 3.2. Los riesgos para la libertad de los medios

3.2.1. Para que los medios de comunicación puedan trabajar libremente, el marco jurídico que garantiza su libertad y su diversidad debe velar por que los periodistas y las empresas de comunicación puedan ejercer su trabajo sin interferencias políticas.

3.2.2. En varios Estados miembros existen dudas considerables acerca de la independencia de las autoridades de supervisión de los medios de comunicación, que en algunos casos sirven, de hecho, como instrumento de los Gobiernos para influir en el entorno mediático. Los organismos genuinamente independientes de autorregulación voluntaria de las empresas de medios de comunicación pueden constituir una herramienta para proteger a estos medios de la influencia política.

<sup>(4)</sup> Reporteros sin Fronteras: Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2021 — <https://rsf.org/es/ranking> (consultado el 24 de mayo de 2021).

<sup>(5)</sup> International Press Institute: COVID-19: Number of Media Freedom Violations by Region, <https://ipi.media/covid19-media-freedom-monitoring/> (consultado el 8 de abril de 2021).

3.2.3. Determinados Estados miembros utilizan una legislación fiscal discriminatoria y la asignación selectiva de fondos publicitarios para influir en los medios de comunicación.

3.2.4. Algunos Estados miembros han utilizado el riesgo de difusión de desinformación acerca de la pandemia para legitimar las restricciones a la libertad de prensa con el fin de impedir la presentación de informaciones críticas sobre la gestión de la crisis.

3.2.5. Los medios de comunicación públicos que están sometidos a un control político directo o al control indirecto de órganos de supervisión que no respetan plenamente la libertad de prensa suponen una grave amenaza para esa libertad. Se acumulan los intentos de ejercer una influencia política directa en la cobertura de los medios de comunicación independientes, así como los ataques verbales de los políticos y acciones legales contra medios de comunicación y periodistas críticos.

3.2.6. En numerosos Estados miembros, la excesiva proximidad de los empresarios de los medios de comunicación y el Gobierno o el hecho de que sean elegidos en las oficinas gubernamentales, así como la posesión de empresas de medios de comunicación con cuotas de mercado demasiado elevadas por parte de los partidos políticos o del Estado de que se trate, suponen una restricción considerable a la libertad y a la diversidad de los medios de comunicación.

3.2.7. Incluso en las democracias liberales que funcionan, se cuestiona la existencia de la radiodifusión pública independiente o imparcial como garante de la diversidad de opinión y se fomenta el recurso a la influencia política en la configuración de los programas y de los contenidos difundidos.

### 3.3. Los riesgos para la diversidad de los medios

3.3.1. En los últimos tres años ha aumentado considerablemente la concentración del mercado de los medios de comunicación en la UE —en particular del mercado publicitario— y de los canales de distribución y, según el Media Pluralism Monitor 2020, este hecho representa un riesgo medio o elevado para la libertad de los medios de comunicación en toda la UE <sup>(6)</sup>.

3.3.2. Los cambios de comportamiento en lo que respecta a la utilización de los medios de comunicación como consecuencia de la revolución digital cuestionan los modelos empresariales de los medios de comunicación tradicionales. Los periódicos y las pequeñas empresas de comunicación locales, que vertebran la diversidad de los medios de comunicación en la UE, son los más afectados y se convierten en blanco fácil de operaciones de concentración por motivos políticos.

3.3.3. La creciente importancia de los medios digitales incrementa el poder de mercado y, por lo tanto, la capacidad de influencia de las grandes plataformas, que a menudo escapan a la regulación europea por tratarse de empresas extranjeras.

3.3.4. Las consecuencias económicas de la pandemia, en particular la disminución de los ingresos publicitarios, aceleran los procesos de cambio que están teniendo lugar en el mercado de los medios de comunicación y limitan aún más su diversidad.

## 4. Recomendaciones para reforzar la libertad y la diversidad de los medios de comunicación en Europa

### 4.1. Recomendaciones generales

4.1.1. El CESE señala que las personas y los Gobiernos que cuestionen tanto con hechos como con palabras la libertad o la pluralidad de los medios de comunicación no son adecuados para presidir las instituciones de la Unión ni sus órganos preparatorios, ni para representar a la Unión.

4.1.2. El CESE se congratula de que, con el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión se haya reforzado el brazo corrector del conjunto de instrumentos destinados a garantizar el Estado de Derecho, incluidas la libertad y la diversidad de los medios de comunicación.

4.1.3. El CESE celebra que, con el Informe Anual de la Comisión Europea sobre el Estado de Derecho —que incluye el seguimiento país por país de la pluralidad y la libertad de los medios de comunicación— y con el debate celebrado en el seno del Consejo de la Unión Europea, se refuerce también el brazo preventivo del conjunto de instrumentos destinados a garantizar el Estado de Derecho en la UE.

4.1.4. El CESE pide que se refuerce la efectividad del brazo preventivo incluyendo en los capítulos del Informe sobre el Estado de Derecho recomendaciones de reforma específicas por país, cuyo seguimiento se evaluará en el Informe del año siguiente.

<sup>(6)</sup> Elda Brogi y otros, 2020: *Monitoring Media Pluralism in the Digital Age. Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania and Turkey in the years 2018-2019*, Fiesole, p. 50.

4.1.5. El CESE se compromete a que la protección de la libertad y la diversidad de los medios de comunicación se convierta en un tema prioritario de la Conferencia sobre el Futuro de Europa con el fin de sensibilizar sobre la importancia de este reto e intensificar aún más el debate acerca de las medidas necesarias.

#### 4.2. *Recomendaciones para la protección de los periodistas*

4.2.1. El CESE subraya que la persecución sistemática de todos los casos de acoso, amenazas y agresiones a periodistas es la mejor protección que se les puede brindar.

4.2.2. El CESE insta a la Comisión a que haga un uso inmediato del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión a fin de contrarrestar la grave amenaza que pende sobre la libertad y la diversidad de los medios de comunicación en algunos Estados miembros. Esto incluye claramente denegar el acceso a la financiación europea a los Estados miembros que vulneren la libertad de los medios de comunicación.

4.2.3. El CESE respalda la posición del Parlamento Europeo <sup>(7)</sup> de emprender acciones en caso de omisión por parte de la Comisión, conforme al artículo 256 del TFUE.

4.2.4. El CESE se congratula de que la Comisión manifieste su intención de presentar propuestas concretas para una aplicación coherente de la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la protección del periodismo y la seguridad de los periodistas y otros agentes de los medios de comunicación <sup>(8)</sup> en todos los Estados miembros de la UE y de supervisar su cumplimiento en el marco de su Informe sobre el Estado de Derecho.

4.2.5. El CESE acoge con satisfacción el compromiso de la Comisión de financiar proyectos de protección jurídica y física de los periodistas y propone, además, estudiar la forma de garantizar que los regímenes de seguridad social de los Estados miembros cubran los riesgos profesionales de los periodistas, en particular de los autónomos.

4.2.6. El CESE señala que las autoridades públicas de los Estados miembros están obligadas a brindar protección a los periodistas. Propone que se refuercen las medidas de formación profesional y continua de la policía en relación con el trato a los periodistas, con la participación de las asociaciones de prensa y organizaciones de periodistas, a fin de promover de este modo el intercambio de buenas prácticas.

4.2.7. En relación con la protección de los periodistas frente al acoso y las amenazas en internet, el CESE se remite a su Dictamen sobre la lucha contra el contenido ilícito en línea <sup>(9)</sup> y subraya la especial vulnerabilidad de los periodistas debido a la exposición pública que conlleva su papel.

4.2.8. El CESE señala que todas las medidas adoptadas deben tener en cuenta la igualdad de género y la protección de los periodistas pertenecientes a minorías.

4.2.9. El CESE reconoce que se ha mejorado la garantía del principio de transparencia y la libertad de información en el ámbito de la UE, aunque no en todos los Estados miembros. Insta a todos los Estados miembros a respetar de manera coherente los estándares de la UE y destaca la necesidad de seguir mejorando, también en el ámbito de la Unión <sup>(10)</sup>.

4.2.10. El CESE celebra la creación del grupo de expertos sobre las demandas estratégicas contra la participación pública y la intención de la Comisión de presentar, antes de finales de 2021, una propuesta relativa a la protección de los periodistas y la sociedad civil contra tales demandas. Considera que la prohibición legal de esas demandas tiene prioridad sobre las medidas complementarias de apoyo a los afectados.

4.2.11. El CESE subraya la importancia de las iniciativas de la sociedad civil, como la Coalición contra las demandas estratégicas contra la participación pública en Europa (CASE) <sup>(11)</sup> para proteger a los periodistas frente a esas demandas, y pide un mayor apoyo de la UE.

4.2.12. El CESE señala que los requisitos del Reglamento Bruselas I <sup>(12)</sup> y del Reglamento Roma II <sup>(13)</sup>, en el caso de las demandas estratégicas contra la participación pública, no podrán dar lugar a una reducción de la protección jurídica mediante la elección de la jurisdicción competente para interponer demandas abusivas (*libel tourism*). Subraya que es importante tener en cuenta este problema en la futura revisión de los dos Reglamentos referidos.

<sup>(7)</sup> P9\_TA(2021)0103.

<sup>(8)</sup> CM/Rec(2016)4.

<sup>(9)</sup> DO C 237 de 6.7.2018, p. 19.

<sup>(10)</sup> DO C 487 de 28.12.2016, p. 51, DO C 13 de 15.1.2016, p. 192.

<sup>(11)</sup> <https://www.the-case.eu>.

<sup>(12)</sup> Reglamento (UE) n.º 1215/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO L 351 de 20.2.2012, p. 1).

<sup>(13)</sup> Reglamento (CE) n.º 864/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales (Roma II) (DO L 199 de 31.7.2007, p. 40).

#### 4.3. Recomendaciones destinadas a reforzar la independencia de los medios de comunicación

4.3.1. El CESE pide a la Comisión que complemente la metodología del Informe sobre el Estado de Derecho evaluando la independencia de la radiodifusión pública.

4.3.2. El CESE indica que la persecución sistemática de la corrupción ofrece cierto grado de protección frente a la influencia de los Gobiernos sobre los medios de comunicación, por lo que insta a la Comisión a que, además de imponer normas anticorrupción, adopte todas las medidas necesarias, sin tener en cuenta consideraciones políticas, para que no se destine importe alguno del nuevo marco financiero plurianual ni del instrumento de recuperación NextGenerationEU a limitar la diversidad de los medios de comunicación ni a ninguna otra forma de corrupción.

4.3.3. El CESE insta a todos los Estados miembros a que creen registros nacionales de transparencia según el modelo del Registro de Transparencia Europeo, puesto que tales registros también pondrán a la luz de manera transparente los contactos entre políticos y empresarios de los medios de comunicación. Dichos registros de transparencia se integrarán en un registro de transparencia para toda la UE con varios niveles.

4.3.4. El CESE insta a la Comisión a que verifique si el proyecto piloto para crear una base de datos pública de información sobre la titularidad de la propiedad en el sector de los medios de comunicación puede desarrollarse de tal modo que también incluya información sobre la promoción y la contratación de empresas de medios de comunicación por parte de la UE, sus Estados miembros, entes regionales y locales, organismos de Derecho público y empresas públicas o privadas cuando una o varias de las entidades mencionadas tengan una participación mayoritaria en la toma de decisiones.

4.3.5. El CESE insta a la Comisión a que presente una propuesta de normas mínimas a escala de la UE para todos los procedimientos de contratación pública y todas las ayudas a empresas de medios de comunicación por parte de las entidades enumeradas en el punto 4.3.4.

4.3.6. El CESE celebra las propuestas de la Comisión para contrarrestar la desinformación en general<sup>(14)</sup>, así como en relación con la COVID-19, en las redes sociales<sup>(15)</sup>; advierte, no obstante, del riesgo de que los Estados miembros empleen esta lucha contra la desinformación como legitimación para limitar la libertad de los medios de comunicación. Los fenómenos de desinformación e incitación al odio deben examinarse con urgencia y en profundidad, entre otras maneras, en el marco de otros dictámenes del CESE.

#### 4.4. Recomendaciones destinadas a reforzar la diversidad de los medios de comunicación

4.4.1. El CESE critica que el aspecto de la pluralidad del mercado en el Informe de la Comisión sobre el Estado de Derecho quede reducido al aspecto de la transparencia de la titularidad de la propiedad de las empresas de medios de comunicación y que no se tenga en cuenta el grado de concentración del mercado. Insta a la Comisión a que adapte la metodología del Informe para que refleje mejor en el futuro el grado de riesgo que pende sobre la diversidad de los medios de comunicación en todos los Estados miembros.

4.4.2. El CESE celebra el plan de acción de la Comisión sobre los medios de comunicación europeos en la Década Digital<sup>(16)</sup> y su objetivo de sostener a los medios de comunicación como un bien público, en particular, la concesión de ayudas europeas, con la finalidad de evitar que las consecuencias de la pandemia restrinjan su diversidad.

4.4.3. El CESE subraya que un periodismo de calidad requiere una base económica sostenible y pide que la UE mantenga su apoyo a las empresas de medios de comunicación como inversión en un periodismo de calidad. Estas inversiones servirán para poner fin al proceso de concentración en el sector de los medios de comunicación, que amenaza la pluralidad en ese mercado. Esto no excluye la posibilidad de que las empresas de medios de comunicación compren legítimamente otros medios de comunicación o creen alianzas estratégicas, ya que la sostenibilidad económica de las empresas de medios de comunicación es garantía de su independencia, siempre que se respete el principio de transparencia y no se constituyan monopolios.

4.4.4. El CESE constata que el valor de las empresas de medios de comunicación reside en su diversidad y que la creación de «campeones nacionales» destruye este valor; en esto las industrias de medios de comunicación y las industrias creativas son diferentes de las otras ramas de la economía.

4.4.5. La reducción del espacio de que disponen los medios de comunicación independientes exige urgentes mecanismos de apoyo públicos y privados para apoyar el periodismo como bien público. Se necesita más investigación para dotarse de mecanismos eficaces de apoyo público que garanticen condiciones de igualdad y nuevos modelos empresariales sostenibles e innovadores para el periodismo de interés público.

<sup>(14)</sup> COM(2020) 790 final.

<sup>(15)</sup> JOIN(2020) 8 final.

<sup>(16)</sup> COM(2020) 784 final.

4.4.6. El CESE apoya decididamente el proyecto de la Comisión de promulgar una Ley europea sobre la libertad de los medios de comunicación que dote a la Comisión Europea de instrumentos jurídicos eficaces para hacer respetar la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación en todos los Estados miembros de la UE. El CESE insta a la Comisión a que compruebe cómo se puede utilizar y desarrollar el Derecho de competencia europeo para impedir que se sigan produciendo concentraciones en el mercado de los medios de comunicación —en particular, aquellas que impulsan los Gobiernos nacionales— a fin de evitar la creación de monopolios de medios de comunicación en los correspondientes mercados nacionales de la UE, especialmente por parte de los Gobiernos o agentes cercanos a ellos.

4.4.7. El CESE se remite a su Dictamen sobre la iniciativa de la Comisión relativa al sistema común del impuesto sobre los servicios digitales que grava los ingresos procedentes de la prestación de determinados servicios digitales<sup>(17)</sup> y señala que este impuesto digital puede compensar las distorsiones de la competencia entre los medios tradicionales y los medios digitales (en particular, los que tengan domicilio en el extranjero).

4.4.8. El CESE subraya la importancia de la radiodifusión pública independiente e imparcial para garantizar la diversidad de los medios de comunicación y llama la atención sobre las disposiciones del Protocolo n.º 29 del TUE.

4.4.9. El CESE toma nota de que el libre mercado no puede ofrecer servicios de medios de comunicación a escala de la UE en el ámbito de la radiodifusión y la televisión y, por lo tanto, pide la creación de un organismo europeo de radiodifusión público que sea independiente e imparcial.

4.4.10. En todos los casos en los que el libre mercado no sea capaz de garantizar la diversidad de los medios de comunicación, el CESE ve en la radiodifusión pública independiente e imparcial un modelo para garantizar dicha diversidad, en particular en los medios de comunicación en línea e impresos.

4.4.11. El CESE subraya que el acceso sin barreras a los medios de comunicación constituye una faceta fundamental de la libertad de los mismos y manifiesta su preocupación por el aumento de las formas de discriminación directa o indirecta por motivos de discapacidad en los medios de comunicación. El CESE pide que se promulgue legislación para eliminar las prácticas restrictivas que tengan por efecto menoscabar o impedir la contribución de una persona concreta a la libertad y diversidad de los medios de comunicación.

#### 4.5. *Recomendaciones destinadas a reforzar la alfabetización mediática*

4.5.1. El CESE celebra las múltiples propuestas de la Comisión destinadas a reforzar la alfabetización mediática de la ciudadanía<sup>(18)</sup>, que prestan especial atención a las competencias digitales. Esto es de suma importancia para reforzar la resiliencia de la ciudadanía ante la desinformación.

4.5.2. El CESE respalda la propuesta de fundar una «Agencia Europea de Educación para la Ciudadanía» que refuerce, mediante programas educativos, las competencias de los ciudadanos y ciudadanas de la UE en materia de medios de comunicación. Pide a la Comisión que examine la posibilidad de crear en el momento oportuno una institución central de este tipo y vele por que una de sus competencias sea impartir formación sobre el uso de los medios de comunicación, en particular los digitales.

Bruselas, 22 de septiembre de 2021.

La Presidenta  
del Comité Económico y Social Europeo  
Christa SCHWENG

<sup>(17)</sup> DO C 367 de 10.10.2018, p. 73.

<sup>(18)</sup> JOIN(2020) 8 final; COM(2020) 624 final; COM(2020) 784 final; COM(2020) 790 final.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Medidas de emergencia para apoyar el empleo y los ingresos durante la crisis pandémica»****(Dictamen de iniciativa)**

(2021/C 517/03)

**Ponente: Cinzia DEL RIO**

Decisión del Pleno	26.4.2021
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	7.9.2021
Aprobado en el pleno	22.9.2021
Pleno n.º	563
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	211/1/4

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE aprueba la estrategia de la UE para hacer frente a la crisis provocada por la pandemia, relanzar y aumentar la resiliencia de los sistemas económicos, sociales y sanitarios de los Estados miembros y salvaguardar el sistema productivo, el empleo y el apoyo a los ingresos de las personas.

1.2. El CESE apoya la creación de SURE como instrumento financiero innovador de solidaridad europea para mantener los puestos de trabajo, apoyar los ingresos de los trabajadores y ayudar a las empresas, e igualmente como instrumento de integración y capacidad de resiliencia socioeconómica de la UE.

1.3. El CESE subraya el valor social del instrumento SURE que, mediante la emisión de obligaciones destinadas a financiar iniciativas con fines sociales, constituye un paso previo al mecanismo del programa Next Generation EU.

1.4. El CESE considera positiva la acción de SURE que, a través de la financiación de los regímenes de reducción del tiempo de trabajo, las modalidades de apoyo a los ingresos y la ayuda a las empresas, ha protegido a una cuarta parte del total de la población ocupada, preservando los puestos de trabajo y la capacidad productiva de las empresas, con efectos positivos también en la economía y en el mercado de trabajo. Sin embargo, estos datos no aclaran suficientemente qué medidas concretas han financiado los distintos países, sus importes y las categorías de trabajadores que cubren las ayudas.

1.5. El CESE propone la creación de un observatorio del funcionamiento de SURE durante toda su vigencia, con la participación de los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil, con el fin de supervisar y evaluar el impacto de las medidas financiadas en cada país, entre otras cosas para determinar modelos de sistemas que puedan utilizarse en el futuro para regímenes de reducción del horario de trabajo y de apoyo a los ingresos en situaciones de crisis similares.

1.6. Durante los períodos de crisis económica, la rapidez a la hora de tomar decisiones y de elegir alternativas constituye un factor determinante. Por este motivo, el CESE valora positivamente la rapidez con la que la Comisión Europea ha creado SURE y la rapidez con la que ha concluido en poco tiempo las negociaciones con los Estados miembros, demostrando su capacidad de reacción ante la gravedad de la crisis.

1.7. El CESE recomienda combinar el uso de SURE con medidas de políticas activas del mercado de trabajo e itinerarios de formación y reciclaje profesional dirigidas a la creación de empleo estable y de calidad, a fin de combatir formas de pobreza en situación de empleo y de trabajo fragmentado e inestable que no ofrecen garantías de una cobertura adecuada de la seguridad social y tienen también repercusiones en los sistemas públicos de bienestar.

1.8. El CESE considera que SURE es uno de los instrumentos adecuados para promover que los empresarios mantengan en sus puestos a los trabajadores a pesar de la reducción de la actividad productiva. A través de los convenios colectivos, pueden fomentarse medidas para dedicar parte del tiempo de trabajo a la formación. Esto permite a las empresas adaptar las competencias de los trabajadores, ya que pueden destinar parte del tiempo de trabajo a la formación y el instrumento SURE se hace cargo de la parte del salario que corresponde a las horas que el personal emplea en formación.

1.9. El CESE subraya que es necesario definir y completar de manera más coherente la dimensión social europea, asegurando la competitividad de Europa en el contexto mundial, considerando también los nuevos desafíos de la transición ecológica y digital y teniendo en cuenta las medidas definidas en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, entre las que se encuentran las acciones y las inversiones destinadas a apoyar el empleo, la formación y las políticas activas del mercado de trabajo.

1.10. El CESE apoya la Comunicación de la Comisión por la que se suspende la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y pide un «vuelco» hacia un marco de gobernanza económica revisado y reequilibrado, orientado a promover inversiones productivas. Será fundamental ayudar a los Estados miembros a poner su propia hacienda pública en un plano sostenible, fortaleciendo así la confianza en las inversiones.

1.11. El CESE considera que el apoyo y la participación de los interlocutores sociales constituyen un valor añadido de las políticas europeas y nacionales. Por lo tanto, es fundamental que estos participen también en las acciones cofinanciadas por SURE, tomando asimismo como referencia la negociación colectiva en los sectores específicos que se han visto más afectados por la crisis. Sin embargo, es fundamental que la participación de los interlocutores sociales sea sustancial y legítima, y no una mera formalidad.

1.12. El CESE reconoce plenamente los resultados positivos de SURE señalados en el informe de la Comisión de marzo de 2021 y respalda la propuesta de su estabilización en apoyo de los trabajadores y las empresas como herramienta para la integración y la resiliencia socioeconómica de la UE en períodos de crisis como el actual. Esto debería llevarse a cabo tras el seguimiento y la evaluación del observatorio del funcionamiento de SURE que el CESE propone crear.

1.13. El CESE acoge con satisfacción la Recomendación (UE) 2021/402 de la Comisión<sup>(1)</sup>, que adopta el enfoque estratégico de realizar una transición gradual entre las medidas de emergencia adoptadas en el marco de la pandemia y las nuevas medidas necesarias para garantizar una recuperación generadora de empleo, en particular políticas activas del mercado de trabajo, como incentivos a la contratación temporal de grupos vulnerables, oportunidades de mejora de las capacidades y de reciclaje profesional y apoyo empresarial, también para la economía social.

## 2. Introducción

2.1. La economía europea se ha visto muy afectada por la pandemia que aún persiste. El CESE acoge favorablemente las medidas económicas y sociales que la UE ha puesto en marcha mediante instrumentos extraordinarios para hacer frente a los efectos de la crisis pandémica, ya que representan una gran oportunidad para rediseñar una Europa más justa y solidaria, impulsar una economía social de mercado competitiva y afrontar también los nuevos desafíos vinculados a la transición ecológica y digital. Además del plan Next Generation EU, entre estos instrumentos figuran:

- medidas nacionales adoptadas en el marco de la flexibilidad de las normas presupuestarias de la UE;
- medidas nacionales de apoyo a la liquidez aprobadas con arreglo a normas temporales y flexibles sobre ayudas estatales;
- el refuerzo de las líneas de crédito garantizadas por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) a las empresas mediante la creación de un nuevo fondo de garantía;
- el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), introducido por modificaciones del Tratado de Lisboa para ofrecer préstamos sin condiciones en el ámbito sanitario;
- el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE).

2.2. En el presente Dictamen se pretende analizar el impacto de las medidas de emergencia para contener el desempleo, apoyar los ingresos y ayudar a las empresas, prestando especial atención al instrumento SURE.

<sup>(1)</sup> Recomendación (UE) 2021/402 de la Comisión, de 4 de marzo de 2021, sobre un apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis de la COVID-19 (EASE) (DO L 80 de 8.3.2021, p. 1).

2.3. En abril de 2020, más de cincuenta millones de trabajadores de varios países europeos fueron objeto de programas de reducción de la jornada laboral <sup>(2)</sup> o medidas similares puestas en marcha *ad hoc* para hacer frente a la pérdida temporal, parcial o total, de horas de trabajo. Eurofound registró quinientas medidas, la mayoría de ellas dirigidas a ayudas a las empresas (35 %), apoyo a los ingresos (además de medidas de reducción de la jornada laboral, 20 %) y protección del empleo (13 %) <sup>(3)</sup>. Las empresas pertenecientes a la industria manufacturera y los sectores del comercio, los servicios, el turismo y la cultura fueron las más afectadas por la crisis <sup>(4)</sup>.

2.4. Las distintas formas de subsidios de suspensión de contrato de trabajo para costear las horas de trabajo no realizadas, que existen en la mayoría de los países europeos, constituyen el instrumento más utilizado para proteger el empleo durante los períodos de crisis económica, ya que tienen efectos positivos para los trabajadores y las empresas. En su informe de 2020 sobre la presentación del programa SURE, la Comisión Europea subraya que «al evitar despidos innecesarios, los regímenes de reducción del tiempo de trabajo pueden evitar que un choque temporal tenga consecuencias negativas más graves y duraderas en la economía y el mercado laboral de los Estados miembros. Así se contribuye a mantener los ingresos de las familias y a preservar la capacidad productiva y el capital humano de las empresas y de la economía en su conjunto <sup>(5)</sup>».

2.5. En los países donde ya existían estos programas, los Gobiernos adoptaron medidas *ad hoc* para facilitar el acceso a ellos, simplificar los criterios de elegibilidad, ampliar la cobertura y aumentar el apoyo económico, pero con grandes diferencias entre países <sup>(6)</sup>.

2.6. Estas medidas han permitido a las empresas cubrir la reducción de la jornada laboral en función de la disminución de la actividad económica a unos costes limitados o inexistentes, reduciendo de forma significativa el número de puestos de trabajo en riesgo por falta de liquidez. En varios países de la UE, algunas categorías de trabajadores con empleos atípicos han quedado excluidas de las modalidades de apoyo, en particular los trabajadores con contratos eventuales y, en algunos casos, también los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal y los trabajadores con contratos de duración determinada, mientras que en otros países las ayudas públicas se han ampliado a algunas formas de trabajo autónomo <sup>(7)</sup>. Además, entre países se registran diferentes modalidades y criterios para acceder a estos subsidios por lo que respecta a la cobertura, los beneficiarios, la duración, etc <sup>(8)</sup>.

2.7. Los sistemas de reducción de la jornada laboral han ayudado a evitar la ruptura de la relación laboral, algo que resulta muy costoso para tanto para las empresas como para los trabajadores. Estas medidas de conservación de puestos de trabajo redujeron significativamente la destrucción de empleo en el segundo trimestre de 2020, pasando del 12 % estimado al 4 % en los países de la OCDE. En la UE, los datos demuestran que los trabajadores oficialmente en activo, pero a cero horas, se duplicaron hasta el 17 % en el segundo trimestre de 2020 respecto del mismo período en 2019 <sup>(9)</sup>.

2.8. Hay que tener en cuenta el impacto de la crisis laboral en las mujeres y los jóvenes, que a menudo trabajan con contratos atípicos y tienen empleos poco remunerados y menos estables que no ofrecen garantías de una cobertura adecuada de la seguridad social. Además, representan un porcentaje altísimo de la mano de obra del sector turístico, hotelero y de restauración —que se han visto especialmente afectados— así como del sector de la cultura, del ocio y del sector sin ánimo de lucro dedicado a los servicios sociales. Asimismo, la recuperación económica deberá prever reformas y medidas específicas acordadas con los interlocutores sociales para hacer frente a las desigualdades de género y de edad existentes antes incluso de la crisis actual y llevar a cabo acciones específicas a corto, medio y largo plazo <sup>(10)</sup>.

2.9. Además de las medidas de apoyo a la reducción de la jornada laboral, varios países han adoptado medidas para proteger del despido en aquellas empresas que reciben ayudas públicas de suspensión de contrato de trabajo, tanto para evitar abusos durante el período de crisis como para establecer condiciones al uso de las ayudas públicas nacionales y

<sup>(2)</sup> COVID-19: *Implicaciones para el empleo y la vida laboral*, Eurofound, marzo de 2021.

<sup>(3)</sup> COVID-19: *Policy responses across Europe*, Eurofound, junio de 2020.

<sup>(4)</sup> OECD *Employment outlook 2021*, capítulo 2.

<sup>(5)</sup> COM(2021) 148 final *SURE: Balance después de seis meses*, 22 de marzo de 2021; véase también el briefing del Parlamento Europeo titulado *“SURE Implementation”*, abril de 2021.

<sup>(6)</sup> OECD — *Employment Outlook 2021*, capítulo 2, cuadro 2.1 *Job retention schemes in OECD countries* — *ibidem* Eurofound.

<sup>(7)</sup> COVID-19: *Policy responses across Europe*, Eurofound, junio de 2020.

<sup>(8)</sup> Datos OCDE, ETUI, CE, ficha PE.

<sup>(9)</sup> COVID-19: *Policy responses across Europe*, Eurofound, junio de 2020. Datos de Eurostat elaborados por Eurofound.

<sup>(10)</sup> Análisis CE, Eurofound; véase asimismo *Programa conjunto OIT-ONU Mujeres, Herramienta de Política, Evaluar el impacto de la crisis de la COVID-19 en las mujeres y los hombres, y apoyar una recuperación con perspectiva de género*, marzo de 2021.

europeas, que deben servir para evitar los despidos y apoyar temporalmente a las empresas hasta la recuperación. En algunos países son los propios convenios colectivos los que prevén la prohibición de despido en caso de ayudas públicas<sup>(11)</sup>.

2.10. La negociación colectiva ha desempeñado un papel importante mediante acuerdos y protocolos específicos, tanto para abordar y gestionar la emergencia sanitaria en los lugares de trabajo como para introducir disposiciones contractuales *ad hoc* durante la pandemia, modificando la organización y las condiciones de trabajo (como es el caso de Alemania, Francia, Italia, Suecia, España, Austria y Dinamarca). En algunos países también se han adoptado otras formas de apoyo a las empresas (moratoria hipotecaria, aplazamiento o suspensión del pago de impuestos, alquileres o cotizaciones sociales), que retrasan las obligaciones de pago y están concebidas para apoyar a las empresas, en particular a las pymes, o a los trabajadores autónomos con el objetivo de mantener el empleo y disponer de liquidez a corto plazo.

### 3. Características, regulación y primeros resultados de SURE

3.1. El instrumento europeo SURE es un fondo temporal que presta ayuda financiera en forma de préstamos, en condiciones favorables, de hasta 100 000 millones a los Estados miembros para luchar contra el desempleo, costear la reducción de la jornada laboral y proporcionar apoyo a los ingresos de todos los trabajadores. El fondo permanecerá operativo hasta el 31 de diciembre de 2022.

3.2. Los bonos emitidos por primera vez por la Comisión Europea con arreglo al instrumento SURE son «bonos sociales», lo que da a los inversores la confianza de que los fondos movilizados se destinan realmente a fines sociales. La demanda ha superado diez veces la oferta y ha garantizado rendimientos competitivos en el mercado.

3.3. Desde su introducción, el Consejo ha asignado más del 90 % de la dotación total, sobre la base de propuestas de la Comisión, a diecinueve Estados miembros<sup>(12)</sup>. De ellos, quince lo han utilizado para contribuir a financiar regímenes de reducción de la jornada laboral o medidas similares y catorce países han financiado también medidas de apoyo a los trabajadores autónomos.

3.4. Algunos países no han solicitado fondos SURE. Las razones que esgrimen los gobiernos son diversas: en algunos países, los fondos nacionales disponibles eran suficientes para cubrir el gasto público adicional relacionado con el aumento del desempleo; la demanda de recursos adicionales en el mercado presentaba tipos igualmente ventajosos; en otros casos, la decisión se debe a los costes asociados a los procedimientos administrativos para acceder al instrumento SURE y otros países han utilizado las medidas temporales adoptadas por la Comisión sobre flexibilidad presupuestaria y para la concesión de ayudas estatales<sup>(13)</sup>.

3.5. Sobre la base de los informes presentados por los Estados miembros, la Comisión Europea estima, en su informe de marzo de 2021<sup>(14)</sup>, que en 2020 SURE proporcionó apoyo a entre 25 y 30 millones de trabajadores, lo que representa una cuarta parte del total de la población activa de los Estados miembros beneficiarios. Se trata de unos 21,5 millones de asalariados y 5 millones de autónomos. Además, entre 1,5 y 2,5 millones de empresas se han beneficiado de este instrumento, lo que representa entre el 12 % y el 16 % de las empresas de los Estados miembros beneficiarios<sup>(15)</sup>.

3.6. El informe destaca que los sistemas de apoyo público financiados con SURE están teniendo el efecto de reducir el coste laboral para las empresas y ofrecer un apoyo alternativo a los ingresos de las familias, con mejores resultados que los subsidios de desempleo tradicionales. Además, la CE destaca que los sistemas de apoyo al empleo son más eficaces en los países que ya contaban con sistemas nacionales de ayuda para mitigar el impacto del desempleo.

3.7. A finales de 2020, ya se había realizado el 80 % del gasto público previsto para las medidas subvencionables. Casi todos los Estados miembros ya han gastado o tienen previsto gastar el importe total concedido en el marco del SURE.

<sup>(11)</sup> ETUI — Policy Brief n.º 7, 2020.

<sup>(12)</sup> Véase COM(2021) 148 final. SURE: Balance después de seis meses, 22 de marzo de 2021; véase también el briefing del Parlamento Europeo titulado «SURE Implementation», abril de 2021 y el sitio web de la Comisión Europea sobre SURE para una actualización de los créditos a los Estados miembros.

<sup>(13)</sup> Eurofound, *ibidem*, capítulo 3, 2021.

<sup>(14)</sup> COM(2021) 105 final, Comunicación de la Comisión al Consejo — Un año después de la pandemia de COVID-19: respuesta en materia de política presupuestaria.

<sup>(15)</sup> COM(2021) 148 final. SURE: Balance después de seis meses, 22 de marzo de 2021; véase también el briefing del Parlamento Europeo titulado «SURE Implementation», abril de 2021.

3.8. Los Estados miembros se han ahorrado unos 5 800 millones de euros en intereses recurriendo al instrumento SURE (en comparación con lo que hubiera ocurrido si ellos mismos hubieran emitido deuda soberana), gracias a la alta calificación crediticia de la Comisión Europea. Probablemente, los desembolsos futuros generarán mayores ahorros.

#### 4. Observaciones generales

4.1. El CESE aprueba la estrategia de la UE para hacer frente a la crisis pandémica, relanzar y aumentar la resiliencia de los sistemas económicos, sociales y sanitarios de los Estados miembros y salvaguardar el empleo, y la considera adecuada para definir y completar de manera más exhaustiva la dimensión social europea, garantizando la competitividad de Europa en el contexto mundial. El Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales establece las medidas que deben adoptarse para promover las inversiones necesarias para alcanzar un crecimiento sostenible e integrador.

4.2. El CESE ha puesto de manifiesto en repetidas ocasiones la necesidad de lograr una mayor convergencia económica y social de la UE. Esto reforzará la competitividad de la economía social de mercado europea, garantizará que todos los ciudadanos puedan disfrutar plenamente de sus derechos y apoyará la construcción de un mercado de trabajo que tenga en cuenta los cambios en curso mediante acciones y estrategias conformes al pilar europeo de derechos sociales y las transiciones ecológica y digital. Es fundamental que los Estados miembros hagan buen uso del apoyo que reciban del instrumento de recuperación y resiliencia <sup>(16)</sup>.

4.3. Es importante promover el crecimiento y la productividad de las empresas sostenibles, incluidas las pymes y las microempresas. SURE es uno de los instrumentos adecuados para fomentar que los empresarios conserven a los trabajadores a pesar de la reducción de la actividad productiva. Deben promoverse convenios colectivos también sobre nuevas formas de reorganización de la jornada laboral que permitan acceder a itinerarios de formación, así como medidas de apoyo a las empresas para favorecer el mantenimiento de los puestos de trabajo, de las competencias y la continuidad de los ingresos.

4.4. SURE es un instrumento fundamental que permite proteger a los trabajadores y atenuar las graves repercusiones socioeconómicas de la pandemia en el sistema de empleo, ya que, por una parte, se presta asistencia financiera a los regímenes nacionales de reducción de la jornada laboral y medidas similares, también durante la vigencia de la relación laboral, a fin de proteger los puestos de trabajo y reducir el desempleo y la pérdida de ingresos de los trabajadores y, por otra parte, se cubren los costes de las empresas inherentes a los subsidios de desempleo y a las cotizaciones sociales, que se financian en gran medida mediante recursos públicos con las medidas de emergencia.

4.5. El CESE valora positivamente la rapidez con la que se ha definido la propuesta de la Comisión Europa de crear el instrumento SURE y las negociaciones ulteriores con los Estados miembros, que se han llevado a cabo en pocas semanas. Con SURE se subraya la importancia de los programas de reducción de la jornada laboral y de apoyo a los ingresos a corto plazo y se fomenta su uso por parte de los Estados miembros. Uno de los objetivos del Semestre Europeo, a medio y largo plazo, es promover la inversión orientada al pleno empleo estable y a la lucha contra nuevas formas de pobreza, en particular mediante reformas estructurales socialmente sostenibles.

4.6. El CESE considera importante la asistencia financiera en forma de préstamos en condiciones favorables concedidos por la UE a los Estados miembros y valora el hecho de que las obligaciones emitidas por la Comisión Europea sean «bonos sociales» con fines específicos.

4.7. La financiación de los regímenes de reducción de la jornada laboral y las modalidades de apoyo a los ingresos tienen un efecto positivo en la economía en su conjunto, ya que la relación entre empresarios y trabajadores se mantiene viva, lo que ayuda a preservar las competencias de estos y la capacidad productiva de las empresas, y se impide que los efectos de la pandemia puedan tener ulteriores repercusiones negativas y persistentes en la economía y en el mercado laboral.

4.8. El CESE considera que la creación de SURE constituye un paso más hacia un sistema de solidaridad en la UE, que respeta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, en la medida en que se trata de una forma de «activo seguro europeo» que puede reforzarse con los bonos europeos destinados a financiar el programa Next Generation EU <sup>(17)</sup>. El CESE subraya que una ventaja importante de SURE reside en que demuestra que, en caso necesario, la UE puede crear capacidad

<sup>(16)</sup> Resolución del CESE sobre «La contribución del Comité Económico y Social Europeo al programa de trabajo de la Comisión Europea para 2022» (junio de 2021) (DO C 341 de 24.8.2021, p. 1).

<sup>(17)</sup> Christina Katami, *Protecting employment in 2021 and beyond: what can the new SURE instrument do?*, ELIAMEP Policy Paper, 2021; L. Andor, *Protecting Jobs and Incomes in Europe: Towards an EU Capacity for Employment Stabilisation in the Pandemic Period*, 2021, en Caetano J., Vieira I., Caleiro A., *New Challenges for the Eurozone Governance*.

de préstamo y emitir un activo seguro común utilizando el método comunitario en lugar de acuerdos intergubernamentales, como sucede con el MEDE y el FEEF.

4.9. El CESE pide que se revisen los procedimientos de ayuda y de acceso a la financiación de SURE para que se simplifiquen los procedimientos administrativos y los mecanismos de presentación de informes.

4.10. El CESE recomienda conjugar el uso de SURE con medidas de políticas activas públicas e itinerarios de formación y reciclaje profesional que sean útiles tanto para los trabajadores como para las empresas<sup>(18)</sup>. En este contexto, vuelve a plantearse el debate sobre cómo hacer más eficientes los servicios de empleo también en tiempos de crisis. En los períodos de reducción involuntaria de la jornada laboral deben fomentarse itinerarios de formación para el reciclaje o como medida de acompañamiento durante la fase de transición hacia nuevas oportunidades de empleo cualificado y estable. Lamentablemente, los ejemplos de políticas activas en este contexto son más bien escasos<sup>(19)</sup>.

4.11. El CESE considera que las intervenciones de SURE deben garantizar la cobertura de todos los asalariados y de todos los tipos de trabajo autónomo y atípico, que afectan en especial a los jóvenes.

4.12. De los escasos datos disponibles se desprende que ni las instituciones europeas ni las nacionales han contado con la participación activa de los interlocutores sociales para mejorar la utilización de SURE; el CESE recomienda que se establezca un mecanismo de consulta estable para ello.

4.13. El CESE toma nota de las estimaciones relativas a las personas y las empresas beneficiarias del apoyo de SURE<sup>(20)</sup>; no obstante, observa que estos datos no aclaran suficientemente cuáles han sido las medidas concretas financiadas por los distintos países ni sus importes, ni qué impacto han tenido a la hora de atenuar los riesgos de desempleo y proteger los ingresos.

## 5. Observaciones específicas — ¿Cuál es el impacto?

5.1. La crisis pandémica ha puesto a prueba los sistemas económicos, sociales y sanitarios de la UE y ha afectado a la vida de las personas y a la actividad de las empresas, aumentando las desigualdades dentro de cada país y, en algunos casos, entre los distintos países. Por este motivo, el CESE señala que es necesario definir y completar de manera más exhaustiva y coherente la dimensión social europea, teniendo en cuenta las medidas definidas en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales y asegurando la competitividad de Europa en el contexto mundial.

5.2. El CESE ya ha destacado<sup>(21)</sup> la necesidad de reanudar el proceso de revisión del marco de gobernanza económica de la UE, que fue suspendida hasta 2022 por la Comunicación de la Comisión de 20 de marzo de 2020<sup>(22)</sup>. El CESE apoya esta Comunicación, que expresa su intención de decidir la desactivación futura de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento sobre la base de una evaluación global de la tendencia de la economía basada en criterios cuantitativos. Por este motivo, el CESE pide un «vuelco» hacia un marco de gobernanza económica revisado y reequilibrado orientado hacia la prosperidad, preferiblemente con normas simplificadas y una menor prociclicidad que refleje el contexto posterior a la pandemia. Será fundamental ayudar a los Estados miembros a que pongan sus finanzas públicas en un plano sostenible y así reforzar la confianza en las inversiones.

5.3. Entre las medidas del paquete económico y social para contrarrestar los efectos de la pandemia, el CESE es partidario de que se adopte SURE como instrumento financiero innovador de solidaridad europea que, anticipando el mecanismo del programa Next Generation EU, ha emitido por primera vez bonos con fines sociales.

5.4. SURE ha demostrado ser una red de seguridad y protección de puestos de trabajo existentes y de salvaguardia de empresas de diferentes tipos, conforme a las prerrogativas nacionales de protección social. Sin embargo, es necesario que las medidas de protección social adoptadas con SURE vayan acompañadas de políticas activas del mercado de trabajo para la creación de empleo estable y de calidad y de sistemas de adaptación de las competencias que contrarresten el fenómeno de la pobreza en situación de empleo y las formas de trabajo fragmentado e inestable que no ofrecen garantías de cobertura adecuada de la seguridad social y repercuten también en los sistemas públicos de bienestar.

<sup>(18)</sup> COVID-19: *Implicaciones para el empleo y la vida laboral*, Eurofound, marzo de 2021.

<sup>(19)</sup> OECD — *Employment Outlook*, cap. *Combining job retention policies with job reallocation*, 2021 y Eurofound, ibidem con ejemplos de medidas adoptadas en algunos países.

<sup>(20)</sup> COM(2021) 148 final.

<sup>(21)</sup> Resolución del CESE sobre «La contribución del CESE al programa de trabajo de la Comisión Europea para 2022», aprobada en el pleno de junio de 2021 (DO C 341 de 24.8.2021, p. 1).

<sup>(22)</sup> COM(2020) 123 final.

5.5. El CESE valora positivamente la Recomendación EASE de la Comisión Europea, adoptada en el marco de la aplicación del pilar europeo de derechos sociales y dirigida al apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis de la COVID-19. Destaca su enfoque estratégico de realizar una transición gradual entre las medidas de emergencia adoptadas en el marco de la pandemia y las nuevas medidas necesarias para garantizar una recuperación generadora de empleo, en especial en los sectores ecológico y digital. Unas políticas eficaces que fomenten la calidad de la creación de empleo y las transiciones laborales deben ir acompañadas de unos servicios de empleo eficientes que ofrezcan un apoyo personalizado a los solicitantes de empleo, en particular a los jóvenes, las mujeres y los emprendedores sociales.

5.6. Para el CESE, el apoyo y la participación de los interlocutores sociales constituye una prioridad, por lo que es fundamental su implicación, tanto a escala europea como nacional, con el fin de comparar, compartir y negociar las medidas cofinanciadas por SURE, tomando asimismo como referencia la negociación colectiva en aquellos sectores específicos más afectados por la crisis. Sin embargo, es fundamental que la participación de los interlocutores sociales sea sustancial y legítima, y no una mera formalidad.

5.7. El CESE considera importante señalar la importancia de que los recursos de SURE se destinen a financiar también iniciativas para contener la difusión del virus en los lugares de trabajo, con medidas y acciones destinadas a prevenir y proteger la seguridad y la salud, a fin de mitigar los costes en los que las empresas han incurrido para adecuar la producción a los protocolos de seguridad.

5.8. El CESE propone la creación de un observatorio del funcionamiento de SURE durante toda su vigencia, abierto a la participación de los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil, con el fin de supervisar y evaluar el impacto de las medidas financiadas y analizar las mejores prácticas y los sistemas de protección de cada país, entre otras cosas para determinar modelos válidos también para el futuro de sistemas de reducción de la jornada laboral y el apoyo a los ingresos en situaciones de crisis.

5.9. El CESE reconoce plenamente los resultados positivos de SURE destacados en el informe de la Comisión de marzo de 2021. El programa SURE responde a criterios de carácter temporal de apoyo a los Estados miembros para ayudar a los trabajadores y las empresas a superar la crisis, salvar puestos de trabajo y preparar el camino para la recuperación económica y social. El CESE apoya la propuesta de estabilización de SURE en apoyo de los trabajadores y las empresas como herramienta para la integración y la resiliencia socioeconómica de la UE en períodos de crisis como el actual, tras el seguimiento y la evaluación del observatorio sobre el funcionamiento de SURE. Esta propuesta surge del debate que se ha desarrollado entre gobiernos, interlocutores sociales y económicos, organizaciones de la sociedad civil, académicos y estudiosos de distintos países europeos, así como en el seno de la propia Comisión (23).

5.10. En caso de crisis económica, el CESE pide a las instituciones europeas que desempeñen un papel más eficaz y presten más apoyo en el ámbito de los asuntos sociales, en particular mediante la regulación y la financiación de medidas de apoyo a los trabajadores y a las empresas, promoviendo un debate público para establecer un régimen europeo permanente de reaseguro de prestaciones por desempleo con un fundamento jurídico distinto, teniendo en cuenta dictámenes anteriores del CESE (24).

Bruselas, 22 de septiembre de 2021.

La Presidenta  
del Comité Económico y Social Europeo  
Christa SCHWENG

(23) Véase Christina Katami, *Protecting employment in 2021 and beyond: what can the new SURE instrument do?*, ELIAMEP Policy Paper, 2021; L. Andor, *Protecting Jobs and Incomes in Europe: Towards an EU Capacity for Employment Stabilisation in the Pandemic Period*, 2021, en Caetano J., Vieira I., Caleiro A., *New Challenges for the Eurozone Governance*, y el informe de la Comisión Europea y Eurofound + OCDE (COVID-19: *Implicaciones para el empleo y la vida laboral*, Eurofound, marzo de 2021; COM(2021) 148 final. SURE: *Balance después de seis meses*, 22 de marzo de 2021; véase también el briefing del Parlamento Europeo titulado «*SURE Implementation*», abril de 2021).

(24) Dictamen del CESE sobre normas mínimas comunes, (DO C 97 de 24.3.2020, p. 32); Beblavy Miroslav, Karolien Lenaerts: *Feasibility and added value of a European Unemployment Benefits Scheme*, CEPS, 2017.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Componentes clave de un trabajo de calidad sostenible durante y después de la recuperación»**

**(Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia eslovena)**

(2021/C 517/04)

Ponente: **Andrej ZORKO**

Consulta de la Presidencia eslovena Carta de 19.3.2021  
del Consejo

Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en la sección	7.9.2021
Aprobado en el pleno	23.9.2021
Pleno n.º	563
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	146/24/54

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. La calidad del trabajo es uno de los componentes fundamentales de la calidad de vida. Es preciso respetar el principio de calidad del trabajo para mantener la calidad de vida, puesto que se trata de un requisito previo de un desarrollo social sostenible. Por lo tanto, está firmemente convencido de que se le debe prestar especial atención en las políticas de la UE, ya que debe prevenir los riesgos de desigualdad, pobreza, exclusión social y competencia desleal.

1.2. El CESE está firmemente convencido de que los problemas y retos que existen en el ámbito del trabajo de calidad deberían abordarse a la luz de los principios del pilar europeo de derechos sociales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Además, deberían tenerse en cuenta las normas internacionales de la OIT en materia de trabajo digno<sup>(1)</sup>, así como la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>(2)</sup>. Por consiguiente, pide a los Estados miembros y a los interlocutores sociales que, en el contexto del diálogo social y la negociación colectiva, señalen y encuentren soluciones a los cambios que ha acelerado la pandemia en el mercado laboral, en los niveles adecuados y en función de las circunstancias nacionales.

1.3. El CESE considera que la Unión Europea y los Estados miembros deben adoptar un enfoque más ambicioso a la hora de apoyar, coordinar y realizar esfuerzos encaminados a promover políticas activas del mercado laboral, protegiendo los derechos fundamentales de los trabajadores y garantizando un entorno de negocio sostenible y competitivo para las empresas en la economía mundial. El pilar europeo de derechos sociales debe guiar la aplicación de los principios de la Europa social, la justicia social y la recuperación sostenible.

1.4. Partiendo de la experiencia de la pandemia en el ámbito laboral, la Comisión Europea y los Estados miembros, con la participación activa de los interlocutores sociales y otras partes interesadas, podrían supervisar el funcionamiento de la normativa vigente o, si fuera necesario, revisarla o modificarla, e impulsar políticas apropiadas que garanticen un trabajo de calidad digno y sostenible. Esto podría incluir la protección de los trabajadores y una organización del trabajo adecuada que conduzca a una mayor productividad e innovación, promoviendo al mismo tiempo los elementos positivos de la digitalización, incluida la necesidad de los trabajadores de recibir formación digital para mejorar su empleabilidad<sup>(3)</sup>. Ha de prestarse especial atención a la legislación y las políticas sobre inteligencia artificial y garantizarse que todas las partes interesadas tengan la oportunidad de participar en la adopción de nuevas soluciones mediante un proceso de consulta y negociación con los trabajadores y los empleadores.

<sup>(1)</sup> <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm>.

<sup>(2)</sup> DO C 326 de 26.10.2012, p. 391.

<sup>(3)</sup> DO C 374 de 16.9.2021, p. 16.

1.5. El CESE pide a la Comisión Europea que establezca nuevos mecanismos o que siga determinando las necesidades del mercado laboral a medio y largo plazo <sup>(4)</sup>, concretamente en el marco del Semestre Europeo reforzado y de otros instrumentos existentes. Esto permitiría a los Estados miembros, con la participación activa de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil, planificar y aplicar a largo plazo las políticas de empleo, incluida la planificación de la formación y el aprendizaje permanente de los trabajadores, así como aportar soluciones que permitan subsanar el déficit de capacidades. También es importante reforzar los servicios públicos de empleo y su cooperación con el sector privado para ayudar a integrar más eficazmente en el mercado laboral a los colectivos más vulnerables.

1.6. El CESE reitera que las políticas activas del mercado laboral deben ser eficaces y específicas para lograr buenos resultados de empleo <sup>(5)</sup> y destaca que los Estados miembros y los interlocutores sociales deben desarrollar políticas activas del mercado laboral que promuevan el trabajo de calidad. El CESE destaca también su apoyo a un enfoque gradual encaminado a fijar normas mínimas comunes en el ámbito del seguro de desempleo a fin de garantizar un trabajo de calidad en los Estados miembros <sup>(6)</sup>.

1.7. Los Estados miembros deben crear las condiciones necesarias para garantizar tanto una participación adecuada (gobernanza colectiva) en los procesos de diseño como la aplicación de las políticas de empleo o del mercado laboral.

1.8. El CESE anima a los Estados miembros y a los interlocutores sociales a reforzar el diálogo social a escala nacional. Asimismo, recomienda aprovechar el contenido tradicional del diálogo social para incluir otros contenidos más estratégicos orientados hacia la sostenibilidad y la aportación de soluciones. Esto incluiría, por ejemplo, anticipar las necesidades futuras de las empresas y los trabajadores con determinadas competencias y capacidades, realizar actividades conjuntas para la formación de los trabajadores, garantizar una transición justa hacia la economía digital y la economía ecológica, y regular y desarrollar soluciones equilibradas para el trabajo de las plataformas, así como tratar otras cuestiones de similar importancia en materia de desarrollo.

1.9. El CESE reconoce la importancia de los interlocutores sociales y los convenios colectivos para mantener el equilibrio del mercado laboral. Una formación adecuada de los interlocutores sociales es fundamental para seguir impulsando el diálogo social <sup>(7)</sup>, lo que está demostrando ser un punto crítico y clave para el desarrollo ulterior del diálogo social, que también debe esforzarse por garantizar un trabajo de calidad sostenible.

1.10. El CESE considera que la Comisión y los Estados miembros deben reforzar la capacidad de los interlocutores sociales y la sociedad civil. Es necesario crear un entorno de confianza en el diálogo social, reconocer su importancia e involucrar de manera oportuna a los interlocutores sociales y otras partes interesadas en la formulación de medidas y en el propio proceso decisivo, cuando proceda y en consonancia con las necesidades de desarrollo. Se requiere un marco sólido de información y consulta de los trabajadores para abordar adecuadamente la transición ecológica y digital, garantizando al mismo tiempo la calidad del trabajo <sup>(8)</sup>.

1.11. El CESE reconoce que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia podría contribuir de manera positiva a reforzar y garantizar tanto la calidad del trabajo como el papel de los interlocutores a la hora de aplicarlo. Por consiguiente, propone que la Comisión celebre reuniones anuales con los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil para recabar opiniones sobre la aplicación del Mecanismo. Dada la diversidad de situaciones en los Estados miembros, sería conveniente llevar a cabo consultas por separado y formular conjuntamente directrices y recomendaciones para seguir aplicando con éxito el Mecanismo.

1.12. El CESE señala que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia no aborda directamente los componentes del trabajo de calidad, por lo que pide a la Comisión que complete esta parte del Mecanismo. La calidad del trabajo es fundamental para alcanzar los objetivos fijados por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. No deben pasarse por alto grupos vulnerables, como los trabajadores precarios y jóvenes, que han sido los que se han visto más afectados por la pandemia.

1.13. El CESE pide que se realicen investigaciones para seguir más de cerca la evolución del mercado laboral durante el período de recuperación. También es necesario considerar los cambios en los modelos de negocio que repercuten en la forma en que se lleva a cabo el trabajo y en los derechos fundamentales de los trabajadores, así como tener en cuenta la digitalización y la introducción de nuevas tecnologías, prestando especial atención a los déficits de capacidades y la transición en el mercado laboral. Deben examinarse y explorarse cuidadosamente las implicaciones para la organización del trabajo y otros aspectos importantes del trabajo de calidad, teniendo en cuenta tanto las soluciones positivas como los

<sup>(4)</sup> En función de la situación en cada Estado miembro.

<sup>(5)</sup> DO C 125 de 21.4.2017, p. 10, punto 3.19.

<sup>(6)</sup> DO C 97 de 24.3.2020, p. 32; DO C 429 de 11.12.2020, p. 159, punto 1.6.

<sup>(7)</sup> Voss, Eckhard, Broughton, Andrea, Pulignano, Valeria, Franca, Valentina, Rodriguez, Ricardo. *Exploring the connections between EU- and national-level social dialogue*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2018.

<sup>(8)</sup> Por ejemplo, la Resolución del CESE sobre la Cumbre de Oporto, DO C 286 de 16.7.2021, p. 6 y DO C 341 de 24.8.2021, p. 23.

riesgos de una rápida digitalización. El Comité subraya la necesidad de tomar en consideración la diversidad de los países y las consecuencias de la pandemia para la sociedad y el mercado laboral. Los cambios deben evaluarse sobre la base de un enfoque integral.

## 2. Contexto

2.1. El CESE reconoce la diversidad y el carácter polifacético del concepto de trabajo de calidad sostenible y señala que consta de diversos componentes que afectan directa o indirectamente a la calidad de vida de las personas y a los derechos y la seguridad social de los trabajadores. Al mismo tiempo, el CESE reconoce que los empresarios y los Estados miembros tienen un papel central a la hora de garantizar un trabajo de calidad, en particular mediante la promoción de las capacidades, el empleo de calidad, las formas nuevas y diversas de trabajo, la seguridad, el bienestar de los trabajadores y la competitividad de las empresas. La Comisión parece ser consciente de ello, dado que una cantidad considerable de programas y asistencia financiera durante la pandemia de COVID-19, en particular el Programa SURE, se han destinado a la recuperación económica y al mantenimiento de la seguridad social de las personas. El CESE está firmemente convencido de que la recuperación económica y el desarrollo de la economía europea no son posibles sin preservar y desarrollar la seguridad social, garantizando al mismo tiempo un entorno competitivo para las empresas europeas en la economía mundial, y de que la recuperación económica y la recuperación social deben ir de la mano.

2.2. El CESE considera que es responsabilidad de la Comisión, los Estados miembros y los interlocutores sociales europeos y nacionales planificar y aplicar medidas que garanticen un trabajo de calidad sostenible. Por lo tanto, es necesario desarrollar y aplicar lo antes posible, sobre la base de los esfuerzos conjuntos de todos los agentes pertinentes, una estrategia y unas medidas que garanticen un trabajo de calidad sostenible.

2.3. La garantía de unas condiciones justas y competitivas para la economía europea, la inversión en innovación y desarrollo, la prevención del *dumping* social, el fomento de la creación de empleo y la promoción de condiciones de trabajo justas e incentivos adecuados deben ser aspectos clave de las estrategias de la Unión Europea y de los Estados miembros y pueden contribuir significativamente a aumentar la calidad del trabajo.

2.4. Con las condiciones adecuadas, las empresas europeas pueden contribuir a una prosperidad sostenible, más empleos de calidad y un mayor bienestar. Esto requiere unas condiciones marco favorables, especialmente en lo que se refiere a la necesidad de garantizar un suministro fiable de energía, mano de obra cualificada, infraestructuras de transporte adecuadas y mercados laborales eficaces.

2.5. El concepto de trabajo de calidad sostenible, habida cuenta del contexto más amplio de un crecimiento y un empleo sostenibles, es uno de los componentes esenciales de la calidad de vida y debe considerarse junto con el concepto de desarrollo sostenible, en particular la transición hacia una economía ecológica y la digitalización, que deben ser justas para todas las partes interesadas. A este respecto, el CESE llama especialmente la atención sobre los dictámenes que ya ha aprobado en este contexto.

2.6. El CESE está firmemente convencido de que la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 adoptados por los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas en 2015<sup>(9)</sup>, y en particular del objetivo 8, puede contribuir significativamente a garantizar un trabajo de calidad sostenible, teniendo en cuenta asimismo el crecimiento económico y el empleo pleno y productivo. Especialmente durante el período de recuperación, la Comisión Europea debe centrarse más en la consecución de estos objetivos y animar a los Estados miembros a alcanzarlos.

2.7. Asimismo, el CESE señala que la aplicación de los principios establecidos en el pilar europeo de derechos sociales y el correspondiente plan de acción, así como de las normas jurídicas internacionales pertinentes<sup>(10)</sup>, es de la máxima importancia para garantizar un trabajo de calidad sostenible. El CESE ya ha aprobado una serie de dictámenes en este contexto y pide a las instituciones europeas y a los Estados miembros, en función de sus competencias, que participen activamente en su aplicación junto con los interlocutores sociales y otras partes interesadas.

2.8. A la hora de diseñar medidas para garantizar un trabajo de calidad sostenible, es preciso tener en cuenta los distintos factores que afectan a la calidad de vida, velar por un trabajo digno, reducir las desigualdades y la exclusión social, prevenir la pobreza y garantizar la competitividad de la economía europea, promoviendo al mismo tiempo una transición fluida hacia una sociedad y una economía digitales y ecológicas. Todos estos factores deben equilibrarse con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil han de participar activamente en el diseño de las medidas. En este contexto, el CESE subraya la importancia de un consenso social amplio.

<sup>(9)</sup> «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible».

<sup>(10)</sup> Normas de la OIT y artículos 151 y 156 del TFEU.

2.9. El CESE es consciente de que hay una serie de elementos, factores y circunstancias que influyen en la calidad de la oferta de trabajo y en su sostenibilidad, y así lo ha reconocido en un Dictamen anterior<sup>(11)</sup>. Se trata de elementos como el nivel y la previsibilidad de los salarios de los trabajadores, las formas y métodos de trabajo, el entorno laboral, la salud y la seguridad en el trabajo, la estabilidad del empleo, el aprendizaje permanente, la formación de los trabajadores, las horas de trabajo regulares y previsibles, la protección de los derechos de los trabajadores, la conciliación de la vida familiar y la vida profesional y el diálogo social activo y eficaz.

2.10. El CESE señala que garantizar un trabajo digno es uno de los elementos esenciales para garantizar un trabajo de calidad. Por consiguiente, pide a la Comisión, a los Estados miembros y a los interlocutores sociales que presten más atención a las cuestiones del trabajo digno y del trabajo de calidad.

2.11. El CESE es consciente de que proporcionar los componentes de un trabajo de calidad depende también de la resiliencia de las empresas europeas en el mercado mundial, así como de la situación del mercado interior, de los distintos modelos de negocio y de las políticas económicas. Por consiguiente, pide a la Comisión y a los Estados miembros que creen, junto con los interlocutores sociales, las condiciones que fomenten las inversiones sostenibles y permitan así a los empleadores ofrecer un trabajo de calidad sobre una base sostenible y luchar contra las prácticas desleales. Los Estados miembros deberían contribuir a acelerar este proceso a través de diversos incentivos, políticas y reglamentaciones adecuadas.

### 3. COVID-19

3.1. El CESE reconoce que la actividad económica ha ido disminuyendo de forma asimétrica durante la epidemia y que el Programa SURE creado por la Comisión durante la pandemia ha contribuido a preservar un gran número de puestos de trabajo. Con el fin de evitar despidos y el deterioro de la seguridad de los ingresos de las personas, los Estados miembros han adoptado diversos regímenes de jornada reducida, subsidios salariales para los empleados, permisos con reducción de salario (por ejemplo, para los trabajadores de actividades no autorizadas), diversas medidas de políticas activas de empleo, protección de los jóvenes y las personas mayores, subvenciones que compensan parcialmente la pérdida de ingresos, renta básica para determinados colectivos, etc. Sin embargo, el CESE subraya que estas medidas temporales no deben eclipsar la necesidad de políticas económicas sólidas y sostenibles en la UE y los Estados miembros destinadas a generar crecimiento y empleo.

3.1.1. El CESE lamenta que la Comisión no se haya esforzado por hacer de la participación de los interlocutores sociales y otras partes interesadas un importante criterio para la utilización de estos fondos. En algunos Estados miembros, los interlocutores sociales no han participado activamente en la definición de las medidas y políticas del mercado laboral. La recuperación y la garantía de un trabajo de calidad serán más difíciles en esos países.

3.2. El CESE reconoce que, durante la epidemia, se ha alterado la forma en que se llevan a cabo algunas actividades laborales, hasta el punto de que algunos cambios continuarán durante el período de recuperación y más allá. Por lo tanto, es fundamental reconocer estos cambios, abordarlos adecuadamente, supervisarlos y desarrollarlos de modo que garanticen una calidad del trabajo duradera, con el fin último de crear oportunidades adicionales para las empresas y los trabajadores. Ha de prestarse especial atención al impacto y las consecuencias de la digitalización y la introducción de la inteligencia artificial en el empleo.

3.3. El CESE señala que la epidemia ha puesto el foco en determinados modelos económicos y empresariales y en formas de trabajo que se habían pasado por alto o que habían recibido insuficiente atención antes de la epidemia. Es preciso velar por que estas formas más frecuentes de negocio y trabajo no afecten negativamente al mercado laboral ni a la calidad del trabajo y no constituyan prácticas desleales.

3.4. El CESE acoge con satisfacción la Recomendación de la Comisión sobre un apoyo activo eficaz para el empleo (EASE, por sus siglas en inglés) tras la crisis de la COVID-19 y pide a los Estados miembros que den prioridad a las políticas del mercado laboral de tal manera que la inversión en las personas sea uno de los elementos clave para superar la crisis, teniendo en cuenta la necesidad de la doble transición ecológica y digital. Los Estados miembros deben incluir las medidas EASE acordadas con los interlocutores sociales en sus planes nacionales de recuperación y resiliencia.

<sup>(11)</sup> DO C 125 de 21.4.2017, p. 10, punto 3.4.

3.5. El CESE expresa su preocupación por el deterioro considerable del bienestar mental de los trabajadores europeos durante la pandemia, especialmente entre las personas jóvenes y las que han perdido su empleo<sup>(12)</sup>. Por consiguiente, el CESE aboga por un enfoque global y conjunto que permita combinar políticas ambiciosas en materia de salud, seguridad y bienestar mental.

3.6. El CESE reitera la posición y las propuestas que ha formulado en diversos Dictámenes<sup>(13)</sup> sobre cuestiones relacionadas con el futuro del trabajo, la digitalización, el trabajo desde casa, la ordenación del tiempo de trabajo, el aprendizaje y la formación permanentes y la conciliación de la vida familiar y la vida profesional. Todo lo expuesto anteriormente en relación con el trabajo de calidad es válido también para todas las personas que trabajan, cualquiera que sea su nacionalidad, por lo que revisten importancia la inmigración y la integración de los nacionales de terceros países.

3.7. Habida cuenta de los cambios provocados por la pandemia, la evolución paralela de la digitalización y el hecho de que la calidad del trabajo se ve afectada por múltiples factores, el presente Dictamen se centra únicamente en algunos aspectos destacados por la Presidencia eslovena que requieren especial atención a la hora de impulsar un trabajo de calidad. Estos aspectos son: 1) adaptar el entorno de trabajo a una población que envejece, 2) la formación y el aprendizaje permanentes, 3) garantizar la igualdad, 4) tener en cuenta los beneficios y los escollos de la digitalización y la inteligencia artificial, y 5) el papel de los interlocutores sociales.

#### **4. Adaptar el entorno de trabajo a una población que envejece**

4.1. El envejecimiento de la población europea prolonga la vida laboral en la mayoría de los Estados miembros y aumenta la edad efectiva de jubilación. Esto, a su vez, requiere la creación de condiciones de trabajo adecuadas para las personas mayores. Se trata principalmente de adaptarse a sus capacidades psicofísicas, velando al mismo tiempo por que su bagaje de capacidades siga estando al día de las necesidades del mercado laboral. Mejorar la protección de la salud en el lugar de trabajo y el acceso de los trabajadores de más edad al aprendizaje permanente también es indispensable para garantizar la calidad del trabajo de estas personas.

4.2. Aunque velar por unas condiciones de trabajo adecuadas es principalmente responsabilidad del empleador, la cooperación tripartita entre los interlocutores sociales y los Gobiernos también tiene un papel importante que desempeñar a este respecto, ya que, con su conocimiento de los procedimientos de trabajo y de los propios trabajadores, pueden contribuir, mediante el diálogo social y los convenios colectivos en el nivel adecuado, a crear un entorno laboral que permita a los trabajadores de más edad desarrollar sus tareas adecuadamente.

4.3. Los Estados miembros también tienen un papel importante que desempeñar. Al proporcionar un nivel adecuado de protección social, acceso a servicios sanitarios de calidad y diversos incentivos y subvenciones para los empleadores, pueden contribuir a crear un entorno laboral que permita a las personas trabajar de forma segura y productiva también cuando van envejeciendo.

4.4. El CESE propone que se preste más atención a la aplicación de las políticas del mercado laboral ligadas a la demografía en el contexto del Semestre Europeo. Es esencial involucrar activamente a los interlocutores sociales en las estrategias y la aplicación de las políticas y medidas relativas a las personas de edad avanzada en el mercado laboral, incluida su integración adecuada en dicho mercado.

4.5. Es necesario desarrollar formas modernas e innovadoras de trabajar juntos entre las generaciones más jóvenes y las de más edad. Una transferencia adecuada y bidireccional de conocimientos y experiencia es fundamental.

#### **5. La formación y el aprendizaje permanentes**

5.1. En sus dictámenes, el CESE ha subrayado en repetidas ocasiones la importancia de la formación y el aprendizaje permanentes para los trabajadores, ya estén empleados o desempleados<sup>(14)</sup>.

<sup>(12)</sup> Eurofound (2021), La vida, el trabajo y la COVID-19 (actualización de abril de 2021): La salud mental y la pérdida de confianza en toda la UE al iniciar otro año de pandemia, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, página 4.

<sup>(13)</sup> DO C 129 de 11.4.2018, p. 44; DO C 197 de 8.6.2018, p. 45; DO C 237 de 6.7.2018, p. 8; DO C 367 de 10.10.2018, p. 15; DO C 440 de 6.12.2018, p. 37; DO C 232 de 14.7.2020, p. 18.

<sup>(14)</sup> Tal como se expresa en DO C 374 de 16.9.2021, p. 38.

5.2. El CESE subraya la importancia de anticipar a tiempo las necesidades de los trabajadores y los empleadores en términos de capacidades y de llevar a cabo una planificación estratégica en este ámbito, lo que exige que los interlocutores sociales colaboren, en particular en el plano sectorial y empresarial.

5.3. Debe prestarse especial atención a los desempleados de larga duración y a las personas que han estado fuera del mercado laboral durante un largo período de tiempo. Estar ausente del mercado laboral de forma prolongada frena significativamente la empleabilidad, sobre todo teniendo en cuenta la velocidad del cambio digital<sup>(15)</sup>. La pandemia, con el cierre de determinadas actividades, que ha obligado a los trabajadores a permanecer en casa, ha agravado el problema. Esta es la razón por la que en estas situaciones se necesitan políticas activas de empleo que sean eficaces.

5.4. Las actividades de formación deben centrarse en sensibilizar adecuadamente a los empleadores sobre la importancia de una planificación oportuna en lo que respecta a las necesidades de capacidades y competencias para futuros trabajos. A este respecto, el CESE recomienda que se preste especial atención a los planes de formación digital para trabajadores.

5.5. El CESE recomienda que los Estados miembros consideren también incentivos financieros y fiscales para una formación más activa de los trabajadores por parte de su empleador, ya sea en forma de financiación directa o de desgravaciones fiscales para las empresas.

## 6. Garantizar la igualdad

6.1. El CESE considera que, tanto durante la recuperación como después de ella, es esencial mantener la igualdad respecto a las circunstancias personales y evitar toda forma de práctica discriminatoria. Si bien se reconocen las oportunidades que ofrecen las diversas formas de trabajo, existe igualmente el riesgo de que estas últimas aumenten la desigualdad entre los trabajadores, también en lo que respecta a la igualdad de género<sup>(16)</sup>. Es necesario encontrar soluciones para garantizar la igualdad de trato de los trabajadores, a través de todos los cauces apropiados, incluidos tanto la legislación como los convenios colectivos.

6.2. El CESE señala que durante la pandemia no se garantizó la igualdad, ya que las medidas adoptadas no abarcaban a todos los trabajadores ni a todas las empresas. Las pequeñas y medianas empresas, las personas con trabajos precarios, los autónomos, los migrantes, los jóvenes y las mujeres a menudo han sido privados del acceso a compensaciones por pérdida de ingresos o no estaban cubiertos por las medidas, lo que significa que la pobreza y la exclusión social han aumentado durante la epidemia. Una serie de empresas también han cesado sus actividades, lo que ha dado lugar a la pérdida de puestos de trabajo.

6.3. El CESE observa que la situación de las mujeres en el mercado laboral se ha deteriorado significativamente durante la pandemia<sup>(17)</sup>: muchas mujeres han perdido su puesto de trabajo, el equilibrio entre vida privada y vida laboral se ha visto perjudicado y, a la postre, ha aumentado la precariedad.

6.4. La situación en el mercado laboral de los migrantes y los jóvenes, que cada vez tienen más dificultades para encontrar trabajo, también se ha deteriorado. Además, se enfrentan, incluso en mayor medida, a formas de trabajo precarias, lo que no garantiza la calidad de vida.

6.5. La desigualdad se refleja sobre todo en el nivel de ingresos y en la estabilidad del empleo. Por consiguiente, el CESE está firmemente convencido de que las políticas del mercado laboral deben abordar la brecha salarial, junto con medidas que promuevan la transparencia salarial, aborden la segregación horizontal y vertical en el mercado laboral, incentiven el trabajo a tiempo completo para las mujeres y atiendan a las limitaciones derivadas de las tareas asistenciales no remuneradas y la aplicación del principio de igualdad de retribución por un trabajo de igual valor. También deben adoptarse medidas destinadas a garantizar el respeto de los derechos de los trabajadores. Asimismo, es preciso fomentar el diálogo social centrado en la negociación colectiva en actividades atípicas, como el trabajo doméstico, el trabajo asistencial, el trabajo en plataformas y otras actividades similares.

## 7. La digitalización y la inteligencia artificial

7.1. La digitalización tiene un gran impacto en las relaciones laborales, habida cuenta de las consecuencias positivas y negativas de su aplicación por parte de los empleadores en los procesos de trabajo.

<sup>(15)</sup> Las competencias digitales y la formación de los trabajadores varían considerablemente de un país de la UE a otro, lo que agrava las disparidades entre las situaciones de los trabajadores. En 2019, menos del 25 % de las empresas de la UE proporcionaron formación digital, con porcentajes que iban desde el 6 % de Rumanía hasta el 37 % de Finlandia.

<sup>(16)</sup> DO C 220 de 9.6.2021, p. 13.

<sup>(17)</sup> <https://eige.europa.eu/news/covid-19-derails-gender-equality-gains>.

7.2. Las soluciones digitales también suscitan preocupación en lo que respecta a las relaciones contractuales entre trabajadores y empleadores. A fin de garantizar la sostenibilidad de los componentes del trabajo de calidad, es necesario hacer un seguimiento de la evolución del mercado laboral y garantizar la existencia de mecanismos adecuados para proteger los derechos fundamentales de los trabajadores, sin dificultar el desarrollo de soluciones digitales. La UE, los Estados miembros, los interlocutores sociales y otras partes interesadas deberían desempeñar un papel en la búsqueda de soluciones justas a las preocupaciones de los ciudadanos. El CESE hace hincapié en que una mayor digitalización en la vida laboral puede aportar beneficios, aunque también plantea retos. A este respecto, el CESE reconoce que una rápida aplicación del acuerdo marco de los interlocutores sociales europeos sobre digitalización puede desempeñar un papel importante (18).

7.3. Existe una necesidad urgente de gestionar la inteligencia artificial en el lugar de trabajo, en particular en lo que se refiere a la prevención de las prácticas discriminatorias, la vigilancia ilegal de los trabajadores —incluida la vulneración de su derecho a desconectar— y otros tratos perjudiciales para los trabajadores. Los interlocutores sociales deben participar en los procesos de adopción y aplicación de la legislación en materia de inteligencia artificial.

Bruselas, 23 de septiembre de 2021.

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

---

(18) The European Social Partners framework agreement\_and\_studies/2020-06-22\_agreement\_on\_digitalisation\_-\_with\_signatures.pdf.

## ANEXO

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates (artículo 43, apartado 2, del Reglamento interno):

**ENMIENDA 3****Presentada por:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

**SOC/685****Componentes clave de un trabajo de calidad sostenible durante y después de la recuperación****Punto 2.9****Modifíquese de la manera siguiente:**

Dictamen de la Sección	Enmienda
<p>El CESE es consciente de que hay una serie de elementos, factores y circunstancias que influyen en la calidad de la oferta de trabajo y en su sostenibilidad, y así lo ha reconocido en un Dictamen anterior<sup>(11)</sup>. Se trata de elementos como el nivel y la previsibilidad de los salarios de los trabajadores, las formas y métodos de trabajo, el entorno laboral, la salud y la seguridad en el trabajo, la estabilidad del empleo, el aprendizaje permanente, la formación de los trabajadores, las horas de trabajo regulares y previsibles, la protección de los derechos de los trabajadores, la conciliación de la vida familiar y la vida profesional, el diálogo social activo y eficaz, etc.</p> <p>(<sup>11</sup>) DO C 125 de 21.4.2017, p. 10, punto 3.4.</p>	<p>El CESE es consciente de que hay una serie de elementos, factores y circunstancias que influyen en la calidad de la oferta de trabajo y en su sostenibilidad, y así lo ha reconocido en un Dictamen anterior<sup>(11)</sup>. Se trata de elementos como el nivel y la previsibilidad de los salarios de los trabajadores, las formas y métodos de trabajo, <b>incluida la necesidad de formas diversas de trabajo y de flexibilidad en el marco del diálogo social</b>, el entorno laboral, la salud y la seguridad en el trabajo, la estabilidad del empleo, el aprendizaje permanente, la formación de los trabajadores, las horas de trabajo regulares y previsibles, la protección de los derechos de los trabajadores, la conciliación de la vida familiar y la vida profesional, el diálogo social activo y eficaz, etc.</p> <p>(<sup>11</sup>) DO C 125 de 21.4.2017, p. 10, punto 3.4.</p>

**Resultado de la votación:**

A favor: 92

En contra: 120

Abstenciones: 15

**ENMIENDA 4****Presentada por:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

**SOC/685****Componentes clave de un trabajo de calidad sostenible durante y después de la recuperación****Punto 3.3****Modifíquese de la manera siguiente:**

Dictamen de la Sección	Enmienda
El CESE señala que la epidemia ha puesto el foco en determinados modelos económicos y empresariales y en formas de trabajo que se habían pasado por alto o que habían recibido insuficiente atención antes de la epidemia. <b>Es preciso velar por que</b> estas formas más frecuentes de negocio y trabajo no afecten negativamente al mercado laboral ni a la calidad del trabajo y no constituyan prácticas desleales.	El CESE señala que la epidemia ha puesto el foco en determinados modelos económicos y empresariales y en formas de trabajo que se habían pasado por alto o que habían recibido insuficiente atención antes de la epidemia. <b>Si bien es importante fomentar el espíritu empresarial y las políticas favorables al emprendimiento, tanto a escala europea como nacional, y promover el desarrollo sostenible de</b> estas formas más frecuentes de negocio y trabajo, <b>debe garantizarse que</b> no afecten negativamente al mercado laboral ni a la calidad del trabajo y no constituyan prácticas desleales.

**Resultado de la votación:**

A favor: 90

En contra: 125

Abstenciones: 16

**ENMIENDA 5****Presentada por:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

**SOC/685****Componentes clave de un trabajo de calidad sostenible durante y después de la recuperación**

**Punto 6.2****Modifíquese de la manera siguiente:**

Dictamen de la Sección	Enmienda
El CESE señala que durante la pandemia no se garantizó la igualdad, ya que las medidas adoptadas no abarcaban a todos los trabajadores ni a todas las empresas. Las pequeñas y medianas empresas, las personas con <b>trabajos precarios</b> , los autónomos, los migrantes, los jóvenes y las mujeres a menudo han sido privados del acceso a compensaciones por pérdida de ingresos o no estaban cubiertos por las medidas, lo que significa que la pobreza y la exclusión social han aumentado durante la epidemia. Una serie de empresas también han cesado sus actividades, lo que ha dado lugar a la pérdida de puestos de trabajo.	El CESE señala que durante la pandemia no se garantizó la igualdad, ya que las medidas adoptadas no abarcaban a todos los trabajadores ni a todas las empresas. Las pequeñas y medianas empresas, las personas con trabajos <b>menos estables y seguros</b> , los autónomos, los migrantes, los jóvenes y las mujeres a menudo han sido privados del acceso a compensaciones por pérdida de ingresos o no estaban cubiertos por las medidas, lo que significa que la pobreza y la exclusión social han aumentado durante la epidemia. Una serie de empresas también han cesado sus actividades, lo que ha dado lugar a la pérdida de puestos de trabajo.

**Resultado de la votación:**

A favor: 88

En contra: 138

Abstenciones: 14

**ENMIENDA 6****Presentada por:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

**SOC/685****Componentes clave de un trabajo de calidad sostenible durante y después de la recuperación****Punto 6.3****Modifíquese de la manera siguiente:**

Dictamen de la Sección	Enmienda
El CESE observa que la situación de las mujeres en el mercado laboral se ha deteriorado significativamente durante la pandemia <sup>(17)</sup> : muchas mujeres han perdido su puesto de trabajo, el equilibrio entre vida privada y vida laboral se ha visto perjudicado y, a la postre, ha aumentado la <b>precariedad</b> .	El CESE observa que la situación de las mujeres en el mercado laboral se ha deteriorado significativamente durante la pandemia <sup>(17)</sup> : muchas mujeres han perdido su puesto de trabajo, el equilibrio entre vida privada y vida laboral se ha visto perjudicado y, a la postre, ha aumentado la <b>dificultad para encontrar un empleo estable y seguro</b> .

<sup>(17)</sup> <https://eige.europa.eu/news/covid-19-derails-gender-equality-gains>.

**Resultado de la votación:**

A favor: 80

En contra: 143

Abstenciones: 10

## ENMIENDA 7

**Presentada por:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

**SOC/685****Componentes clave de un trabajo de calidad sostenible durante y después de la recuperación****Punto 6.4****Modifíquese de la manera siguiente:**

Dictamen de la Sección	Enmienda
La situación en el mercado laboral de los migrantes y los jóvenes, que cada vez tienen más dificultades para encontrar trabajo, también se ha deteriorado. Además, se enfrentan, incluso en mayor medida, a formas de trabajo <b>precarias, lo que no garantiza la calidad de vida.</b>	La situación en el mercado laboral de los migrantes y los jóvenes, que cada vez tienen más dificultades para encontrar trabajo, también se ha deteriorado. Además, se enfrentan, incluso en mayor medida, a <b>dificultades para encontrar formas de trabajo estable y seguro.</b>

**Resultado de la votación:**

A favor: 80

En contra: 143

Abstenciones: 10

## ENMIENDA 8

**Presentada por:**

BARRERA CHAMORRO Maria del Carmen

MEYNENT Denis

SALIS-MADINIER Franca

ZORKO Andrej

**SOC/685****Componentes clave de un trabajo de calidad sostenible durante y después de la recuperación**

**Punto 6.5****Modifíquese de la manera siguiente:**

Dictamen de la Sección	Enmienda
<p>La desigualdad se refleja sobre todo en el nivel de ingresos y en la estabilidad del empleo. Por consiguiente, el CESE está firmemente convencido de que las políticas del mercado laboral deben abordar la brecha salarial, junto con medidas que promuevan la transparencia salarial, aborden la segregación horizontal y vertical en el mercado laboral, incentiven el trabajo a tiempo completo para las mujeres y atiendan a las limitaciones derivadas de las tareas asistenciales no remuneradas y la aplicación del principio de igualdad de retribución por un trabajo de igual valor. También deben adoptarse medidas destinadas a garantizar el respeto de los derechos de los trabajadores. Asimismo, es preciso fomentar el diálogo social centrado en la negociación colectiva en actividades atípicas, como el trabajo doméstico, el trabajo asistencial, el trabajo en plataformas y otras actividades similares.</p>	<p>La desigualdad se refleja sobre todo en el nivel de ingresos y en la estabilidad del empleo. Por consiguiente, el CESE está firmemente convencido de que las políticas del mercado laboral deben abordar la brecha salarial, junto con medidas <b>vinculantes</b> que promuevan la transparencia salarial, aborden la segregación horizontal y vertical en el mercado laboral, incentiven el trabajo a tiempo completo para las mujeres y atiendan a las limitaciones derivadas de las tareas asistenciales no remuneradas y la aplicación del principio de igualdad de retribución por un trabajo de igual valor. También deben adoptarse medidas destinadas a garantizar el respeto de los derechos de los trabajadores. Asimismo, es preciso fomentar el diálogo social centrado en la negociación colectiva en actividades atípicas, como el trabajo doméstico, el trabajo asistencial, el trabajo en plataformas y otras actividades similares.</p>

**Resultado de la votación:**

A favor: 102

En contra: 113

Abstenciones: 16

**ENMIENDA 10****Presentada por:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

**SOC/685****Componentes clave de un trabajo de calidad sostenible durante y después de la recuperación****Punto 7.3****Modifíquese de la manera siguiente:**

Dictamen de la Sección	Enmienda
<p>Existe una necesidad urgente de <b>gestionar la inteligencia artificial</b> en el lugar de trabajo, en particular en lo que se refiere a la prevención de las prácticas discriminatorias, la vigilancia ilegal de los trabajadores —<b>incluida la vulneración de su derecho a desconectar</b>— y otros tratos perjudiciales para los trabajadores. Los interlocutores sociales deben participar en los procesos de adopción y aplicación de la legislación en materia de inteligencia artificial.</p>	<p><i>Con el fin de garantizar un desarrollo transparente y equilibrado de la inteligencia artificial, existe</i> una necesidad urgente de <b>gestionarla</b> en el lugar de trabajo, en particular en lo que se refiere a la <b>mitigación de temores infundados, la promoción de la autonomía de los trabajadores</b> y la prevención de las prácticas discriminatorias, la vigilancia ilegal de los trabajadores y otros tratos perjudiciales para los trabajadores. Los interlocutores sociales deben participar en los procesos de adopción y aplicación de la legislación en materia de inteligencia artificial.</p>

**Resultado de la votación:**

A favor: 88

En contra: 136

Abstenciones: 10

**ENMIENDA 11****Presentada por:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

**SOC/685****Componentes clave de un trabajo de calidad sostenible durante y después de la recuperación****Punto 1.1****Modifíquese de la manera siguiente:**

Dictamen de la Sección	Enmienda
La calidad del trabajo es uno de los componentes fundamentales de la calidad de vida. <i>Es preciso respetar el principio de calidad del trabajo para mantener la calidad de vida, puesto que se trata de un requisito previo de un desarrollo social sostenible.</i> Por lo tanto, está firmemente convencido de que se <b>le</b> debe prestar especial atención en las políticas de la UE, ya que <b>debe prevenir</b> los riesgos de desigualdad, pobreza, exclusión social y competencia desleal;	La calidad del trabajo es uno de los componentes fundamentales de la calidad de vida <i>y debe considerarse junto con el concepto de desarrollo sostenible, teniendo en cuenta el contexto más amplio del crecimiento y empleo sostenibles, en particular la transición a una economía verde y la digitalización.</i> Al mismo tiempo, el CESE reconoce el papel de los empresarios para promover las capacidades, el empleo, las formas diversas de trabajo, la seguridad, el bienestar de los trabajadores y la competitividad de las empresas. Por lo tanto, está firmemente convencido de que se debe prestar especial atención en las políticas de la UE <i>a la calidad del trabajo como un componente del crecimiento económico y del empleo, ya que puede aportar una importante doble contribución para impulsar el crecimiento sostenible, el empleo y la productividad y, al mismo tiempo, atajar los riesgos de desigualdad, pobreza, exclusión social y competencia desleal.</i>

**Resultado de la votación:**

A favor: 79

En contra: 136

Abstenciones: 11

**ENMIENDA 12****Presentada por:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

**SOC/685****Componentes clave de un trabajo de calidad sostenible durante y después de la recuperación**

**Punto 1.2****Añádase un nuevo punto:****Posición: Despues de un punto ya existente — mismo nivel**

Dictamen de la Sección	Enmienda
	<p><i>El CESE hace hincapié en que es necesaria una acción integral y bien orientada para garantizar en los Estados miembros unos mercados laborales con capacidad de respuesta, resilientes e inclusivos, con especial énfasis en una oferta de empleo flexible, también como consecuencia de la pandemia. No obstante, el CESE señala que hay que apoyar la evolución del mercado laboral, y no someterla a una regulación excesiva ni obstaculizarla. Debe prestarse especial atención a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en lo que se refiere a las competencias de la UE y los Estados miembros y a los diversos instrumentos de que disponen. Por lo que se refiere a garantizar una base económica sólida para apoyar unas transiciones justas en Europa, la prioridad debe ser la creación de un marco regulador justo, estable y predecible para las empresas, que en particular les evite cargas administrativas.</i></p>

**Resultado de la votación:**

A favor: 79

En contra: 144

Abstenciones: 7

**ENMIENDA 15****Presentada por:**

ARDHE Christian

HOŠTÁK Martin

KONTKANEN Mira-Maria

LE BRETON Marie-Pierre

**SOC/685****Componentes clave de un trabajo de calidad sostenible durante y después de la recuperación****Punto 1.12****Modifíquese de la manera siguiente:**

Dictamen de la Sección	Enmienda
<p>El CESE señala que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia no aborda directamente los componentes del trabajo de calidad, por lo que pide a la Comisión que <b>complete esta parte</b> del Mecanismo. La calidad del trabajo es fundamental para alcanzar los objetivos fijados por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. No deben pasarse por alto grupos vulnerables, <b>como los trabajadores precarios y jóvenes</b>, que han sido los que se han visto más afectados por la pandemia.</p>	<p>El CESE señala que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia no aborda directamente los componentes del trabajo de calidad, por lo que pide a la Comisión que <b>garantice que dichos componentes se aborden de forma adecuada en la aplicación</b> del Mecanismo. La calidad del trabajo es fundamental para alcanzar los objetivos fijados por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. No deben pasarse por alto los grupos vulnerables que se han visto más afectados por la pandemia.</p>

**Resultado de la votación:**

A favor: 82

En contra: 140

Abstenciones: 8

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Hacia una cadena de suministro alimentario justa»****(Dictamen exploratorio)**

(2021/C 517/05)

Ponente: **Branko RAVNIK**Coponente: **Peter SCHMIDT**

Consulta	Carta de la Presidencia eslovena del Consejo, 19.3.2021
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	9.9.2021
Aprobado en el pleno	22.9.2021
Pleno n.º	563
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	211/1/6

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE acoge con satisfacción la Directiva de la UE relativa a las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro agrícola y alimentario como un paso adelante para abordar los desequilibrios de poder a lo largo de la misma. Las prácticas comerciales desleales (PCD) son un fenómeno complejo con amplias repercusiones sociales y, en este contexto, las normativas desempeñan un papel fundamental. El Comité insta a los Estados miembros a transponer y aplicar la Directiva y a hacer frente a las PCD con carácter urgente.

1.2. La cadena agroalimentaria europea ha demostrado una resiliencia notable durante el brote de COVID-19. Los consumidores han tenido acceso en todo momento a casi todos los productos alimenticios. A pesar de estar expuestos a los riesgos de infección, los trabajadores de toda la cadena alimentaria han llevado a cabo una extraordinaria labor.

1.3. Sin embargo, las primeras observaciones ponen de relieve que también se han producido cambios de comportamiento importantes en la producción, la distribución y el consumo. El Comité aboga por apoyar la transformación de los sistemas alimentarios europeos para que sean más sostenibles desde un punto de vista ambiental, económico y social, resilientes, justos e inclusivos y, sobre todo, para proporcionar a los consumidores europeos alimentos seguros que sean saludables y hayan sido producidos de manera sostenible. El CESE señala que la cooperación (en lugar de la competencia) entre los operadores de la cadena alimentaria es esencial para fomentar un sistema alimentario más resiliente y sostenible que garantice un reparto equitativo entre los operadores y evite la denigración.

1.4. El CESE insiste en recomendar que los operadores más débiles, especialmente los agricultores, obtengan un precio equitativo y justo que les permita percibir ingresos suficientes para invertir, innovar y desarrollar una producción sostenible<sup>(1)</sup>. Debe establecerse un mecanismo para mantener un seguimiento del modo en que se distribuye el valor añadido bruto en la cadena alimentaria. Según las cifras de la Comisión, la proporción del valor añadido bruto en la cadena de suministro alimentario destinada al productor primario disminuyó del 31 % en 1995 al 23,4 % en 2015 (últimas cifras disponibles).

1.5. El CESE insiste, asimismo, en su recomendación de abordar las PCD no incluidas en los requisitos mínimos de la Directiva<sup>(2)</sup> y acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por varios Estados miembros para abordar cuestiones como la compra por debajo del coste de producción, las subastas de doble vuelta (*double race auctions*) o la protección de todos los agentes de la cadena de suministro con independencia de su tamaño o su posición en la cadena alimentaria. Asimismo, acoge favorablemente que la Comisión haya decidido regular las PCD en la cadena alimentaria. Sin embargo, el CESE lamenta que la Comisión no haya fomentado un enfoque armonizado para evitar la fragmentación del mercado único. El

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE Mejora de la cadena de suministro alimentario (DO C 440 de 6.12.2018, p. 165).

<sup>(2)</sup> Dictamen del CESE Promover cadenas de suministro agroalimentario más justas (DO C 34 de 2.2.2017, p. 130) y Dictamen del CESE Mejora de la cadena de suministro alimentario (DO C 440 de 6.12.2018, p. 165).

CESE considera que las futuras medidas adicionales deberían ser compatibles con el mercado único y ser objeto de una evaluación de impacto adecuada. No obstante, el CESE acoge con satisfacción que los Estados miembros estén transponiendo y aplicando la Directiva, garantizando una mayor equidad en la cadena alimentaria, y pide un enfoque más armonizado en el futuro.

1.6. El CESE pide a los Estados miembros que promulguen leyes que protejan a todos los agentes empresariales. El tamaño no es necesariamente un indicador del poder de mercado y, en consecuencia, todos los operadores empresariales, grandes y pequeños, deben protegerse de las PCD.

1.7. El CESE también anima a los Estados miembros a establecer mecanismos que les permitan supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las leyes de transposición, así como crear foros de diálogo en cooperación con las partes interesadas.

1.8. En la actualidad, los desequilibrios de poder económico y de negociación en los sistemas alimentarios europeos (y también mundiales) ejercen presión sobre la rentabilidad del sector agrícola y los salarios, la disminución del potencial inversor de las pequeñas y medianas empresas alimentarias y el abandono del comercio familiar de escala local. Por consiguiente, se necesitan mecanismos de corrección basados en datos contrastados para garantizar un desarrollo equilibrado de los agentes de la cadena alimentaria europea y para apoyar una cuota justa en los beneficios económicos de la producción y distribución de alimentos dentro y fuera de la Unión, fomentando así sistemas alimentarios sostenibles. La Comisión no ha sacado conclusiones de las evaluaciones de impacto de la Estrategia «De la Granja a la Mesa».

1.9. El Comité subraya la importancia de que todas las partes interesadas dispongan de las herramientas y la información adecuadas para beneficiarse de la Directiva. En consecuencia, el CESE pide a la Comisión Europea, a los Estados miembros y al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) que velen por que las partes interesadas conozcan sus derechos y los procedimientos para ejercerlos, en particular en lo que respecta al comercio transnacional, tanto dentro de la Unión como desde terceros países.

1.10. El CESE insiste en que la promoción de prácticas comerciales más equitativas debe formar parte de una política alimentaria y comercial integral de la UE que abarque toda la cadena de suministro y garantice la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas.

## 2. Introducción

2.1. Las prácticas comerciales desleales (PCD) se definen como prácticas que se apartan manifiestamente de la buena conducta comercial, que son contrarias a los principios de buena fe y comercio justo y que son impuestas de manera unilateral por uno de los socios comerciales al otro<sup>(3)</sup>. La cadena alimentaria es especialmente vulnerable a las PCD debido a los grandes desequilibrios de fuerzas existentes entre los operadores. Las PCD pueden producirse en cualquier eslabón de la cadena alimentaria, de manera que aquellas que se originan en un tramo de la cadena pueden afectar a otros en función del poder de mercado que tengan los operadores en cuestión<sup>(4)</sup>.

2.2. Como se describe con detalle en los Dictámenes del CESE *Promover cadenas de suministro agroalimentario más justas*, aprobado en 2016<sup>(5)</sup>, y *Mejora de la cadena de suministro alimentario*, aprobado en 2018<sup>(6)</sup>, la concentración del poder de negociación ha dado lugar a abusos de posición dominante y ha provocado que los operadores débiles sean cada vez más vulnerables a las PCD. Esto transfiere el riesgo económico desde el mercado a los eslabones precedentes de la cadena de suministro y tiene un impacto especialmente negativo para los consumidores y algunos operadores, como los agricultores, los trabajadores y las pymes. Según las cifras de la Comisión, la proporción del valor añadido bruto en la cadena de suministro alimentario destinada al productor primario disminuyó del 31 % en 1995 al 23,4 % en 2015 (últimas cifras disponibles). Según la Comisión, todas las partes interesadas de la cadena alimentaria han reconocido el problema que plantean las PCD y la información disponible revela que la mayoría de los operadores las han sufrido<sup>(7)</sup>.

2.3. La Directiva (UE) 2019/633 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>(8)</sup> relativa a las PCD en la cadena de suministro agrícola y alimentario se adoptó en abril de 2019. Es breve, concisa y se basa en algunos principios clave. En ella se insta a los Estados miembros de la UE a transponer la Directiva al Derecho nacional a más tardar el 1 de mayo de 2021, y a aplicarla seis meses después. Esto forma parte de un programa de gobernanza más amplio, cuyo objetivo es lograr una cadena de suministro de alimentos más eficiente y justa, y también incluye la colaboración de los productores y medidas

<sup>(3)</sup> CE, 2014.

<sup>(4)</sup> Grupo Operativo sobre Mercados Agrícolas, 2016.

<sup>(5)</sup> Dictamen del CESE Promover cadenas de suministro agroalimentario más justas (DO C 34 de 2.2.2017, p. 130).

<sup>(6)</sup> Dictamen del CESE Mejora de la cadena de suministro alimentario (DO C 440 de 6.12.2018, p. 165).

<sup>(7)</sup> Comunicación de la CE, 2014.

<sup>(8)</sup> Directiva (UE) 2019/633 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario (DO L 111 de 25.4.2019, p. 59).

para mejorar la transparencia del mercado. La Estrategia «De la Granja a la Mesa»<sup>(9)</sup> también se ha diseñado para contribuir a mejorar la posición de los agricultores en la cadena de suministro de alimentos.

2.4. La Presidencia eslovena de la UE ha solicitado al Comité que elabore un Dictamen exploratorio sobre la consecución efectiva de los objetivos de la Directiva en la práctica y sobre las mejores prácticas de los Estados miembros en materia de regulación de la cadena de suministro alimentario, así como sobre las medidas necesarias para garantizar que no se interrumpa este proceso.

### 3. Posición del CESE sobre las prácticas comerciales desleales

3.1. En su Dictamen<sup>(10)</sup> de 2018, el CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión Europea de reducir la incidencia de las PCD como primer paso necesario para proteger a los operadores más débiles, sobre todo los agricultores, los trabajadores y algunos proveedores, así como para mejorar la gobernanza de la cadena alimentaria. Para abordar de manera efectiva las PCD a escala de la UE es preciso adoptar un enfoque regulador y un marco legislativo con mecanismos de control del cumplimiento eficaces y contundentes. Esta posición también se reiteró en el Dictamen del CESE de 2020 sobre la Estrategia «De la Granja a la Mesa»<sup>(11)</sup>.

3.2. El CESE lamenta, no obstante, que la CE solo haya introducido un nivel mínimo común de protección en toda la UE, que consiste en el establecimiento de una corta lista de PCD específicamente prohibidas. Considera que hay que prohibir todas las prácticas abusivas.

3.3. En cuanto al control del cumplimiento, el CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de crear una red armonizada de organismos de control del cumplimiento a escala de la UE.

3.4. Además de combatir las PCD, el CESE recomienda que la CE fomente y apoye modelos empresariales que contribuyan a la sostenibilidad de la cadena de suministro, la reequilibren y mejoren la eficiencia, con el fin de fortalecer la posición de los operadores más débiles.

### 4. Transposición y aplicación de la Directiva sobre prácticas comerciales desleales: situación actual

4.1. Los Estados miembros se encuentran actualmente en proceso de transposición y aplicación de la Directiva<sup>(12)</sup>. La mayoría de las asociaciones de agricultores, sindicatos y empresas de transformación de alimentos consideran que las medidas previstas no son una protección suficiente. No obstante, apoyan las medidas propuestas para aplicar la Directiva sobre PCD e incluso reclaman posturas más ambiciosas, mientras que en algunos casos los minoristas expresan opiniones divergentes.

4.2. En noviembre de 2021, la CE presentará un informe provisional sobre la transposición de la Directiva y, en 2025, una evaluación de su eficacia. Esta evaluación se basará en los informes anuales de los Estados miembros y en los resultados de las encuestas que realiza la CE a las partes interesadas sobre la situación de las PCD en la cadena de suministro alimentario<sup>(13)</sup>. El CESE sugiere que la Comisión consulte también a los compradores y recopile su experiencia con la Directiva. El mecanismo de cooperación establecido por la Directiva debería constituir un foro adecuado para que las autoridades responsables de garantizar su cumplimiento y la Comisión analicen la eficacia de la Directiva sobre la base de los informes anuales de los Estados miembros. Estas reuniones periódicas permitirán poner de manifiesto tanto las buenas prácticas como las deficiencias, así como comparar los enfoques de los Estados miembros.

4.3. Asimismo, acoge favorablemente que la Comisión haya decidido regular las prácticas comerciales desleales en la cadena alimentaria. Sin embargo, el CESE lamenta que la Comisión no haya fomentado un enfoque armonizado, lo que provoca una fragmentación del mercado único. No obstante, el CESE acoge con satisfacción que los Estados miembros estén transponiendo y aplicando la Directiva, garantizando una mayor equidad en la cadena alimentaria, y pide un enfoque más armonizado en el futuro.

### 5. Buenas prácticas en el proceso de transposición y aplicación

5.1. El CESE acoge favorablemente las ambiciosas leyes nacionales de transposición (en lo sucesivo denominadas «buenas prácticas») que prohíben algunas PCD que en determinadas condiciones están autorizadas en la Directiva. Por ejemplo, la prohibición de devolver al proveedor productos no vendidos sin pagarlos o repercutir en el proveedor el coste de almacenamiento que corresponde al comprador, promulgada por la ley alemana de transposición<sup>(14)</sup>.

<sup>(9)</sup> Estrategia «De la Granja a la Mesa».

<sup>(10)</sup> Dictamen del CESE Mejora de la cadena de suministro alimentario (DO C 440 de 6.12.2018, p. 165).

<sup>(11)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «De la granja a la mesa: una estrategia alimentaria sostenible» (DO C 429 de 11.12.2020, p. 268).

<sup>(12)</sup> Transposición nacional por los Estados miembros.

<sup>(13)</sup> Página web de la CE.

<sup>(14)</sup> Pendiente de aprobación en la Cámara Alta, por lo que aún no se ha comunicado oficialmente a la CE. Está prevista para el 28.5.2021.

5.2. El CESE acoge favorablemente que en las leyes de transposición se introduzcan artículos que prohíben comprar por debajo del coste de producción y que incluyan a todos los operadores. Es el caso de la legislación española<sup>(15)</sup>, que además de prohibir a todos los operadores la compra por debajo del coste de producción, prohíbe la destrucción de valor a lo largo de la cadena de suministro alimentario. Asimismo, el legislador italiano ha recibido el mandato de abordar esta cuestión en la ley de transposición<sup>(16)</sup>. En Alemania, el Parlamento federal realizará una auditoría de la posible prohibición de comprar por debajo del coste de producción en el marco de la evaluación que tendrá lugar dos años después de la entrada en vigor.

5.3. Esto forma parte de un paquete más amplio de iniciativas promovidas por la Comisión Europea, que incluye, por ejemplo, los observatorios del mercado de precios<sup>(17)</sup>, que son esenciales para apoyar la transparencia y la equidad en el sector. Además, también es necesario mencionar la importancia de la reciprocidad en el comercio internacional<sup>(18)</sup>.

5.4. El CESE acoge con satisfacción las leyes por las que se crea un mediador para supervisar su aplicación. En España se ha creado una agencia independiente (AICA) para supervisar la aplicación de la ley, mientras que el Defensor del pueblo deberá fomentar códigos de conducta voluntarios. En Alemania, los afectados por prácticas comerciales desleales podrán presentar reclamaciones anónimas ante un Defensor del pueblo independiente, incluida la denuncia de prácticas desleales que no estén enumeradas en la legislación. El mediador también podrá iniciar investigaciones y remitir infracciones a la Oficina Federal de Agricultura y Alimentación (BLE), así como supervisar los costes de producción y la evolución de los precios<sup>(19)</sup>.

5.5. El tamaño no es necesariamente un indicador del poder de mercado y, en consecuencia, todos los operadores empresariales, grandes y pequeños, deben protegerse de las PCD. El CESE pide a los Estados miembros que promulguen leyes que protejan a todos los agentes empresariales. Cuando no se alcanza este nivel de ambición, se reconoce el mérito de los países cuyas leyes cubren a los agentes más grandes, al menos en sectores clave. En Alemania, por ejemplo, se mantiene el umbral de 350 millones de euros para las empresas agrícolas, pesqueras y de producción de alimentos, pero en el caso de la carne, las frutas, las verduras y los productos hortícolas, el umbral se fija en un volumen de negocio de 4 000 millones de euros, lo que permitirá que haya más operadores protegidos por la ley<sup>(20)</sup>. El anteproyecto de ley belga elimina el «enfoque escalonado» que ofrece a todos los agentes empresariales situados por debajo del umbral de los 350 millones de euros protección contra las PCD, independientemente de su tamaño en relación con el comprador. España ofrece una protección especial a los productores primarios, pero todos los operadores, independientemente de su tamaño o posición en el mercado, están protegidos por la ley.

5.6. Las subastas de doble vuelta (*double race auctions*)<sup>(21)</sup> se han relacionado con efectos negativos graves para los agricultores<sup>(22)</sup>, que de hecho se ven obligados a participar en esta práctica debido al desequilibrio de fuerzas entre compradores y vendedores. Prohibir este tipo de subastas contribuiría a evitar casos en los que los proveedores se ven obligados a vender por debajo del coste de producción. Aunque el proceso de transposición de la Directiva en Italia aún no ha concluido, el CESE sigue con interés el debate en curso sobre la posibilidad de prohibir las subastas de doble vuelta en el país, en el que el legislador ha recibido el mandato de abordar esta cuestión en la ley de transposición.

5.7. El CESE considera también una buena práctica la obligación de disponer de contratos escritos para todas las operaciones e incluirlos en una base de datos para una mayor transparencia y control. La legislación española incluye esta obligación con efectos muy positivos sobre las relaciones comerciales. El contrato debe incluir conceptos como la calidad, la duración, el precio, el indicador del precio, la renegociación, la renovación y la resolución con preaviso.

5.8. El CESE acoge con satisfacción la cláusula de la ley alemana que establece la realización de una primera evaluación dos años después de la entrada en vigor de la ley, y el hecho de que, además de revisar el cumplimiento de las prohibiciones vigentes, el Parlamento Federal alemán también pueda ampliar la lista de PCD prohibidas<sup>(23)</sup>; también toma nota del anteproyecto de ley belga que prevé la posibilidad de añadir PCD a la lista en cualquier momento a través de un real decreto tras consultar con las partes interesadas.

<sup>(15)</sup> Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. Esta ley será modificada por un proyecto de ley actualmente en fase de negociación, denominado *Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 12/2013 de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria*.

<sup>(16)</sup> Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 23.4.2021.

<sup>(17)</sup> Observatorios del mercado de la Comisión Europea. Véase también el ejemplo del programa francés para la vigilancia de precios y márgenes del sector alimentario.

<sup>(18)</sup> Dictamen del CESE «Compatibilidad de la política comercial de la UE con el Pacto Verde Europeo» (DO C 429 de 11.12.2020, p. 66).

<sup>(19)</sup> Sitio web de BLE.

<sup>(20)</sup> Esta cláusula solo está en vigor hasta mayo de 2025, y a partir de entonces el umbral se reducirá a 350 millones de euros.

<sup>(21)</sup> Las subastas de doble vuelta son mecanismos utilizados por los compradores para enfrentar a los proveedores entre sí en subastas en línea que se anuncian con poca antelación, en las que se les incentiva para que ofrezcan sus productos al menor precio posible.

<sup>(22)</sup> Estudio de caso realizado por Oxfam.

<sup>(23)</sup> La evaluación también incluiría los resultados del examen de una posible prohibición de compra de alimentos y productos agrícolas por debajo de sus costes de producción.

## 6. Lagunas detectadas

6.1. El CESE insiste en que todas las PCD mencionadas en la Directiva pueden tener repercusiones perjudiciales para los agentes más débiles de la cadena, incluidas las denominadas «prácticas grises». Los proveedores más débiles pueden sentirse obligados a firmar un acuerdo con un comprador más poderoso que incluya condiciones contrarias a sus intereses. Aunque en varios Estados miembros se ha debatido la posibilidad de una «prohibición general» que cubra todas las PCD, ha resultado difícil alcanzar este nivel de ambición sin la intervención de la UE. Del mismo modo, en su Dictamen de 2018, el CESE abogó por una prohibición integral de las PCD y por la posibilidad de que los Estados miembros ampliaran la lista de PCD prohibidas en un principio. Queda por ver qué mecanismos de revisión introducirán las leyes de transposición.

6.2. La Directiva concede a proveedores, organizaciones de proveedores y organizaciones sin ánimo de lucro que actúan en nombre de los proveedores el derecho a presentar reclamaciones. No obstante, al Comité le preocupa la posibilidad de que haya casos en los que se esté produciendo una PCD ilegal y, aunque una parte afectada (por ejemplo, un trabajador) obtiene la información pertinente, los organismos de control del cumplimiento no pueden abordar el caso porque no existe una queja formal por parte de un operador afectado o su organización. Dado que los operadores afectados pueden ser reacios a presentar reclamaciones, aunque sus derechos no se respeten, el CESE pide a la CE que supervise minuciosamente y evalúe hasta qué punto puede ser necesario efectuar cambios para proteger mejor a las partes más vulnerables que dependen de los operadores, como los trabajadores, los agricultores y los pescadores. La Directiva sobre prácticas comerciales desleales no requiere que exista un contrato escrito, aunque sí una relación de compraventa. Por consiguiente, el CESE reitera su propuesta de ampliar la protección para los casos en los que se produce una PCD pero no existe un contrato (por escrito). El CESE ya ha pedido que se introduzca el derecho a interponer demandas colectivas<sup>(24)</sup>.

6.3. El «enfoque escalonado» de la Directiva implica que, en determinadas situaciones, un operador débil en términos de poder de mercado pero con un volumen de negocios elevado no está protegido por la ley. Esto genera incertidumbre para los proveedores que no conocen la facturación anual de sus socios comerciales. El CESE invita a la CE y a los Estados miembros de la UE a supervisar y abordar las consecuencias negativas de este «enfoque escalonado», y a considerar la protección de todos los agentes empresariales, con independencia de su tamaño.

6.4. Unas relaciones comerciales estables, equilibradas y a largo plazo entre los operadores de la cadena alimentaria pueden ayudar a los agricultores a participar más en el valor añadido de los productos, si bien los agricultores perciben un porcentaje menor y cada vez más reducido del precio final llegado el momento. Los aspectos relacionados con el carácter regional y con la calidad permiten mantener valor añadido en la región, en contraste con las importaciones de materias primas procedentes de terceros países cuyas normas de producción son en su mayoría inferiores a las de la UE. Un mejor etiquetado del origen aportaría más transparencia a las cadenas alimentarias.

## 7. Vulnerabilidades en la cadena de suministro agroalimentario que la COVID-19 ha dejado al descubierto

7.1. En conjunto, la cadena agroalimentaria europea ha demostrado una resiliencia notable durante la crisis de la COVID-19. Los consumidores han tenido acceso en todo momento a casi todos los productos alimenticios. A pesar de estar expuestos a los riesgos de infección, los trabajadores de toda la cadena alimentaria han llevado a cabo una extraordinaria labor. No obstante, la COVID-19 afecta a todo el sistema agroalimentario mundial. Tiene un impacto simétrico pero asíncrono en los sistemas alimentarios mundiales y nacionales, que afecta a: 1) los canales de oferta y demanda en diferentes momentos; 2) todos los elementos del sistema alimentario, desde la producción primaria hasta la transformación de los alimentos, el comercio minorista y los servicios de alimentación (sector de la hostelería y la restauración), el comercio internacional y los sistemas logísticos, así como la demanda intermedia y final; 3) los mercados de factores (trabajo y capital) y los bienes intermedios de producción. Los canales de transmisión de estos efectos incluyen numerosos factores macroeconómicos (como los tipos de cambio, los precios de la energía, el acceso a los mercados financieros) y, sobre todo, la contracción de la actividad económica agregada y el aumento del desempleo.

7.2. Las restricciones a la libre circulación de trabajadores de un Estado miembro a otro (la Comisión publicó directrices relativas a las personas con funciones esenciales, como los temporeros) han afectado a muchos ámbitos de la producción y la transformación de alimentos (por ejemplo, la recogida de frutas y hortalizas, o la transformación de carne y productos lácteos), que dependen de trabajadores temporeros de otros Estados miembros o de terceros países. Además, los trabajadores migrantes suelen vivir y trabajar en condiciones deficientes y corren un mayor riesgo de infección, como demuestran los brotes en mataderos y fábricas de envasado de carne en todo el mundo. Esto plantea un grave problema de salud pública y una interrupción de la cadena de suministro alimentario.

7.3. Por otra parte, al impedir el transporte de alimentos debido a las medidas de confinamiento y las interrupciones logísticas, esta pandemia también ha dado lugar a un proteccionismo que afecta a las importaciones y exportaciones de alimentos. Al mismo tiempo, muchos han subrayado la importancia de la producción regional de alimentos en la UE y los beneficios tradicionales de las cadenas de suministro cortas y la producción y el comercio locales. Las cadenas de suministro cortas y la producción y el comercio locales han resultado aún más atractivos durante la crisis, ya que las personas buscaban

<sup>(24)</sup> Dictamen del CESE Promover cadenas de suministro agroalimentario más justas (DO C 34 de 2.2.2017, p. 130).

formas nuevas y más directas de comprar sus alimentos, y los productores encontraban nuevas salidas para sus productos. No obstante, uno de los aspectos más importantes es la constatación de la necesidad de mantener un comercio justo y sostenible a escala regional e internacional. Las restricciones comerciales pueden poner en peligro la estabilidad, lo que afectaría en particular a las poblaciones de bajos ingresos.

7.4. El confinamiento ha sido desastroso para la hostelería y parte de la industria alimentaria (por ejemplo, hoteles y restaurantes y otros sectores que implican que el consumidor tenga que «salir de casa», servicios de catering, mayoristas y minoristas situados en zonas turísticas), con consecuencias de gran alcance. Además de los propios establecimientos, la interrupción de las actividades también rompió el consolidado sistema de abastecimiento de alimentos del que dependían muchos agricultores y proveedores de productos agrícolas. Los proveedores de productos frescos sufrieron un duro golpe: los vinos, los quesos y los cortes de carne de primera calidad que normalmente se venden en restaurantes, fueron sustituidos por productos de calidad estándar comprados en supermercados y consumidos en casa (FAO, 2020; OCDE, 2020). Algunos productores respondieron con un acercamiento a los mercados minoristas o en línea, donde encontraron buenos arreglos y acuerdos en muchos casos, pero muchos no pudieron adaptarse y perdieron clientes e ingresos. El agroturismo, que suele ayudar a los agricultores a diversificar sus fuentes de ingresos, también se vio seriamente afectado por las restricciones a causa de la pandemia.

7.5. La crisis de la COVID-19 aceleró drásticamente el cambio a las compras en línea, y parece que esta tendencia va a continuar. Un estudio reciente de McKinsey<sup>(25)</sup> muestra que, en 2020, el canal de venta en línea para la alimentación creció en Europa un 55 %, un cambio que previsiblemente se mantendrá, ya que el 50 % de los consumidores que utilizaron dicho canal durante la pandemia tiene la intención de seguir haciéndolo.

7.6. La aparición de la COVID-19 y su rápida propagación a escala mundial han supuesto una importante commoción para la UE y la economía mundial. Se han adoptado medidas inmediatas y exhaustivas en materia presupuestaria, de liquidez y de políticas para aliviar a los sectores más afectados. La UE cuenta con numerosas medidas de intervención en el mercado, varias de las cuales se activaron durante la crisis de la COVID-19 para apoyar las rentas agrícolas. Sin embargo, la respuesta fue limitada, ya que prácticamente no había fondos en el presupuesto de la UE para financiar medidas de emergencia adicionales para la agricultura en el último año del período presupuestario 2014-2020.

7.7. Por último, la CE ha puesto en marcha un Pacto Verde Europeo con implicaciones también para la agricultura (Estrategia «De la Granja a la Mesa» y Estrategia sobre Biodiversidad), y el plan de estímulo *Next Generation EU* asignó 7 500 millones de euros adicionales al Feader. Las evaluaciones de impacto de la Estrategia «De la Granja a la Mesa» son preocupantes para la UE. No obstante, el CESE pide un apoyo político más equilibrado en favor del sector agroalimentario en comparación con otros sectores de la economía en los que la estructura económica es mucho más resiliente y los niveles de rentabilidad son mucho mayores.

## 8. Próximos pasos

8.1. El margen de maniobra que la Directiva deja a los Estados miembros para elaborar las leyes de aplicación de la Directiva ha permitido a cada uno de ellos promulgar una legislación adaptada a su contexto nacional. Como se ha mencionado anteriormente, algunos Estados miembros han elevado el nivel de ambición por encima de las normas mínimas de armonización de la Directiva y han adoptado leyes que ofrecen protección adicional a los proveedores de la UE y de terceros países.

8.2. Aunque se espera que los proveedores de un determinado Estado miembro tengan fácilmente acceso a las particularidades de su legislación nacional de transposición (incluido el mecanismo de reclamación y la autoridad competente), podría no ser el caso de los proveedores que exportan a otros Estados miembros de la UE y de los proveedores no comunitarios que exportan a la UE. El CESE acoge con satisfacción el esfuerzo de difusión que la CE ha realizado con la publicación de un folleto sobre la Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales<sup>(26)</sup>, pero señala que este documento solo tiene información relacionada con las normas mínimas de armonización. Con el fin de ofrecer a los exportadores las herramientas adecuadas para beneficiarse de las leyes nacionales de transposición, el CESE invita a la CE a garantizar que los exportadores puedan acceder fácilmente a toda la información más relevante relacionada con cada una de ellas.

8.3. El CESE subraya que la aplicación de la Directiva a cualquier relación comercial en la que al menos el comprador o el vendedor sean empresas de la UE —incluso cuando el proveedor sea externo a la UE— redunde en interés de todas las partes interesadas. El CESE invita a la Comisión y al SEAE a aprovechar el potencial de difusión de las delegaciones de la UE en terceros países para facilitar información a proveedores no pertenecientes a la UE. Esta información debe ir más allá de las directrices generales de la Directiva e incluir información práctica sobre las particularidades y los organismos de control del cumplimiento de los Estados miembros.

<sup>(25)</sup> <https://www.mckinsey.com/industries/retail/our-insights/disruption-and-uncertainty-the-state-of-european-grocery-retail-2021>

<sup>(26)</sup> Folleto de la Comisión Europea.

8.4. El CESE acoge con satisfacción que la cadena de suministro agroalimentario se considere un ecosistema estratégico para la recuperación europea y pide una mayor cooperación en la cadena de suministro y un diálogo con las partes interesadas para facilitar la transición hacia sistemas alimentarios más sostenibles de la manera más inclusiva posible. A este respecto, el CESE señala la importancia, diversidad y magnitud de las iniciativas emprendidas a lo largo de la cadena de suministro alimentario para apoyar la transición hacia la sostenibilidad invirtiendo en el fomento de una producción sostenible y local.

Bruselas, 22 de septiembre de 2021.

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

---

## III

(Actos preparatorios)

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

**563.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO — INTERACTIO,**  
**22.9.2021-23.9.2021**

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Legislar mejor: aunar fuerzas para mejorar la legislación»**

[COM(2021) 219 final]

(2021/C 517/06)

Ponente: **Heiko WILLEMS**

Consultas	Carta de la Comisión Europea: 1.7.2021
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	2.9.2021
Aprobado en el pleno	22.9.2021
Pleno n.º:	563
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	231/0/4

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE celebra que la mejora de la legislación siga siendo una prioridad para la nueva Comisión. Pide a la Comisión y a los legisladores de la UE que sigan profundizando e impulsando el sistema de mejora de la legislación en todos sus aspectos y que utilicen sistemáticamente los instrumentos y directrices de mejora de la legislación en su trabajo.

1.2. El CESE subraya que legislar mejor es un componente esencial de la buena gobernanza y la elaboración de leyes. Puede ayudar a garantizar procesos de elaboración de políticas transparentes, responsables y participativos que produzcan normas basadas en datos contrastados, examinadas de forma independiente, sencillas, claras, coherentes, eficaces, sostenibles, adaptadas a su finalidad, proporcionadas, preparadas para el futuro y fáciles de aplicar. Esta es una condición previa esencial para garantizar la legitimidad democrática y la confianza de la ciudadanía en la UE y sus instituciones.

1.3. El CESE subraya que los instrumentos para legislar mejor deben ser neutros desde el punto de vista político y estar claramente separados de la toma de decisiones políticas, que debe dejarse a los órganos políticos designados y legítimos. Los aspectos económicos, medioambientales y sociales de la legislación de la Unión deben considerarse siempre en pie de igualdad, sobre la base de un análisis tanto cuantitativo como cualitativo para evaluar su impacto.

1.4. El CESE subraya que la pandemia de COVID-19 constituye una crisis sanitaria, social y económica sin precedentes en Europa desde 1945. Por lo tanto, pide a la Comisión que en las actuales circunstancias extraordinarias preste especial atención a las múltiples repercusiones de las acciones que propone en estos ámbitos a fin de apoyar una recuperación rápida y completa.

## 2. Observaciones generales

2.1. El CESE toma nota del importante retraso en la entrega de la Comunicación. Insta a la Comisión a que recupere el tiempo perdido, aclare sus propuestas de acuerdo con las observaciones que figuran a continuación y aplique las medidas propuestas con la mayor rapidez posible.

2.2. El CESE subraya que legislar mejor puede contribuir a crear los mejores marcos normativos posibles para los ciudadanos, los trabajadores, las empresas y las administraciones públicas. Destaca que una mejora de la legislación debe contribuir a completar el mercado único en todos los ámbitos, mejorar su funcionamiento y reforzar su resiliencia y competitividad, hacer posible la investigación y la innovación, estimular el crecimiento sostenible y la creación de empleos de calidad, apoyar la transición ecológica y digital, y reforzar su dimensión social y la economía social de mercado, tal como se establece en el artículo 3 del TFUE.

2.3. El CESE anima a la Comisión a seguir fomentando los principios e instrumentos para legislar mejor en todos sus servicios, entre otras cosas mediante la formación periódica del personal en todos los niveles para garantizar el conocimiento y el cumplimiento de esos principios e instrumentos.

2.4. Refiriéndose a sus Dictámenes anteriores<sup>(1)</sup>, el CESE recuerda que con la mejora de la legislación «no se trata de “más” o “menos” legislación en la UE, de desregular ámbitos políticos concretos o de atender antes otras prioridades y cuestionar así los valores en los que se basa la UE: la protección social, la protección del medio ambiente y los derechos fundamentales<sup>(2)</sup>. Además, subraya que una mejora de la legislación no debe burocratizar en exceso la elaboración de las políticas de la UE ni sustituir las decisiones políticas por procedimientos técnicos.

## 3. Observaciones específicas

3.1. El CESE es la voz institucional de la sociedad civil organizada en la UE y actúa de intermediario entre los legisladores de la UE, por un lado, y las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales, por otro. El CESE ha adquirido una experiencia y unos conocimientos especializados notables en todas las cuestiones relacionadas con la mejora de la legislación. A continuación, presenta su evaluación sobre aspectos específicos cubiertos por la Comunicación, así como otros aspectos no cubiertos pero que considera necesario destacar.

### 3.2. Subsidiariedad y proporcionalidad

3.2.1. El CESE se remite a las recomendaciones que formuló en sus Dictámenes previos sobre subsidiariedad y proporcionalidad<sup>(3)</sup>. Reitera que la Unión solo debe actuar cuando se respeten plenamente estos principios y cuando la acción común suponga un valor para todos. Para garantizarlo, el Comité anima a la Comisión a que aplique plenamente las sugerencias del Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos pero de forma más eficiente»<sup>(4)</sup>.

### 3.3. Recogida de datos y consultas públicas

3.3.1. El CESE acoge con satisfacción el anuncio de la Comisión de racionalizar y facilitar la recogida de datos. También celebra el objetivo de asociar mejor a las partes interesadas y a la comunidad científica en la elaboración de políticas y facilitar el acceso público a los datos que sustentan las propuestas.

3.3.2. Sobre la consulta de las partes interesadas, el CESE se remite a su Dictamen<sup>(5)</sup> y al Dictamen de la Plataforma REFIT<sup>(6)</sup>, en cuya elaboración participó. Subraya que las consultas públicas son una parte esencial de la recopilación de datos y nunca deben hacerse de forma predeterminada. La Comisión debe procurar siempre consultar a los más inmediatamente afectados por las medidas propuestas y garantizar la representatividad. Además, las consultas públicas no deben afectar al papel consultivo del CESE ni a la autonomía y las prerrogativas de los interlocutores sociales contempladas en los Tratados, en particular en el ámbito social y laboral (diálogo social).

<sup>(1)</sup> DO C 13 de 15.1.2016, p. 192, DO C 262 de 25.7.2018, p. 22.

<sup>(2)</sup> COM(2015) 215 final.

<sup>(3)</sup> DO C 487 de 28.12.2016, p. 51 y DO C 262 de 25.7.2018, p. 22.

<sup>(4)</sup> C(2017) 7810.

<sup>(5)</sup> DO C 383 de 17.11.2015, p. 57.

<sup>(6)</sup> Dictamen de la Plataforma REFIT sobre las aportaciones XXII.4.a, presentada por la Confederación Alemana de Cámaras de Comercio e Industria (DIHK, por sus siglas en alemán), y XXII.4.b, presentada por un ciudadano, sobre los mecanismos de consulta de las partes interesadas. Fecha de la aprobación: 7.6.2017.

3.3.3. El CESE anima a la Comisión a que, cuando planifique y realice consultas, se atenga estrictamente a las directrices del capítulo VII de la «caja de herramientas para la mejora de la legislación» relativas a la consulta de las partes interesadas<sup>(7)</sup>. Destaca, en particular, que los cuestionarios deben ser siempre claros, sencillos y fáciles de usar, ofrecerse en un formato editable, permitir respuestas abiertas y comentarios, permitir la carga de documentos adicionales y evitar las preguntas capciosas.

3.3.4. El CESE recuerda a la Comisión que, dada su función representativa, se encuentra en una posición idónea para ayudar a determinar cuáles son las partes interesadas más afectadas por las medidas políticas propuestas. Pide a la Comisión que consulte más estrechamente al Comité a la hora de elaborar las estrategias de consulta y determinar los grupos destinatarios pertinentes.

3.3.5. El CESE celebra la intención de la Comisión de informar mejor a las partes interesadas sobre la manera en que se utilizarán sus aportaciones. Para garantizar la confianza y la participación continuas de la ciudadanía en la elaboración de políticas, es esencial que se informe adecuadamente sobre la forma en que las aportaciones han influido en la toma de decisiones.

3.3.6. El CESE pide a la Comisión que responda a la petición formulada desde hace tiempo por el CESE de que explique de modo concreto y detallado cómo pondera en función de su representatividad las contribuciones recibidas durante las consultas públicas. En tiempos de desinformación, de campañas masivas (por ejemplo, a través de las redes sociales) y el uso de bots, dicha ponderación es cada vez más importante.

#### 3.4. Evaluaciones de impacto

3.4.1. El CESE se remite a su Dictamen<sup>(8)</sup> sobre cómo mejorar el ecosistema europeo en materia de evaluación de impacto.

3.4.2. El CESE subraya que, por defecto, la Comisión debería fundamentar cada propuesta legislativa con una evaluación de impacto plenamente desarrollada. Si la Comisión no lo hace, necesita explicar detalladamente las razones de su decisión y proporcionar toda la información y los datos que sustentan o apoyan la propuesta.

3.4.3. El CESE pide al Parlamento Europeo y al Consejo que cumplan su compromiso del Acuerdo Interinstitucional sobre la Mejora de la Legislación<sup>(9)</sup> y que lleven a cabo sus propias evaluaciones de impacto sobre sus enmiendas sustanciales durante el proceso legislativo, incluidos los cambios realizados durante las negociaciones a tres bandas. Propone que la Comisión y los legisladores, junto con el Comité de Control Reglamentario, desarrollen de forma conjunta una serie de criterios que ayuden a definir lo que es «sustancial» y a determinar mejor cuándo las enmiendas necesitan un análisis de impacto adicional.

3.4.4. El CESE recuerda su invitación<sup>(10)</sup> a la Comisión para que establezca una matriz inteligente de evaluación que permita una modelización dinámica del impacto de las enmiendas sustanciales de los colegisladores, objetivando el impacto de determinados parámetros y datos cualitativos. En este sentido, el CESE pide que se ponga en marcha un proyecto piloto de modelización inteligente.

3.4.5. El CESE toma nota con preocupación de las conclusiones del informe anual de 2020<sup>(11)</sup> del Comité de Control Reglamentario sobre la calidad de las evaluaciones de impacto de la Comisión en el que se afirma que en 2020, el Comité emitió muchos menos dictámenes positivos (12 % de los dictámenes) y más dictámenes negativos (46 % de los dictámenes). Se añade que la puntuación media de la calidad de las presentaciones iniciales también fue notablemente inferior a la de años anteriores. [...] En muchos casos, la menor calidad se debió a la falta de tiempo suficiente para preparar las evaluaciones de impacto, dados los ambiciosos plazos políticos para cumplir las prioridades de la nueva Comisión. Por tanto, el CESE insta a la Comisión a establecer plazos realistas para que sus servicios puedan llevar a cabo evaluaciones de impacto plenamente desarrolladas.

3.4.6. El CESE toma nota con preocupación de la conclusión del informe del Comité de Control Reglamentario sobre la presentación de opciones de la Comisión que afirma que el conjunto de opciones a menudo no estaba completo. Las opciones solían centrarse únicamente en la opción (política) preferida, sin incluir las alternativas apoyadas por los principales grupos de interés. Otras evaluaciones de impacto omitieron opciones clave porque los departamentos consideraron que debían recibir primero orientaciones políticas. El CESE subraya que el objetivo de las evaluaciones de impacto es presentar pruebas y análisis para tomar decisiones políticas y no para justificar la opción preferida por la Comisión. Insta a la Comisión a que se abstenga de informar de forma sesgada.

<sup>(7)</sup> Caja de herramientas para la mejora de la legislación — Comisión Europea (europa.eu).

<sup>(8)</sup> DO C 434 de 15.12.2017, p. 11.

<sup>(9)</sup> DO L 123 de 12.5.2016, p. 1 ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=ES)).

<sup>(10)</sup> DO C 14 de 15.1.2020, p. 72.

<sup>(11)</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/rsb\\_report\\_2020\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/rsb_report_2020_en_0.pdf).

3.4.7. El CESE celebra la intención de la Comisión de integrar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, lo que está en consonancia con una petición anterior del Comité<sup>(12)</sup>, y de ajustar las evaluaciones de impacto para apoyar la «doble transición». Del mismo modo, el Comité señala que las evaluaciones de impacto deben seguir siendo un ejercicio fáctico, basado en datos y neutro desde el punto de vista político, y que el proceso de la evaluación de impacto no debe orientarse para justificar un resultado políticamente preferido ni debe sustituir la toma de decisiones políticas por los órganos competentes. Los impactos relevantes no deben evaluarse según las preferencias políticas, sino que deben analizarse siempre en igualdad de condiciones. El CESE seguirá estando muy atento a la aplicación práctica de esta integración en el marco de la revisión de la «caja de herramientas para la mejora de la legislación», que examinará, si fuera necesario, en un dictamen complementario.

3.4.8. El CESE destaca la necesidad de «pensar primero a pequeña escala» de forma sistemática y aplicar de forma exhaustiva la «prueba de las pymes» en las evaluaciones de impacto. Recuerda a la Comisión los diez principios que deben guiar la elaboración de políticas para las pymes, tal como se establece en la «Small Business Act» para Europa. Subraya que para las pymes, y especialmente las microempresas, la legislación de la Unión debe ser eficaz y fácilmente aplicable. Acoge con satisfacción la intención de la Comisión de consultar al representante de la UE para las pymes durante sus deliberaciones sobre las evaluaciones de impacto y le pide que mantenga un diálogo estructurado y que colabore con las organizaciones nacionales que se ocupan de los intereses de las pymes. Por último, el CESE pide a la Comisión que limite las cargas para las pymes —incluidas las microempresas— y que evalúe de manera más sistemática la posibilidad de regímenes menos estrictos, a partir de una evaluación caso por caso que determine si estos rigen para todas las pymes o solo para las microempresas, tal como se establece en la herramienta n.º 22 de la «caja de herramientas para la mejora de la legislación», sin poner en peligro la consecución de los objetivos definidos por la legislación o las normas y estándares establecidos.

3.4.9. El CESE recuerda su anterior Dictamen<sup>(13)</sup> en el que afirma que las evaluaciones de impacto pueden y deben también realizarse sistemáticamente para los actos delegados y de ejecución. Recuerda a la Comisión que «el hecho de haber llevado a cabo una evaluación de impacto del texto legislativo del que emanan los actos delegados y de ejecución no basta para justificar la no realización de una evaluación de impacto de los actos derivados. Cada acto individual debe evaluarse en función de su importancia [...].»

3.4.10. El CESE acoge con satisfacción el compromiso de la Comisión de integrar la prospectiva estratégica en la elaboración de las políticas de la UE y se remite a su propio Dictamen al respecto<sup>(14)</sup>. Como representante de una gran diversidad de voces procedentes de todos los Estados miembros, y como miembro observador del sistema europeo para el análisis estratégico y político (ESPAS), el CESE está dispuesto a facilitar información importante y realizar una valiosa aportación al proceso de prospección.

### 3.5. Comité de Control Reglamentario

3.5.1. El CESE acoge con gran satisfacción la labor del Comité de Control Reglamentario para garantizar la supervisión reglamentaria. Para que el Comité pueda cumplir plenamente su mandato, el CESE pide a la Comisión que le asegure la puesta a disposición de los recursos y capacidades suficientes.

3.5.2. El CESE señala que el Comité de Control Reglamentario no es formalmente independiente. Cuatro de sus siete miembros son miembros de la Comisión. Para garantizar un mayor equilibrio, el CESE propone ampliar dicho Comité e incluir un miembro externo adicional.

### 3.6. Reducción de las cargas y enfoque «una más, una menos»

3.6.1. El CESE toma nota de la intención de la Comisión de limitar el flujo de cargas y costes de la reglamentación derivados de las nuevas normativas y de reducir los costes y cargas innecesarios para la ciudadanía, las empresas y las administraciones públicas. Del mismo modo, el Comité reitera su llamamiento en favor de un enfoque cualitativo que se aplique en pie de igualdad con el análisis cuantitativo, teniendo también en cuenta los beneficios previstos de la legislación<sup>(15)</sup>. Como señaló el Comité en su Dictamen<sup>(16)</sup>, «los costes de la reglamentación han de ser proporcionales a los beneficios que generan». Por tanto, subraya que el principio de proporcionalidad sigue siendo primordial a la hora de introducir nueva legislación. Además, la Comisión siempre debería evaluar el coste de la inacción, por ejemplo respecto de la profundización del mercado único, así como de los desafíos sociales y medioambientales.

3.6.2. Del mismo modo, el CESE destaca que la reducción de las cargas no debe conducir a la desarmonización del mercado único o a crear una presión desreguladora. La reducción de las cargas no debe socavar los objetivos políticos, ni rebajar los elevados estándares económicos, sociales y medioambientales de la UE, ni impedir la adopción de nuevas iniciativas cuando estas aporten un claro valor añadido. Sin embargo, se deben reducir las cargas cuando se demuestre que no son necesarias para alcanzar el objetivo político.

<sup>(12)</sup> DO C 14 de 15.1.2020, p. 72.

<sup>(13)</sup> DO C 262 de 25.7.2018, p. 22.

<sup>(14)</sup> DO C 220 de 9.6.2021, p. 67.

<sup>(15)</sup> DO C 434 de 15.12.2017, p. 11.

<sup>(16)</sup> DO C 487 de 28.12.2016, p. 51.

3.6.3. Por lo que se refiere al enfoque «una más, una menos» —según el cual toda propuesta legislativa que cree nuevas cargas debe liberar a las personas y las empresas de una carga equivalente que ya exista a escala de la UE en ese mismo ámbito político—, el CESE observa con preocupación que, contrariamente a lo anunciado por la Comisión, la Comunicación no presenta los detalles operativos y metodológicos de dicho enfoque. Esto complica la capacidad del CESE para examinar los posibles beneficios y desafíos relacionados con la aplicación de este principio. Por tanto, el Comité pide a la Comisión que proporcione estos detalles sin más demora y se reserva el derecho de proporcionar una evaluación adicional sobre la metodología del principio de «una más, una menos» una vez publicada.

3.6.4. El CESE subraya que, aunque el principio de «una más, una menos» puede ser un instrumento para una mejor normativa, no debe considerarse como un instrumento «independiente» de reducción de cargas. Por el contrario, debe servir como instrumento complementario y en sinergia con los instrumentos existentes de la UE para la mejora de la normativa, incluidas las evaluaciones de impacto, las consultas públicas, las evaluaciones y el control reglamentario. El CESE acoge con satisfacción la garantía de la Comisión de que el enfoque «una más, una menos» no se aplicará de forma mecánica o basada en objetivos numéricos *ex ante*, sino sobre la base de una evaluación caso por caso que determine específicamente qué aspectos pueden simplificarse, racionalizarse o eliminarse, teniendo en cuenta al mismo tiempo el beneficio de la legislación. El Comité seguirá estando especialmente atento a que la Comisión materialice esta garantía en la práctica. Por otra parte, el Comité destaca el papel de la Plataforma «Preparados para el Futuro», de la que es miembro, para asesorar a la Comisión sobre la simplificación de la legislación de la Unión y la reducción de las cargas innecesarias, garantizando al mismo tiempo que las políticas de la Unión tengan visión de futuro y sean pertinentes a la luz de los nuevos desafíos, en particular, los avances sociales, medioambientales, geopolíticos, tecnológicos y digitales.

3.6.5. El CESE subraya que la aplicación del principio de «una más, una menos» debe considerarse como un esfuerzo institucional conjunto que requiere una estrecha cooperación entre todas las instituciones de la UE a lo largo de todo el ciclo legislativo. En consonancia con el punto 3.4.3 del presente Dictamen, el CESE pide al Parlamento Europeo y al Consejo que garanticen que la legislación de la Unión cumpla sus objetivos de la manera más rentable posible. Esto requiere una estrecha cooperación entre los legisladores y la Comisión en todas las fases del proceso político, así como que los Estados miembros compartan información con la Comisión sobre los costes y beneficios resultantes de la legislación de la UE una vez aplicada.

3.6.6. El CESE acoge con satisfacción la intención de la Comisión de proporcionar, en cada evaluación de impacto, una estimación tanto de los costes administrativos como de los costes de adaptación derivados de su propuesta de intervención. No obstante, señala que el principio de «una más, una menos» solo permitirá compensar los costes administrativos, mientras que los costes de adaptación se compensarán con otros instrumentos, como el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, la política de cohesión y los fondos agrícolas, y el Mecanismo para una Transición Justa. Dado que los costes de adaptación pueden suponer una carga importante para las empresas, sobre todo para las pymes y las microempresas, el Comité invita a la Comisión a que incluya, junto con la estimación de costes, propuestas concretas de medidas para ayudar a las empresas a adaptarse a los nuevos marcos normativos y a cumplirlos, así como a mantener la estabilidad en el empleo y a garantizar la formación profesional y el reciclaje profesional de los trabajadores.

3.6.7. El CESE toma nota de la intención de la Comisión de considerar automáticamente como «menos» la sustitución de veintisiete reglamentos nacionales por un marco armonizado. Esto representa un enfoque mecánico del que la Comisión dice abstenerse. La armonización no supone automáticamente un aumento de la eficiencia; sus beneficios deben evaluarse caso por caso. Por tanto, el Comité pide a la Comisión que defina los «menos» siempre sobre la base de un análisis individual de costes y beneficios.

3.6.8. En cuanto a las disposiciones de flexibilidad para el principio de «una más, una menos», el CESE pide a la Comisión que aclare los criterios sobre los que decidirá las exenciones, así como las «circunstancias excepcionales» para el comercio.

3.6.9. El CESE observa que el enfoque «una más, una menos» se aplicará solo a las iniciativas incluidas en el programa de trabajo anual de la Comisión para 2022, excluyendo así las principales iniciativas políticas presentadas durante la primera mitad del mandato de la Comisión. Por lo tanto, la Comisión no cumple el compromiso expresado por su presidenta, Ursula von der Leyen, en sus métodos de trabajo<sup>(17)</sup>, así como en sus cartas de mandato a los comisarios, de que el Colegio aplicará el principio de «una más, una menos» en todas las propuestas legislativas que generen nuevas cargas.

3.6.10. El CESE pide a la Comisión que establezca un marco adecuado de información sobre la aplicación del principio de «una más, una menos» para garantizar una evaluación adecuada en los próximos años.

### 3.7. Plataforma «Preparados para el Futuro»

3.7.1. El CESE acoge con satisfacción la creación de la Plataforma «Preparados para el Futuro» (en adelante «la Plataforma»). Recuerda que el mandato de la Plataforma se refiere a las evaluaciones *ex post* y no a las propuestas de nueva legislación. El Comité participará activamente en su labor.

<sup>(17)</sup> P(2019) 2.

3.7.2. El CESE señala que las propuestas presentadas a través de la página web «Díganos lo que piensa: ¡Vamos a simplificarla!» deben seguir contribuyendo al programa de trabajo anual de la Plataforma, aunque no estén incluidas en el anexo II del programa de trabajo de la Comisión. Además, la Plataforma debe seguir asesorando a la Comisión sobre los flujos de trabajo horizontales de una mejora de la legislación.

3.7.3. El CESE propone que la persona u organización que presente un escrito a la Plataforma reciba información de seguimiento razonada de la Comisión sobre el modo en que se ha tratado el caso.

### 3.8. *Seguimiento y evaluaciones ex post*

3.8.1. El CESE apoya firmemente el principio de «una más, una menos» y anima a la Comisión a garantizar su aplicación sistemática.

3.8.2. El Comité se congratula del éxito de la cooperación establecida con la Comisión en los trabajos de evaluación *ex post*, en los que su contribución ha resultado útil para mejorar las evaluaciones de la Comisión con las aportaciones de la sociedad civil organizada. El Comité pide que se siga reforzando esta cooperación. Asimismo, insta a que las evaluaciones del CESE se incluyan en el registro común de pruebas previsto: el Portal Legislativo Conjunto.

3.8.3. En cuanto al control de la legislación de la Unión aplicada, el CESE advierte que las obligaciones de control y notificación para recoger la información y los datos necesarios deben ser siempre proporcionadas y no deben suponer una carga excesiva para la ciudadanía, las empresas o las administraciones públicas.

3.8.4. El CESE toma nota con preocupación de las conclusiones del informe del Comité de Control Reglamentario sobre las evaluaciones de la Comisión. Como se indica en el informe, las conclusiones de la evaluación no reflejaron adecuadamente los resultados. El Comité ha expresado a menudo su preocupación por el hecho de que las conclusiones fueran lecturas selectivas de las pruebas, o no fueran lo suficientemente claras en cuanto a los puntos débiles de las pruebas recogidas. Se trata de una deficiencia crucial, ya que impide que la evaluación cumpla su función principal como ejercicio de aprendizaje. El CESE insta a la Comisión a informar de manera imparcial sobre la eficacia de la legislación de la Unión.

3.8.5. El CESE observa con preocupación que los servicios de la Comisión no están obligados a volver a presentar los informes de evaluación en caso de dictamen negativo del Comité de Control Reglamentario. Propone aplicar el mismo régimen de las evaluaciones de impacto a las evaluaciones y obligar a los servicios de la Comisión a revisar los informes en caso de un primer dictamen negativo y obtener formalmente un dictamen positivo del Comité.

### 3.9. *Aplicación y cumplimiento*

3.9.1. El CESE se remite a las recomendaciones sobre la aplicación y el cumplimiento que figuran en su Dictamen<sup>(18)</sup>.

3.9.2. El CESE acoge favorablemente el plan de acción a largo plazo de la Comisión para mejorar la aplicación y el cumplimiento de las normas del mercado único<sup>(19)</sup> y anima a poner en práctica rápidamente las medidas propuestas.

3.9.3. El CESE reitera que la mayor parte de la carga normativa para la ciudadanía y las empresas sigue generándose a nivel nacional debido al procedimiento y método de transposición y a la aplicación inadecuada del Derecho de la Unión por parte de las autoridades nacionales. Si los legisladores nacionales, haciendo uso de su margen de apreciación, deciden añadir requisitos a nivel nacional, deben hacerlo de forma transparente, notificarlo a la Comisión y a las demás autoridades nacionales y explicar sus motivos, de acuerdo con su compromiso en el Acuerdo Interinstitucional sobre la Mejora de la Legislación. Los Estados miembros también deben tener en cuenta las repercusiones que sus decisiones de añadir requisitos puedan tener en la integridad y el buen funcionamiento del mercado único y, en la medida de lo posible, deben evitar medidas que puedan causar una distorsión y una fragmentación significativas.

3.9.4. Además, el CESE, como ha señalado en sus Dictámenes<sup>(20)</sup>, aboga por dar prioridad principalmente a los Reglamentos en lugar de a las Directivas para evitar marcos normativos incoherentes en toda la UE y apoyar la integración del mercado único. Sin embargo, el CESE señala que no deben reducirse los niveles actuales de protección de la ciudadanía, los consumidores, los trabajadores y el medio ambiente.

Bruselas, 22 de septiembre de 2021.

La Presidenta  
del Comité Económico y Social Europeo  
Christa SCHWENG

<sup>(18)</sup> DO C 262 de 25.7.2018, p. 22.

<sup>(19)</sup> Comunicación de la Comisión sobre el plan de acción a largo plazo para mejorar la aplicación y el cumplimiento de las normas del mercado único.

<sup>(20)</sup> DO C 18 de 19.1.2011, p. 95.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2013/34/UE, la Directiva 2004/109/CE, la Directiva 2006/43/CE y el Reglamento (UE) n.º 537/2014, por lo que respecta a la información corporativa en materia de sostenibilidad»**

[COM(2021) 189 final — 2021/104 (COD)]

(2021/C 517/07)

Coponente: **Marinel Dănuț MURESAN**

Consultas	Consejo de la Unión Europea, 22.6.2021
	Parlamento Europeo, 23.6.2021
Fundamento jurídico	Artículos 50 y 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	2.9.2021
Aprobado en el pleno	22.9.2021
Pleno n.º	563
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	226/0/7

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de Directiva sobre la información corporativa en materia de sostenibilidad y considera que la información de alta calidad en materia de sostenibilidad será un componente clave a la hora de aplicar el Pacto Verde Europeo, incluidos los ambiciosos objetivos del paquete de medidas «Objetivo 55».

1.2. En particular, ampliar esta Directiva a todas las grandes empresas que cumplan determinadas condiciones y a las pymes que coticen en bolsa respaldará la transformación de la economía europea en consonancia con el Acuerdo de París, al igual que hará el mandato del EFRAG de elaborar normas coherentes de la UE sobre información no financiera.

1.3. A raíz del Plan de Acción «Financiar el desarrollo sostenible», el CESE acoge favorablemente que la Comisión Europea se centre en incentivar la divulgación de datos de alta calidad sobre sostenibilidad por parte de las empresas y las entidades financieras. Los sectores público y privado deben trabajar conjuntamente para lograr este resultado, y el marco legislativo para las finanzas sostenibles y la elaboración de informes corporativos desempeña un papel crucial en este sentido.

1.4. El CESE anima a los colegisladores a evaluar los costes operativos y administrativos que conlleva la inclusión gradual y voluntaria de las pymes en el ámbito de aplicación de la Directiva, y a considerar posibles medidas de apoyo adicionales para ayudar a compensar cualquier carga administrativa y operativa para este segmento crucial de la economía.

1.5. El CESE acoge con gran satisfacción que la Comisión Europea aclare el principio de la «doble significatividad» y que se adhiera al mismo, así como la descripción del principio recogida en el apartado 3 de la propuesta.

1.6. El CESE apoya el mandato otorgado al Grupo Consultivo Europeo en materia de Información Financiera (EFRAG) de preparar el asesoramiento técnico para desarrollar una norma europea de divulgación de información no financiera. En este proceso de normalización deben intervenir todas las partes con un interés sustancial en la preparación y el uso de la información en materia de sostenibilidad: los interlocutores empresariales financieros y no financieros pertinentes, los interlocutores sociales y la sociedad civil deben tener garantizado un papel inequívoco en todas las etapas.

1.7. El CESE insta a la Comisión Europea, a las Autoridades Europeas de Supervisión y a los colegisladores a que garanticen un ajuste cuidadoso, en cuanto a contenido y secuenciación, de los diferentes componentes del marco de presentación de información en materia de sostenibilidad, incluidos los que atañen a las entidades financieras.

1.8. El CESE también anima a la Comisión Europea y al EFRAG a que estudien la manera en que los requisitos específicos de información país por país sobre los riesgos y las repercusiones en materia de sostenibilidad, para todas las entidades incluidas en el ámbito de aplicación, pueden fomentar una divulgación de información más detallada y significativa.

1.9. Por último, el CESE anima a la Comisión Europea a que estudie la posibilidad de reforzar los conocimientos en materia de finanzas y sostenibilidad. Si bien esta propuesta garantizará que las empresas y las entidades financieras sean capaces de proporcionar datos precisos a los usuarios finales, los futuros beneficiarios y otros inversores finales, es necesario un esfuerzo complementario que les permita canalizar sus ahorros hacia inversiones sostenibles con la suficiente confianza. Por consiguiente, el CESE acoge con satisfacción los compromisos asumidos a este respecto en el marco de la Estrategia para financiar la transición a una economía sostenible <sup>(1)</sup>.

## 2. Propuesta de la Comisión

2.1. La Directiva 2014/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(2)</sup> (DDINF) relativa a la divulgación de información no financiera, por la que se modifica la Directiva contable, se adoptó en 2014. Las empresas incluidas en el ámbito de aplicación de la DDINF tuvieron que elaborar sus informes de conformidad con las disposiciones de esta Directiva por primera vez en 2018 (respecto al ejercicio financiero de 2017).

2.2. En 2017, de conformidad con la DDINF, la Comisión publicó directrices no vinculantes sobre la presentación de informes dirigidas a las empresas <sup>(3)</sup>. En 2019, publicó directrices complementarias sobre la divulgación de información relacionada con el clima <sup>(4)</sup>. Estas directrices no han mejorado suficientemente la calidad de la información que divultan las empresas de conformidad con la DDINF.

2.3. La Comisión Europea se comprometió a proponer una revisión de la Directiva relativa a la divulgación de información no financiera en el Pacto Verde Europeo y en su Programa de trabajo para 2020 <sup>(5)</sup>.

2.4. En marzo de 2018, la Comisión Europea publicó el Plan de Acción «Financiar el desarrollo sostenible» <sup>(6)</sup>, en el que se reiteró la necesidad de avanzar en la normalización de la información no financiera que deben facilitar las empresas, necesaria para orientar las decisiones en materia de inversión. Después del Plan de Acción, la Comisión Europea publicó tres propuestas legislativas que han definido con mayor detalle los datos requeridos a las entidades corporativas para este fin, a saber, el Reglamento de taxonomía <sup>(7)</sup>, el Reglamento sobre la divulgación de información relativa a la sostenibilidad en el sector de los servicios financieros <sup>(8)</sup>, y el Reglamento sobre los índices de referencia de bajo impacto carbónico <sup>(9)</sup>.

2.5. En su informe de propia iniciativa de mayo de 2018 sobre finanzas sostenibles, el Parlamento Europeo hizo un llamamiento a favor del desarrollo ulterior de los requisitos de presentación de información en el marco de la Directiva relativa a la divulgación de información no financiera (DDINF) <sup>(10)</sup>. En su resolución de diciembre de 2020 sobre la gobernanza empresarial sostenible, acogió favorablemente el compromiso de la Comisión de revisar la DDINF, solicitó una ampliación del alcance de dicha Directiva para incluir categorías adicionales de empresas, y celebró el compromiso de la Comisión de desarrollar normas de la UE sobre la divulgación de información no financiera <sup>(11)</sup>. El Parlamento Europeo consideró asimismo que la información no financiera publicada por las empresas con arreglo a la DDINF debe someterse a una auditoría obligatoria.

2.6. La DDINF, junto con el Reglamento relativo a la divulgación de información sobre finanzas sostenibles y el Reglamento de taxonomía, son los componentes esenciales de los requisitos de información en materia de sostenibilidad que sustentan la estrategia de finanzas sostenibles de la UE.

<sup>(1)</sup> COM(2021) 390 final.

<sup>(2)</sup> Directiva 2014/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad por parte de determinadas grandes empresas y determinados grupos (DO L 330 de 15.11.2014, p. 1).

<sup>(3)</sup> Comunicación de la Comisión C(2017) 4234 final (DO C 215 de 5.7.2017, p. 1).

<sup>(4)</sup> Comunicación de la Comisión C(2019) 4490 final (DO C 209 de 20.6.2019, p. 1).

<sup>(5)</sup> Comunicación de la Comisión sobre el Pacto Verde Europeo [COM(2019) 640 final], Adaptación del programa de trabajo de la Comisión para 2020 [COM(2020) 440 final].

<sup>(6)</sup> COM(2018) 97 final.

<sup>(7)</sup> Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088 (DO L 198 de 22.6.2020, p. 13).

<sup>(8)</sup> Reglamento (UE) 2019/2088 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019, sobre la divulgación de información relativa a la sostenibilidad en el sector de los servicios financieros (DO L 317 de 9.12.2019, p. 1).

<sup>(9)</sup> Reglamento (UE) 2019/2089 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/1011 en lo relativo a los índices de referencia de transición climática de la UE, los índices de referencia de la UE armonizados con el Acuerdo de París y la divulgación de información relativa a la sostenibilidad de los índices de referencia (DO L 317 de 9.12.2019, p. 17).

<sup>(10)</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de mayo de 2018, sobre finanzas sostenibles [2018/2007(INI)] (DO C 76 de 9.3.2020, p. 23).

<sup>(11)</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2020, sobre la gobernanza empresarial sostenible [2020/2137(INI)] (DO C 445 de 29.10.2021, p. 94).

2.7. Por lo tanto, el objetivo de la presente propuesta es mejorar la información en materia de sostenibilidad a fin de sacar el máximo provecho del potencial del mercado único europeo para contribuir a la transición hacia un sistema económico y financiero plenamente sostenible e integrador, de conformidad con el Pacto Verde Europeo, incluido el paquete de medidas «Objetivo 55», y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

### 3. Observaciones generales

3.1. Europa está saliendo actualmente de una emergencia sanitaria que ha puesto de relieve la necesidad de un sistema financiero y económico resiliente para protegerse frente a crisis inesperadas en el futuro. Como sostiene el Banco Central Europeo, la pandemia ha servido como «un severo recordatorio de que evitar que el cambio climático influya un daño permanente a la economía mundial requiere un cambio estructural fundamental en nuestra economía que induzca cambios sistemáticos en la forma de generar y consumir energía»<sup>(12)</sup>. Al mismo tiempo, el BCE subraya que no actuar con urgencia amenaza a la propia vida humana, en particular la de los más desfavorecidos y vulnerables. La divulgación de información empresarial no financiera de alta calidad constituye un elemento esencial en la tarea de garantizar que ambas dimensiones del asunto en cuestión se aborden debidamente.

3.2. A su vez, el avance en la Unión de los Mercados de Capitales garantizará que la industria europea, cuya columna vertebral está formada por las pymes que contribuyen a generar más de la mitad del PIB europeo<sup>(13)</sup>, siga prosperando, creando empleo de calidad y propiciando la competitividad a largo plazo de la Unión Europea. Este progreso depende de que se asigne capital a las empresas que están en transición para cumplir los objetivos del Acuerdo de París y que respaldarán los objetivos del Pacto Verde Europeo. Asimismo, también depende de que la educación en materia de finanzas y sostenibilidad se convierta en parte integral de los compromisos de Europa.

3.3. Unos datos empresariales de alta calidad, comparables y pertinentes, que cumplan el criterio de la doble significatividad, constituyen un requisito previo esencial para garantizar que el sector financiero pueda evaluar el perfil de sostenibilidad de clientes y contrapartes, tanto no financieros como financieros, lo que le permitirá ayudar a sus clientes a alcanzar los objetivos del Acuerdo de París. El CESE anima a los colegisladores a garantizar que la propuesta considerada cumpla este objetivo fundamental, que constituirá la base para una recuperación sostenible de la pandemia de COVID-19, y garantizará la competitividad y el crecimiento a largo plazo del mercado único.

3.4. El Grupo Consultivo Europeo en materia de Información Financiera se encarga de desarrollar las normas técnicas («normas») que pondrán en práctica el texto legislativo. A raíz del informe final del EFRAG sobre este asunto<sup>(14)</sup>, el CESE animaría a la Plataforma de la UE sobre Finanzas Sostenibles y a la Plataforma internacional de finanzas sostenibles a consultar estrechamente con el EFRAG para evaluar un nivel adecuado de detalle de las normas que garantice que las entidades divulgadoras proporcionan datos significativos y comparables. Debido al rápido ritmo de los avances internacionales en el ámbito de la divulgación de información sobre la sostenibilidad, incluido el uso generalizado de los marcos de GRI, SASB y TCFD por parte de empresas y entidades financieras, el CESE recomienda que las normas se fundamenten en las disposiciones clave de estos marcos. Como también señala el EFRAG, la cooperación internacional en este sentido no debe entorpecer, sin embargo, la ambición de la UE como líder mundial en sostenibilidad, en lo que se refiere al alcance y la velocidad del desarrollo del marco regulador de la Unión. Procurar una representación equilibrada de los principales grupos de partes interesadas, incluidos los interlocutores sociales, en la estructura de gobierno del EFRAG garantizará que este proceso se lleve a cabo de la forma más sólida posible.

3.5. La coherencia en la adopción de prácticas de divulgación de información sobre sostenibilidad en todas las jurisdicciones de la EU-27 resultará crucial para suministrar datos comparables y de alta calidad. El CESE anima a los colegisladores a garantizar que las negociaciones conduzcan a un resultado lo suficientemente flexible como para que las disposiciones de la Directiva no sean objeto de una amplia modificación en el proceso de transposición, dado que no se ha adoptado un Reglamento. Este elemento sería crucial para garantizar unos requisitos cohesivos en materia de divulgación de información en toda la EU-27, evitar la fragmentación del mercado y fomentar un flujo de capital sin obstáculos y de manera uniforme en todas las jurisdicciones. Aunque el CESE confía plenamente en que las futuras normas se apliquen de manera coherente en toda la EU-27, es importante subrayar la importancia de garantizar que el resultado tanto de la transposición de la Directiva sobre información corporativa en materia de sostenibilidad como del establecimiento de las normas dé lugar a una divulgación de información sobre sostenibilidad de alta calidad, comparable y significativa en toda la EU-27. El trabajo empírico anterior realizado por la sociedad civil ha demostrado la existencia de diferencias regionales significativas, lo que puede socavar la consecución de este objetivo<sup>(15)</sup>.

<sup>(12)</sup> <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200717~1556b0f988.en.html>.

<sup>(13)</sup> [https://ec.europa.eu/growth/smes\\_en](https://ec.europa.eu/growth/smes_en).

<sup>(14)</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business\\_economy\\_euro/banking\\_and\\_finance/documents/210308-report-efrag-sustainability-reporting-standard-setting\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/210308-report-efrag-sustainability-reporting-standard-setting_en.pdf).

<sup>(15)</sup> [https://www.allianceforcorporatetransparency.org/assets/Research\\_Report\\_EUKI\\_2020.pdf](https://www.allianceforcorporatetransparency.org/assets/Research_Report_EUKI_2020.pdf), p. 51.

#### 4. Observaciones específicas

##### 4.1. Ámbito de aplicación

4.1.1. El CESE acoge favorablemente la ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva para incluir a las pymes que cotizan en bolsa —con la exclusión de las que cotizan en sistemas multilaterales de negociación o en los mercados de crecimiento de las pymes—, así como las disposiciones sobre divulgación voluntaria de información para las pymes que no cotizan en bolsa y el período de transición de tres años —junto con una norma simplificada— para las pymes que cotizan en bolsa. Debido a las importantes cargas administrativas y operativas que afrontan las pymes para obtener los datos adecuados y preparar sus informes, agravadas por los efectos de la pandemia de la COVID-19, el CESE apoya el ámbito de aplicación actual de la propuesta a este respecto. Este enfoque equilibrado permite disponer de una vía predecible para que las pymes cumplan las crecientes expectativas respecto a la información sobre sostenibilidad entre sus inversores y las partes interesadas en sentido amplio, al tiempo que proporciona la flexibilidad y el tiempo necesarios para atender estos requisitos de manera gradual y voluntaria.

4.1.2. El CESE recomienda que la Comisión Europea agilice una evaluación de impacto y un análisis de costes y beneficios referidos específicamente a los efectos del período de introducción gradual y de la norma simplificada de presentación de información en las pymes, tanto las que cotizan en bolsa como las que no. Un elemento significativo de este análisis debe consistir en la obtención de pruebas empíricas concretas y la formulación de recomendaciones relativas a la inclusión en el ámbito de aplicación de la Directiva, en un plazo razonable, de las pymes con y sin cotización en bolsa que operen en sectores de alto riesgo. En caso necesario, la Comisión Europea debería considerar además la adopción de medidas de apoyo adicionales para ayudar a las pymes a abordar sus próximos requisitos en materia de divulgación de información.

##### 4.2. Divulgación de riesgos e impactos en las cadenas de valor

4.2.1. El CESE acoge con satisfacción el enfoque de la propuesta de Directiva de incluir requisitos en materia de divulgación de información que abarquen la cadena de valor de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación. Habida cuenta de la complejidad de las cadenas de valor modernas, el CESE recomienda requisitos más claros y detallados para determinar cuándo debe adoptarse el enfoque de toda la cadena de valor respecto a la divulgación de información, en consonancia con la disposición de la propuesta de Directiva para que dicha divulgación se realice «según proceda», de conformidad con el considerando 29. Dado que las actividades en las cadenas de valor conllevan importantes riesgos e impactos en materia ASG, el CESE desea subrayar que estas especificaciones adicionales no deben menoscabar la obligación de informar de manera que se promueva la plena transparencia de las repercusiones de las actividades realizadas en las cadenas de valor.

##### 4.3. Adecuación de los requisitos en materia de divulgación de información en cuanto a plazos y contenido

4.3.1. El CESE subraya que el éxito de la propuesta se basa en una cuidadosa secuenciación y la adecuación de los requisitos de divulgación de información entre la Directiva sobre información corporativa en materia de sostenibilidad y otros marcos legislativos. Especialmente en lo que respecta a las necesidades de las entidades dentro del ámbito de aplicación que son tanto usuarias como elaboradoras de información no financiera, resultará significativo garantizar que se dedique el tiempo suficiente a la recopilación, evaluación y divulgación de los datos pertinentes. Dicha coordinación debe garantizar que los clientes no financieros de las entidades financieras incluidas en el ámbito de aplicación estén obligados a revelar los datos necesarios en primera instancia, permitiendo posteriormente a las entidades financieras evaluarlos y preparar sus propias divulgaciones.

4.3.2. La Comisión Europea y los colegisladores deben evaluar estos requisitos de secuenciación, especialmente porque influyen en las entidades dentro del ámbito de aplicación que estarán sujetas a los requisitos de información en materia de sostenibilidad en virtud del Reglamento de requisitos de capital <sup>(16)</sup>, del artículo 8 del Reglamento de taxonomía, de los actos delegados del Reglamento relativo a la divulgación de información sobre finanzas sostenibles <sup>(17)</sup> y de cualquier norma de próxima publicación relacionada con el desarrollo de la taxonomía social, así como con otras taxonomías. El cumplimiento de estos requisitos dependerá de la disponibilidad de datos de alta calidad facilitados con arreglo a la propuesta considerada. La información requerida conforme a las divulgaciones previstas en la Directiva sobre información corporativa en materia de sostenibilidad debe tener un alcance similar al de los datos que deben divulgarse con arreglo a estos requisitos conexos, incluidos los de los actos delegados del Reglamento de taxonomía, lo que puede aclararse adicionalmente en la propuesta de Directiva y en la labor del EFRAG sobre la elaboración de las normas, según proceda.

##### 4.4. Verificación

4.4.1. El CESE reconoce la importancia de garantizar la calidad elevada y la verificabilidad de los datos no financieros divulgados en virtud de la propuesta de Directiva. El papel de la verificación es crucial en este sentido, y el CESE acoge con satisfacción la recomendación formulada en la propuesta de utilizar una verificación limitada para verificar los datos no financieros de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación.

<sup>(16)</sup> Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 (DO L 176 de 27.6.2013, p. 1).

<sup>(17)</sup> C(2021) 2800 final.

4.4.2. Debido a la ausencia de un marco convenido en común respecto a la verificación razonable de la información de sostenibilidad y a la calidad prematura de determinadas formas de datos no financieros, se recomienda que los requisitos de verificación se mantengan en el nivel de evaluación requerido para una verificación limitada.

#### 4.5. Derechos humanos

4.5.1. El CESE acoge con satisfacción que se determinen de forma más detallada los temas de sostenibilidad sobre los que deben divulgarse datos, incluidos los temas relacionados con los efectos en los trabajadores y las comunidades vulnerables. Junto con los avances previstos en la publicación de una propuesta sobre gobernanza empresarial sostenible, el CESE considera que la propuesta en cuestión ofrece una oportunidad significativa para el desarrollo de un marco práctico para la evaluación de los riesgos financieros derivados de las operaciones empresariales que influyen en las comunidades, al tiempo que promueve una comprensión sólida de los efectos de las operaciones empresariales en las mismas comunidades. La especificación adicional de los requisitos tanto de divulgación de información como de diligencia debida debe equilibrar cuidadosamente las necesidades de los interlocutores sociales, mediante un derecho de consulta formal.

4.5.2. El CESE anima a los colegisladores a examinar una definición más clara de las partes interesadas que deben considerarse y a las que se debe consultar en este proceso, y a garantizar la plena conformidad de estos requisitos con las disposiciones de la próxima propuesta sobre gobernanza empresarial sostenible. El proceso que deben emprender las empresas para cumplir los requisitos de consulta a las partes interesadas debe subrayarse, por una parte, señalando únicamente las partes interesadas más relevantes y, por otra, garantizando que estos procesos se diseñen adecuadamente, sean sencillos y no añadan una complejidad indebida para las empresas en el ámbito ampliado de la propuesta de Directiva.

#### 4.6. Planificación de la transición

4.6.1. El CESE apoya que se atienda la necesidad de las empresas en transición de atraer financiación. En este sentido, resulta crucial el énfasis que pone la propuesta en la necesidad de informar sobre la compatibilidad de los modelos y estrategias empresariales con la transición hacia una economía sostenible y la limitación del calentamiento global a 1,5 °C. Teniendo en cuenta el informe de la Agencia Internacional de la Energía sobre la consecución de la reducción a cero de las emisiones netas de aquí a 2050 (<sup>18</sup>), asegurar la disposición de datos sólidos y de alta calidad para cumplir este requisito de la propuesta de Directiva, constituirá un factor facilitador crucial para garantizar que las empresas cuenten con planes de transición creíbles, y que los bancos y los mercados de capital puedan ayudarles a cumplir sus objetivos. El CESE apoyaría un mayor nivel de detalle en los requisitos que demuestran esta adaptación, de manera proporcionada. Tales requisitos deben incluir la disposición de información adicional sobre los escenarios de transición adoptados por las empresas, así como los elementos que determinan su compatibilidad con los objetivos de la transición justa.

#### 4.7. Desarrollo de las normas sobre la divulgación de información no financiera de la UE

4.7.1. El CESE reitera su apoyo al mandato otorgado al EFRAG de prestar asesoramiento técnico respecto al desarrollo de las normas sobre la divulgación de información no financiera de la UE. El CESE desea llamar la atención respecto al hecho de que su mandato requiere «el debido procedimiento y con la supervisión pública y transparencia apropiadas», incluida la consulta a una amplia gama de partes interesadas en el desarrollo de las normas, y subraya la importancia de garantizar que los sindicatos, los interlocutores sociales en sentido amplio, las pymes y otras partes con un interés sustancial en el desarrollo de las normas, incluidas las empresas financieras y no financieras y las organizaciones de la sociedad civil, sean incluidos y consultados durante todo el desarrollo del asesoramiento técnico. A este respecto, el CESE apoya los esfuerzos dedicados por el EFRAG a recabar la opinión de las partes interesadas sobre el desarrollo de su «debido procedimiento» (<sup>19</sup>), y espera un resultado que garantice la inclusión de todas las partes interesadas ya mencionadas.

Bruselas, 22 de septiembre de 2021.

La Presidenta  
del Comité Económico y Social Europeo  
Christa SCHWENG

(<sup>18</sup>) <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>.

(<sup>19</sup>) [https://www.efrag.org/Assets/Download?assetUrl=%2fsites%2fwebpublishing%2fSiteAssets%2fEFRAg%2520Due%2520Process%2520Procedures\\_V04.pdf](https://www.efrag.org/Assets/Download?assetUrl=%2fsites%2fwebpublishing%2fSiteAssets%2fEFRAg%2520Due%2520Process%2520Procedures_V04.pdf).

**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 — Fomentar un planteamiento europeo en materia de inteligencia artificial»**

[COM(2021) 205 final]

(2021/C 517/08)

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

Consultas	Comisión Europea, 1.7.2021
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Aprobado en sección	2.9.2021
Aprobado en el pleno	22.9.2021
Pleno n.º	563
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	235/0/7

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) celebra esta revisión del plan coordinado sobre la inteligencia artificial (IA), fruto del trabajo conjunto de la Comisión Europea y los Estados miembros, y pide que se acelere su aplicación movilizando a todos los agentes pertinentes.

1.2. El CESE apoya el enfoque integral de la Comisión con respecto a su estrategia para una IA integradora y sostenible, basada en la creación de un ecosistema de excelencia y confianza. Las propuestas de un plan y de un Reglamento, cada una de las cuales es objeto de un Dictamen específico, son los dos pilares que consolidan a Europa como actor mundial en materia de IA.

1.3. Con el fin de lograr los beneficios económicos, sociales, medioambientales y de salud pública previstos para toda la ciudadanía europea sin discriminación, el plan debe dar un nuevo impulso a la educación integrando las cuestiones éticas y medioambientales, el aprendizaje permanente, el desarrollo de competencias a lo largo de toda la vida, los retos en materia de innovación y el apoyo a los trabajadores, hombres y mujeres, y las empresas, incluidas las de menor tamaño.

1.4. En el mundo laboral, la confianza es la clave del éxito y la IA no es una excepción a esta norma. El CESE considera que este nuevo plan deberá otorgar al diálogo social y a los interlocutores sociales un papel clave a lo largo de todo el proceso. Si bien la cuestión de las competencias es esencial, la reflexión debe englobar todas las cuestiones relacionadas con la automatización del mundo laboral.

1.5. El CESE recomienda que la Comisión, en el marco político que pretende establecer, anime encarecidamente a los Estados miembros a reforzar el diálogo social y cívico sobre las cuestiones y los instrumentos relativos a la IA.

1.6. El CESE señala que la confianza depende del derecho de todo trabajador, consumidor o ciudadano, hombres y mujeres, a entender los procesos algorítmicos en la medida en que repercutan en sus vidas y su entorno. El nuevo plan coordinado debe ajustarse a este requisito de transparencia y explicabilidad, inseparable del derecho de toda la ciudadanía a impugnar decisiones tomadas únicamente por un algoritmo.

1.7. El CESE considera que la UE puede convertirse en un líder mundial creíble en materia de IA siempre que exista una coordinación plena entre las instituciones de la UE, los Estados miembros y la sociedad civil organizada —interlocutores sociales, consumidores y ciudadanía— y se definan claramente las responsabilidades individuales. Esta coordinación, que tiene lugar entre las instituciones europeas, entre estas y los Estados miembros y entre los propios Estados miembros, maximizará el impacto global, garantizando al mismo tiempo una ejecución rápida y coherente de las políticas y los programas de inversión.

1.8. Intrínsecamente global, la IA es sensible, no obstante, a la escala de su implantación, y lo es casi en relación directa. Al erigir a los Estados miembros como agentes clave del concierto mundial de la IA, el plan coordinado adquiere valor de piedra angular para la estrategia europea de la IA.

1.9. El CESE celebra que el plan coordinado revisado proponga acciones concretas para estimular la ejecución de las estrategias nacionales y multiplicar las sinergias. Sin embargo, solo cobra pleno sentido si se articula estrechamente con la Estrategia Europea de Datos —creación de un espacio común europeo de datos y protección de los mismos— y de ciberseguridad.

1.10. Para compensar la falta de coordinación de carácter vinculante, el CESE recomienda que se cree un dispositivo de seguimiento permanente de los avances mediante indicadores de rendimiento desarrollados por todas las partes interesadas.

1.11. El CESE anima a los Estados miembros a que recurran al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia —y a otros instrumentos financieros, como «Horizonte Europa», el programa Europa Digital e InvestEU— para apoyar el desarrollo y la adopción de la IA, especialmente entre las pequeñas empresas. Un informe reciente del BEI señala el camino que hay que seguir <sup>(1)</sup>.

## 2. Observaciones generales

2.1. La Comisión pretende convertir a la UE en el motor mundial de una IA orientada al ser humano, inclusiva, segura, sostenible y merecedora de confianza. Tras extraer las lecciones de la crisis sanitaria, desea acelerar la inversión, reforzar las medidas actuales y armonizarlas de forma rigurosa para impulsar las sinergias y la agilidad <sup>(2)</sup>. El CESE respalda la aplicación urgente y decisiva de este enfoque con el fin de reforzar la excelencia interna e internacional de la UE.

2.2. El CESE toma nota de los avances logrados desde el primer plan coordinado de 2018. El plan actualizado señala claramente las prioridades, a saber: invertir en infraestructuras y en el uso compartido de datos, impulsar la excelencia movilizando la innovación y las competencias y garantizar la fiabilidad y la transparencia en toda la cadena de valor. La inversión de 7 000 millones de euros en 2019 (un 30 % adicional) se considera alentadora.

2.3. El plan coordinado se enmarca en el respeto de los derechos fundamentales y sociales y en la no discriminación por parte de los algoritmos. Este Dictamen es indisociable del Dictamen sobre la propuesta conjunta de Reglamento, que trata los aspectos éticos y establece normas armonizadas <sup>(3)</sup>.

2.4. El CESE considera que un marco ético y unas normas reconocidas y compartidas, acompañados de un plan coordinado, son los catalizadores clave y estructuradores que darán a la ciudadanía europea la confianza necesaria para adoptar la IA y, al mismo tiempo, garantizarán una ventaja competitiva y global.

2.5. Esta confianza de la ciudadanía está inextricablemente ligada al derecho a la explicabilidad de los algoritmos y a la posibilidad de impugnar cualquier decisión que afecte a sus vidas. Quienes desarrollan y utilizan la IA han de permanecer vigilantes, lo que debe traducirse en auditorías y pruebas periódicas. Las personas deben mantener el control sobre las decisiones.

2.6. El CESE expresa su preocupación por el riesgo de fragmentación vinculado a las diferentes estrategias nacionales y pide a los Estados miembros que, en interés de la UE, intensifiquen su cooperación, en particular en materia de ciberseguridad, una prerrogativa estatal que, no obstante, constituye la columna vertebral del plan.

2.7. El CESE pide que la IA sea sostenible en sus objetivos económicos, sociales y medioambientales y respete las responsabilidades económicas, sociales y medioambientales.

## 3. Observaciones específicas

3.1. Las ambiciones de la Comisión están plenamente justificadas y la llevan a colaborar con los Estados miembros, el sector privado y la sociedad civil organizada para:

- acelerar la inversión en IA con miras a una recuperación económica y social rápida y resiliente, basada en soluciones digitales avanzadas;
- implantar a tiempo las estructuras y los programas previstos que permitan recoger las recompensas reservadas a los pioneros en la producción o la adopción de tecnologías;
- optimizar la cohesión de las políticas para evitar la dispersión y afrontar juntos este reto mundial.

3.2. El CESE respalda la voluntad de la Comisión de utilizar el programa Europa Digital y «Horizonte Europa», con una asignación mínima de 1 000 millones de euros al año entre 2021 y 2027: el efecto palanca previsto impulsará la inversión pública y privada en IA hasta los 20 000 millones de euros anuales durante ese mismo período. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) reforzará este efecto palanca.

<sup>(1)</sup> Artificial intelligence, blockchain and the future of Europe.

<sup>(2)</sup> DO C 240 de 16.7.2019, p. 51.

<sup>(3)</sup> Dictamen del CESE acerca del Reglamento sobre IA (véase la página 61 del presente Diario Oficial).

### 3.3. Crear las condiciones favorables: datos e infraestructura

3.3.1. El CESE reclama a la Comisión y a los Estados miembros que intensifiquen la cooperación y la coordinación en materia de gobernanza de la IA: la ejecución de estrategias nacionales, el intercambio de conocimientos, experiencia y buenas prácticas para acelerar el desarrollo y la adopción de la IA y para hacer frente a los retos mundiales que esta plantea.

3.3.2. La disponibilidad, la accesibilidad y la libre circulación de datos son requisitos previos para el desarrollo de la IA, que se completan con la estrategia de datos, la protección de los mismos y la ciberseguridad. El CESE recuerda que el intercambio fluido de datos personales depende de una estrecha coordinación y del más estricto cumplimiento del RGPD. Al igual que la seguridad y la transparencia de los datos, la norma puede suponer una ventaja competitiva en la competencia mundial<sup>(4)</sup>. El CESE respalda el desarrollo del espacio común europeo de datos y de espacios sectoriales específicos.

3.3.3. Aparte de algunos sistemas de inteligencia artificial que no dependen de datos, el rendimiento de la IA depende directamente del volumen, la pertinencia y la calidad de los datos disponibles. Por ello, el CESE considera esencial contar con un potencial optimizado que facilite los intercambios de datos flexibles, interoperables y seguros. El CESE aprueba que se determinen los sectores clave, como la producción industrial, el Pacto Verde, la movilidad, la salud, las finanzas y la energía, con el fin de seguir su evolución al detalle y evaluar los avances conseguidos.

3.3.4. El CESE apoya:

- el objetivo de aumentar de manera considerable la potencia de cálculo disponible en Europa para explotar y aprovechar los datos en tiempo real y el objetivo de crear y producir en la UE los procesadores indispensables, complementados con un programa de desarrollo sostenible;
- el concepto de «datos de interés general», entendido como la apertura de los datos por parte de las autoridades públicas para ayudarlas o impulsar el uso compartido de datos considerados esenciales<sup>(5)</sup>, incluidos los datos de los agentes que operan en el territorio europeo pero que no participan en su política industrial.

3.3.5. El CESE aspira a que los Estados miembros refuerzen su compromiso con la investigación y la innovación destinadas a desarrollar las estructuras, infraestructuras e instrumentos necesarios para el bien común y contribuir a la soberanía de la UE en el campo de la IA.

### 3.4. Impulsar la excelencia del laboratorio al mercado: innovación y asociaciones

3.4.1. El CESE respalda el enfoque holístico que pretende convertir a la UE en un espacio de excelencia, desde la investigación básica y la innovación hasta la introducción en el mercado. El CESE considera esencial que la UE y los Estados miembros aceleren su cooperación para crear las condiciones propicias para la innovación, las perspectivas comerciales de la IA y el desarrollo de talentos y competencias en sintonía con la visión europea centrada en las personas y la confianza. El CESE celebra comprobar que las estructuras de cooperación horizontales respaldan estas ambiciones.

3.4.2. El CESE acoge con satisfacción el deseo de la Comisión de impulsar la experimentación, poner de relieve los centros de innovación digitales regionales en cooperación con iniciativas nacionales y regionales, y compartir experiencias. Estos centros de innovación y las plataformas a la carta facilitan la adopción de la IA por parte de las microempresas y las pymes, como complemento de una ayuda financiera específica. El CESE considera importante apoyar a las empresas emergentes, a las empresas emergentes en expansión y a las pymes tradicionales en el desarrollo de la IA.

3.4.3. No obstante, el CESE subraya que esta política de centros de excelencia no debe perjudicar la financiación normal y a largo plazo de los laboratorios de investigación «convencionales» para no retrasar la aparición de tecnologías revolucionarias.

3.4.4. El CESE desea impulsar los programas de aculturación de las organizaciones, las microempresas y las pymes a través del desarrollo de redes de apoyo específicas. Sería deseable que las iniciativas emprendidas para respaldar el acceso de las microempresas y las pymes a la IA (*Testing and experimentation facilities, Digital Innovation Hubs y AI-on demand platforms*) se reforzasen y evalúasen para determinar sus repercusiones prácticas en estas empresas con el propósito de mejorárlas.

3.4.5. Un estudio reciente encargado por el CESE muestra hasta qué punto la expansión de las empresas emergentes es una etapa obligada, ya sea por el acceso a las competencias necesarias, a los contendores de datos para los algoritmos o a la financiación esencial, o por dirigirse a un mercado suficientemente grande para garantizar una amortización rápida de infraestructuras costosas. Por lo tanto, los responsables políticos deben conceder prioridad a las microempresas y las pymes y proponer políticas adecuadas. Habida cuenta de los perjuicios económicos provocados por la pandemia, el apoyo a las empresas emergentes, a las empresas emergentes en expansión y a las pymes tradicionales en el desarrollo de la IA se ha convertido en una obligación apremiante.

<sup>(4)</sup> *La norme sans la force: l'énigme de la puissance européenne*, Zaki Laïdi, 2005.

<sup>(5)</sup> Reglamento relativo a la gobernanza europea de datos.

3.4.6. El CESE respalda el desarrollo de «entornos de pruebas» para experimentar nuevas ideas en condiciones similares a la realidad e impulsar la agilidad. El CESE recomienda que se haga un uso compartido más eficiente de los resultados y que estos se reconozcan mutuamente sin tener en cuenta las fronteras.

3.4.7. La excelencia de la investigación refleja el talento y las competencias de las personas que trabajan en los laboratorios, pero también la confianza de los usuarios con respecto a la IA. Por ello, el CESE desea que los programas de enseñanza superior generen talento de categoría mundial en el ámbito de la innovación y el desarrollo empresarial. Solicita a la UE que proporcione las condiciones necesarias para retener el talento y atraer competencias del extranjero. El CESE expresa su deseo de que haya un entorno comercial global estable y de confianza, que permita a las empresas y a los trabajadores, hombres y mujeres, incorporar mejor la IA en beneficio de la investigación y la innovación.

3.4.8. Las organizaciones de la sociedad civil merecen recibir apoyo para la implantación de soluciones de IA y estar entre las beneficiarias de los fondos y recursos dedicados a la IA. Esto cobra especial relevancia en el caso de los servicios sociales, respetando plenamente el derecho a la privacidad y las normas sobre el tratamiento y almacenamiento de datos, incluidos los biométricos.

### 3.5. Hacer que la IA funcione para la ciudadanía: competencias y confianza

3.5.1. El CESE respalda la estrategia de la Comisión basada en la creación de un ecosistema de excelencia y un ecosistema de confianza. Este enfoque se recoge en el Libro Blanco adoptado en 2019<sup>(6)</sup>. Puesto que la enseñanza y la formación constituyen las claves que permitirán impulsar la excelencia y aumentar la confianza en la IA, es labor de los sistemas educativos y de formación satisfacer un extenso conjunto de necesidades, desde los conocimientos básicos y la comprensión general hasta la adquisición de habilidades especializadas y competencias de alto nivel<sup>(7)</sup>.

3.5.2. El CESE acoge con satisfacción que se haya incorporado el nuevo Plan de Acción de Educación Digital adoptado por la Comisión para el período 2020-2027. Esto permitirá comprender mejor la naturaleza y el funcionamiento de la IA desde la escuela primaria hasta la universidad, así como la renovación de las competencias.

3.5.3. El CESE confía en que los Estados miembros desarrollem una oferta educativa en torno a la IA que incorpore también las cuestiones éticas y medioambientales relacionadas, y que fomenten el intercambio de buenas prácticas con el fin de promover la diversidad en el acceso a la formación, el desarrollo y el uso de la IA. El auge de la IA y su uso en beneficio de todos requiere un enfoque multidisciplinar y el establecimiento de puentes.

3.5.4. El CESE considera que los interlocutores sociales son agentes esenciales para prever la evolución de las competencias y la transformación de los puestos de trabajo. El diálogo social resulta fundamental para ayudar a la mano de obra afectada por la automatización de sus tareas.

3.5.5. El CESE subraya la importancia de la cooperación entre los gobiernos, los centros educativos, los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil implicadas a la hora de concebir y aplicar nuevos programas de enseñanza y formación continua, dirigidos de forma prioritaria a las personas desempleadas. Se necesitan formaciones adecuadas para las microempresas y las pymes, tanto para los empresarios como para las plantillas.

3.5.6. El CESE lamenta que el plan omita una posible reflexión conjunta sobre el mundo y el futuro del trabajo frente a la automatización. Para fomentar la confianza de los trabajadores en las aplicaciones de la IA es necesario mejorar el diálogo social, que es esencial para introducir sistemas de IA que tengan un impacto en la mano de obra, especialmente en el ámbito de la gestión o los recursos humanos. Ante la posible pérdida de puestos de trabajo, el aumento de las desigualdades y la recomposición de los sectores productivos, parece necesario garantizar la plena coordinación entre los Estados miembros, en estrecha cooperación con las empresas, las regiones, los interlocutores sociales y los organismos intermedios, con vistas a:

- desarrollar capacidades prospectivas, permanentes e institucionalizadas en el ámbito de la automatización;
- desarrollar mecanismos innovadores y proactivos para la transición de las profesiones y las competencias;
- reflexionar sobre la complementariedad no solo para «desarrollar la IA» en las distintas profesiones sino también para detectar el cambio en lo que respecta a la cultura y la práctica y establecer normas de «buena complementariedad» que favorezcan la emancipación individual.

3.5.7. La confianza es la piedra angular de una sociedad digitalizada; por ello, el CESE valora especialmente el enfoque de la Comisión en todos los ámbitos encargados de garantizar el interés general y, en particular, el interés de la ciudadanía, los consumidores, así como de los trabajadores, hombres y mujeres, y las empresas, incluidas las del sector de la economía social, para aumentar el nivel general de confianza en la IA: la protección de los derechos fundamentales, la ciberseguridad, la protección de los datos, la propiedad intelectual y el aprovechamiento sostenible y eficaz de los recursos, sin dejar de lado las cuestiones reglamentarias relacionadas con la innovación. Parece importante precisar con exactitud los posibles peligros derivados del abuso de la IA y proponer remedios adecuados. El CESE respalda las medidas que contempla la Comisión para

<sup>(6)</sup> DO C 364 de 28.10.2020, p. 87.

<sup>(7)</sup> DO C 14 de 15.1.2020, p. 46.

reforzar la seguridad en todos los ámbitos y adaptar el marco reglamentario a los retos que plantea la IA. A este respecto, recuerda el papel pionero de la sociedad civil organizada, por ejemplo en la evaluación de los riesgos inherentes al reconocimiento facial.

3.5.8. El CESE apoya plenamente el deseo de promover la visión europea de una IA sostenible y fiable en todo el mundo, fomentando la definición de normas de ámbito mundial sobre la inteligencia artificial y desarrollando asociaciones e iniciativas conjuntas con terceros países.

### **3.6. Desarrollar un liderazgo estratégico en sectores de gran impacto**

3.6.1. El CESE valora positivamente el enfoque realista de la Comisión, que consiste en concentrar sus acciones en sectores donde el liderazgo en IA resulta indispensable: clima y medio ambiente, salud, robótica y automatización, servicios públicos, seguridad pública, incluidas las políticas antiterroristas y de migración, movilidad inteligente, agricultura y sectores afines.

3.6.2. El CESE considera que la transición digital constituye un instrumento clave para la descarbonización y la gestión del medio ambiente, al tiempo que vela por limitar el posible impacto negativo de las soluciones basadas en la IA sobre el clima, el medio ambiente y el consumo de energía. La utilización de la IA en la gestión de los sistemas de energía y transporte, así como en los procesos industriales y la agricultura, impulsa la eficiencia energética, la economía circular y la gestión sostenible de los recursos naturales; es un factor que promueve la productividad y la eficiencia económica. La IA proporciona, además, los medios necesarios para comprender mejor y controlar los fenómenos climáticos y medioambientales.

3.6.3. El CESE solicita que se aprovechen las oportunidades que ofrece la IA en cuanto a la investigación del origen de las enfermedades, el desarrollo de nuevas moléculas, equipos médicos y terapias avanzadas, o en los ámbitos de la investigación, el diagnóstico y el tratamiento, por ejemplo en la lucha contra el cáncer. El espacio europeo de datos sanitarios, ideado en el respeto absoluto de la privacidad y los datos personales, es un paso importante hacia el pleno aprovechamiento del potencial de la IA. La atención diaria a pacientes, personas mayores o personas con discapacidad por parte de robots ilustra los beneficios de una excelencia robótica, que no se ocupa tanto de los logros tecnológicos como de asegurar la comunicación entre seres humanos y robots.

Bruselas, 22 de septiembre de 2021.

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

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ley de Inteligencia Artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión»**

[COM(2021) 206 final — 2021/106 (COD)]

(2021/C 517/09)

Ponente: **Catelijne MULLER**

Consultas	Parlamento Europeo, 7.6.2021
	Consejo, 15.6.2021
Base jurídica	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en la sección	2.9.2021
Aprobado en el pleno	22.9.2021
Pleno n.º	563
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	225/03/06

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) valora positivamente que la propuesta de Ley de Inteligencia Artificial de la Comisión no solo aborde los riesgos asociados a la inteligencia artificial (IA), sino que también aumente considerablemente los niveles mínimos de calidad, rendimiento y fiabilidad de la IA que la UE está dispuesta a aceptar. El CESE se muestra especialmente satisfecho con que la Ley de Inteligencia Artificial otorgue un papel central a la salud, la seguridad y los derechos fundamentales, además de tener un alcance mundial.

1.2. El CESE considera que hay margen de mejora con respecto del alcance, la definición y la claridad de las prácticas de IA prohibidas, las implicaciones de las clasificaciones efectuadas en relación con la «pirámide de riesgo», el efecto de reducción del riesgo de los requisitos para la IA de alto riesgo y la aplicación de la Ley de Inteligencia Artificial, así como su relación con la normativa existente y con otras propuestas legislativas recientes.

1.3. El CESE resalta que la IA nunca ha operado en un mundo sin ley. Debido a su amplio alcance y a su prelación como Reglamento de la UE, la Ley de Inteligencia Artificial puede generar tensiones con las leyes existentes a escala nacional y de la UE y las propuestas legislativas conexas. El CESE recomienda modificar el considerando (41) para reflejar y aclarar debidamente las relaciones entre la Ley de Inteligencia Artificial y la legislación vigente y futura.

1.4. El CESE recomienda también aclarar la definición de IA eliminando el anexo I, modificando ligeramente el artículo 3 y ampliando el ámbito de aplicación de la Ley de Inteligencia Artificial para incluir los «sistemas heredados de IA» y los componentes de IA de los sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia mencionados en el anexo IX.

1.5. Asimismo, el CESE recomienda aclarar las prohibiciones relativas a las «técnicas subliminales» y al aprovechamiento de las «vulnerabilidades» de modo que se refleje la prohibición de una manipulación dañina, así como incluir «el menoscabo de los derechos fundamentales, la democracia y el Estado de Derecho» como condiciones de dichas prohibiciones.

1.6. El CESE considera que la clasificación de la fiabilidad de los ciudadanos de la Unión sobre la base de su comportamiento social o las características de su personalidad no tiene cabida en la UE, independientemente del agente encargado de realizarla. El CESE recomienda ampliar el ámbito de aplicación de esta prohibición para incluir las clasificaciones sociales de organizaciones privadas y autoridades semipúblicas.

1.7. El CESE pide que se prohíba el uso de la IA para el reconocimiento automatizado biométrico en espacios accesibles de forma pública y privada, excepto con fines de autenticación en circunstancias específicas, así como para el reconocimiento automatizado de señales de comportamiento humano en dichos espacios, excepto en casos muy específicos, como por determinados motivos de salud, en situaciones en las que el reconocimiento de las emociones del paciente puede resultar útil.

1.8. Este enfoque «basado en listas» para la IA de alto riesgo puede conllevar la normalización y la integración de diversos sistemas y usos de la IA que siguen recibiendo muchas críticas. El CESE advierte de que el cumplimiento de los requisitos establecidos para la IA de riesgo medio y alto no reduce necesariamente los riesgos de menoscabo de la salud, la seguridad y los derechos fundamentales de todos los tipos de IA de alto riesgo. El CESE recomienda que la Ley de Inteligencia Artificial contemple esta situación. Como mínimo, deben añadirse los requisitos en materia de: i) acción humana, ii) privacidad, iii) diversidad, no discriminación y equidad, iv) explicabilidad y v) bienestar medioambiental y social que figuran en las Directrices éticas para una IA fiable.

1.9. De conformidad con el enfoque de la IA basado en el «control humano» que ha defendido durante mucho tiempo, el CESE recomienda firmemente que la Ley de Inteligencia Artificial contemple que determinadas decisiones sigan correspondiendo a las personas, especialmente en ámbitos donde estas decisiones tengan un elemento moral e implicaciones jurídicas o repercusión social, como en los ámbitos judicial y policial, los servicios sociales, la sanidad, la vivienda, los servicios financieros, las relaciones laborales y la enseñanza.

1.10. El CESE recomienda que las evaluaciones de conformidad realizadas por terceros sean obligatorias para todos los casos de IA de alto riesgo.

1.11. El CESE también propone incluir un mecanismo de denuncia y recurso para las organizaciones y los ciudadanos que se han visto perjudicados por un sistema o una práctica de IA, o una utilización de la IA, dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Inteligencia Artificial.

## 2. Propuesta legislativa sobre inteligencia artificial — Ley de Inteligencia Artificial

2.1. El CESE valora positivamente que la propuesta de Ley de Inteligencia Artificial de la Comisión no solo aborde los riesgos asociados a la IA, sino que también aumente considerablemente los niveles mínimos de calidad, rendimiento y fiabilidad de la IA que la UE está dispuesta a aceptar.

### 3. Observaciones generales — Ley de Inteligencia Artificial

#### *Objetivo y ámbito de aplicación*

3.1. El CESE acoge con satisfacción tanto los objetivos como el ámbito de aplicación de la Ley de Inteligencia Artificial, especialmente el hecho de que la Comisión otorgue un papel central a la salud, la seguridad y los derechos fundamentales en el marco de dicha ley. El CESE también acoge favorablemente los efectos externos de la Ley de Inteligencia Artificial, que garantizan que la IA desarrollada fuera de la UE cumplan las mismas normas jurídicas en caso de desplegarse o tener un impacto dentro de la UE.

#### *Definición de IA*

3.2. La definición de IA (artículo 3, apartado 1, junto con el anexo I de la Ley de Inteligencia Artificial) ha generado debate entre los científicos del ámbito de la IA, en el sentido de que creen que varios de los ejemplos del anexo I no constituyen inteligencia artificial y que faltan bastantes técnicas importantes de IA. El CESE no considera que el anexo I tenga un valor añadido y recomienda su eliminación completa de la Ley de Inteligencia Artificial, así como la modificación de la definición del artículo 3, apartado 1, de la siguiente manera:

«Sistema de inteligencia artificial (sistema de IA): el software que puede, de forma automática y para un conjunto determinado de objetivos definidos por seres humanos, generar información de salida como contenidos, predicciones, recomendaciones o decisiones que influyan en los entornos con los que interactúa.»

#### *Salud, seguridad y derechos fundamentales — La pirámide de riesgos*

3.3. La «pirámide de riesgos» ascendente (del riesgo medio/bajo hasta el riesgo inaceptable, pasando por el riesgo alto) que se emplea para clasificar una serie de prácticas y casos de uso de la IA en ámbitos específicos reconoce que no todos los tipos de IA suponen un riesgo y que no todos los riesgos son iguales o requieren las mismas medidas de mitigación.

3.4. El enfoque escogido nos plantea dos cuestiones importantes. En primer lugar: ¿las medidas de mitigación (para la IA de alto riesgo y de riesgo bajo/medio) reducen los riesgos de menoscabo de la salud, la seguridad y los derechos fundamentales de forma suficiente? En segundo lugar: ¿estamos dispuestos a permitir que la IA sustituya en gran medida la toma de decisiones de las personas, incluso en procesos críticos como las acciones policiales o del poder judicial?

3.5. Con respecto a la primera pregunta, el CESE advierte de que el cumplimiento de los requisitos establecidos para la IA de riesgo medio y alto no reduce necesariamente los riesgos de menoscabo de la salud, la seguridad y los derechos fundamentales en todos los casos. Este aspecto se desarrollará más detenidamente en el punto 4.

3.6. En cuanto a la segunda pregunta, la Ley de Inteligencia Artificial no incluye la noción de que la promesa de la IA reside en aumentar la toma de decisiones y la inteligencia de las personas, no en sustituirlas. La Ley de Inteligencia Artificial parte de la base de que, una vez que se cumplan los requisitos para la IA de riesgo medio y alto, la IA puede sustituir la toma de decisiones de las personas.

3.7. El CESE recomienda encarecidamente que la Ley de Inteligencia Artificial contemple que determinadas decisiones sigan correspondiendo a las personas, especialmente en ámbitos donde estas decisiones tengan un elemento moral e implicaciones jurídicas o repercusión social, como en los ámbitos judicial y policial, los servicios sociales, la sanidad, la vivienda, los servicios financieros, las relaciones laborales y la enseñanza.

3.8. Los sistemas de IA no operan en un mundo sin leyes. En la actualidad ya existen diversas normas jurídicamente vinculantes a nivel europeo, nacional e internacional que se aplican a los sistemas de IA o son pertinentes para estos. Las fuentes jurídicas incluyen, entre otras, las siguientes: el Derecho primario de la UE (los Tratados de la Unión Europea y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea), el Derecho derivado de la UE (como el Reglamento General de Protección de Datos, la Directiva relativa a la responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos, el Reglamento relativo a un marco para la libre circulación de datos no personales, las Directivas contra la discriminación, la legislación en materia de protección de los consumidores y las Directivas en materia de seguridad y salud en el trabajo), los tratados de las Naciones Unidas sobre derechos humanos y los convenios del Consejo de Europa (como el Convenio Europeo de Derechos Humanos), así como numerosas leyes de los Estados miembros de la UE. Además de las normas de aplicación horizontal, existen diversas normas de carácter sectorial aplicables a determinados usos de la IA (por ejemplo, el Reglamento sobre productos sanitarios en el caso del sector sanitario). El CESE recomienda modificar el considerando (41) para reflejar debidamente este hecho.

#### 4. Observaciones específicas y recomendaciones — Ley de inteligencia artificial

##### Prácticas de IA prohibidas

4.1. El CESE está de acuerdo en que las prácticas de IA mencionadas en el artículo 5 no suponen ningún beneficio social y deben prohibirse. Algunas formulaciones, no obstante, no están claras, con lo que determinadas prohibiciones pueden ser difíciles de interpretar y fáciles de eludir.

4.2. Existen pruebas de **técnicas subliminales** que pueden, además de causar perjuicios físicos o psicológicos (la condición actualmente necesaria para que esta prohibición específica entre en vigor), derivar en otros efectos adversos personales, sociales o democráticos, como la alteración del comportamiento de voto, debido al entorno en el que se despliegan. Además, el elemento basado en la IA suele ser la decisión de a quién dirigirse con una técnica subliminal, en lugar de la propia técnica subliminal.

4.3. A fin de condensar los aspectos que la Ley de Inteligencia Artificial pretende prohibir en el artículo 5, apartado 1, letra a), es decir, la práctica de manipular a las personas para que ejerzan conductas perjudiciales, el CESE recomienda modificar el párrafo de la siguiente forma: «[...] un sistema de IA desplegado, destinado o utilizado para distorsionar sustancialmente el comportamiento de una persona de forma que pueda menoscabar los derechos fundamentales de esa persona, otra persona o de un grupo de personas, incluidas su salud y seguridad físicas o psicológicas, o la democracia y el Estado de Derecho».

4.4. El CESE recomienda modificar del mismo modo la práctica prohibida de **aprovechar «las vulnerabilidades»** contemplada en el artículo 5, apartado 1, letra b), para incluir el menoscabo de los derechos fundamentales, incluidos los perjuicios físicos o psicológicos.

4.5. El CESE acoge favorablemente la prohibición de la **«calificación social»** que se establece en el artículo 5, apartado 1, letra c). El CESE recomienda que la prohibición de la calificación social también se aplique a las organizaciones privadas y las autoridades semipúblicas, no solo a las autoridades públicas. La clasificación de la fiabilidad de los ciudadanos de la UE sobre la base de su comportamiento social o de características de su personalidad no tiene cabida en la UE, independientemente del agente responsable de realizarla. En caso contrario, la UE estaría abriendo la puerta a otros ámbitos donde la calificación social estaría permitida, como el entorno laboral. Deben aclararse las condiciones de los incisos i) y ii) para establecer un límite claro entre lo que se considera «calificación social» y lo que puede considerarse una forma aceptable de evaluación para un determinado fin: esto es, el punto a partir del cual la información utilizada para la evaluación no deba ya considerarse pertinente para el objetivo de la evaluación o razonablemente relacionada con este.

4.6. La Ley de Inteligencia Artificial pretende prohibir que los servicios policiales utilicen la **identificación biométrica a distancia en tiempo real** (mediante el reconocimiento facial, por ejemplo) y clasificar esta práctica como «de alto riesgo» cuando se utilice con otros fines. Queda pues permitido el reconocimiento biométrico «posterior» y «próximo». También queda permitido el reconocimiento biométrico no destinado a identificar a una persona, sino a evaluar su comportamiento a partir de sus características biométricas (microexpresiones, forma de andar, temperatura, frecuencia cardíaca, etc.). El hecho de que la prohibición se limite al ámbito policial permite que cualquier otro agente pueda utilizar la identificación biométrica —así como cualquier otra forma de reconocimiento biométrico que no tenga por objeto la identificación de una persona, incluidas todas las formas mencionadas de «reconocimiento de emociones»— para cualquier otro fin, en cualquier lugar público y privado, en particular en lugares de trabajo, tiendas, estadios, teatros, etc. Esto deja la puerta abierta a un mundo en el que seamos «evaluados emocionalmente» de manera constante para cualquier fin que considere necesario el agente que nos evalúa.

4.7. La Ley de Inteligencia Artificial suele calificar el «reconocimiento de emociones» como de bajo riesgo, con la excepción de algunos dominios de usuario, donde se han calificado como de alto riesgo. Este tipo de reconocimiento biométrico también se conoce como «reconocimiento de afectos» y, en ocasiones, como «reconocimiento de conductas». Todos estos tipos de prácticas de IA son extremadamente invasivos, no tienen ninguna base científica sólida y pueden menoscabar sustancialmente una serie de derechos fundamentales contemplados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, como el derecho a la dignidad humana, el derecho a la integridad de la persona (que incluye la integridad mental) y el respeto de la vida privada.

4.8. Coinciendo en líneas generales con la petición del Supervisor Europeo de Protección de Datos y el Comité Europeo de Protección de Datos, presentada el 21 de junio de 2021, de prohibir el uso de la IA para el reconocimiento automatizado de rasgos humanos en espacios de acceso público, así como algunos otros usos de la IA que pueden dar lugar a una discriminación injusta, el CESE pide:

- la prohibición del uso de la IA para el reconocimiento biométrico automatizado, en los espacios de acceso público y privado (como los rostros, la forma de andar, la voz y otras señales biométricas), excepto con fines de autenticación en circunstancias específicas (por ejemplo, para facilitar el acceso a espacios sensibles desde el punto de vista de la seguridad);
- la prohibición del uso de la IA para el reconocimiento automatizado, en los espacios de acceso público y privado, de señales de comportamiento humano;
- la prohibición de los sistemas de IA que utilicen la biometría para clasificar a las personas en grupos en función de su etnia, género, orientación política o sexual o cualquier otro motivo de discriminación prohibido en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea;
- la prohibición de utilizar la IA para inferir las emociones, la conducta, la intención o los rasgos de una persona física, excepto en casos muy específicos, como determinados fines relacionados con la salud, en los que sea importante reconocer las emociones del paciente.

#### *IA de alto riesgo:*

4.9. A la hora de decidir si una práctica o un uso de IA que supone un riesgo para la salud, la seguridad o los derechos fundamentales deben estar permitidos en condiciones restringidas, la Comisión analizó dos elementos: en primer lugar, i) si la práctica o el uso de IA puede tener beneficios sociales; y, en segundo lugar, ii) si los riesgos de un perjuicio para la salud, la seguridad y los derechos fundamentales que supone este uso pueden reducirse mediante el cumplimiento de una serie de requisitos.

4.10. El CESE acoge favorablemente la adaptación de estos requisitos a los elementos de las Directrices éticas para una IA fiable. Sin embargo, la Ley de Inteligencia Artificial no contempla específicamente cinco requisitos importantes relativos a la IA de alto riesgo incluidos en las Directrices, a saber: i) la acción humana, ii) la privacidad, iii) la diversidad, no discriminación y equidad, iv) la explicabilidad y v) el bienestar ambiental y social. El CESE considera que esto supone una oportunidad perdida, ya que muchos de los riesgos que plantea la IA están relacionados con la privacidad, el sesgo, la exclusión, la inexplicabilidad de los resultados de las decisiones de la IA, el menoscabo de la acción humana y el medio ambiente, aspectos todos ellos que afectan a nuestros derechos fundamentales.

4.11. El CESE recomienda sumar estos requisitos a los del capítulo 2, título III, de la Ley de Inteligencia Artificial, a fin de que dicha ley pueda proteger efectivamente nuestra salud y seguridad, así como nuestros derechos fundamentales, de los efectos adversos del uso de la IA por parte de las autoridades públicas y las entidades privadas.

4.12. El CESE valora positivamente el **«sistema entrelazado» entre la Ley de Inteligencia Artificial y la legislación de armonización de la Unión**. Recomienda que se amplíe el ámbito de aplicación de la Ley de Inteligencia Artificial y los requisitos para la IA de alto riesgo, más allá de los «componentes de seguridad de la IA» o la situación en que el propio sistema de IA sea un producto cubierto por la legislación de armonización de la Unión enumerado en el anexo II. Esto se debe a que la IA puede suponer un riesgo no solo cuando se emplea como un componente de seguridad de estos productos; además, el propio sistema de IA no es siempre un producto. Por ejemplo, cuando se utiliza en el marco de un instrumento de diagnóstico o pronóstico en el ámbito médico, o cuando un termostato basado en la IA regula un calentador.

4.13. No obstante, el CESE advierte que el enfoque «basado en listas» para la IA de alto riesgo escogido en el **anexo III** puede llevar a la **legitimación, normalización e integración** de un gran número de prácticas de IA que todavía reciben muchas críticas y cuyos beneficios sociales son cuestionables o inexistentes.

4.14. Además, los riesgos de menoscabo de la salud, la seguridad y los derechos fundamentales no se reducen siempre necesariamente a través del cumplimiento de los cinco requisitos establecidos para la IA de alto riesgo, en particular con respecto de los derechos fundamentales menos mencionados que podrían verse afectados por la IA, como el derecho a la dignidad humana, la presunción de inocencia, el derecho a unas condiciones de trabajo justas y equitativas, la libertad de asociación y de reunión y el derecho de huelga, entre otros.

4.15. El CESE recomienda encarecidamente añadir la gestión y la operación de la **infraestructura de telecomunicaciones e internet** al punto 2 del anexo III. El CESE también recomienda ampliar el ámbito de aplicación de este punto más allá de los elementos de seguridad de la IA.

4.16. Los sistemas de IA para **determinar el acceso a la educación y evaluar a los estudiantes** plantean una serie de riesgos de menoscabo de la salud, la seguridad y los derechos fundamentales de los estudiantes. Las herramientas de supervisión en línea, por ejemplo, destinadas supuestamente a señalar «comportamientos sospechosos» e «indicios de fraude» durante los exámenes en línea mediante el uso de todo tipo de indicadores biométricos y de control del comportamiento, son verdaderamente invasivas y no existen pruebas científicas al respecto.

4.17. El uso de **sistemas de IA para el control, el seguimiento y la evaluación de trabajadores** plantea graves preocupaciones con respecto de sus derechos fundamentales a unas condiciones de trabajo equitativas y justas, así como a la información y consulta y a no ser despedidos sin causa justificada. La inclusión de estos sistemas de IA en la lista de alto riesgo puede generar conflictos con la legislación laboral nacional y los convenios colectivos en materia de despido procedente e improcedente, condiciones de trabajo saludables y seguras e información a los trabajadores. El CESE pide que se garantice la plena participación e información de los trabajadores y los interlocutores sociales en el proceso de toma de decisiones sobre el uso de la IA en el lugar de trabajo, así como sobre su desarrollo, adquisición y despliegue.

4.18. El requisito de «**vigilancia humana**» es especialmente relevante en las relaciones laborales, puesto que un trabajador o un grupo de trabajadores se encargarán de ella. El CESE subraya que estos trabajadores deben recibir formación sobre cómo llevar a cabo esta tarea. Además, dado que se espera que estos trabajadores puedan ignorar el resultado del sistema de IA o incluso no utilizarlo, deben establecerse medidas para evitar el miedo a represalias (como la degradación o el despido) en caso de que se tome esa decisión.

4.19. El **uso de sistemas de IA en relación con el acceso y el disfrute de servicios públicos** es más amplio que el uso de sistemas de IA respecto del acceso y el disfrute de servicios privados esenciales; en el caso de los últimos, solo la calificación de la capacidad crediticia por la IA se considera de alto riesgo. El CESE recomienda ampliar el ámbito de aplicación del punto 5, letra b), del anexo III a todos los sistemas de IA destinados a la evaluación de la *admisibilidad* de los servicios privados esenciales.

4.20. La IA empleada por **los servicios policiales y en la gestión de la migración, asilo y control de fronteras para realizar evaluaciones del riesgo individuales (en materia penal o de seguridad)** supone un riesgo de menoscabo de la presunción de inocencia, los derechos de la defensa y el derecho de asilo de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En general, los sistemas de IA suelen buscar simplemente correlaciones basadas en características de otros «casos». En estas situaciones, las sospechas no se basan en una sospecha real de un delito o una falta de la persona en cuestión, sino simplemente en características que esa persona comparte con delincuentes condenados (como la dirección, los ingresos, la nacionalidad, las deudas, el empleo, el comportamiento, tanto propio como de amigos y familiares, etc.).

4.21. El **uso de la IA en los procesos democráticos y de administración de justicia** es especialmente sensible, y debe abordarse con más matices y un mayor escrutinio que en la actualidad. La mera puesta a disposición de sistemas para su utilización por la autoridad judicial en la investigación y la interpretación de los hechos y de la ley, y en la aplicación de la ley a una serie concreta de hechos, no tiene en cuenta que las resoluciones judiciales van más allá de encontrar patrones en datos históricos (que es, en resumen, lo que hacen los sistemas de IA actuales). El texto también asume que estos tipos de IA solo servirán de apoyo en el ámbito judicial, con lo que la toma de decisiones totalmente automatizada se excluye del ámbito de aplicación. El CESE también lamenta que no se mencionen los sistemas o los usos de la IA en el marco de los procesos democráticos, como las elecciones.

4.22. El CESE recomienda que se incluya una disposición que contemple la situación en la que bien sea obvio o bien quede claro en la evaluación de conformidad previa que los seis requisitos no reducirán de forma suficiente el riesgo de menoscabo de la salud, la seguridad y los derechos humanos (por ejemplo, mediante la modificación del artículo 16, letra g), de la Ley de Inteligencia Artificial).

#### Gobernanza y fuerza ejecutiva

4.23. El CESE valora positivamente la estructura de gobernanza establecida por la Ley de Inteligencia Artificial. Recomienda al Comité de Inteligencia Artificial que organice **intercambios de opiniones obligatorios y periódicos** con la sociedad en sentido amplio, incluidos los interlocutores sociales y las ONG.

4.24. El CESE recomienda encarecidamente ampliar el ámbito de aplicación de la Ley de Inteligencia Artificial para incluir los **«sistemas heredados de IA»**, es decir, los sistemas que ya están en uso o se han desplegado previamente a la entrada en vigor de la Ley de Inteligencia Artificial, a fin de evitar que los responsables aceleren el despliegue sistemas de IA de riesgo medio y alto prohibidos para evitar los requisitos de cumplimiento. Por otra parte, el CESE recomienda firmemente que no se excluya del ámbito de aplicación de la Ley de inteligencia artificial a la IA que forme parte de los sistemas informáticos a gran escala en el espacio de libertad, seguridad y justicia mencionados en el anexo IX.

4.25. La complejidad de los requisitos y las actividades de rendición de cuentas, además de la autoevaluación, corren el riesgo de reducir este proceso a listas de comprobación en las que un simple «sí» o «no» puede ser suficiente para cumplir los requisitos. El CESE recomienda que las **evaluaciones de terceros sean obligatorias en todos los casos de IA de alto riesgo.**

4.26. El CESE recomienda poner a disposición de las microorganizaciones y las pequeñas organizaciones, así como de las organizaciones de la sociedad civil, medidas de apoyo (financieras) adecuadas y herramientas sencillas y accesibles que les permitan ser capaces de entender el objetivo y el significado de la Ley de Inteligencia Artificial, así como de cumplir sus requisitos. Estas medidas deben ir más allá del apoyo a los centros de innovación digital y facilitar el acceso a conocimientos especiales de alto nivel en relación con la Ley de Inteligencia Artificial, sus requisitos, sus obligaciones y, en particular, el razonamiento subyacente a los mismos.

4.27. El CESE recomienda la inclusión de un **mecanismo de denuncia y recurso para las organizaciones y los ciudadanos** que se han visto perjudicados por un sistema, una práctica o una utilización de IA dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Inteligencia Artificial.

Bruselas, 22 de septiembre de 2021.

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

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las máquinas y sus partes y accesorios»**

[COM(2021) 202 final — 2021/0105 (COD)]

(2021/C 517/10)

Ponente: **Martin BÖHME**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 9.6.2021
	Parlamento Europeo, 7.6.2021
Fundamento jurídico	Artículos 114 y 304 del TFUE
Sección competente	Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	2.9.2021
Aprobado en el pleno	22.9.2021
Pleno n.º	563
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	226/0/7

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La producción de máquinas es uno de los sectores económicos clave de la Unión Europea. Las capacidades y usos de las máquinas aumentan exponencialmente, dadas las nuevas posibilidades técnicas y de ingeniería. Es hora de que las tecnologías digitales, como la inteligencia artificial, el internet de las cosas y la robótica, se tengan más en cuenta. En consecuencia, también es preciso adaptar las disposiciones que regulan la seguridad y la protección de la salud en el ámbito de las máquinas. En este contexto, la propuesta de Reglamento tiene asimismo una gran relevancia para el mercado interior. En 2020, el CESE ya abordó ampliamente la cuestión de la Directiva 2006/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>(1)</sup> sobre máquinas en su documento informativo «Revisión de la Directiva relativa a las máquinas»<sup>(2)</sup>.

1.2. El CESE subraya que, por muy necesario que sea regular las normas aplicables a las máquinas en toda la UE, establecer normas jurídicamente vinculantes y velar por una aplicación coherente de las mismas, no debe descuidarse a las empresas de la UE, los fabricantes y los operadores de máquinas. Esta afirmación es válida para las grandes empresas, pero también para las pequeñas y medianas empresas. Dado que la fabricación de máquinas es un negocio internacional, las normas de la UE en el ámbito de los productos deben tener la capacidad de promover la calidad, la seguridad y la competitividad y deben contribuir a que las empresas desarrollen enfoques innovadores que la regulación no debería obstaculizar.

1.3. El CESE valora positivamente que los operadores de máquinas y de sus partes y accesorios y los trabajadores sigan ocupando una posición central en la propuesta de Reglamento, ya que su seguridad y la protección de su salud siguen siendo una preocupación fundamental. Asimismo, se considera que la transformación normativa de la Directiva sobre máquinas en un Reglamento presenta la ventaja de permitir una interpretación más uniforme en los Estados miembros. Esto facilitará aún más la detección y la mejora de las deficiencias en seguridad, lo que rendundará en beneficio, en particular, de las personas que utilizan las máquinas.

1.4. El CESE pide a la Comisión que tenga en cuenta las siguientes recomendaciones:

1.4.1. Es necesario concretar las disposiciones transitorias relativas al nuevo Reglamento sobre máquinas, con el fin de garantizar la seguridad jurídica de todas las partes interesadas.

1.4.2. El CESE considera que los anexos que forman parte de la propuesta de Reglamento requieren una adaptación estructural y sustancial. El diseño de la numeración, la clasificación de los tipos de máquinas y los solapamientos con otras normativas de la UE en ámbitos próximos siguen suscitando dudas.

<sup>(1)</sup> Directiva 2006/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, relativa a las máquinas y por la que se modifica la Directiva 95/16/CE (DO L 157 de 9.6.2006, p. 24).

<sup>(2)</sup> Documento informativo «Revisión de la Directiva relativa a las máquinas».

1.4.3. El CESE considera que ha de quedar claro que las máquinas deben ser seguras en el momento de su comercialización y durante toda su vida útil.

1.4.4. Las máquinas, cada vez más complejas, requieren una formación específica de los usuarios, para que los trabajadores no se vean expuestos a riesgos innecesarios<sup>(3)</sup>. Además, son necesarias estructuras que permitan asignar responsabilidades claras en caso de accidente. Los representantes de los trabajadores deberían participar en los procedimientos de adquisición e instalación de máquinas nuevas.

1.4.5. El uso de la inteligencia artificial requiere un marco de seguridad que debe determinarse individualmente y en el que puedan gestionarse estos sistemas.

1.4.6. La participación obligatoria de los organismos notificantes en la evaluación de la conformidad de las máquinas y sus partes y accesorios tiene que seguir siendo asequible económicamente para las empresas.

1.4.7. El CESE considera necesario realizar un seguimiento continuo de la legislación referente a las máquinas y sus partes y accesorios, en coordinación con las partes interesadas pertinentes, para responder a las innovaciones técnicas, a los retos que afrontan los fabricantes y a la protección de la salud física y mental de los trabajadores.

## 2. Antecedentes del Dictamen y de la propuesta legislativa objeto de examen

2.1. En 2018, el volumen de negocio de la fabricación de máquinas ascendió a 700 000 millones de EUR, una producción por valor de 670 000 millones de EUR y un valor añadido de 230 000 millones de EUR. Las exportaciones totales de máquinas y equipos de la UE ascendieron a 517 000 millones de EUR, de los cuales el 50 % se exportó a los Estados miembros de la UE (es decir, comercio intracomunitario) y el resto se exportó fuera de la UE (comercio con terceros países)<sup>(4)</sup>.

2.2. La propuesta de la Comisión de un nuevo Reglamento sobre las máquinas forma parte de un «paquete sobre inteligencia artificial» más amplio. La propuesta específica relativa a las máquinas constituye una revisión de la denominada «Directiva sobre máquinas». La revisión tiene por objeto fomentar el cambio digital y reforzar el mercado interior. La Directiva relativa a las máquinas forma parte de la legislación sobre la seguridad de los productos. Su objetivo es garantizar un alto nivel de protección de los trabajadores, consumidores y otras personas expuestas, centrándose en la seguridad de las máquinas propiamente dichas. Obliga a los fabricantes de máquinas a tener en cuenta los aspectos de seguridad ya en las etapas del diseño y la fabricación de las máquinas («seguridad desde el diseño»).

2.3. La propuesta comprende seis objetivos específicos:

- 1) abordar los nuevos riesgos relacionados con las tecnologías digitales emergentes;
- 2) garantizar una interpretación coherente del ámbito de aplicación y de las definiciones y mejorar la seguridad de las tecnologías tradicionales;
- 3) reevaluar las máquinas consideradas de alto riesgo y reevaluar los procedimientos de conformidad conexos;
- 4) reducir la documentación requerida en papel;
- 5) garantizar la coherencia con otra legislación del nuevo marco legislativo para la comercialización de los productos, y
- 6) reducir las posibles divergencias de interpretación originadas por la transposición al Derecho nacional.

2.4. La Comisión, en el marco de un análisis de impacto, ha evaluado diferentes opciones acerca de cómo abordar la Directiva sobre máquinas, que data de 2006, es decir, que ya tiene quince años y que se fundamenta en la normativa de 1989. Habida cuenta de la velocidad del desarrollo técnico y de ingeniería, se trata de un período de tiempo muy largo. En este contexto, se ha optado por una revisión con el fin de aumentar la competitividad y reducir al mínimo la carga para los fabricantes y, adicionalmente, aumentar la seguridad mediante requisitos más claros o requisitos supplementarios. Debe asumirse que el cumplimiento de las disposiciones entrañará gastos adicionales.

2.5. La modificación normativa de una Directiva para transformarla en un Reglamento tiene por objeto evitar transposiciones divergentes en los Estados miembros. De este modo, la Comisión se compromete a mejorar y a garantizar la coherencia general en la interpretación y en la aplicación del acto legislativo.

<sup>(3)</sup> Véase, entre otras cosas, DO C 240 de 16.7.2019, p. 51.

<sup>(4)</sup> Fuente: [https://ec.europa.eu/growth/sectors/mechanical-engineering/machinery\\_es](https://ec.europa.eu/growth/sectors/mechanical-engineering/machinery_es).

### 3. Observaciones generales

3.1. A diferencia de muchas otras Directivas, la actual Directiva sobre máquinas todavía no se ha adaptado al denominado nuevo marco legislativo europeo. En este sentido, el CESE acoge con satisfacción el hecho de que la normativa se actualice y se adapte a las nuevas condiciones marco legislativas de la UE. Se consideran importantes las aclaraciones sobre el ámbito de aplicación, en particular, en lo que se refiere a la definición de la Directiva sobre baja tensión, la Directiva relativa a los equipos a presión y otras Directivas, así como las precisiones que se introducen en las definiciones, por ejemplo en la definición de «cuasi máquina».

3.2. El CESE considera que la propuesta de revisión constituye una intervención en un ámbito muy relevante para muchas empresas, trabajadores y otros grupos importantes de la UE. Las normas propuestas serán el fundamento jurídico principal para cualquier empresa que construya, monte u opere maquinaria. La seguridad de los trabajadores que utilizan las máquinas depende en gran medida de la aplicación y el control coherentes de las normas en los Estados miembros.

3.3. De conformidad con el principio de igualdad de la UE, los requisitos de seguridad y protección de la salud en el ámbito de las máquinas deben ser iguales en todos los Estados miembros e igualmente vinculantes para todos los fabricantes, distribuidores y operadores de dichos Estados. El CESE considera que, si se cumplen estos requisitos, los productos pueden comercializarse libremente entre todos los Estados miembros.

3.4. El CESE celebra el hecho de que la propuesta de Reglamento mantenga el objetivo fundamental de la anterior Directiva: establecer normas básicas de ámbito europeo en materia de seguridad, protección de la salud y libre circulación de mercancías. Los principales objetivos siguen siendo, por un lado, la seguridad y, por otro, la eliminación de las barreras comerciales, aunque ahora con la inclusión de las innovaciones tecnológicas y de ingeniería actuales y futuras en el sector de las máquinas.

3.5. El CESE subraya la necesidad de unas disposiciones transitorias más transparentes, proporcionadas y comprensibles con vistas a la conversión de la Directiva sobre máquinas en el nuevo Reglamento sobre máquinas. Debe especificarse el artículo 50 de la propuesta. No queda claro qué normas se aplican a las máquinas producidas o comercializadas durante el período de transición de treinta meses ni cómo se diferenciarán estas máquinas de los productos anteriores a esta fase de transición. Los fabricantes e importadores deben disponer de un plazo de tiempo adecuado. Una solución razonable sería, por ejemplo, que se estableciera que los Estados miembros no deben impedir, hasta 42 meses tras la entrada en vigor del nuevo Reglamento, la comercialización de máquinas producidas de conformidad con la Directiva 2006/42/CE antes de la fecha de derogación de la Directiva.

3.6. La actual propuesta sobre las máquinas amplía, una vez más, la gama de tipos muy diferentes de máquinas que deben abordarse en un Reglamento de estas características. A juicio del CESE, esto es lógico para crear un conjunto de normas completo y comprensible. Precisamente para los fabricantes, los exportadores y también para los compradores de máquinas es importante que se regule de manera segura la integración de sistemas de inteligencia artificial (IA) en los parques de maquinaria. El enfoque normativo global presentado permite que las empresas realicen una única evaluación de la conformidad.

3.7. El CESE considera que los anexos que forman parte del proyecto de Reglamento requieren una adaptación estructural y sustancial. No hay razón alguna para modificar la numeración de los anexos correspondientes de la propuesta de Reglamento (el anexo IV es ahora el anexo I, etc.). Las modificaciones deberían limitarse a los casos en que exista una clara necesidad. Además, debido a su riesgo potencialmente elevado, es apropiado incluir determinados componentes de seguridad del anexo II, como los ROPS, los FOPS o el *software* que garantiza las funciones de seguridad, en la lista de máquinas y sus partes y accesorios de alto riesgo que figuran en el anexo I. Por otra parte, deben evitarse los solapamientos contradictorios con otros actos legislativos vigentes de la UE aplicables a las máquinas y sus partes, como ocurre en el caso de la Directiva de baja tensión. Los procedimientos de evaluación de la conformidad solo se deberían llevar a cabo una vez. Esto sería pertinente, por ejemplo, para determinados requisitos de salud y seguridad establecidos en el anexo III de la propuesta objeto de examen, que están relacionados con determinadas riesgos [por ejemplo, la Directiva 2014/53/UE del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>(5)</sup> sobre equipos radioeléctricos (RED) o la Directiva 2014/68/UE del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>(6)</sup> sobre equipos a presión (PED)]. En este caso, solo deberían aplicarse los procedimientos de evaluación de la conformidad para la introducción en el mercado o la puesta en servicio previstos en la propuesta de Reglamento examinada.

<sup>(5)</sup> Directiva 2014/53/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a la armonización de las legislaciones de los Estados miembros sobre la comercialización de equipos radioeléctricos, y por la que se deroga la Directiva 1999/5/CE (DO L 153 de 22.5.2014, p. 62).

<sup>(6)</sup> Directiva 2014/68/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la armonización de las legislaciones de los Estados miembros sobre la comercialización de equipos a presión (DO L 189 de 27.6.2014, p. 164).

3.8. El CESE considera que la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores es un factor fundamental. Los fabricantes y diseñadores de máquinas son responsables de la seguridad básica de una máquina. Si no se puede garantizar la seguridad, no se podrá poner en funcionamiento. Las personas que utilizan máquinas a diario no deben verse expuestas a riesgos evitables. Esto significa concretamente que las máquinas deben ser seguras en el momento de su comercialización y durante toda su vida útil. Debe comprobarse periódicamente el cumplimiento de la normativa de seguridad. Las máquinas deberán poder manejarse de manera segura, y todos los dispositivos de seguridad y protección deberán diseñarse de manera que no puedan desconectarse o manipularse con facilidad. Además, todos los riesgos residuales que no puedan eliminarse en la fase de fabricación deberán ser claramente identificables por los usuarios u operarios por medio de marcado y la documentación técnica, en particular, el manual de instrucciones. El CESE recomienda a la Comisión que incluya en la propuesta de Reglamento una recomendación acerca de la necesidad de consultar a los representantes de los trabajadores y a los responsables de la seguridad laboral. Además, deben definirse claramente las responsabilidades de las personas físicas o jurídicas en caso de accidente, en particular en lo que respecta a la utilización de la inteligencia artificial.

3.9. El CESE se remite al contenido de su Dictamen de 2019 «Plan coordinado sobre la inteligencia artificial»<sup>(7)</sup>. En él señalaba que, para reducir los riesgos a los que pueden estar expuestas las personas que manejan las máquinas, los trabajadores deben recibir formación individual sobre la utilización de la IA y los robots, al objeto de poder trabajar con ellos de manera segura y detenerlos en caso de emergencia (el «principio del freno de emergencia»). Esto tiene especial validez allí donde las personas y las máquinas colaboran de manera particularmente estrecha. La Organización Internacional de Normalización (ISO) ha adoptado una norma sobre robots destinada a fabricantes, distribuidores y usuarios. Esta norma proporciona directrices para el diseño y la organización de las áreas de trabajo, con la finalidad de reducir los riesgos en el lugar de trabajo.

3.10. El CESE otorga prioridad a las instrucciones digitales. A petición del cliente, el fabricante puede proporcionar el manual de instrucciones en formato papel. Sin embargo, la industria es consciente de que, en muchos casos, los clientes ya exigen manuales de instrucciones en formato digital.

3.11. La utilización cotidiana de las máquinas demuestra que la diversidad de usos y peligros asociados a las mismas no permite una reglamentación general ni supuestamente más sencilla, como la simple «prohibición» de la presencia de bordes metálicos afilados, puesto que, en ocasiones, estos forman parte de la función de una máquina. En muchos tipos de máquinas, por ejemplo, en prensas o máquinas de corte por láser, los peligros para los operarios están indisolublemente ligados al funcionamiento deseado de la máquina. Es responsabilidad de los fabricantes reducir en la medida de lo posible estos riesgos de lesión mediante medidas de protección adecuadas.

3.12. El CESE considera correcto que la propuesta de Reglamento que se ha presentado incluya ahora, en particular, las máquinas más avanzadas y, por lo tanto, menos dependientes de los operarios humanos. Se espera que la cuota de estas tecnologías en el conjunto del mercado europeo de máquinas crezca considerablemente en los próximos años. En particular, es necesario establecer normas uniformes para las máquinas capaces de aprender de manera independiente a ser progresivamente más autónomas y, por tanto, a realizar nuevas acciones y pasos de funcionamiento. Por lo tanto, es más o menos obvio que las tecnologías digitales, como la inteligencia artificial, el internet de las cosas y la robótica, plantearán nuevos desafíos en materia de seguridad de los productos. Precisamente, el uso de la inteligencia artificial requiere un marco de seguridad que ha de determinarse individualmente y en el que pueda funcionar dicho sistema.

3.13. El CESE subraya que, además del aspecto de la protección de la salud (física y mental) de los operarios de las máquinas, también los aspectos medioambientales y las repercusiones climáticas deben tener una influencia significativa a la hora de valorar la seguridad de una máquina. La producción y el funcionamiento de una máquina y la cuestión de la sostenibilidad deben considerarse de manera conjunta y evaluarse en función de las repercusiones que tienen para las personas y el medio ambiente. Una máquina que produce continuamente daños al clima difícilmente puede considerarse segura. La propuesta presentada tiene en cuenta el aspecto de las repercusiones medioambientales. Se trata, en particular, de abordar la cuestión de qué sucede cuando las máquinas y sus partes y accesorios se modifican con posterioridad mediante intervenciones físicas o digitales y es posible que el fabricante no lo haya previsto. Esto podría dar lugar a que se dejen de cumplir los requisitos fundamentales de seguridad y de protección de la salud y a que las evaluaciones de conformidad que se hayan llevado a cabo dejen de ser válidas. Tener en cuenta de manera general la protección del medio ambiente y del clima en la fabricación y el funcionamiento de una máquina requiere el establecimiento de un vínculo coherente con el resto de la legislación de la UE (por ejemplo, la relativa a la sostenibilidad de los productos).

3.14. La propuesta de la Comisión prevé que, en el caso de las máquinas de alto riesgo sujetas a comprobación, se elimine la posibilidad de que el fabricante pueda llevar a cabo el procedimiento de evaluación de la conformidad por su cuenta, aunque se apliquen normas armonizadas. Sin embargo, muchas de estas máquinas se fabrican en series reducidas o como piezas individuales, por lo que la participación de una autoridad verificadora externa en estos casos no resulta idónea en la práctica. Por consiguiente, el CESE recomienda que se mantenga la normativa vigente en los casos debidamente justificados. Por ejemplo, si el porcentaje de inteligencia artificial se refiere únicamente a programas estáticos que no pueden evolucionar ni tomar decisiones de manera autónoma. Por otra parte, cabe preguntarse si la participación obligatoria de un

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

organismo notificador en el proceso de evaluación de la conformidad no irá acompañada también de gastos considerables que supondrán una carga importante para las pequeñas y medianas empresas. Esto se aplica sobre todo cuando únicamente una pequeña parte de la máquina está equipada con inteligencia artificial, pero, por esta razón, debe auditarse íntegramente y notificarse como máquina de alto riesgo. En el caso concreto de piezas individuales, cuando no pueda aplicarse una norma de comprobación adecuada, se plantea la cuestión de la eficiencia de un organismo notificador externo.

3.15. El CESE acoge favorablemente el hecho de que la Comisión pueda formular sus propias especificaciones técnicas, en caso de que no existan normas armonizadas adecuadas. En este caso deberá contarse con la participación por anticipado de todas las partes interesadas pertinentes.

3.16. En el contexto de unos procedimientos uniformes de comprobación y notificación, el CESE recomienda introducir un certificado europeo para que las empresas demuestren la fiabilidad de los sistemas de inteligencia artificial dignos de confianza (8).

3.17. La propuesta prevé que las máquinas y sus partes y accesorios únicamente puedan comercializarse en el mercado o ponerse en servicio cuando su instalación, mantenimiento y uso se lleven a cabo correctamente. Por otro lado, deberán cumplirse los requisitos fundamentales de seguridad y de protección de la salud establecidos en el anexo III (artículo 7). No obstante, las quasi máquinas no deberían ponerse en servicio, por lo que quedarían exentas de las disposiciones relativas a la puesta en servicio. Podría estipularse aparte, por ejemplo, que las quasi máquinas solo pudiesen comercializarse si cumplen los requisitos fundamentales de seguridad y de protección de la salud establecidos en el anexo III para los que el fabricante haya declarado la conformidad en la declaración de incorporación.

3.18. En el contexto de una aplicación lo más coherente posible del Reglamento sobre máquinas, el CESE considera necesario para la Comisión Europea y todas las partes interesadas pertinentes que se lleve a cabo un seguimiento permanente. Esto requiere procesos de coordinación por parte de las direcciones generales GROW, EMPL y CONNECT. Por otra parte, con vistas a una coordinación continuada se podría crear, en concreto, un órgano compuesto por los grupos de cooperación administrativa (ADCO) para el sector de las máquinas y por el Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo (SLIC) para la seguridad y la protección de la salud en el trabajo; esta coordinación debería ser financiada por la Comisión.

Bruselas, 22 de septiembre de 2021.

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

---

(8) Véase, entre otras cosas, DO C 240 de 16.7.2019, p. 51.

**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 — Taxonomía de la UE, divulgación de información corporativa en materia de sostenibilidad, preferencias de sostenibilidad y obligaciones fiduciarias: Orientar la financiación hacia el Pacto Verde Europeo»**

[COM(2021) 188 final]

(2021/C 517/11)

Ponente: **Stefan BACK**

Consulta	Comisión Europea, 31.5.2021
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en la sección	8.9.2021
Aprobado en el pleno	22.9.2021
Pleno n.º	563
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	191/1/10

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción el paquete de medidas sobre financiación sostenible y subraya el papel clave que podría desempeñar el Reglamento Delegado de la Comisión (en lo sucesivo, el «Reglamento Delegado»)<sup>(1)</sup> a la hora de crear un marco claro, coherente e integral para fomentar el desarrollo de una economía más verde sin efectos de bloqueo, mediante criterios que definan las inversiones ecológicas que contribuyen directamente a los objetivos climáticos de Europa y sobre los que puedan adaptarse las prácticas de los sectores empresariales afectados y el sector financiero.

1.2. El CESE subraya la urgencia de adoptar medidas eficaces para hacer frente al cambio climático y reducir emisiones, según lo establecido en la Ley Europea del Clima y a la luz del sexto informe del GIECC<sup>(2)</sup> (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático). Esa es la razón por la que es esencial utilizar herramientas eficaces, fácilmente aplicables, innovadoras y productivas para obtener resultados rápidos y legibles. Esta idea debe guiar la evaluación del Reglamento Delegado.

1.3. El CESE reconoce el papel crucial del Reglamento Delegado para aportar transparencia mediante criterios claros respecto de las inversiones sostenibles con vistas a ayudar a quienes deseen invertir en tales proyectos y, por tanto, evitar el «blanqueo ecológico», aumentar la sensibilización hacia proyectos sostenibles y atraer inversiones hacia ellos. En este sentido, puede crear unas condiciones equitativas y transparentes para la financiación ecológica en la UE.

1.4. Por consiguiente, una definición clara y precisa de los criterios técnicos establecidos en el Reglamento Delegado, en consonancia con la ambición de una economía hipocarbónica para Europa, constituye el requisito previo fundamental para lograr un compromiso razonable, realista y aceptable sin riesgo de blanqueo ecológico. Obtener ese compromiso constituye un importante reto dado que el Reglamento Delegado es una pieza clave de la credibilidad de la taxonomía, que a su vez es esencial para que este sistema esencialmente voluntario sea un éxito.

1.5. El CESE opina por ello que las actividades y los proyectos económicos considerados sostenibles en el Reglamento Delegado deben ser atractivos para los inversores en la economía real y entiende que los inversores esperan que un proyecto sostenible sea realista, factible, razonablemente rentable y predecible para los agentes del mercado. En otras palabras, deben ser atractivos sin crear un riesgo de blanqueo ecológico.

<sup>(1)</sup> Reglamento Delegado de la Comisión por el que se completa el Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se establecen los criterios técnicos de selección para determinar las condiciones en las que se considera que una actividad económica contribuye de forma sustancial a la mitigación del cambio climático o a la adaptación al mismo, y para determinar si esa actividad económica no causa un perjuicio significativo a ninguno de los demás objetivos ambientales [C(2021) 2800 final]

<sup>(2)</sup> Climate Change 2021 — The Physical Science Basis, 2021

1.6. En términos generales, un alto nivel de ambición con respecto a las medidas de mitigación del cambio climático o los numerosos requisitos de información con proyecciones futuras a largo plazo en relación con la adaptación al cambio climático pueden resultar un reto complejo y costoso, en particular para las pymes inmersas en una economía de mercado. Esto también plantea la cuestión del reconocimiento más amplio de soluciones transitorias como vía verde que garantice una transición fluida. Por otro lado, es absolutamente necesario evitar efectos de bloqueo.

1.7. El CESE toma nota de las preocupaciones de los agentes de la economía real en relación con los efectos negativos del Reglamento Delegado sobre las posibilidades de financiación y los costes. El Comité subraya, por tanto, la importancia de que las autoridades de supervisión ejerzan una vigilancia adecuada para evitar efectos de distorsión sobre los mercados financieros, en particular con vistas a la ampliación de los criterios de taxonomía para incluir, por ejemplo, la información no financiera y el estándar de bonos verdes europeos propuesto.

1.8. EL CESE señala también el riesgo de que la aplicación de los criterios de taxonomía, tal como está prevista en el Reglamento Delegado, conlleve unos costes demasiado elevados. Por este motivo, el CESE hace hincapié en la necesidad de desarrollar seguros ecológicos para las pymes a fin de reducir este riesgo de costes.

1.9. El Reglamento Delegado establece normas medioambientales que a menudo son más ambiciosas que las de la legislación sectorial de la UE. Teniendo en cuenta la necesidad antes mencionada de que el sistema sea claro y atractivo, esto puede dar lugar a una situación confusa, y en particular ocasionar dificultades de financiación a los agentes que cumplen las normas medioambientales más estrictas de la legislación sectorial de la UE. El CESE coincide en que es necesario un grado de ambición elevado, pero por motivos prácticos y para evitar confusiones recomienda que se apliquen las normas medioambientales más estrictas recogidas en la legislación de la UE de nivel 1 a efectos de la taxonomía. Además, el Reglamento Delegado (que es un acto de nivel 2) contiene algunas disposiciones que parecen ser incoherentes o poco claras y que no se han evaluado plenamente. Esto, junto con las afirmaciones anteriores, en particular las que figuran en los puntos 1.5 a 1.10, hace que el CESE ponga en cuestión que el Reglamento Delegado en su formulación actual sea adecuado para el fin que se persigue, pese a que su objetivo sea loable. El CESE recomienda encarecidamente a la Comisión que presente propuestas para reforzar los criterios de la legislación medioambiental de la UE.

1.10. El CESE acogería favorablemente iniciativas para mejorar el sistema de taxonomía en el sentido expuesto anteriormente, con el fin de ampliar su alcance y mejorarlo como medio importante de apoyo a los objetivos de la UE en materia de política climática, mediante una aplicación eficaz de la legislación medioambiental de la UE, y pide a la Comisión que emprenda nuevas medidas en este sentido. El Comité toma nota de que sigue abierta —y debería abordarse urgentemente— la importante cuestión de la taxonomía de la UE de actividades perjudiciales para el clima y el medio ambiente.

## 2. Contexto general

2.1. El 21 de abril de 2021, la Comisión Europea publicó el denominado paquete sobre finanzas sostenibles (en lo sucesivo, «el paquete») integrado por:

- la Comunicación titulada «Taxonomía de la UE, divulgación de información corporativa en materia de sostenibilidad, preferencias de sostenibilidad y obligaciones fiduciarias: Orientar la financiación hacia el Pacto Verde Europeo»<sup>(3)</sup>;
- un Reglamento Delegado por el que se completan dos de los seis objetivos medioambientales establecidos en los artículos 10 y 11 del Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>(4)</sup> (en lo sucesivo, el «Reglamento sobre la taxonomía») mediante el establecimiento de los criterios técnicos de selección para determinar en qué condiciones se considera que una actividad económica específica realiza una contribución sustancial a la mitigación del cambio climático (artículo 10) o a la adaptación al cambio climático (artículo 11), así como criterios para determinar si una actividad económica causa un perjuicio significativo a los objetivos medioambientales (artículo 17). El Reglamento Delegado fue adoptado formalmente el 4 de junio de 2021;
- una propuesta de nueva Directiva sobre divulgación de información corporativa en materia de sostenibilidad;
- actos delegados modificados en virtud de la Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros (MiFID II) y la Directiva sobre distribución de seguros (DSI). Estos actos introducen la sostenibilidad como parte de la información que debe facilitarse a los clientes antes de tomar decisiones de inversión;

<sup>(3)</sup> COM(2021) 188 final.

<sup>(4)</sup> Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088 (DO L 198 de 22.6.2020, p. 13).

— nuevas modificaciones de los actos delegados relativos a las obligaciones fiduciarias y de los actos delegados sobre gestión de activos, seguros, reaseguros e inversiones para integrar los riesgos en cuanto a la sostenibilidad en el valor de las inversiones.

### 3. Observaciones generales

3.1. Según la Comunicación, el paquete se concibe como un medio para fomentar la inversión privada en proyectos sostenibles, con el fin de conseguir los ingentes recursos financieros necesarios para alcanzar el objetivo de neutralidad climática establecido en el Pacto Verde, más allá de los recursos destinados a ayudar a la economía europea a recuperarse de la crisis de la COVID-19.

3.2. La Comunicación pone de relieve la importancia del Reglamento Delegado para establecer los criterios que permitan determinar qué actividades económicas verdes realizarán una contribución sustancial a la consecución de los objetivos del Pacto Verde.

3.3. El CESE acoge con satisfacción el paquete y subraya el papel clave que podría desempeñar el Reglamento Delegado a la hora de crear un marco claro, coherente e integral que permita el desarrollo ambicioso de una economía más verde sin efectos de bloqueo, mediante criterios técnicos que definen las inversiones ecológicas que contribuyen directamente a los objetivos climáticos de Europa y sobre los que puedan adaptarse las prácticas de los sectores empresariales afectados y el sector financiero.

3.4. El CESE subraya la urgencia de adoptar medidas eficaces para hacer frente al cambio climático y reducir emisiones, según lo establecido en la Ley Europea del Clima y a la luz del sexto informe del GIECC<sup>(5)</sup>. Esa es la razón por la que es esencial utilizar herramientas eficaces, fácilmente aplicables, innovadoras y productivas para obtener resultados rápidos y legibles. Esta idea debe guiar la evaluación del Reglamento Delegado.

3.5. Por consiguiente, una definición clara y precisa de los criterios técnicos establecidos en el Reglamento Delegado, en consonancia con la ambición de una economía hipocarbónica para Europa, constituye el requisito previo fundamental para lograr un compromiso razonable, realista y aceptable sin riesgo de blanqueo ecológico. Obtener ese compromiso constituye un importante reto dado que el Reglamento Delegado es una pieza clave de la credibilidad de la taxonomía, que a su vez es esencial para que este sistema esencialmente voluntario sea un éxito.

3.6. No obstante, el CESE acoge favorablemente la ambición mostrada en el Reglamento Delegado de establecer normas uniformes a escala de la UE para determinar si se considera que una actividad realiza una contribución sustancial a la mitigación del cambio climático o a la adaptación al mismo. Los criterios técnicos deberían proporcionar un marco claro para las inversiones ecológicas a fin de establecer unas condiciones de competencia equitativas en los mercados financieros y evitar proyectos de «blanqueo ecológico». Los puntos de vista difieren en cuanto al alcance y la utilidad de las opciones transitorias. El CESE opina que los criterios técnicos deberían proporcionar posibilidades más amplias para reconocer soluciones transitorias como vía para permitir una transición fluida. Es absolutamente necesario evitar efectos de bloqueo.

3.7. El CESE toma nota de la afirmación contenida en la Comunicación de que el Reglamento Delegado debe considerarse un documento vivo que evolucionará con el tiempo, tanto en lo que respecta a su ámbito de aplicación como a su nivel de ambición.

3.8. Por tanto, el CESE reconoce el papel importante del Reglamento Delegado para aportar transparencia respecto a las actividades que cumplen los criterios establecidos y que atraen a inversores que deseen invertir en proyectos sostenibles. Por lo tanto, constituye la base para determinar si una actividad económica es sostenible desde el punto de vista medioambiental, así como para aplicar las disposiciones obligatorias sobre transparencia y divulgación establecidas en el Reglamento sobre la taxonomía. Podría ser importante con vistas a impulsar la sensibilización y atraer inversiones hacia proyectos sostenibles, así como para prevenir el blanqueo ecológico.

3.9. El Reglamento Delegado se describe como un instrumento de transparencia y forma parte de un sistema voluntario en el sentido de que los operadores del mercado no están sujetos al cumplimiento de las normas que establece, ni los inversores están obligados a invertir en actividades económicas o proyectos que se ajusten a las mismas.

3.10. Por lo tanto, como ya se ha señalado, las actividades y los proyectos económicos considerados sostenibles con arreglo al Reglamento Delegado deben ser claros para ser atractivos para los inversores en la economía real. También es razonable suponer que los inversores invertirán en proyectos ecológicos sostenibles que sean realistas, rentables y previsibles. Las expectativas de rentabilidad pueden variar y a menudo serán más bajas cuando cuenten con financiación procedente de cooperativas o bancos de propiedad local o regional, es decir, entre el 5 y el 6 % en lugar de entre un 11 y un 15 % como se prevé habitualmente. En general, una mayor rentabilidad atraerá grandes flujos de capital, mientras que normalmente se optará por bancos cooperativos o regionales para proyectos de menor envergadura.

<sup>(5)</sup> Climate Change 2021 — The Physical Science Basis, 2021.

3.11. Es fundamental que los criterios establecidos en el Reglamento Delegado para que una actividad económica o un proyecto se considere sostenible desde el punto de vista ambiental parezcan factibles por un coste realista, rentables y razonablemente previsibles o, en otras palabras, atractivos desde el punto de vista comercial. En este contexto, sin embargo, es importante tener en cuenta que sobre todo las pymes pueden necesitar a menudo apoyo para gestionar la transición ecológica. Aun así, la taxonomía como tal debe limitarse a criterios técnicos.

3.12. Si la taxonomía no cumple los criterios establecidos en los dos puntos anteriores, podrían ponerse en entredicho las perspectivas del proyecto en su conjunto. Un sistema voluntario debe ser atractivo para lograr la transformación buscada.

3.13. Sobre la base de los aspectos clave expuestos anteriormente, algunas de las disposiciones del Reglamento Delegado parecen cuestionables. En términos generales, un alto nivel de ambición con respecto a las medidas de mitigación del cambio climático o los numerosos requisitos de información con proyecciones futuras a largo plazo en relación con la adaptación al cambio climático pueden parecer demasiado difíciles de alcanzar en una economía de mercado, excesivamente complejos, costosos o no lo bastante rentables, excepto para unos pocos agentes muy grandes y poco sensibles a las repercusiones prácticas, en particular en lo que se refiere a las pymes. Esto impediría lograr la amplia aceptación a la que obviamente se aspira, al tiempo que seguiría causando dificultades de financiación a las empresas que cumplen la legislación medioambiental de la UE aplicable, pero no el Reglamento Delegado. Por este motivo, el CESE hace hincapié en la necesidad de desarrollar seguros ecológicos para las pymes a fin de reducir este riesgo de costes. Más adelante se ofrecen algunos ejemplos de ello, en el epígrafe titulado «Observaciones específicas».

3.14. Los agentes de la economía real han expresado su preocupación por el hecho de que los criterios técnicos establecidos en el Reglamento Delegado puedan dar lugar a dificultades de financiación para las actividades que no cumplen el Reglamento. El CESE está de acuerdo en que puede existir tal riesgo, teniendo en cuenta que el ámbito de aplicación de la taxonomía se está ampliando para que sirva de base para la presentación de información no financiera con arreglo al artículo 8 del Reglamento sobre la taxonomía, así como para la propuesta de un estándar de bonos verdes europeos <sup>(6)</sup>.

3.15. Por consiguiente, el CESE subraya la importancia de que las autoridades de supervisión vigilen la aplicación del Reglamento Delegado para evitar efectos discriminatorios sobre las posibilidades de crédito y los costes de crédito con respecto a las empresas que no cumplan los criterios de taxonomía. Estos agentes deben seguir recibiendo un trato justo cuando se trate de atraer los recursos financieros necesarios.

3.16. En este contexto, el CESE se remite a un informe pericial del Consejo Científico del Ministerio Federal Alemán de Finanzas, en el que se indica que tratar de orientar el uso de los flujos de capital en la economía real a través de la regulación financiera es muy difícil y requeriría una legislación de gran alcance, detallada y muy completa, y que tal taxonomía entraña el riesgo de provocar una gran complejidad y unos costes burocráticos excesivos <sup>(7)</sup>.

3.17. Los únicos elementos obligatorios del paquete, en lo que respecta al presente Dictamen, son las disposiciones sobre transparencia establecidas en los artículos 4 a 7 del Reglamento sobre la taxonomía y los actos delegados modificados relativos a los mercados de instrumentos financieros, la distribución de seguros y diversas obligaciones fiduciarias para sensibilizar sobre las posibilidades y los riesgos de las inversiones sostenibles y garantizar que los clientes y posibles clientes estén suficientemente informados al respecto.

3.18. En general, los actos delegados relativos a los mercados financieros parecen adecuados para su finalidad y, por lo tanto, son herramientas adecuadas para sensibilizar sobre las inversiones sostenibles y abrir así el camino para canalizar los recursos tan necesarios hacia tales inversiones.

3.19. El Reglamento Delegado establece normas medioambientales que a menudo son más ambiciosas que las de la legislación sectorial de la UE. Teniendo en cuenta la necesidad de claridad mencionada en el punto 3.6, este doble rasero puede dar lugar a una situación confusa, y en particular ocasionar dificultades de financiación a los agentes que cumplen las normas medioambientales más estrictas de la legislación sectorial de la UE. El CESE coincide en que es necesario un grado de ambición elevado, pero por motivos prácticos y para evitar confusiones recomienda que se apliquen las normas medioambientales más estrictas recogidas en la legislación de la UE de nivel 1 también a efectos de la taxonomía, a fin de que pueda cumplir eficazmente su obligación de garantizar la transparencia de los productos financieros y evitar el blanqueo ecológico. Estas razones, junto con las afirmaciones anteriores, en particular las que figuran en los puntos 3.13 a

<sup>(6)</sup> Propuesta de la Comisión de Reglamento sobre los bonos verdes europeos [COM(2021) 391 final — 2021/0191 (COD)].

<sup>(7)</sup> *Grüne Finanzierung und Grüne Staatsanlehen — Geeignete Instrumente für eine wirksame Umweltpolitik?* — Consejo Asesor Científico del Ministerio Federal Alemán de Finanzas, dictamen 02/2021.

3.16 *supra*, hacen que el CESE ponga en cuestión que el Reglamento Delegado (que es un acto de nivel 2) en su formulación actual sea adecuado para el fin que se persigue, a pesar de que su objetivo sea loable<sup>(8)</sup>. El CESE recomienda encarecidamente a la Comisión que presente propuestas para reforzar los criterios de la legislación medioambiental de la UE.

3.20. Es bien sabido que los productos financieros ecológicos son atractivos para los mercados financieros. Por lo tanto, el CESE acoge favorablemente la intención básica de la taxonomía de crear transparencia, evitar el blanqueo ecológico y llamar la atención sobre los productos financieros ecológicos, pero advierte, no obstante, del riesgo de que se produzcan efectos burbuja inadecuados en los mercados financieros.

3.21. El CESE acogería con satisfacción iniciativas para mejorar el sistema de taxonomía en el sentido expuesto anteriormente, con el fin de ampliar su alcance y mejorarlo como medio importante de apoyo a los objetivos acordados de la UE en materia de política climática, mediante una aplicación eficaz de la legislación medioambiental de la UE, y pide a la Comisión que emprenda nuevas medidas en este sentido.

3.22. El Comité toma nota de que sigue abierta —y debería abordarse urgentemente— la importante cuestión de la taxonomía de la UE de actividades perjudiciales para el clima y el medio ambiente.

#### 4. Observaciones específicas

##### El Reglamento Delegado

4.1. El CESE subraya el papel clave de las energías renovables en la transición hacia la sostenibilidad y llama la atención sobre la necesidad de garantizar soluciones transitorias adecuadas, tal como se requiere, entre otras cosas, para garantizar el correcto funcionamiento de las cadenas de valor logísticas, al tiempo que se presta atención a la necesidad imperiosa de evitar los efectos de bloqueo.

4.2. Del punto 6.3 del anexo 1 del Reglamento Delegado se desprende que los autobuses que cumplan el criterio de cero emisiones de gases de escape solo se considerarán sostenibles si circulan en zonas urbanas o suburbanas, mientras que otros servicios de autobuses solo podrán optar a figurar entre las denominadas actividades de transición hasta el 31 de diciembre de 2025 si corresponden a la máxima categoría EURO (a saber, EURO VI). En caso contrario, se aplicará un criterio de cero emisiones de gases de escape; no obstante, del texto se desprende que solo pueden optar a la calificación como actividad de transición sujeta a revisión al menos cada tres años, de conformidad con el artículo 19 del Reglamento sobre la taxonomía. No parece hacerse referencia alguna a las normas establecidas en la Directiva sobre vehículos limpios. Dada la incertidumbre de la situación después del 31 de diciembre de 2025, ¿quién se atreverá entonces a invertir en una empresa de autobuses? La clasificación de los requisitos medioambientales más exigentes en la legislación de la UE (EURO VI) como actividad de transición parece extraña y es probable que cree confusión.

4.2.1. Los vehículos pesados (categorías N2 y N3) dedicados a servicios de transporte de mercancías por carretera (punto 6.6 del anexo 1 del Reglamento Delegado) se considerarán sostenibles si cumplen los requisitos para ser calificados de vehículos de emisión cero con arreglo al artículo 3, apartado 11, del Reglamento (UE) 2019/1242 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>(9)</sup> con emisiones de CO<sub>2</sub> inferiores a 1 g/km o, en caso de tratarse de un vehículo de más de 7,5 toneladas, «cuando no es viable desde los puntos de vista tecnológico y económico» alcanzar las cero emisiones, si cumple las normas de bajas emisiones de conformidad con el artículo 3, apartado 12, como actividad de transición. En el caso de los vehículos comerciales ligeros con un peso total autorizado de hasta 3,5 toneladas (categoría N1), se aplica el criterio de cero emisiones de gases de escape. Todos los demás servicios de transporte de mercancías por carretera son considerados de transición.

4.2.2. El tratamiento otorgado a los vehículos pesados muestra un enfoque pragmático que debería haber prevalecido más en el Reglamento Delegado. El requisito de cero emisiones de gases de escape para vehículos industriales ligeros (N1) del punto 6.6 parece incoherente con el punto 6.5, relativo al transporte en motocicletas, automóviles y vehículos industriales ligeros, a los que, por razones obvias, se aplican disposiciones más favorables.

4.2.3. En conjunto, la diferencia de trato de los vehículos para el transporte por carretera en función de las distintas actividades parece incoherente y confusa, a falta de explicación sobre las grandes divergencias de enfoque entre distintos contextos.

<sup>(8)</sup> *Sustainable finance — Eine kritische Würdigung der deutschen und europäischen Vorhaben* — Cámara de Comercio e Industria de Múnich y la Alta Baviera, Instituto Leibnitz de Investigaciones Económicas de la Universidad de Múnich, 2020.

<sup>(9)</sup> Reglamento (UE) 2019/1242 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de CO<sub>2</sub> para vehículos pesados nuevos y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 595/2009 y (UE) 2018/956 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 96/53/CE del Consejo (DO L 198 de 25.7.2019, p. 202).

4.3. Una disposición recurrente de la sección 6 (Transporte) del anexo 1 excluye los vehículos o buques dedicados al transporte de combustibles fósiles, con el objetivo de no facilitar el acceso a dichos combustibles. Sin embargo, con arreglo al considerando 35, puede evaluarse la «facilidad de uso» de este requisito. Cabe interrogarse sobre la introducción de un requisito cuando existen dudas sobre su utilidad. Además, el requisito no está claro. A menudo, un vehículo puede transportar combustibles tanto fósiles como alternativos. No está claro si el requisito se refiere a la construcción o al uso del vehículo o del buque, lo que suscita dudas sobre su interpretación e impacto.

4.4. En los puntos 1.1, 1.2 y 1.3 del anexo 1 se recogen disposiciones que brindan otros ejemplos de análisis de beneficios climáticos, que se añaden, por ejemplo, a los planes de forestación, los planes de restauración forestal y los planes de gestión forestal, y que se aplican a pequeñas explotaciones de hasta trece hectáreas. Los requisitos parecen bastante complejos y probablemente la referencia a la disponibilidad de herramientas en línea facilitadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura resulte poco convincente para los pequeños propietarios y demuestra la situación desfavorable para las pequeñas empresas derivada del enfoque descendente utilizado en el Reglamento Delegado.

4.5. Ciertamente, la conservación de los bosques, en particular los sumideros de carbono, es un elemento esencial de la política medioambiental de la UE, pero las obligaciones administrativas deben seguir siendo proporcionadas a los recursos de sus destinatarios. Los principios aplicados por el Consejo de Manejo Forestal (FSC, por sus siglas en inglés) son un ejemplo de principios claros y razonables para la explotación y la gestión de los bosques<sup>(10)</sup>.

4.6. Por lo que se refiere a la adaptación al cambio climático, cabe remitirse a lo dispuesto en el punto 1.3 del anexo 2 sobre la gestión forestal y al punto 6.3 sobre el transporte urbano, suburbano e interurbano de viajeros por carretera, que prevé un análisis de los efectos climáticos de las grandes inversiones de entre diez y treinta años.

4.7. La afirmación de la Comunicación de que la taxonomía de la UE no reconoce aquellas actividades que mejoran el grado actual de comportamiento ambiental, sin llegar al nivel de «contribución sustancial», va en contra del artículo 10, apartado 2, del Reglamento sobre la taxonomía. Por tanto, como ya se ha propuesto, debería concederse más margen a las soluciones transitorias.

Bruselas, 22 de septiembre de 2021.

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

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la estrategia de la UE en la lucha contra la trata de seres humanos 2021-2025»**

[COM(2021) 171 final]

(2021/C 517/12)

PONENTE: **Carlos Manuel TRINDADE**

Consulta	Comisión Europea, 31.5.2021
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	7.9.2021
Aprobación en el pleno	22.9.2021
Pleno n.º	563
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	215/1/4

### **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1 La trata de seres humanos constituye ante todo una grave violación de los derechos humanos. Conculca derechos fundamentales como la libertad, la dignidad y la igualdad consagrados en numerosos instrumentos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea o el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

1.2 Las causas profundas de la trata de seres humanos radican en la vulnerabilidad de las víctimas derivada de la pobreza, las desigualdades de género y la violencia ejercida contra las mujeres y los menores, las situaciones de conflicto y posconflicto, la falta de integración social, la falta de oportunidades y de empleo, la falta de acceso a la educación y el trabajo infantil.

1.3 Los tratantes aprovechan estas situaciones vulnerables para desarrollar un modelo de negocio delictivo, complejo y muy lucrativo, que hoy en día sigue siendo de bajo riesgo y alto rendimiento.

1.4 La pandemia ha exacerbado la situación de vulnerabilidad económica y social y ha obstaculizado el acceso a la justicia y el castigo de los delitos. Paralelamente se ha desarrollado un nuevo modelo de negocio para captar y explotar a las víctimas a través de internet.

1.5 El CESE apoya en general la estrategia de la UE contra la trata de seres humanos 2021-2025 (en lo sucesivo, «la Estrategia») presentada por la Comisión Europea (en lo sucesivo, «la Comisión»), sin perjuicio de las observaciones, propuestas y recomendaciones formuladas en el presente Dictamen.

1.6 comparte la afirmación de la Comisión de que es necesario mejorar la calidad de los datos recogidos sobre este fenómeno de manera armonizada en los Estados miembros<sup>(1)</sup>. A fin de aumentar la eficacia de la lucha contra la trata de seres humanos, especialmente a la hora de elaborar respuestas adecuadas, se requiere un conocimiento riguroso, profundo y oportuno del fenómeno, en particular en lo que respecta a todos los agentes (víctimas, tratantes, usuarios) y el *modus operandi* de las redes de trata. Si no se actúa de este modo, se subestiman e infravaloran las dimensiones reales de la trata.

1.7 El CESE señala que las medidas de lucha contra la trata de seres humanos no han sido lo suficientemente eficaces y que es necesario intensificar este combate con una estrategia más completa que implique la adopción de nuevas medidas<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2021) 171 final, p. 10 y p. 14.

<sup>(2)</sup> COM(2021) 171 final, notas al pie de las páginas 5 (20) y 11 (39 y 41).

1.8 El CESE se muestra favorable a una posible revisión de la Directiva contra la trata de seres humanos sobre la base de la evaluación de su aplicación, pero señala que en la lucha contra la trata de seres humanos es necesario —pero no suficiente— perfeccionar los métodos de sanción.

1.9 Destaca y respalda la intención de establecer normas mínimas a escala de la UE que tipifiquen como delito la pertenencia a redes implicadas en la trata y la explotación de seres humanos, así como el uso de servicios derivados de la explotación de las víctimas de la trata. Será esencial que esta tipificación cubra toda la cadena de contratación y subcontratación relacionada con el proceso de trata y explotación de seres humanos.

1.10 El CESE considera que, para ser más eficaz, la lucha contra la trata de seres humanos debe basarse en un análisis más exhaustivo que aborde la dimensión social del contexto que la facilita, algo que solo se considera de manera ocasional en el diseño de la Estrategia.

1.11 El CESE observa asimismo <sup>(3)</sup> que existe un vínculo entre el desarrollo de la trata en países de renta baja y la trata de menores, «la mayoría sometidos al trabajo infantil», una situación relacionada con los medios de subsistencia de las familias.

1.12 El CESE considera que el enorme sufrimiento de las víctimas debe dar lugar a un enfoque humanista de su situación en todas las fases. La perspectiva dominante de la Estrategia no puede reducirse a la repatriación de las víctimas o la incitación al retorno voluntario al país de origen, subestimando las condiciones que encontrarían en él y que las harían más vulnerables a los tratantes, sino que también debería abarcar el reconocimiento del derecho a la integración en la sociedad de acogida.

1.13 El CESE señala que no existe ninguna medida para reconocer y hacer respetar los derechos de las víctimas y proporcionar asistencia, apoyo y protección inmediatos (de tipo médico y legal, entre otros), en especial en lo tocante a cualquier forma de sanción por parte de quienes los explotan. El CESE propone a la Comisión que la Estrategia incorpore esta dimensión.

1.14 El CESE observa que en la Estrategia se reconocen las dificultades que afrontan las víctimas para reconstruir sus vidas, y que sus oportunidades de inclusión en los mercados laborales son escasas, pero señala que no se prevé ninguna medida para modificar este estado de cosas <sup>(4)</sup>. Con el fin de remediar esta situación, el CESE propone que se reconozca a las víctimas el derecho a integrarse en la sociedad de acogida mediante un proceso de integración adecuado y rápido.

1.15 La legislación de la UE solo prevé la posibilidad de conceder un permiso de residencia a la víctima en caso de que coopere en la investigación y la causa penal contra los tratantes. El CESE advierte de que esta situación puede ser extremadamente perjudicial para las víctimas, puesto que las obliga a revivir toda la experiencia y los traumas que han sufrido sin tener en cuenta su salud física y mental. El CESE propone que estas situaciones se consideren caso por caso, en función de las circunstancias y el perfil psicológico de cada víctima, y que, entre otras cosas, esta cuente con un sólido apoyo psicológico para poder afrontar el trauma que ha sufrido y prestar testimonio.

1.16 El CESE apoya la posición de la Comisión de defender la exención de responsabilidad a las víctimas por los delitos que se vieron obligadas a cometer y la revisión, desde una lógica de protección a estas, de la Directiva del Consejo de 2004 en lo que concierne a los permisos de residencia para las víctimas de la trata de seres humanos.

1.17 El CESE propone, a este respecto, que todas las víctimas del delito de trata de seres humanos sean debidamente indemnizadas a través de un fondo público, teniendo en cuenta la gravedad del sufrimiento que se les ha infligido. En los casos de explotación laboral, las víctimas también han de tener derecho a recibir los importes impagados que se les debe por el trabajo realizado, debiéndose incluso responsabilizar al beneficiario directo, es decir, el empleador final o, en determinados casos, el beneficiario del servicio prestado, cuando no resulte posible dilucidar la estructura de las «cadenas de suministro».

1.18 El CESE considera que la legislación europea en materia de inmigración no tiene en cuenta la situación de los inmigrantes económicos menos cualificados y más pobres que llegan a Europa en busca de mejores condiciones de vida y de trabajo (algo que ya se ha logrado para los inmigrantes más cualificados o con más recursos económicos). Esto ha contribuido a que los migrantes económicos se vean involucrados en las redes de trata de seres humanos, ya que faltan mecanismos que permitan su inmigración de forma regular. El CESE recomienda que las instituciones de la UE establezcan una legislación europea para remediar esta situación.

<sup>(3)</sup> COM(2021) 171 final, capítulo 6 — Dimensión internacional.

<sup>(4)</sup> COM(2021) 171 final, pp. 18-19.

1.19 El CESE considera que integrar una dimensión internacional<sup>(5)</sup> en la Estrategia potencia la eficacia de la lucha contra la trata de seres humanos. No obstante, señala que se hace poco hincapié en la necesidad de que en los países de origen existan condiciones económicas y sociales dignas y suficientes<sup>(6)</sup> para la población; esta es la premisa principal para dificultar o impedir la captación de víctimas de la trata de seres humanos. El CESE propone valorizar e integrar en la Estrategia la dimensión de la cooperación al desarrollo y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas como principal medio para crear estas condiciones estructurales.

1.20 El CESE señala que, en lo concerniente a la actividad económica y la trata de seres humanos con fines de explotación laboral, no figura en la Estrategia ninguna referencia a la competencia desleal que practican las empresas que utilizan esta mano de obra frente a otras empresas que operan de conformidad con la legislación. Esta situación de dumping social resulta incompatible con la responsabilidad social de las empresas y debe abordarse, además de en los ámbitos policial y jurídico, también en el ámbito del diálogo social.

1.21 El CESE observa que existe una tendencia a recurrir en mayor medida a este tipo de mano de obra en los sectores de actividad económica en los que se da una mayor informalidad y en los que está muy extendida la falta de diálogo social y de negociación colectiva. El CESE propone que la Comisión, con el fin de combatir mejor la explotación laboral, incluya en la Estrategia la participación activa de los interlocutores sociales en la lucha contra la trata de seres humanos, de acuerdo con sus competencias y respetando su autonomía, y, por ende, la promoción del diálogo social y la negociación colectiva como instrumentos esenciales a tal fin.

1.22 El CESE acoge favorablemente la próxima iniciativa de la Comisión sobre la gobernanza empresarial sostenible, en particular su objetivo de garantizar que la contratación pública fomente la transparencia y sea socialmente responsable<sup>(7)</sup>. El CESE señala que ya se han celebrado varios convenios colectivos a nivel nacional con el objetivo de prevenir los abusos y la trata de seres humanos en el lugar de trabajo, en los que se contemplan indemnizaciones a las víctimas<sup>(8)</sup>. El CESE recomienda que la Estrategia incorpore estos ejemplos de buenas prácticas, que deberían promoverse y reproducirse en los Estados miembros como forma concreta de garantizar la transparencia.

1.23 El CESE acoge con satisfacción el compromiso de la Comisión de reforzar la Directiva sobre sanciones a los empleadores que no cumplen la legislación aplicable, lo que permitirá endurecer las sanciones que se les aplican<sup>(9)</sup>.

1.24 El CESE señala que en la Estrategia no se hace referencia alguna a la importante participación de las organizaciones de la sociedad civil y de los interlocutores sociales, en particular los sindicatos. El papel y las actividades de estas organizaciones a lo largo de los años, en especial en ámbitos como la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, laboral e infantil —señalando, denunciando y combatiendo el fenómeno— y el apoyo activo a las víctimas, deben registrarse y valorarse debidamente. El CESE propone que esta participación se integre en la Estrategia y que se apoye adecuadamente a estas organizaciones, también desde el punto de vista financiero.

1.25 Asimismo, el CESE toma nota de que no se hace referencia en la Estrategia al apoyo importante que las organizaciones de la sociedad civil, las redes de solidaridad comunitarias y los agentes sociales prestan para proteger, acoger e integrar a las víctimas, ni la necesidad de apoyo financiero para llevar a cabo estas actividades. El CESE propone a la Comisión que la Estrategia incorpore esta dimensión.

1.26 El CESE hace suya la afirmación de que en esta lucha es necesario implicar, además de a Europol y Eurojust, a la Autoridad Laboral Europea (ALE), en estrecha cooperación con las autoridades nacionales —en particular las inspecciones de trabajo—, reforzando sus competencias y dotándola de recursos, sobre todo digitales y formales. Por consiguiente, el CESE propone que la Comisión pida en la Estrategia a los Estados miembros que respeten las ratios establecidas en el Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>(10)</sup>.

## 2. Contexto

2.1 Lo vemos, escuchamos y leemos sobre la cuestión. No podemos ignorar que la trata de seres humanos entraña un enorme sufrimiento para las víctimas, afecta a su dignidad, les priva de libertad y destruye sus vidas. El CESE y todos sus miembros, así como el conjunto de la ciudadanía de la Unión Europea, son muy conscientes de la terrible situación de la trata de seres humanos y de las consecuencias perjudiciales para las víctimas, con las que se solidarizan, respaldando todas las medidas para combatirla y eliminarla.

<sup>(5)</sup> COM(2021) 171 final, capítulo 6 — Dimensión internacional.

<sup>(6)</sup> COM(2021) 171 final, pp. 17-18.

<sup>(7)</sup> COM(2021) 171 final, pp. 8-9.

<sup>(8)</sup> Véase el informe de la OIT de 2021 sobre *el acceso a la protección y reparación para las víctimas de la trata de seres humanos con fines de explotación laboral en Bélgica y los Países Bajos*.

<sup>(9)</sup> COM(2021) 171 final, pp. 8-9.

<sup>(10)</sup> El Convenio n.º 81 de la OIT (sobre las inspecciones de trabajo) dispone que haya un inspector de trabajo por cada 10 000 trabajadores.

2.2 Los estudios e informes han permitido profundizar en el conocimiento de este fenómeno y ayudado a mejorar las estrategias de respuesta, pero, pese a ello, la trata de seres humanos pone en peligro a miles de personas cada año, especialmente mujeres y menores. Así, pueden ser:

- i. entre 2017 y 2018 se registraron más de 14 000 víctimas, y el número podría ser mayor debido a las dificultades que plantea su registro;
- ii. casi la mitad de las víctimas son ciudadanas y ciudadanos de la UE, y el resto proceden de terceros países de África, los Balcanes Occidentales y Asia<sup>(11)</sup>;
- iii. la mayoría son mujeres y niñas, víctimas de la trata con fines de explotación sexual;
- iv. la explotación laboral afecta al 15 % de las víctimas, si bien en la mayoría de los casos no se detecta;
- v. los principales sectores a los que afecta la trata de seres humanos con fines de explotación laboral son los siguientes: agricultura/silvicultura; construcción civil; hostelería/restauración; limpieza; empleados domésticos; industrias transformadoras (textil, confección, alimentación<sup>(12)</sup>);
- vi. la mayoría de los tratantes son ciudadanos de la UE;
- vii. esta forma de delincuencia genera para los tratantes importantes beneficios, estimados en 29 400 millones EUR en 2015, con unos 14 000 millones EUR procedentes de la explotación sexual<sup>(13)</sup>, y sin tener en cuenta la trata con fines de explotación laboral<sup>(14)</sup>;
- viii. los costes económicos de la trata de seres humanos en 2020 ascendieron a 2 700 millones EUR;
- ix. los tratantes aprovechan las desigualdades sociales, así como la vulnerabilidad económica y social de las personas;
- x. los menores representan casi una cuarta parte de todas las víctimas de la trata de seres humanos, en la mayoría de los casos con fines de explotación sexual<sup>(15)</sup>;
- xi. las principales formas de explotación de las víctimas de la trata de seres humanos son la explotación sexual, el trabajo forzoso, la delincuencia forzada, la mendicidad forzada y la trata de menores<sup>(16)</sup>

2.3 La **Estrategia de lucha contra la trata de seres humanos 2021-2025**<sup>(17)</sup> se inscribe en el contexto de la conciencia cada vez más aguda de que, por un lado, la lucha contra la trata de seres humanos constituye una exigencia para la UE en razón de su compromiso con la defensa de los derechos y la dignidad humanos y de que, por otro, la trata de seres humanos ha seguido creciendo.

2.4 Desde 2002 la UE ha recorrido un camino cada vez más ambicioso, que la propuesta de Estrategia de la Comisión pretende continuar<sup>(18)</sup>.

2.5 La adopción de la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>(19)</sup> supuso un gran avance en la lucha contra esta lacra y, por ello, se denominó muy acertadamente «Directiva contra la trata de seres humanos». La definición de trata de seres humanos se ha ido haciendo más amplia y exhaustiva.

<sup>(11)</sup> COM(2021) 171 final, p. 1 y p. 20.

<sup>(12)</sup> COM(2021) 171 final, p. 7.

<sup>(13)</sup> COM(2021) 171 final, p. 7.

<sup>(14)</sup> COM(2021) 171 final, p. 7.

<sup>(15)</sup> COM(2021) 171 final, pp. 14-15.

<sup>(16)</sup> COM(2021) 171 final, p. 12.

<sup>(17)</sup> COM(2021) 171 final.

<sup>(18)</sup> Cabe citar la Decisión Marco 2002/629/JAI del Consejo, de 19 de julio de 2002 relativa a la lucha contra la trata de seres humanos (DO L 203 de 1.8.2002, p. 1); el Plan de la UE sobre mejores prácticas, normas y procedimientos para luchar contra la trata de seres humanos y prevenirla (2005); el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (1.2.2008), y el Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano (2010).

<sup>(19)</sup> Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/629/JAI del Consejo (DO L 101 de 15.4.2011, p. 1).

2.6 La Directiva adoptó un concepto más vasto de trata de seres humanos para incluir nuevas formas de explotación de las personas objeto de trata. El CESE llama especialmente la atención sobre el artículo 2 (infracciones relacionadas con la trata de seres humanos), en el que se establecen las líneas clave para luchar contra la trata.

2.7 El CESE recuerda que ha emitido una serie de Dictámenes sobre la trata de seres humanos, cuyas conclusiones, por regla general, contribuyeron en su momento a la lucha contra esta lacra<sup>(20)</sup>.

2.8 En este contexto, la Comisión presenta la propuesta de Estrategia objeto de examen, que se estructura en seis capítulos, en cada uno de los cuales la Comisión establece sus propios compromisos (veintiséis) e invita a los Estados miembros a adoptar una serie de medidas en sus respectivos ámbitos de aplicación (dieciséis), con lo que el total de acciones previstas en la Estrategia asciende a cuarenta y dos.

### 3. Observaciones generales

#### 3.1 Sobre la necesidad de datos (*conocimiento de la realidad*)

3.1.1 El CESE toma nota de que la Comisión reconoce que la trata de seres humanos sigue incrementándose en la UE, con un número cada vez mayor de víctimas, con costes humanos, sociales y económicos muy elevados, a pesar de las iniciativas adoptadas y debido, en particular, al modelo de funcionamiento de las organizaciones delictivas.

3.1.2 El CESE señala que el número de víctimas detectadas y presuntas refleja la gravedad de la situación, y afirma que es necesario mejorar el conocimiento de esta situación, y que siguen existiendo dificultades para obtener datos, en especial en el contexto de la pandemia de COVID-19, que dificulta el acceso a determinados datos en una situación en la que los recursos humanos asignados a los sectores público y privado se han visto severamente limitados.

#### 3.2 Sobre la lucha contra la trata de seres humanos

3.2.1 El CESE subraya que la Estrategia se centra en los aspectos penales y de seguridad de la lucha contra la trata de seres humanos —entendida como delito—, abordando sus distintas dimensiones.

3.2.2 El CESE observa que, en este marco, la Estrategia valora el papel de la legislación, destacando la Directiva contra la trata de seres humanos, pero reconoce que, a pesar del seguimiento de su aplicación por parte de la Comisión, su transposición es desigual y, sobre todo, que en la UE persiste la impunidad de los autores de delitos y que el número de condenas de los tratantes sigue siendo bajo<sup>(21)</sup>.

#### 3.3 Sobre la dimensión social de la lucha contra la trata de seres humanos

3.3.1 El CESE señala que, como se reconoce en la Comunicación<sup>(22)</sup>, «[l]as jóvenes y los menores pertenecientes a las comunidades romaníes son especialmente vulnerables a la explotación y a la trata de seres humanos debido a diversos factores socioeconómicos, como la pobreza multidimensional (...).»

3.3.2 El CESE llama la atención sobre el hecho de que las personas que combinan la pobreza multidimensional con características propias (personas con discapacidad, LGTBI, entre otras) también son especialmente vulnerables a la explotación y la trata de seres humanos.

3.3.3 El CESE observa asimismo<sup>(23)</sup> que existe un vínculo entre el desarrollo de la trata en países de renta baja y la trata de menores, «la mayoría sometidos al trabajo infantil», una situación relacionada con los medios de subsistencia de las familias.

3.3.4 El CESE observa y valora muy positivamente que la Autoridad Laboral Europea (ALE), las inspecciones de trabajo en los Estados miembros, los interlocutores sociales, numerosas organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación y sociales denuncien y luchen sin descanso contra la trata de seres humanos, en particular compartiendo y difundiendo información, denunciando y combatiendo el fenómeno y buscando todo tipo de soluciones para proteger a las víctimas y sancionar a los tratantes. El CESE propone a la Comisión que estas intervenciones se incluyan y valoren en la Estrategia como ejemplos de buenas prácticas que deben reproducirse.

<sup>(20)</sup> Prevención y lucha contra la trata de seres humanos (DO C 51 de 17.2.2011, p.50); Medidas preventivas para la protección de los niños contra los abusos sexuales (DO C 24 de 28.1.2012, p. 154); Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (DO C 44 de 15.2.2013, p. 115); Aplicación de la Agenda Europea de Seguridad (DO C 177 de 18.5.2016, p. 51).

<sup>(21)</sup> COM(2021) 171 final, p. 10.

<sup>(22)</sup> COM(2021) 171 final, capítulo 5 — Protección, apoyo y empoderamiento de las víctimas, especialmente las mujeres y los menores.

<sup>(23)</sup> COM(2021) 171 final, capítulo 6 — Dimensión internacional.

3.3.5 El CESE recuerda que muchas organizaciones de la sociedad civil, que han tomado medidas sumamente útiles en las distintas dimensiones de la lucha y el apoyo a las víctimas (rescate de naufragos, acogida de víctimas, apoyo a su integración, etc.) han sido criminalizadas en algunos casos. El CESE rechaza esta posición y pide a la Comisión que esta situación se tenga en cuenta en la Estrategia.

#### 3.4 *Derechos de las víctimas*

3.4.1 El CESE considera que la situación de las víctimas no se aborda sistemáticamente de manera humanista en todo el texto de la Estrategia.

3.4.2 A juicio del CESE, el acceso de las víctimas a sus derechos debe ser una preocupación central, en consonancia con un enfoque que insista siempre en la dignidad humana de las víctimas y sus derechos humanos.

3.4.3 El CESE suscribe la afirmación de que la situación de las víctimas que no tienen ciudadanía de la UE es aún más difícil y que existen situaciones en las que las víctimas pueden seguir estando al alcance de los tratantes y expuestas al riesgo de volver a ser objeto de trata.

#### 3.5 *Sobre la exhaustividad de la Estrategia y su aplicación concreta*

3.5.1 El CESE es consciente de que, tal y como señala la Comisión, las víctimas son objeto de trata hacia la UE en **flujos migratorios mixtos** a través de todas las rutas y organizaciones delictivas <sup>(24)</sup>. Sin embargo, la respuesta a esta realidad no puede limitarse a la lucha contra la red de tráfico ilícito, sino que debe ser más integral.

3.5.2 El CESE subraya que, por todo ello, la Estrategia contra la trata de seres humanos no puede disociarse del nuevo Pacto sobre Inmigración y Asilo ni del Plan de Acción sobre Integración e Inclusión 2021-2027 <sup>(25)</sup>. El CESE señala que el Plan de Acción para el Pilar Europeo de Derechos Sociales también debe considerarse uno de los marcos generales de la estrategia social de la UE. El CESE recomienda a la Comisión que la Estrategia prevea una coordinación fluida con otras políticas sociales de la UE, creando sinergias y confiriéndoles mayor eficacia.

3.5.3 El CESE apoya el desarrollo de la Declaración de Compromiso Conjunta firmada por diez agencias europeas para colaborar y propone que se presenten cada año informes sobre el trabajo realizado.

3.5.4 El CESE acoge favorablemente la perspectiva de género adoptada, así como varias propuestas para mejorar la lucha contra la trata de seres humanos cuando las víctimas son menores.

### 4. Observaciones específicas

#### 4.1 Capítulo 2

4.1.1 El CESE cree que es necesario garantizar adecuadamente la protección de las víctimas en todas las fases, especialmente de mujeres y niños <sup>(26)</sup>. A tal efecto, las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en este ámbito y los interlocutores sociales deben participar en todas las etapas del proceso.

4.1.2 El CESE acoge favorablemente y apoya la posición de la Comisión de que la aplicación de la Directiva contra la trata de seres humanos debe garantizarse en todos los Estados miembros, y su revisión debería basarse en una evaluación exhaustiva de las limitaciones detectadas y de la evolución de la trata de seres humanos, en particular en lo que se refiere a la captación y la explotación de las víctimas a través de internet.

4.1.3 El CESE considera que la perspectiva dominante en la Estrategia debe ser que las víctimas, si lo desean, puedan recuperar el pleno ejercicio de sus derechos humanos, garantizándoles en primer lugar el acceso a la protección e indemnización por el sufrimiento que se les ha infligido y, en particular, el acceso al trabajo con derechos allá donde se encuentren, en vez de ser repatriadas o devueltas de cualquier otro modo a sus países de origen. La preocupación por la integración de las víctimas debe existir tanto cuando opten por permanecer en el país de residencia como cuando decidan regresar libremente a sus países de origen. El CESE afirma que debe reconocerse a las víctimas el derecho a integrarse en la sociedad de acogida mediante un procedimiento específico de integración rápida.

<sup>(24)</sup> COM(2021) 171 final, capítulo 6 — Dimensión internacional.

<sup>(25)</sup> COM(2021) 171 final, p. 18.

<sup>(26)</sup> COM(2021) 171 final, capítulo 2.

4.1.4 El CESE valora positivamente el esfuerzo de la Comisión de garantizar una financiación adecuada para combatir la trata de seres humanos tanto dentro como fuera de la Unión (27).

#### 4.2 Capítulo 3

4.2.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión por la que se invita a los Estados miembros a considerar la posibilidad de tipificar como delito el uso consciente de los servicios impuestos a las víctimas de la trata de seres humanos (28).

4.2.2 El CESE propone que se fomente la participación de los interlocutores sociales en las operaciones nacionales y transfronterizas de control y lucha contra la trata de seres humanos y el trabajo forzoso, en conjunción con las inspecciones de trabajo de los Estados miembros y la ALE. El CESE señala que ya se han celebrado varios convenios colectivos a nivel nacional con el objetivo de prevenir los abusos y la trata de seres humanos en el lugar de trabajo, en los que se contemplan indemnizaciones a las víctimas (29) El CESE recomienda que la Estrategia incorpore estos ejemplos de buenas prácticas, que deberían promoverse y reproducirse en los Estados miembros.

4.2.3 El CESE advierte de que también es necesario analizar las consecuencias, en materia de trata de seres humanos, de la masificación de las nuevas formas de prestación de trabajo y sus implicaciones para las nuevas formas de explotación laboral. La Estrategia se refiere acertadamente al uso de redes digitales, pero parece centrarse más en la trata con fines de explotación sexual que en la trata con fines de explotación laboral, en particular, la que se lleva a cabo mediante el uso de plataformas digitales. El CESE recomienda que la Estrategia tenga una visión global en este sentido.

4.2.4 El CESE apoya el compromiso de la Comisión de garantizar que no haya trabajo forzoso en las cadenas de valor de las empresas europeas y que las cadenas de suministro de las empresas de la UE estén libres de trabajo infantil (30).

#### 4.3 Capítulo 4

4.3.1 El CESE coincide con la afirmación de que la delincuencia organizada pretende infiltrarse en la actividad económica legal, lo que entraña riesgos para la propia sociedad; para combatirla es necesario, en particular, el uso sistemático de investigaciones financieras en las pesquisas que realicen los cuerpos y fuerzas de seguridad, así como la creación y aplicación de un marco sólido para detectar, incautar y decomisar activos de origen delictivo (31).

4.3.2 El CESE defiende la necesidad de reforzar las capacidades de lucha contra la trata a través de la formación sistemática de los profesionales de la justicia y de los profesionales responsables de la aplicación de la ley, sin olvidar que la formación siempre deberá tener en cuenta la perspectiva y las necesidades de las víctimas (32). El CESE llama especialmente la atención sobre la necesidad de aumentar los recursos humanos de los servicios que se ocupan de estas cuestiones.

4.3.3 El CESE considera que la lucha contra el modelo empresarial de captación y explotación de las víctimas a través de internet requiere el cumplimiento de las obligaciones legales ya impuestas a las plataformas, así como un diálogo con las empresas tecnológicas y de internet encaminado a reducir su utilización para captar y explotar a las víctimas (33). El CESE considera que el Observatorio Europeo de Medios Digitales (34) podría ser una herramienta útil para el seguimiento de los canales ilegales de contratación en línea para la trata de seres humanos.

4.3.4 El CESE considera fundamental garantizar que los proveedores de servicios de internet y las empresas afines apoyen la lucha contra la trata de seres humanos mediante la detección y la eliminación del material relacionado con la explotación y el abuso de las víctimas.

4.3.5 El CESE llama especialmente la atención sobre el hecho de que el éxito de la lucha para desarticular el modelo delictivo y frenar la explotación de las víctimas de la trata de seres humanos depende en gran medida de la participación activa de la sociedad en general así como de la intervención de la ciudadanía, en especial de las administraciones locales, el sistema de enseñanza, el sistema de salud, los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil y los mensajes difundidos por los medios de comunicación y las redes sociales. Existe una responsabilidad compartida de la sociedad en la lucha contra el crimen de la trata de seres humanos. El CESE propone que la Estrategia tenga en cuenta programas

(27) COM(2021) 171 final, p. 6.

(28) COM(2021) 171 final, p. 7.

(29) Véase el informe de la OIT de 2021 sobre *el acceso a la protección y reparación para las víctimas de la trata de seres humanos con fines de explotación laboral en Bélgica y los Países Bajos*.

(30) COM(2021) 171 final, p. 8.

(31) COM(2021) 171 final, p. 11.

(32) COM(2021) 171 final, p. 12.

(33) COM(2021) 171 final, p. 13.

(34) Véase la DG CONNECT de la Comisión Europea.

específicos de información y formación dirigidos a estos agentes institucionales y sociales, puesto que la eficacia de la Estrategia guarda relación directa con el compromiso y la eficiencia respectivos.

#### 4.4 Capítulo 5

4.4.1 El CESE considera que deben promoverse mecanismos de derivación más eficaces para las víctimas de la trata de seres humanos con el fin de garantizar su protección y sus derechos a nivel de los Estados miembros a través de respuestas coordinadas, con la asistencia especializada de las organizaciones de la sociedad civil, los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales internacionales, teniendo en cuenta, entre otras cosas, el intercambio de buenas prácticas<sup>(35)</sup>

4.4.2 El CESE apoya la posición de la Comisión de defender la exención de responsabilidad a las víctimas por los delitos que se vieron obligadas a cometer y la revisión, desde una lógica de protección a estas, de la Directiva del Consejo de 2004 en lo que concierne a los permisos de residencia para las víctimas de la trata de seres humanos.

4.4.3 El CESE suscribe la posición de la Comisión sobre el refuerzo de la cooperación para establecer un mecanismo de derivación europeo.

4.4.4 Por lo que se refiere a los menores, el CESE señala que debe tenerse en cuenta su trayectoria personal, ya que el acontecimiento traumático en edad infantil se proyectará en la adolescencia y la edad adulta. El CESE considera que el seguimiento del desarrollo de estos menores debería formar parte de la estrategia de apoyo a las víctimas.

#### 4.5 Capítulo 6

4.5.1 El CESE subraya que, en la escena internacional, la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas es el pilar clave para crear condiciones económicas, sociales, políticas y de derechos humanos en los países de origen que permitan a su ciudadanía vivir dignamente en paz y seguridad. Las actividades de cooperación para el desarrollo sostenible, llevadas a cabo por la UE y los Estados miembros, son uno de los principales instrumentos, que el CESE destaca y apoya, y propone que se valoricen e integren en la Estrategia.

4.5.2 El CESE respalda los esfuerzos de la Comisión en materia de acción exterior con las distintas agencias de las Naciones Unidas y del Consejo de Europa para luchar contra la trata de seres humanos pero señala que la OIT tiene una dilatada y fructífera experiencia en la lucha contra la trata<sup>(36)</sup>. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) también dispone de un importante acervo de experiencia y buenas prácticas que conviene tener en cuenta. El CESE recomienda a la Comisión que incluya a estas agencias en las relaciones interinstitucionales con las que trabajará para aplicar la Estrategia.

4.5.3 El CESE considera que la existencia de flujos migratorios mixtos, que propician la introducción de inmigrantes en paralelo con la trata de seres humanos, no debe considerarse exclusivamente en la lógica de la lucha contra las redes de tráfico ilícito, remitiéndose para ello al nuevo Pacto sobre Migración<sup>(37)</sup>.

Bruselas, 22 de septiembre de 2021.

La Presidenta  
del Comité Económico y Social Europeo  
Christa SCHWENG

<sup>(35)</sup> En este contexto, el nuevo sistema adoptado en Portugal, «Sistema de Referenciação Nacional para crianças (presumíveis) vítimas de tráfico de seres humanos», constituye una buena práctica.

<sup>(36)</sup> Convenio 29/1930 relativo al trabajo forzoso, Convenio 105/1957 relativo a la abolición del trabajo forzoso y Protocolo de la OIT de 2014 al Convenio relativo al trabajo forzoso y la abolición del trabajo forzoso.

<sup>(37)</sup> COM(2021) 171 final, p. 20.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — La Estrategia de la UE sobre retorno voluntario y reintegración»**

[COM(2021) 120 final]

(2021/C 517/13)

Ponente: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Consulta	Comisión Europea, 31.5.2021
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	7.9.2021
Aprobado en el pleno	22.9.2021
Pleno n.º	563
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	219/1/4

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. La Estrategia de retorno voluntario y reintegración sostenible pretende establecer un enfoque compartido en el diseño, desarrollo y ejecución de los programas de retorno voluntario asistido y reintegración (AVRR, por sus siglas en inglés) promovidos por los Estados miembros, definiendo objetivos comunes y promoviendo la coherencia entre los programas nacionales y entre estos y la Unión Europea. La Estrategia también busca fomentar y establecer herramientas comunes y mejorar la cooperación entre Estados miembros en estos ámbitos.

1.2. Hasta la fecha, la existencia de una gran pluralidad de instrumentos y enfoques en materia de retorno voluntario y reintegración ha supuesto una amalgama de iniciativas, programas y proyectos que muchas veces carecen de marcos comunes de referencia, lo que dificulta su evaluación, pero también su aplicación eficaz. El objetivo de esta Estrategia es avanzar en la armonización de estos marcos referenciales y fomentar la cooperación de los países europeos en el desarrollo de los programas de AVRR.

1.3. El CESE da la bienvenida a la Estrategia en tanto que instrumento de gestión que busca mejorar la coordinación y los objetivos compartidos de los Estados miembros en gobernanza migratoria. El CESE comparte la lógica de la Comisión de avanzar en la revisión y armonización de los instrumentos, en la recogida de datos y en los mecanismos de asesoramiento de las personas implicadas, para superar la fragmentación de enfoques; reducir los costes del retorno; o mejorar las dotaciones financieras de estos programas, entre otros retos existentes.

1.4. Pero, como en anteriores ocasiones, el CESE lamenta que las medidas para avanzar en vías regulares de entrada, que son las que afectan a la mayoría de la población extranjera residente en la Unión Europea, se desarrollen más tarde y de modo más limitado que las propuestas destinadas a resolver cuestiones vinculadas con la irregularidad. Es imprescindible una mirada integral a la movilidad para ofrecer alternativas que vayan más allá del control de fronteras y el retorno.

1.5. El CESE hace hincapié en que la mayoría de los retornos no funcionan correctamente por la falta de participación de los países de origen, y también por la participación reñente de las personas en situación irregular. En este sentido, y aun valorando positivamente los esfuerzos de la Comisión, no puede más que dudar sobre la efectividad de algunas de las propuestas expuestas, como la figura del retorno patrocinado.

1.6. El CESE también está preocupado por el futuro papel de Frontex, especialmente ante la publicación del informe del Parlamento Europeo sobre la vulneración de derechos por parte de esta agencia europea<sup>(1)</sup>. Para el CESE, es imprescindible exigir el establecimiento de mecanismos ágiles y efectivos de fiscalización y control efectivo (*accountability*) de la actividad de Frontex, así como de la adecuación de su actividad al respeto de los derechos humanos.

1.7. El CESE apoya una mejor coordinación entre todas las partes interesadas, así como las mejoras previstas para fortalecer la solidaridad entre Estados miembros y la cooperación con terceros países. También los esfuerzos por mejorar el asesoramiento y orientación en materia de retorno, y la participación de la sociedad civil en las acciones de retorno y especialmente de reintegración sostenible. De igual modo, valora positivamente los esfuerzos para mejorar la disponibilidad de recursos y la recogida de datos, así como el intercambio de buenas prácticas en estas materias.

1.8. El CESE muestra su preocupación por el objetivo referido de aumentar los retornos voluntarios rápidos desde las fronteras exteriores, por la carencia de garantías que puedan significar. Y especialmente le preocupa que se puedan convertir en un eufemismo para hablar de expulsiones o para compensar económicamente a los países de destino que reciban a estas personas retornadas, sin tener en suficiente consideración ni sus deseos ni, más preocupante aún, sus derechos. El CESE alerta, además, de la incongruencia de ofrecer incentivos en programas que impliquen la existencia de personas en situación irregular, puesto que ello puede desincentivar cualquier intento de los países de origen de reducir estos flujos.

1.9. En este sentido, el CESE sigue considerando una debilidad estratégica de la política de inmigración y asilo de la Unión Europea su casi exclusiva dedicación a la lucha contra la irregularidad, sea en frontera o a través de los retornos voluntarios y forzados. Para ello, emplaza de nuevo a la Comisión a revisar su marco de referencia, y trabajar efectivamente con el objetivo de dotar de una mirada integral a la política de inmigración y asilo, que promueva una movilidad ordenada, regular y segura.

## 2. Contexto

2.1. Facilitar el retorno voluntario es un objetivo estratégico de la política migratoria de la Unión Europea, desde la Directiva de Retorno aprobada en 2018, y tal y como recoge el nuevo Pacto de Migración y Asilo.

2.2. El retorno voluntario se entiende como el instrumento que permite el retorno de las personas migrantes que se encuentran irregularmente en territorio de la UE a sus países de origen. Se entiende que este instrumento permite la voluntariedad de la decisión de las personas migrantes, facilita la readmisión en origen y permite una mejor reintegración en la sociedad de acogida que los procedimientos de retorno forzado. De las 491 195 personas nacionales de terceros países en situación irregular a las que se ordenó retornar en 2019, 142 320 retornaron efectivamente a un tercer país.

2.3. El objetivo de la Estrategia es establecer un enfoque compartido en el diseño, desarrollo y ejecución de los programas de retorno voluntario asistido y reintegración (AVRR, por sus siglas en inglés) promovidos por los Estados miembros, definiendo objetivos comunes y promoviendo la coherencia entre los programas nacionales y entre estos y la Unión Europea. Fomentar y establecer herramientas comunes y mejorar la cooperación entre Estados miembros es también objetivo de la Estrategia.

2.4. El propósito de la asistencia para el retorno y la reintegración es ayudar a los migrantes en situación irregular a regresar voluntariamente y comenzar una vida independiente en su país de origen, reduciendo así el riesgo de reinmigración irregular. La asistencia para el regreso puede incluir, por ejemplo, asesoramiento previo a la partida, apoyo psicosocial y asistencia para organizar el viaje, ayuda para satisfacer las necesidades médicas inmediatas y/o apoyo financiero para facilitar el regreso y estabilizar la vida a su llegada. La asistencia para la reintegración tiene como objetivo ayudar a la persona a reintegrarse con éxito en la sociedad y puede incluir asistencia y asesoramiento inmediatos después de la llegada, apoyo para encontrar o crear actividades generadoras de ingresos para el repatriado, así como actividades con las comunidades locales.

2.5. La UE financia directamente o a través de los programas de los Estados miembros un importante número de acciones vinculadas al retorno voluntario y la reintegración. Entre 2014 y 2018 se financiaron cerca de 60 programas de AVRR a través de los fondos FAMI, y también se han financiado iniciativas similares a través del Fondo de Desarrollo

(1) Véase el *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations*, LIBE Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, del 14 de julio de 2021. En [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf).

Europeo e instrumentos como el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) y el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP)). Por otro lado, son muchos los Estados miembros que disponen de sus propios programas de AVRR.

2.6. La existencia de tal pluralidad de instrumentos ha supuesto una amalgama de iniciativas, programas y proyectos que muchas veces carecen de marcos comunes de referencia, lo que dificulta su evaluación, pero también su aplicación eficaz. El objetivo de esta Estrategia es avanzar en la armonización de estos marcos referenciales y fomentar la cooperación de los países europeos en el desarrollo de los programas de AVRR.

2.7. La Estrategia presentada por la Comisión identifica los siguientes objetivos: 1) aumentar la aceptación de los retornos voluntarios entre las personas migrantes y su participación en el número total de retornos; 2) crear una vía adicional para la cooperación y la solidaridad entre los Estados miembros, contribuyendo al patrocinio de retorno; 3) mejorar la eficiencia de la asistencia individual y comunitaria, reduciendo las deficiencias y duplicaciones y aumentando las sinergias con otros donantes y con terceros países, incluso mediante una mejor protección de las personas migrantes vulnerables; 4) dar forma a las acciones de retorno y reintegración sostenibles para tener en cuenta y responder a las necesidades del individuo; 5) fomentar la sostenibilidad de los retornos y reducir la reimmigración irregular, incluso mediante el apoyo a las comunidades de acogida; 6) mejorar la sostenibilidad de las acciones de reintegración a nivel individual y comunitario y su contribución a los planes de desarrollo de terceros países, incluso mediante vínculos con otras actividades financiadas para el desarrollo a nivel nacional o comunitario; 7) incrementar las capacidades y la implicación de terceros países en relación con los procesos de retorno, readmisión y reintegración; 8) vincular los objetivos anteriores en un enfoque basado en los derechos y centrado en las personas migrantes.

2.8. El retorno voluntario ofrece a las personas retornadas oportunidades reales y tiene en cuenta sus necesidades, expectativas y perspectivas tras su regreso. Puede contar, además, en el marco de la cooperación con terceros países, con la participación de los países de retorno. Por su parte, la reintegración es clave para la eficiencia y credibilidad de los programas de retorno, en cuanto supone el desarrollo de herramientas para ayudar a las personas migrantes a superar las dificultades socioeconómicas y psicosociales a las que se enfrentan cuando regresan a su comunidad y hacer que su retorno sea más sostenible. La reintegración debe diseñarse con la participación de las autoridades nacionales y locales, las comunidades locales de acogida y la sociedad civil para ayudar a ofrecer perspectivas de futuro tangibles a la persona retornada y a su comunidad local.

2.9. Para apoyar a las partes interesadas en la aplicación, la Estrategia propondrá modalidades operativas concretas para lograr los objetivos anteriores y un conjunto de herramientas que van desde soluciones de TI para cerrar brechas de información y facilitar la gestión de datos hasta orientación centrada en la gestión de proyectos, programación de desarrollo y creación de capacidad.

2.10. La Estrategia ha sido fruto de un proceso de participación abierto, en el que han participado distintos actores clave, así como las autoridades nacionales responsables de los programas de AVRR, entidades que participan en proyectos de retorno, redes de servicios, etc.

### **3. Observaciones a la presentación de la Estrategia sobre retorno voluntario y reintegración**

3.1. El CESE da la bienvenida a la Estrategia europea sobre retorno voluntario y reintegración, en tanto que instrumento de gestión que busca mejorar la coordinación y los objetivos compartidos de los Estados miembros en gobernanza migratoria.

3.2. El CESE entiende que en la revisión de un instrumento como el retorno voluntario y la reintegración caben mejoras como las que apunta la Comisión en su Comunicación. Superar la fragmentación de enfoques; reducir los costes del retorno; mejorar la recogida de información; mejorar el sistema de asesoramiento para las personas retornadas; mejorar la coordinación entre las partes implicadas; apoyar la sostenibilidad de los proyectos de retorno voluntario y de reintegración; o mejorar las dotaciones financieras de estos programas son cuestiones que el CESE considera necesarias para mejorar la eficiencia de estos instrumentos. También se considera imprescindible mejorar la recogida de datos y la identificación de buenas prácticas para compartir las lecciones aprendidas.

3.3. Pero, como en anteriores ocasiones (Dictamen SOC/649 (2)), el CESE lamenta que las medidas para avanzar en vías regulares de entrada, que son las que afectan a la mayoría de la población extranjera residente en la Unión Europea, se desarrollos más tarde y de modo más limitado que las propuestas destinadas a resolver cuestiones vinculadas con la irregularidad. Se recuerda que es imprescindible una mirada integral a la movilidad para ofrecer alternativas que vayan más allá del control de fronteras y el retorno.

(2) DO C 123 de 9.4.2021, p. 15.

3.4. El CESE es consciente de las dificultades del retorno efectivo en la mayoría de Estados miembros, así como de la voluntad de la Comisión de avanzar en un sistema común europeo y efectivo de retornos. Aun así, el CESE quiere recordar que la mayoría de los retornos no funcionan correctamente por la falta de participación de los países de origen, y también por la participación renuente de las personas en situación irregular. Un retorno voluntario para evitar una expulsión forzosa no puede entenderse como una acción libre de condicionantes.

3.5. El CESE expresa de nuevo sus dudas sobre la figura del retorno patrocinado, puesto que no quedan claros los incentivos de los Estados miembros para participar en este mecanismo, que sigue basándose en la solidaridad voluntaria.

3.6. El CESE reconoce los esfuerzos desarrollados por la Comisión en materia de retorno, tanto en el seguimiento de los programas nacionales como en las iniciativas financiadas por la propia UE. En este sentido, cabe destacar la Red Europea de Retorno y Reintegración, que facilita la cooperación entre las autoridades competentes en materia de migración. La Comisión tiene previsto que, a partir de 2022, Frontex asuma las actividades de esta red, lo que genera una gran preocupación en el CESE, dado el informe del grupo de trabajo del Parlamento Europeo sobre la vulneración de derechos por parte de esta agencia europea. Para el CESE, dicha previsión exige establecer mecanismos ágiles y eficaces de fiscalización y control efectivo (*accountability*) de la actividad de Frontex, así como de la adecuación de su actividad al respeto de los derechos humanos<sup>(3)</sup>. Es imprescindible poner énfasis en este punto, puesto que la protección de los derechos humanos es clave en todas las acciones de la Unión Europea, incluida la política migratoria, y también en los procesos de retorno y reintegración, y la fiscalización del papel de Frontex debe poder efectuarse (y corregirse si fuera necesario) en tiempo real.

3.7. Los programas de retorno y reintegración movilizan una importante colección de actores, prestadores de servicios, formaciones, intercambio de informaciones y recursos, tanto en los países de salida como en los de llegada. Este dinamismo se basa en la existencia de personas en situación irregular en el territorio europeo, y preocupa pensar que se pueda generar un espacio de negocio que sobreviva precisamente de la existencia necesaria de personas en situación irregular, lo que a su vez incida en fomentar esta vía de inmigración con expectativas de retorno (voluntario o forzoso).

#### **4. Algunas consideraciones complementarias sobre el enfoque de la Estrategia**

4.1. El CESE sigue considerando una debilidad estratégica de la política de inmigración y asilo de la Unión Europea su casi exclusiva dedicación a la lucha contra la irregularidad, sea en frontera o a través de los retornos voluntarios y forzados. Evitar la irregularidad requiere establecer mecanismos regulares, ágiles, seguros y eficaces de entrada, que además limiten las posibilidades de generar espacios de explotación económica basados en ella.

4.2. El CESE muestra su preocupación por el objetivo referido de aumentar los retornos voluntarios rápidos desde las fronteras exteriores, por la carencia de garantías que puedan significar. Si el proceso de retorno voluntario se entiende como una decisión madurada (por parte de la persona) en la que se incluyen actuaciones para la reintegración (en las que participan las administraciones de ambos países), no es comprensible apostar por este modelo en frontera. Se puede entender, si no, que retorno voluntario es un eufemismo para hablar de expulsiones o para compensar económicamente a los países de destino que reciban a estas personas retornadas, sin tener en suficiente consideración ni sus deseos ni, más preocupante aún, sus derechos.

4.3. Una coordinación eficaz entre todas las partes interesadas. El CESE no puede sino apoyar las mejoras en la coordinación entre las partes implicadas en una política pública. Preocupa, sin embargo, que se amplíe la red de agentes y partes interesadas que vean en el retorno voluntario una oportunidad de negocio, y no atiendan en condiciones las necesidades de las personas retornadas.

4.4. Mejorar la solidaridad y la cooperación. Las acciones de retorno y reintegración deben llevarse a cabo en un marco de cooperación y solidaridad entre los Estados miembros. Se trata de fortalecer los instrumentos de coordinación más allá de la contribución económica, apoyando también con conocimientos, compromiso y lecciones aprendidas. Además, todas las acciones deben basarse en el respeto y la colaboración con los terceros países donde se desarrollarán estas iniciativas, favoreciendo no solo la participación institucional, sino también la colaboración y contribución de la sociedad civil.

<sup>(3)</sup> 2. Véanse las recomendaciones incluidas en este sentido en el *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations*, LIBE Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, del 14 de julio de 2021. En [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf).

4.5. La ayuda al retorno voluntario y la reintegración de migrantes a partir de terceros países y entre terceros países. En opinión del CESE, apostar por la colaboración con terceros países es clave para la gobernanza migratoria. Centrar esta cooperación en instrumentos que vinculen la existencia de recursos con la irregularidad no parece la manera más acertada de desincentivar la misma.

4.6. Un asesoramiento y una orientación eficaces en materia de retorno. Mejorar la información que se proporciona a las personas migrantes en todo el proceso es clave, entendiendo que, hasta en un proceso de expulsión, los derechos de las personas son inalienables y deben garantizarse. Precisamente por ello, y por la gran cantidad de actores que deben participar en un programa de retorno voluntario exitoso (en origen, en destino, diásporas, etc.), no pueden construirse como herramientas exprés y sin vincularse de manera clara a los proyectos de reintegración.

4.7. La garantía de la calidad de la ayuda. De nuevo, el CESE no puede dejar de coincidir con la importancia de dotar la ayuda al retorno voluntario de un amplio abanico de servicios y prestaciones que van desde el asesoramiento, apoyo médico y psicológico, y asistencia financiera, jurídica y logística para la realización de viajes. Por ello, de nuevo, no puede dejar de señalarse que los programas de AVR no pueden entenderse como un instrumento de uso masivo y generalizado: el retorno voluntario de familias, por ejemplo, requiere de una especial atención para con los y las menores, distinta a otras situaciones de retorno. El papel de Frontex en la prestación y evaluación de algunos de estos servicios genera, hoy por hoy, preocupación.

4.8. El fomento de la sostenibilidad del apoyo a la reintegración y de la adhesión de los países socios. Este punto es clave no solo para el futuro de las personas retornadas, sino también para el objetivo de evitar la reinmigración irregular. De nuevo, el CESE alerta de la incongruencia de ofrecer incentivos en programas que impliquen la existencia de personas en situación irregular, puesto que puede desincentivar cualquier intento de los países de origen de reducir estos flujos. Además, basar toda la eficacia de una política como el retorno voluntario en una realidad que depende de la voluntad de los terceros países puede derivar en una debilidad clave de la credibilidad y coherencia de la política migratoria europea.

4.9. La financiación del retorno voluntario y la reintegración. Es evidente que la UE es un actor clave en la financiación de los programas de AVR en distintas facetas. Es imprescindible que la colaboración con terceros países en cualquier aspecto se atenga a la vinculación de estos terceros países al derecho público internacional, así como a la protección de los derechos humanos y las libertades individuales fundamentales. Cualquier espacio de colaboración con terceros países en el que se traten cuestiones vinculadas a los derechos humanos debería contar con el beneplácito del Parlamento Europeo. Convertir la cooperación en materia de retorno en un requisito para la acción exterior y la política de vecindad de la Unión Europea es, de manera contrafáctica, un mayor estímulo a la irregularidad que un mecanismo para reducir la misma.

Bruselas, 22 de septiembre de 2021.

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

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia de la UE contra la Delincuencia Organizada 2021- 2025»**

[COM(2021) 170 final]

(2021/C 517/14)

Ponente: **Rafał Bogusław JANKOWSKI**

Consulta	Comisión Europea, 31.5.2021
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	7.9.2021
Aprobado en el pleno	22.9.2021
Pleno n.º	563
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	226/0/4

### **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión Europea sobre la Estrategia de la UE contra la Delincuencia Organizada 2021-2025. Esta estrategia establece las prioridades, acciones y metas que deben alcanzarse en los próximos cinco años. Su importancia es aún mayor si se tiene en cuenta que se trata de la primera estrategia sobre la delincuencia organizada desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que establece objetivos específicos a medio y largo plazo que deben llevarse a cabo respetando plenamente los derechos fundamentales.

1.2. El CESE señala que la estrategia se basa principalmente en fortalecer los instrumentos existentes con miras a apoyar la cooperación transfronteriza —incluida la cooperación internacional—, luchar contra los delitos de alta prioridad, hacer frente a la financiación de actividades delictivas y los métodos para infiltrarse en la economía —en particular mediante la corrupción— y apoyar medidas para combatir el uso que hacen los delincuentes de las nuevas tecnologías.

1.3. El CESE considera que la UE y los Estados miembros deben ser capaces de anticiparse a las actividades de las organizaciones delictivas para ir un paso por delante de ellas, centrándose en la vigilancia, la infiltración de los entornos amenazados, la recopilación y análisis de datos y las medidas preventivas. En este contexto debe hacerse especial hincapié en el desarrollo de formas modernas e integrales de cooperación internacional, la mejora de la capacidad funcional de los sistemas y las bases de datos utilizados, la cooperación con organizaciones de la sociedad civil y la inversión en nuevas herramientas tecnológicas.

1.4. El CESE acoge favorablemente la idea de seguir desarrollando actividades en el marco del ciclo de actuación de la UE EMPACT (plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas delictivas). El CESE considera plenamente justificado el anuncio de un aumento de la financiación para esta iniciativa, así como el apoyo al desarrollo de la cooperación con terceros países a este respecto.

1.5. El CESE está convencido de que también debe prestarse especial atención a los siguientes aspectos:

- la asistencia y el apoyo proporcionados por Europol y el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA, por sus siglas en inglés) en el análisis de riesgos de la delincuencia relacionada con la droga;
- el desarrollo y la mejora del funcionamiento de los sistemas existentes, como el Sistema de Información de Schengen (SIS), el Marco de Prüm, el registro de nombres de los pasajeros (PNR, por sus siglas en inglés) y la información anticipada sobre los pasajeros (IAP);
- la importancia de desarrollar y mejorar las redes de cooperación y la acción internacional para luchar eficazmente contra los grupos de delincuencia organizada, por ejemplo a través de una plataforma para equipos conjuntos de investigación (ECI) y de los denominados objetivos de alto riesgo.

1.6. El CESE quiere destacar asimismo que apoya la asignación de recursos adicionales para ayudar a los Estados miembros a adoptar soluciones ciberneticas avanzadas, a fin de adquirir información electrónica, preservar las pruebas electrónicas y poner a disposición equipos técnicos y programas informáticos específicos para su uso activo en operaciones e investigaciones transfronterizas.

1.7. El CESE reconoce que el refuerzo de las medidas de recuperación de activos y de lucha contra el blanqueo de capitales, así como el fomento de las investigaciones financieras para eliminar los beneficios generados por la delincuencia organizada y evitar su infiltración en la economía legal y la sociedad son fundamentales en la lucha contra la delincuencia organizada <sup>(1)</sup>.

1.8. El CESE señala que la delincuencia organizada puede tener un fuerte impacto en las comunidades locales, los servicios públicos y municipales, la protección de los colectivos vulnerables y el entorno para las actividades empresariales locales, especialmente para las pymes, así como en el ámbito de las actividades en pro de la neutralidad climática. El CESE recomienda fortalecer el papel de las ONG, las organizaciones de la sociedad civil, el mundo académico, las organizaciones juveniles, las instituciones de control social y los denunciantes en la lucha contra la delincuencia organizada en sentido amplio, y en particular en su prevención.

1.9. El CESE anima a los Estados miembros a llevar a cabo campañas públicas sobre la delincuencia organizada para que la ciudadanía reciba la información necesaria sobre cómo funcionan los grupos delictivos organizados y cómo evitarlos. La cooperación con la Red Europea de Prevención de la Delincuencia es un excelente complemento a este tipo de actividades. Cada Estado miembro debe hacer todo lo posible por establecer un sistema de información claro y seguro, que garantice el anonimato, para los incidentes y fenómenos que puedan estar relacionados con la delincuencia organizada.

1.10. El CESE quiere puntualizar que la adaptación de las autoridades policiales y judiciales a la era digital, incluida la garantía del acceso a indicios y pruebas digitales, debería considerarse uno de los aspectos más importantes de la lucha contra la delincuencia organizada.

1.11. Con el fin de mejorar el acceso de la sociedad civil a la información, el CESE propone crear un mecanismo para una revisión (evaluación intermedia y final) de la aplicación de la Estrategia de la UE contra la Delincuencia Organizada 2021-2025, sobre la base de la información facilitada por la Comisión Europea.

1.12. El CESE señala que, para prevenir y combatir eficazmente los grupos de delincuencia organizada y garantizar la seguridad y la protección como una de las máximas prioridades para la ciudadanía de la Unión Europea, las autoridades policiales deben tener acceso a la información necesaria respetando plenamente los derechos fundamentales. La protección de la intimidad y de los derechos fundamentales en el tratamiento de los datos no debería suscitar preocupación. El tratamiento de los datos personales está sometido ya a una regulación muy estricta, y una legislación actualizada y armonizada permitiría un examen más eficaz de las cuestiones relacionadas con la protección de los datos.

1.13. El CESE celebra y apoya la iniciativa de desarrollar la cooperación con terceros países, en particular:

- el inicio de negociaciones para alcanzar acuerdos de cooperación entre Eurojust y terceros países;
- la intensificación de las negociaciones sobre la cooperación entre Europol y terceros países;
- el refuerzo, junto con el Servicio Europeo de Acción Exterior, de la cooperación internacional con terceros países y organizaciones internacionales.

## 2. Propuesta de la Comisión

2.1. La propuesta de la Comisión Europea de una Estrategia de la UE Contra la Delincuencia Organizada 2021-2025 pretende abordar de manera global la compleja y amplia cuestión de la delincuencia organizada. Esta estrategia establece las prioridades, acciones y metas que deben alcanzarse en los próximos cinco años. Su importancia es aún mayor si se tiene en cuenta que se trata de la primera estrategia sobre la delincuencia organizada desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que establece objetivos específicos a medio y largo plazo que deben llevarse a cabo respetando plenamente los derechos fundamentales.

2.2. La Comisión Europea señala que la delincuencia organizada es una amenaza clave para la seguridad de las personas en toda la UE. Hay un número cada vez mayor de grupos delictivos organizados que operan en toda la UE, que generan enormes beneficios y los utilizan para ampliar sus propias actividades, así como para infiltrarse en la economía legal.

<sup>(1)</sup> DO C 429 de 11.12.2020, p. 6.

2.3. Las prioridades establecidas por la Comisión Europea indican la necesidad de reforzar la actuación a escala de la UE para apoyar a los Estados miembros en la lucha contra la delincuencia organizada mediante las siguientes acciones:

- impulsar la aplicación de las leyes y la cooperación y judicial;
- desmantelar las estructuras de delincuencia organizada y combatir los delitos de alta prioridad;
- eliminar los beneficios generados por la delincuencia organizada y evitar su infiltración en la economía legal y la sociedad;
- adaptar las autoridades policiales y judiciales a la era digital.

2.4. Son importantes todas las iniciativas que definan e intensifiquen la cooperación operativa, no operativa y la relacionada con la formación, como también lo son las diferentes iniciativas que pongan de manifiesto que, dado el contexto actual y las diversas amenazas que plantea la delincuencia organizada y grave, la única opción y el único camino para avanzar es cooperar, trabajar juntos, intercambiar buenas prácticas con los socios internacionales, mejorar el funcionamiento de los sistemas existentes e invertir en el desarrollo de nuevas tecnologías.

### 3. Observaciones generales y específicas

3.1. La delincuencia grave y organizada a escala internacional es una de las mayores amenazas mundiales para el desarrollo de las sociedades modernas. Los grupos delictivos organizados tienen una gran movilidad y, en la mayoría de los casos, operan a nivel internacional, por lo que no es posible que los países los combatan de manera eficaz trabajando por sí solos. El carácter transfronterizo de la delincuencia organizada implica la necesidad de una estrecha cooperación entre los servicios, las instituciones y sus homólogos extranjeros dentro de la Unión Europea y las agencias internacionales. Por lo tanto, el CESE valora la Estrategia de la Comisión como oportuna y muy importante.

3.2. Las amenazas actuales se traducen en la necesidad no solo de crear nuevos ámbitos de cooperación —reuniendo las competencias de los distintos actores que trabajan en el ámbito de la seguridad, y con vistas a reforzar los mecanismos de lucha contra la delincuencia—, sino también de hacer uso de otras herramientas y tecnologías. El CESE considera por ello necesaria una estrecha cooperación —y coordinación— entre las instituciones de la UE y los Estados miembros, además de la posibilidad de utilizar el apoyo operativo de Europol.

3.3. Para el CESE es esencial seguir desarrollando el plan de acción para luchar contra los grupos de delincuencia organizada, objetivos prioritarios que representan la mayor amenaza, recurriendo a grupos operativos, proyectos internacionales e iniciativas regionales. Tanto los llamados objetivos de alto riesgo como los grupos operativos deben considerarse ejemplos de apoyo práctico y real a los Estados miembros de la UE.

3.4. La actividad delictiva que se observa actualmente en el ciberspacio se limita a utilizar tecnología avanzada para llevar a cabo los delitos tradicionales de tráfico ilícito de armas de fuego y municiones, sustancias empleadas para producir explosivos, estupefacientes y nuevas drogas sintéticas. El mayor obstáculo para la detección eficaz de este tipo de delitos es, sin duda, el uso de herramientas de anonimización de las actividades delictivas. La comunicación encriptada a través de las diferentes aplicaciones y dispositivos de mensajería en línea que utilizan los autores de los delitos constituye un grave problema en el proceso de detección.

3.5. La falta de acceso de las autoridades policiales a las comunicaciones encriptadas que utilizan los grupos de delincuencia organizada debe considerarse como una de las mayores deficiencias, ya que la falta de acceso a la información impide en la práctica que se tomen medidas a su debido tiempo. Por lo tanto, el CESE considera que la nueva herramienta de descifrado de Europol presentada por la Comisión Europea, que ayudará a afrontar estos retos, es sumamente práctica y necesaria. No obstante, es necesario seguir trabajando en este ámbito, dado el rápido desarrollo de las nuevas tecnologías.

3.6. Otro aspecto de la lucha contra la ciberdelincuencia es la llamada red oscura (*Darknet*), es decir, la parte de internet a la que se accede mediante la red ToR, que garantiza de hecho el anonimato de los delincuentes que se sirven del mercado oscuro: servicios comerciales clandestinos en los que se llevan a cabo actividades delictivas relacionadas con el tráfico de armas, las drogas, los datos de tarjetas de crédito robadas, los programas maliciosos, o incluso ofertas de asesinos a sueldo. El pago de las transacciones se realiza a través de monedas virtuales, que, al actuar como medio para la transferencia anónima de fondos de origen delictivo en el ciberspacio (por ejemplo, el *bitcoin*), también pueden utilizarse para blanquear dinero procedente de este tipo de actividades. Las autoridades policiales no disponen de las herramientas jurídicas adecuadas para exigir a los proveedores de servicios que proporcionen las claves de cifrado que permiten acceder al contenido de las comunicaciones, faciliten la libre transmisión de datos a efectos de los procedimientos en curso o registren los datos de los usuarios y las incidencias IP relativas a las llamadas telefónicas y los mensajes de texto.

3.7. El CESE insta a las instituciones de la UE a mejorar el marco jurídico con el fin de apoyar y reforzar la capacidad de las instituciones especializadas de los Estados miembros para combatir eficazmente estas amenazas. El anuncio del desarrollo, a través de su Centro Común de Investigación, de una herramienta de seguimiento para recopilar información sobre las actividades ilegales que tienen lugar en la red oscura, debe considerarse extremadamente ambicioso. Al mismo tiempo, el desarrollo de esta herramienta puede considerarse un hito en la lucha contra la delincuencia organizada en el ciberespacio.

3.8. La práctica y experiencia de las fuerzas y cuerpos de seguridad sugieren que existe un mayor riesgo de que las criptomonedas se utilicen para actividades delictivas, entre ellas el blanqueo de capitales y el fraude —en particular mediante redes de TIC—, en los pagos de extorsiones basadas en los programas de secuestro. Una amenaza igualmente importante y previsible es la posibilidad de que los delincuentes utilicen las criptomonedas para eliminar el riesgo de que las autoridades policiales embarguen los activos adquiridos ilícitamente. El CESE recomienda que se adopten nuevas medidas para desarrollar la reglamentación relativa a la vigilancia y el control de las transacciones financieras que utilizan este tipo de instrumentos.

3.9. El CESE considera que el ámbito técnico debería acogerse con gran interés como otro de los ámbitos de apoyo a los Estados miembros. Disponer de una infraestructura avanzada hará que las intervenciones sean más eficaces, y reducirá de forma considerable la carga financiera de las instituciones correspondientes (aumentando la eficacia de los fondos gastados a nivel nacional). En efecto, el reto para los Estados miembros es actualizar los equipos y programas informáticos de las herramientas que permiten combatir eficazmente la ciberdelincuencia, algo que, dada la rápida evolución del mercado y su desarrollo, supone una importante carga financiera para las diversas instituciones. Por consiguiente, el CESE recomienda a la Comisión y los Estados miembros que evalúen mejor las necesidades de las instituciones y asignen recursos suficientes que les permitan actuar de manera efectiva frente a estas amenazas.

3.10. El CESE respalda y considera muy importante el plan de la Comisión Europea de proponer legislación orientada a mejorar la protección de los menores frente a los abusos sexuales que, entre otras medidas, exigirá que los proveedores de servicios en línea detecten materiales de pornografía infantil conocidos y los denuncien a las autoridades públicas <sup>(2)</sup>.

3.11. El conjunto de herramientas de la UE contra la falsificación que establezca principios para la acción conjunta, la cooperación y el intercambio de datos entre los titulares de los derechos, los intermediarios y las autoridades policiales, está adquiriendo una nueva importancia, especialmente en el contexto de la falsificación de productos médicos y sanitarios durante la pandemia de COVID-19. De hecho, la delincuencia organizada ha participado en la producción y el suministro de equipos de protección, kits de diagnóstico y medicamentos falsificados. El CESE considera que la cooperación y el intercambio de datos constituyen un elemento clave, por lo que apoya el desarrollo ulterior del citado conjunto de herramientas.

3.12. El CESE, como portavoz de la sociedad civil europea, considera que las actividades en el ámbito de la protección del medio ambiente y los bienes culturales requieren un apoyo adecuado, que incluya el desarrollo de capacidades de los expertos y la cooperación estructural.

3.13. El CESE considera importante que los Estados miembros aprovechen las posibilidades que ofrece la Red Operativa de Prevención del Blanqueo de Capitales (AMON), una red internacional informal de organismos policiales que luchan contra el blanqueo de capitales, y la Red Interinstitucional de Recuperación de Activos de Camden (CARIN), una red informal de profesionales policiales y judiciales especializados en el campo del seguimiento, la inmovilización, el embargo y el decomiso de activos.

3.14. El CESE respalda la propuesta de la Comisión de desarrollar un sistema de formación en ciberdelincuencia, y en particular recomienda la creación de un sistema de certificación o acreditación para los expertos en investigación digital, que constituirá una dimensión de gran utilidad en la lucha contra la ciberdelincuencia.

3.15. La delincuencia grave y organizada es una de las mayores amenazas mundiales para el desarrollo de las sociedades modernas. Combatir la delincuencia organizada nunca había supuesto nunca un reto tan grande como hasta ahora. Los métodos de los delincuentes se vuelven cada vez más sofisticados, especializados, encubiertos y disimulados bajo otras actividades. A la vista de ello, el CESE coincide en que son importantes todas las iniciativas que definan e intensifiquen la

<sup>(2)</sup> DO C 374 de 16.9.2021, p. 58.

cooperación operativa, no operativa y la relacionada con la formación, así como aquellas que pongan de manifiesto que, dado el contexto geopolítico actual y las diversas amenazas que plantea la delincuencia organizada y grave, la única opción y el único camino posible es cooperar, trabajar juntos e intercambiar buenas prácticas a escala internacional.

3.16. La lucha contra la financiación de las actividades delictivas y la recuperación y el decomiso de activos son cruciales para descubrir las actividades delictivas, y asimismo es esencial desmantelar sus estructuras, romper la ley del silencio y atajar futuras conductas criminales, además de prevenir su infiltración en la economía legal y la sociedad. Sin embargo, pese a los avances del marco jurídico en este ámbito y a la expansión de las tácticas empleadas por las autoridades policiales, únicamente se confisca el 1 % de los activos de origen delictivo. El CESE considera que los retos que plantea la lucha contra el narcotráfico en la red oscura radican sobre todo en la velocidad de cambio del mercado (con una duración extremadamente breve de los productos) y en la complejidad del sistema de detección de los pagos en criptomonedas. La falta de amplios conocimientos entre los agentes de las fuerzas o cuerpos de seguridad en el ámbito de la cibodelincuencia, incluidos los delitos de drogas en internet o la red oscura, es un punto débil que puede eliminarse si se ponen en práctica las propuestas de la Comisión.

3.17. El CESE propone que se considere la adopción de medidas para prevenir la delincuencia mediante la sensibilización de la opinión pública. Esto podría incluir campañas públicas para sensibilizar a la ciudadanía sobre las nuevas amenazas y ámbitos de la delincuencia organizada y su *modus operandi*, ya que las sociedades y los individuos a menudo no reconocen como actividades delictivas las actividades de los grupos delictivos organizados.

La creación de un sistema que permita a los ciudadanos y ciudadanas de la UE informar fácilmente a las autoridades policiales (anonymización de denuncias) si detectan posibles indicios de actividad delictiva podría tener un impacto significativo tanto en la sensación de seguridad como en la eficacia de la lucha contra la delincuencia organizada.

3.18. Es muy probable que las autoridades policiales y judiciales y los servicios policiales de todo el mundo respondan solo después de que se haya cometido un delito y, en la mayoría de los casos, no puedan adoptar contramedidas antes de que se haya cometido un delito. El CESE considera que el enfoque ideal sería tanto reaccionar a la actividad delictiva como prevenirla, pero todo el mundo debe ser consciente de que permanecer un paso por delante de los grupos delictivos es extremadamente difícil. Los delincuentes utilizan las nuevas tecnologías con facilidad, no tienen restricciones presupuestarias, legales ni de corrección política y priorizan el beneficio sobre la vida de las personas. Los delincuentes se adaptan muy rápidamente a las nuevas condiciones, crean nuevas formas de operar y penetran en áreas en las que no habían estado activos con anterioridad. La pandemia de COVID-19 podría ser un ejemplo en este sentido.

3.19. Cada año, en el marco de la plataforma EMPACT, se elaboran planes de acción operativos en respuesta a las últimas tendencias de la delincuencia a escala europea y mundial. Es importante señalar que el plan de acción refleja las preocupaciones de los países de la Unión Europea y de terceros países cooperantes como Islandia, Noruega y Suiza. Su labor no solo permite detectar problemas en una fase temprana, sino también desarrollar una metodología de trabajo adecuada. También es necesario apoyar financieramente las actividades operativas para luchar contra la delincuencia organizada.

3.20. El CESE desea subrayar la importancia que para hacer frente a la delincuencia organizada tienen los nuevos instrumentos, tales como a) el Sistema de Información de Schengen (SIS), el Marco de Prüm, el registro de nombres de los pasajeros (PNR, por sus siglas en inglés) y la información anticipada sobre los pasajeros (IAP), b) la plataforma de equipos conjuntos de investigación para mejorar la comunicación y el intercambio de información y, en el mismo contexto, el refuerzo de la cooperación de Eurojust con terceros países y c) los llamados objetivos de alto riesgo, recurriendo a grupos operativos, proyectos internacionales e iniciativas regionales, para desarrollar redes de cooperación y acción internacional a fin de combatir eficazmente a los grupos de delincuencia organizada.

3.21. Las diferencias entre las legislaciones o las prácticas de los Estados miembros se mencionan a menudo como motivo de la escasa —o nula— cooperación internacional. Por lo tanto, la iniciativa de crear un Código de Cooperación Policial de la UE debe ser acogida con especial satisfacción. Un estudio externo, ya iniciado por la Comisión Europea, para evaluar la Decisión Marco del Consejo de 2008 relativa a la delincuencia organizada, será sin duda útil a este respecto.

3.22. Para promover la dimensión local, así como un enfoque administrativo de la lucha contra la delincuencia organizada, desempeña un papel importante un método en el que las autoridades locales, en cooperación con la policía y la sociedad civil, utilizan herramientas administrativas para impedir que la delincuencia organizada se infiltre en empresas legítimas y en la infraestructura administrativa.

3.23. El problema de la lucha contra la delincuencia organizada, ampliamente debatido en la Estrategia de la Comisión Europea para 2021-2025, radica en que se trata de un fenómeno delictivo en constante evolución, que afecta de diversas formas a todos los ámbitos de nuestra vida y a la esfera política y social. Utiliza los avances más recientes de la era digital y, como es tradicional, sigue aprovechándose de la pobreza y de los más bajos instintos, sometiendo a su dependencia a

personas desesperadas y obligándolas mediante el terror a ejercer actividades delictivas. El CESE es consciente de que ello exige que la UE y los Estados miembros adopten medidas conjuntas y que se comprenda la necesidad de mantenerse por delante de las organizaciones delictivas, detectando nuevas tendencias en los grupos delictivos que operan por encima de fronteras políticas y administrativas.

3.24. El CESE ha abordado recientemente en sus dictámenes y en un documento informativo la lucha contra el terrorismo, relacionada con la lucha contra la delincuencia organizada. El CESE, en nombre de la sociedad civil, mantendrá el seguimiento de las medidas que se adopten contra los grupos de delincuencia organizada, y toma nota con satisfacción de las sugerencias de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo para que, en el marco de esta empresa común, involucren al Servicio Europeo de Acción Exterior, Eurojust y Europol en las negociaciones con terceros países a este respecto (3).

3.25. El CESE subraya la necesidad de consultar e involucrar —con plena protección— a las organizaciones de la sociedad civil, a las instituciones de seguimiento independientes y a los denunciantes en el mecanismo de lucha contra la delincuencia organizada, a fin de proteger eficazmente a la ciudadanía, la economía europea y las comunidades locales y salvaguardar el Estado de Derecho y los derechos fundamentales.

Bruselas, 22 de septiembre de 2021.

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

---

(3) SOC/673: *Reforzar el mandato de Europol* (DO C 341 de 24.8.2021, p. 66), SOC/675: *Evaluación de la Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo*, SOC/676: *Agenda de lucha contra el terrorismo de la UE* (DO C 341 de 24.8.2021, p. 71).

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros»**

[COM(2021) 282 final — 2021/0137 (NLE)]

(2021/C 517/15)

**Ponente: Marina Elvira CALDERONE**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 11.6.2021
Base jurídica	Artículo 148, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en la sección	7.9.2021
Aprobado en el pleno	23.9.2021
Pleno n.º	563
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	185/1/16

### **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de Decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros. Las orientaciones se presentan como una referencia útil para marcar una dirección a políticas de empleo que puedan apoyar la deseada salida gradual de la situación de crisis pandémica y guiar las distintas formas de apoyo económico hacia un resultado favorable en términos de empleo. Estas orientaciones constituirán igualmente una referencia válida para que las acciones tendentes a la resiliencia y la recuperación sienten las bases para la creación de puestos de trabajo de calidad en una economía sostenible desde el punto de vista medioambiental y social. La coordinación de políticas de empleo eficaces constituye una referencia fundamental para mejorar el nivel de cohesión entre los Estados miembros y reducir las condiciones de desigualdad social y económica.

1.2. Las orientaciones para las políticas de empleo deben tener en cuenta el impacto de la pandemia de COVID-19 en el mercado de trabajo, el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales y las conclusiones de la Cumbre Social de Oporto, en la que se han fijado objetivos sociales ambiciosos en materia de empleo, lucha contra la pobreza y acceso a las competencias. También deberá supervisarse el impacto sobre el empleo de instrumentos de ayuda como el programa SURE y Next Generation EU, basados en emisiones de bonos «comunitarios» como una forma de mutualizar la deuda generada para apoyar también las políticas laborales. Los planes nacionales de recuperación y resiliencia garantizarán además la disponibilidad de recursos para las políticas laborales de los Estados miembros, aunque irán acompañados de condiciones específicas sobre objetivos, ámbitos de actuación y modalidades de gasto, así como de una atención especial a las políticas laborales activas.

1.3. Las políticas europeas deben coordinarse con los objetivos de las orientaciones en materia de empleo para reforzar el mercado laboral, apoyar la productividad y la competitividad de las empresas, así como la economía social de mercado de la Unión Europea, y reforzar las medidas estructurales para la transición desde medidas temporales de protección del empleo a la creación de empleo de calidad. En estos procesos, debe fomentarse el diálogo social, la negociación colectiva y la participación de los interlocutores sociales y de los representantes de la sociedad civil en las decisiones.

1.4. Por lo que se refiere a la orientación n.º 5, «impulsar la demanda de mano de obra», el CESE considera que el proceso de recuperación de la demanda debe ir acompañado de medidas destinadas a mejorar la demanda en sí, que favorezcan el acceso al mercado de trabajo promoviendo la sostenibilidad económica y social de las empresas, la profesionalización de los trabajadores y la adecuación de las condiciones de trabajo. Esto puede lograrse aprovechando plenamente las oportunidades de transformación de los sistemas productivos, adoptando tecnologías digitales y herramientas para la sostenibilidad medioambiental y promoviendo el aprendizaje continuo y permanente. Las medidas de política económica deben coordinarse estrechamente con políticas para impulsar la demanda de mano de obra.

1.5. En cuanto a la orientación n.º 6, cuyo objetivo es «aumentar la oferta de trabajo y mejorar el acceso al empleo, las capacidades y las competencias», el CESE señala que es fundamental la capacidad de planificar en cada Estado miembro una coordinación eficaz entre las medidas de inversión para la formación y el mercado laboral previstas en los planes nacionales de recuperación y resiliencia y en los Fondos Estructurales. La crisis actual ha puesto de manifiesto aún más la necesidad de reconocer y garantizar el derecho a la formación continua y al acceso efectivo a una educación y formación de calidad y a la adecuación de las competencias, así como de reducir la disparidad actual en el recurso al reciclaje profesional, tanto entre las categorías productivas como entre los Estados miembros; el objetivo de acceso a la formación fijado en el Plan de Acción

del pilar europeo de derechos sociales medirá la capacidad de los Estados miembros para dotarse de instrumentos nuevos que reduzcan la desigualdad de acceso y respondan a las exigencias del mercado de trabajo sobre las nuevas competencias necesarias.

1.6. Por lo que se refiere a la orientación n.º 7, «mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y la eficacia del diálogo social», el CESE apoya la creación de una plataforma digital europea para la adecuación entre la oferta y la demanda de empleo, que se convierta en una norma compartida entre los Estados miembros y los servicios de empleo, con el fin de promover políticas activas y la movilidad europea, también mediante el refuerzo de los servicios de empleo públicos y privados. La adopción de medidas firmes de seguridad y prevención de riesgos debe constituir la base para la promoción en cada Estado miembro de una cultura más amplia de prevención, como elemento fundamental para difundir y compartir una «cultura del trabajo» que aproveche el potencial de cada persona, promueva el bienestar y elimine todas las situaciones de peligro y de riesgo en los lugares de trabajo. El diálogo social y la negociación colectiva son un pilar importante de la sostenibilidad y la resiliencia de las economías europeas, pero en algunos Estados miembros aún es necesario un marco reglamentario e institucional a nivel nacional que facilite y respalde los sistemas de relaciones laborales.

1.7. Junto con el refuerzo de las políticas de empleo para el trabajo asalariado, el CESE considera importante reforzar la capacidad de los Estados miembros para promover medidas de apoyo al empleo por cuenta propia, el trabajo autónomo y las profesiones liberales, dirigidas especialmente a los jóvenes.

1.8. La orientación n.º 8 tiene como finalidad «promover la igualdad de oportunidades para todos, fomentar la integración social y combatir la pobreza». El CESE apoya esta orientación, ya que resulta esencial elaborar una estrategia de política de empleo que garantice la igualdad de condiciones en el acceso al mercado laboral y en el contexto de las relaciones laborales. La relación entre el bienestar, el mercado laboral, el funcionamiento de la economía y la lucha contra la desigualdad y la pobreza es una orientación fundamental y una directriz para políticas de empleo que establezcan una relación entre el crecimiento económico y el desarrollo social. El CESE insiste asimismo en la importancia de definir políticas de inclusión eficaces, que deben considerarse inversiones cruciales para el propio crecimiento y la adecuación de los sistemas económicos y productivos. También parece esencial introducir mecanismos para evitar el riesgo de «nuevas formas de pobreza» para los trabajadores con bajos ingresos, junto con otras estrategias coherentes de lucha contra la pobreza.

## 2. Contexto general

### 2.1. Introducción

2.1.1. Las directrices para el empleo se adoptaron en 2019, pero en 2020 se adaptaron para incorporar algunos elementos a raíz de la crisis de la COVID-19, la transición ecológica y digital y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El CESE ya presentó un análisis y una evaluación de este asunto en el Dictamen SOC/646<sup>(1)</sup>, que reiteramos, pero el presente Dictamen pretende incorporar algunas observaciones en vista de la repercusión de la crisis pandémica sobre las condiciones de vida y de trabajo de los ciudadanos europeos y sobre la necesidad de redefinir las prioridades de actuación de los Estados miembros y de las instituciones europeas.

2.1.2. La propuesta de la Comisión prevé que las directrices para el empleo, adjuntas a la Decisión (EU) 2020/1512 del Consejo<sup>(2)</sup>, se mantengan para 2021 y sirvan de referencia para que los Estados miembros elaboren sus políticas de empleo y sus programas nacionales de reforma. El objetivo prioritario sería ahora garantizar el impacto social positivo de las medidas de apoyo a la resiliencia y a la recuperación económica y productiva.

2.2. Las directrices son las siguientes:

- orientación n.º 5: impulsar la demanda de mano de obra;
- orientación n.º 6: aumentar la oferta de trabajo y mejorar el acceso al empleo, las capacidades y las competencias;
- orientación n.º 7: mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y la eficacia del diálogo social;
- orientación n.º 8: promover la igualdad de oportunidades para todos, fomentar la integración social y combatir la pobreza.

<sup>(1)</sup> DO C 232 de 14.7.2020, p. 18.

<sup>(2)</sup> Decisión (UE) 2020/1512 del Consejo, de 13 de octubre de 2020, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (DO L 344 de 19.10.2020, p. 22).

2.3. La propuesta subraya que la UE y sus Estados miembros deberían:

2.3.1. luchar contra la exclusión social y la discriminación y fomentar la justicia y la protección sociales, así como la igualdad de género, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño: en la Cumbre Social de Oporto, los Estados miembros se comprometieron a aplicar los ambiciosos objetivos sociales para la definición de políticas nacionales y nuevos instrumentos europeos de apoyo a la transición ecológica y digital y hacia una convergencia económica y social que refuerce la competitividad de la economía social de mercado de la UE;

2.3.2. garantizar que las políticas económicas y de empleo se coordinen para lograr la neutralidad climática en la UE, acompañar la transición de Europa hacia una economía digital y ecológica sostenible, actualizar las competencias y mejorar la competitividad, garantizando unas condiciones de trabajo adecuadas, estimulando la innovación, promoviendo la justicia social y la igualdad de oportunidades y abordando las desigualdades y disparidades regionales. La puesta en común de políticas y la aplicación de estrategias de empleo eficaces y homogéneas es un elemento clave para pasar de la gestión de la emergencia a una fase de recuperación que promueva un desarrollo sostenible desde el punto de vista medioambiental y social y cree nuevos puestos de trabajo y mejores condiciones de empleo;

2.3.3. trabajar juntos para abordar factores estructurales como el cambio climático y los retos medioambientales, la globalización, la digitalización, la inteligencia artificial, el teletrabajo, la economía de plataformas y los cambios demográficos, adaptando los sistemas existentes cuando sea necesario;

2.3.4. adoptar las medidas y políticas necesarias para reforzar el crecimiento sostenible de la economía, el empleo de calidad y la productividad, pero aumentando la cohesión social y territorial, fomentando la convergencia al alza y la resiliencia de las economías y promoviendo la responsabilidad presupuestaria de los Estados miembros;

2.3.5. garantizar que las reformas del mercado de trabajo, incluidos los mecanismos nacionales de fijación de salarios, respeten las prácticas nacionales de diálogo social y de negociación colectiva, con el fin de garantizar unos salarios justos y unas condiciones de vida y de trabajo dignas;

2.3.6. garantizar que el impacto económico, social y en el empleo de la crisis de la COVID-19 se mitigue con políticas e instrumentos eficaces.

2.4. Los Estados miembros y la Unión deben esforzarse por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo y, en particular, para promover una mano de obra cualificada, formada y con las competencias adaptadas a los cambios en curso (así como mercados de trabajo orientados al futuro y capaces de responder a las transformaciones económicas). Los Estados miembros deben considerar el fomento del empleo un asunto de interés común y han de coordinar su acción al respecto en el seno del Consejo. El artículo 148 del TFUE prevé que el Consejo adopte orientaciones relativas al empleo que definan el alcance y la dirección de la coordinación de las políticas de los Estados miembros y sirvan de base para las recomendaciones específicas por país en el contexto del Semestre Europeo.

2.5. Es importante subrayar que la presencia de factores de riesgo, como demuestra el impacto de la pandemia de COVID-19 en los sistemas económicos y sociales, implica instrumentos de apoyo, incluidos los financieros, que permitan a los Estados miembros adoptar iniciativas comunes para contrarrestar los efectos de las crisis sobre las condiciones de vida y de trabajo de los ciudadanos europeos.

2.6. El CESE considera que las decisiones tomadas por la Comisión en los últimos meses, que han dado lugar a la adopción de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, son aceptables y van encaminadas a apoyar un modelo de desarrollo justo y sostenible. Asimismo, es importante evitar que, como consecuencia de la crisis provocada por la pandemia, aumente el riesgo de exclusión social o se agrave la situación de desequilibrio territorial, ya deteriorada durante los últimos años también entre las regiones europeas, como muestra desde 2013 el Índice de Competitividad Regional de la Comisión Europea, que mide la capacidad competitiva entre territorios.

2.7. La construcción de un modelo económico y de desarrollo inclusivo requiere complementar las políticas e inversiones destinadas a reforzar las infraestructuras para la productividad, la digitalización y la logística con medidas destinadas a la cohesión territorial, la promoción del capital humano, la formación de la mano de obra y el refuerzo de los instrumentos de apoyo al mercado de trabajo, así como del sistema de servicios sociales y a las personas. Una Europa con diferencias excesivas y un acceso desigual a las oportunidades es más débil y el CESE considera que la cohesión debe seguir siendo el pilar de referencia también para las políticas orientadas al crecimiento.

2.8. La crisis provocada por la pandemia ha agravado algunos problemas estructurales del mercado de trabajo europeo y ha puesto de relieve cuestiones que requieren una política de amplio alcance que pueda abordar tanto la situación de los grupos más vulnerables como la presencia de elementos problemáticos en sectores concretos del mercado laboral. La transición a la que se enfrentan los Estados miembros requiere políticas, acciones y medidas estrechamente compartidas y coordinadas, así como un respaldo continuo del diálogo social.

2.9. Todos los trabajadores deben tener acceso a la protección social, también en el teletrabajo y en las nuevas formas de trabajo, incluido el trabajo en plataformas digitales, reforzando los sistemas de protección social. Se debe fomentar la inclusión de los grupos más vulnerables y la plena participación femenina en el mercado de trabajo, con el fin de evitar cualquier forma de discriminación y eliminar la brecha salarial entre hombres y mujeres.

### 3. Observaciones generales

3.1. En relación con los Dictámenes anteriores sobre las orientaciones para las políticas de empleo, el CESE destaca lo siguiente:

3.1.1. La cuestión de la lucha contra la discriminación coincide con los esfuerzos por mejorar la calidad del trabajo y este esfuerzo implica compartir estrategias entre los Estados miembros para conjugar la productividad y la capacidad competitiva con sistemas que puedan impulsar el capital humano y garantizar las mejores condiciones de trabajo para los trabajadores.

3.1.2. Las situaciones de crisis tienden a aumentar los factores de riesgo social y, en particular, de desigualdad, por lo que las inversiones y las formas de apoyo a la recuperación económica deben articularse en torno a un sólido sistema de inversión en infraestructuras sociales y laborales, capaz de mejorar con políticas y medidas adecuadas las normas de protección social existentes en los Estados miembros.

3.1.3. El proceso de crecimiento de los sistemas económicos y sociales europeos debe prever una acción decidida y compartida para evitar los fenómenos de *dumping* social entre los Estados miembros, que se basan en una reducción de las formas de protección, garantía y seguridad de los trabajadores, fomentando al mismo tiempo una competencia leal orientada a la innovación y basada en la valorización de la mano de obra y en la sostenibilidad de la producción y los servicios. Son necesarias políticas activas del mercado de trabajo, como incentivos temporales a la contratación de grupos vulnerables, oportunidades de mejora de las capacidades y de reciclaje profesional y apoyo empresarial, también para la economía social.

3.1.4. Para innovar es esencial el impulso de las nuevas generaciones, a las que debe garantizarse el acceso a empleos estables y de calidad, potenciando la movilidad de los trabajadores entre los Estados miembros. El CESE apoya el contenido de la Declaración de Oporto, en la que se afirma que «los jóvenes representan una fuente indispensable de dinamismo, talento y creatividad para Europa». También a estos efectos, el trabajo por cuenta propia, intelectual y profesional constituye una parte importante que debe apoyarse junto con las nuevas actividades empresariales y empresas emergentes innovadoras.

3.1.5. La necesidad de garantizar la calidad social del crecimiento exige que se preste una atención renovada al trabajo no productivo, en particular los servicios a las personas, al territorio y a las formas de organización cooperativa de las actividades económicas y sociales, en un contexto que haga de los vínculos sociales un elemento fundamental para el desarrollo y el crecimiento.

3.1.6. En este sentido, resulta esencial que las orientaciones vayan dirigidas a aplicar el pilar europeo de derechos sociales, que es la referencia para garantizar que las medidas para superar la crisis económica y social tengan un efecto adecuado y positivo en la sociedad, todo ello en un contexto de aumento del riesgo de exclusión causado por la emergencia sanitaria<sup>(3)</sup>. Los tres nuevos objetivos fijados en el Plan de Acción, para la tasa de empleo, para el acceso a la formación y la adecuación de las capacidades y para la lucha contra la pobreza, empezando por la pobreza infantil, exigen a los Estados miembros que definan políticas e instrumentos, como parte del proceso del Semestre Europeo, que establezcan las etapas para alcanzar estos objetivos. Además, el Comité ya ha subrayado la necesidad de definir nuevos indicadores sociales para medir los progresos realizados por los Estados miembros.

3.1.7. La participación activa y estructurada de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil es esencial para la aplicación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia y para la consecución de los objetivos del Plan de Acción. El Comité insiste en la necesidad de establecer procedimientos formales de consulta que faciliten un verdadero intercambio con los Gobiernos y las instituciones nacionales y eliminan los obstáculos existentes para una consulta y una participación eficaces de la sociedad civil; además, deben desarrollarse instrumentos para reforzar la negociación colectiva y fomentar la cobertura contractual.

3.1.8. Resulta a todas luces evidente que la relación entre las políticas sociales, económicas y de empleo está basada en los sistemas de formación y el aprendizaje continuo. Este carácter central y transversal de las competencias también es esencial para la eficacia de las políticas activas y debe constituir un marco para las orientaciones.

<sup>(3)</sup> DO C 374 de 16.9.2021, p. 38.

3.1.9. La evolución cualitativa de los sistemas de formación se considera un objetivo prioritario, no solo en la promoción de las competencias transversales relacionadas con la digitalización y la sostenibilidad medioambiental, sino también en términos de mejora de las competencias no técnicas y de la capacidad de cooperación entre los trabajadores.

3.1.10. La situación de emergencia ha dado lugar a la activación de formas específicas de apoyo orientadas a gestionar las crisis y mitigar el riesgo de desempleo, entre las que se encuentra el programa SURE. A la luz de la orientación n.º 5, es importante que la Comisión prevea que, durante el proceso de recuperación, se conserven instrumentos de financiación y apoyo para luchar contra la crisis, junto con instrumentos y políticas para la reincorporación laboral de los desempleados.

3.1.11. Estas acciones deben permitir dar apoyo financiero para medidas como los regímenes de reducción del tiempo de trabajo, los mecanismos de compensación de ingresos, hasta que se supere la situación actual de crisis causada por la COVID-19.

3.1.12. Teniendo esto en cuenta, en 2021 es fundamental continuar con las políticas puestas en marcha desde 2020, mediante el uso de instrumentos de solidaridad destinados a aliviar las situaciones más problemáticas para el empleo, acompañados de políticas activas del mercado de trabajo.

3.1.13. Por tanto, resulta fundamental favorecer el acceso al crédito, apoyar las inversiones innovadoras y productivas y, en general, crear unas condiciones territoriales, de fiscalidad y de infraestructuras propicias para la innovación y la promoción de iniciativas económicas, en particular para las pymes, las empresas de la economía social, el trabajo por cuenta propia y el empleo profesional, que repercutan en el empleo.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. El CESE reitera lo expresado en su Dictamen SOC/646, pero desea subrayar algunos aspectos en vista del impacto de la pandemia, que ha puesto de relieve no solo problemas, sino también prioridades de actuación y participación. Habida cuenta de que los desequilibrios han ido creciendo desde hace más de una década y se han visto agravados por la fase de crisis provocada por las consecuencias de la COVID-19, el CESE considera esencial adoptar medidas eficaces para adaptar el crecimiento económico al desarrollo social, mediante medidas de apoyo a la capacidad competitiva que puedan estimular la calidad de los sistemas laborales y las políticas de empleo. En este sentido, las inversiones relacionadas con el plan nacional de recuperación y resiliencia deben efectuarse en los Estados miembros y contrastarse con los objetivos de las orientaciones fijadas para 2021, prestando especial atención al aumento de la oferta y la demanda de mano de obra y a la promoción de las condiciones para la igualdad de oportunidades, el funcionamiento del mercado de trabajo y la inclusión. Es necesario actuar para conseguir una coordinación estrecha y coherente entre las políticas diseñadas para hacer frente a la emergencia, las formas de apoyo puestas en marcha a través del programa SURE, las acciones e inversiones promovidas para la recuperación a través del Plan de Recuperación, y lo que se define y financia a través de la programación de los Fondos Estructurales 2021-2027.

4.2. La recuperación económica prevista para 2021 y posibilitada, en particular, por proyectos de inversión vinculados a los planes nacionales de recuperación y resiliencia puede dar lugar a una recuperación generalizada del empleo si va acompañada de una acción específica de los Estados miembros en el ámbito social y laboral, que responda a los retos que plantean los cambios en curso.

4.3. En este contexto, es importante reiterar los objetivos del pilar europeo de derechos sociales y de la Agenda de Desarrollo Sostenible. Se trata de decisiones que deben incitar a la Comisión y a los Estados miembros a decantarse por soluciones que resultan inaplazables en relación con el modelo de desarrollo que se quiere promover, y que la pandemia ha hecho aún más evidentes y necesarias. En particular, los objetivos establecidos en la Agenda para la sostenibilidad económica, social y medioambiental y la centralidad del bienestar humano apuntan a un camino de gran importancia e inspiran algunas de las opciones fundamentales establecidas tanto en el Plan de Recuperación como en las principales directrices de los Fondos Estructurales Europeos.

4.4. El CESE comparte la opinión de que es necesario impulsar la demanda (orientación n.º 5) y garantizar salarios mínimos adecuados y justos para todos los trabajadores en Europa, con arreglo a la legislación y las prácticas nacionales y ampliando la protección social y el acceso a los sistemas de protección social a todos los trabajadores, también en las nuevas formas de trabajo. Para pasar de la gestión de la crisis a la recuperación, la atención debe centrarse en medidas de bienestar sostenible e incentivos eficaces a la contratación, en particular para las pymes. A este respecto, también deben fomentarse medidas de reciclaje profesional en el contexto de los períodos de trabajo a tiempo parcial debidos a la pandemia. Deben fomentarse el diálogo social y la participación de los interlocutores sociales, a través de un proceso sólido de relaciones laborales que respete su autonomía. La reducción de la presión fiscal sobre el trabajo no debe dar lugar a una reducción de la cobertura social que tendría efectos negativos sobre los sistemas de bienestar y sobre su sostenibilidad; el CESE considera que debe reforzarse la lucha contra la evasión y la elusión fiscales.

4.5. En cuanto a la orientación n.º 6, cuyo objetivo es aumentar la oferta de trabajo y mejorar el acceso al empleo, las capacidades y las competencias, el CESE señala que es fundamental la capacidad de planificar en cada Estado miembro una coordinación eficaz entre las medidas de inversión para la formación y el mercado laboral previstas en los planes nacionales de recuperación y resiliencia (PNR) y en los Fondos Estructurales. En particular, debe llevarse a cabo una coordinación entre el FSE + y las medidas de protección social y del empleo previstas en el programa SURE y otros instrumentos hasta el 31 de diciembre de 2022, con el fin de facilitar la creación de sistemas nacionales eficaces de activación del empleo que permitan la incorporación, la reconversión y la reintegración de los trabajadores. Deberían estudiarse incentivos eficaces a la contratación y medidas de reciclaje profesional para apoyar la creación de empleo durante la recuperación.

4.6. La pandemia, con la extensión del trabajo a distancia, ha puesto aún más de manifiesto la necesidad de establecer normas e instrumentos orientados a establecer una relación virtuosa entre la organización del trabajo, el bienestar empresarial y el uso de las tecnologías digitales. El CESE insiste en la importancia de aprovechar plenamente el potencial que ofrece el teletrabajo como instrumento para mejorar las condiciones de trabajo y el equilibrio entre la vida profesional y la vida privada, garantizando al mismo tiempo que no se convierta en una fuente potencial de discriminación y malestar<sup>(4)</sup>.

4.7. La crisis actual ha puesto de manifiesto aún más la necesidad de reconocer y garantizar el derecho a la formación continua y al acceso efectivo a una educación y formación de calidad y a la adecuación de las competencias, así como de reducir la disparidad actual en el recurso al reciclaje profesional, tanto entre las categorías productivas como entre los Estados miembros; el objetivo de acceso a la formación fijado en el Plan de Acción del pilar europeo de derechos sociales medirá la capacidad de los Estados miembros para dotarse de instrumentos nuevos que reduzcan la desigualdad de acceso y respondan a las exigencias del mercado de trabajo sobre las nuevas competencias necesarias.

4.8. En cuanto a la orientación n.º 7, que tiene por objeto mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y la eficacia del diálogo social, el CESE señala que los objetivos de apoyar la movilidad y la empleabilidad de los trabajadores podrían alcanzarse mediante la creación de una plataforma digital europea para gestionar la adecuación entre la oferta y la demanda de empleo, a modo de referencia compartida entre los Estados miembros y los servicios de empleo, con el fin de promover políticas activas y la movilidad europea.

4.9. El diálogo social y la negociación colectiva son un pilar importante de la sostenibilidad y la resiliencia de las economías europeas, pero en algunos Estados miembros aún es necesario un marco reglamentario e institucional<sup>(5)</sup> a nivel nacional que facilite y respalde los sistemas de relaciones laborales; la aplicación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia representará un banco de pruebas de la voluntad real de los Estados miembros de integrar y hacer partícipe a la sociedad civil en las decisiones y las actuaciones de desarrollo nacional.

4.10. Por lo que se refiere a la orientación n.º 8 para promover la igualdad de oportunidades para todos, fomentar la integración social y combatir la pobreza, el CESE hace hincapié en la importancia que reviste en esta fase la definición de políticas de integración eficaces, que deben considerarse inversiones cruciales para el propio crecimiento de los sistemas económicos y productivos. El CESE también reivindica el papel de la activación del empleo como instrumento para la inclusión y la lucha contra la pobreza, evitando el uso de medidas puramente sociales y promoviendo la inclusión a través de la empleabilidad y la integración laboral. En este sentido, resulta sin embargo esencial introducir mecanismos para evitar el riesgo de «nuevas formas de pobreza» para los trabajadores con bajos ingresos, junto con otras estrategias coherentes de lucha contra la pobreza.

4.11. Por último, compartir normas comunes respecto a las políticas de género, integrar a las personas con discapacidad y las personas que viven en condiciones de fragilidad y establecer sistemas de promoción social que promuevan el envejecimiento activo y el relevo generacional de las competencias son componentes clave de la estrategia para la igualdad de oportunidades.

4.12. La pandemia ha puesto de manifiesto la importancia de invertir en garantizar la salud y la seguridad en el trabajo, así como la urgencia de reforzar las inspecciones de trabajo en los Estados miembros para garantizar los controles destinados a proteger a los trabajadores. Varios países europeos han firmado protocolos con los interlocutores sociales para luchar contra la propagación del virus en el lugar de trabajo, demostrando responsabilidad y capacidad de respuesta ante situaciones de emergencia.

Bruselas, 23 de septiembre de 2021.

La Presidenta  
del Comité Económico y Social Europeo  
Christa SCHWENG

<sup>(4)</sup> DO C 220 de 9.6.2021, p. 13 y DO C 220 de 9.6.2021, p. 1.

<sup>(5)</sup> DO C 10 de 11.1.2021, p. 14.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre Directrices estratégicas para una acuicultura de la UE más sostenible y competitiva para el período 2021-2030»**

[COM(2021) 236 final]

(2021/C 517/16)

Ponente: **Anastasis YIAPANIS**

Consultas	Comisión Europea, 31.5.2021
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	9.9.2021
Aprobado en el pleno	22.9.2021
Pleno n.º	563
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	233/2/6

### **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE apoya los esfuerzos realizados y las iniciativas puestas en marcha por la Comisión Europea para favorecer el crecimiento y la sostenibilidad del sector. A pesar de ello, el sector de la acuicultura de la UE no está aprovechando su verdadero potencial de crecimiento. El CESE expresa su preocupación por que el 65 % de los productos acuáticos consumidos en Europa proceda de importaciones<sup>(1)</sup>.

1.2. Las elecciones de los consumidores han evolucionado hacia un estilo de vida más adecuado desde el punto de vista nutricional, en el que el pescado y los productos de la acuicultura ocupan los puestos más altos de la lista. Esto representa una oportunidad para el crecimiento significativo del sector, pero también la responsabilidad de garantizar la seguridad alimentaria de la UE en el futuro. Garantizar alimentos seguros, saludables y sostenibles en la UE debe ser una de las principales prioridades.

1.3. Se necesita un esfuerzo coordinado de la Comisión Europea y los Estados miembros para mejorar la capacidad de producción y la rentabilidad del sector. La simplificación inmediata de los procedimientos administrativos debe complementarse con unas normas medioambientales estrictas, a fin de preservar los ecosistemas y la biodiversidad, y de mejorar la calidad del agua. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de crear ventanillas únicas para las licencias de acuicultura en todos los Estados miembros.

1.4. El CESE considera que es necesario encontrar el equilibrio correcto entre preservar la biodiversidad de la Tierra y satisfacer los requisitos necesarios en materia de alimentación, teniendo en cuenta el impacto social, los criterios de un modo de vida saludable y la protección medioambiental. Deben preservarse las aguas marinas e interiores, fomentando al mismo tiempo las actividades acuáticas sostenibles, que garantizarán a la población de la UE la producción alimentaria necesaria.

1.5. La disponibilidad de espacio representa un obstáculo importante para el desarrollo del sector. El CESE considera que es necesario seguir desarrollando instalaciones acuáticas, especialmente en las zonas costeras y rurales de la Unión, en lugares no adecuados para otras actividades económicas. El CESE pide a los Estados miembros que pongan en marcha proyectos de planificación espacial coordinados, en particular la planificación de las cuencas marítimas, la recuperación de las instalaciones acuáticas abandonadas y los sistemas de análisis de macrodatos.

1.6. El CESE considera que la participación de los interlocutores sociales y de las organizaciones pertinentes de la sociedad civil en la futura estrategia de desarrollo del sector creará valor añadido para la Unión. Estos pueden facilitar conocimientos técnicos de alto nivel y excelentes oportunidades de comunicación.

<sup>(1)</sup> [https://eumofa.eu/documents/20178/415635/ES\\_El+mercado+pesquero+de+la+UE\\_2020.pdf/](https://eumofa.eu/documents/20178/415635/ES_El+mercado+pesquero+de+la+UE_2020.pdf/)

1.7. El CESE considera que debe establecerse una relación ética entre las partes interesadas a lo largo de las cadenas de valor. Las pymes y las empresas emergentes deben recibir todo el apoyo para crecer, ofrecer empleos de alta calidad y crear nuevos modelos económicos sostenibles, mientras que las asociaciones público-privadas deben beneficiarse de instrumentos de financiación que cubran compromisos a largo plazo.

1.8. Los programas educativos y de formación profesional pueden ayudar a satisfacer las necesidades del sector de mano de obra altamente cualificada. En este sentido, las convocatorias de propuestas del sector de la acuicultura pueden financiarse a través del Fondo Social Europeo.

1.9. Los requisitos de etiquetado desempeñan una función muy importante en la información a los consumidores sobre la calidad de los productos acuícolas. Debe facilitarse información fiable a la ciudadanía europea, especialmente sobre productos procedentes de países que no dispongan de un marco legislativo o en los que este sea reducido. Los requisitos de trazabilidad deben efectuarse en sentido descendente, hasta llegar a los criaderos, para todos los productos del mercado interior. El objetivo final debe ser lograr unas condiciones de competencia equitativas al 100 % en el mercado único.

1.10. Informar sobre los esfuerzos y progresos que el sector está realizando para velar por el rendimiento medioambiental y climático es esencial para garantizar la aceptación social y familiarizar a los consumidores con esos esfuerzos. Se necesitan de inmediato sistemas de gestión de residuos para un sector que tiene un elevado potencial de reducir su huella ambiental. El sector tiene asimismo un considerable potencial de incorporar la circularidad y los recursos acuáticos renovables, en su intento de reducir el consumo de energía y las emisiones de carbono.

1.11. Se necesita inversión pública y privada rápida y a gran escala, especialmente para actividades de investigación y desarrollo. La Comisión debe promover todos los fondos de la UE pertinentes disponibles así como las oportunidades de asociación, a través de las redes de organizaciones de la sociedad civil e interlocutores sociales, con el objetivo final de llegar a todos los productores, especialmente las pymes.

1.12. El CESE valora y apoya la propuesta de crear un mecanismo de asistencia para la acuicultura de la UE que cuente con una plataforma en línea específica y considera que se necesita urgentemente a escala europea una estrategia de crecimiento de la acuicultura que impulse el potencial del sector.

## 2. Contexto

2.1. De conformidad con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la población mundial podría aumentar en más de 2 000 millones de personas con respecto a los niveles actuales, y alcanzar los 9 150 millones de aquí a 2050. Los ingresos se incrementarán aún con mayor rapidez. Para satisfacer el aumento de la demanda, la FAO estima que la producción agrícola mundial en 2050 será un 60 % superior a la de 2005<sup>(2)</sup>. El sector de la acuicultura tiene el potencial de crecer y de satisfacer una gran parte de esta demanda y de liberar algo de la presión a la que se ha visto sometido el sector agrícola.

2.2. La producción acuícola está ampliamente dominada por los países asiáticos, con un porcentaje de aproximadamente el 89 % durante las dos últimas décadas<sup>(3)</sup>. En la UE, la producción acuícola varía desde lagunas y tanques tradicionales hasta el uso de jaulas y tanques en el mar abierto o unidades de recirculación. El sector emplea de forma directa a más de 74 000 personas en más de 12 000 empresas<sup>(4)</sup>.

2.3. La UE es el segundo mayor comerciante de productos de pesca y acuicultura del mundo, después de China. Como importador neto, la UE tenía un déficit en su balanza comercial de 21 000 millones EUR en 2019. La producción de la acuicultura de la UE representa tan solo el 1,15 % de la producción mundial total según las cifras más recientes<sup>(5)</sup>. Un estudio del Eurobarómetro de 2017<sup>(6)</sup> puso de manifiesto que la amplia mayoría de los ciudadanos de la UE comen alimentos marinos por lo menos una vez al mes y que los consumidores de más edad lo hacen con mayor frecuencia.

2.4. La Comunicación de la Comisión Europea sobre las Directrices estratégicas para una acuicultura de la UE más sostenible y competitiva<sup>(7)</sup> es un análisis muy completo de la actual situación del sector de la acuicultura y presenta numerosos procedimientos válidos que muestran de qué modo el sector puede ser más sostenible y competitivo. La UE está claramente comprometida con el cumplimiento de los objetivos del Pacto Verde Europeo y la Estrategia «De la Granja a la Mesa».

<sup>(2)</sup> [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/esag/docs/AT2050\\_revision\\_summary.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/esag/docs/AT2050_revision_summary.pdf)

<sup>(3)</sup> Grupo de trabajo de expertos sobre el informe económico del sector acuícola de la UE.

<sup>(4)</sup> [https://steef.jrc.ec.europa.eu/reports/economic/-/asset\\_publisher/d71e/document/id/2871698](https://steef.jrc.ec.europa.eu/reports/economic/-/asset_publisher/d71e/document/id/2871698)

<sup>(5)</sup> [https://eumofa.eu/documents/20178/415635/ES\\_El+mercado+pesquero+de+la+UE\\_2020.pdf/](https://eumofa.eu/documents/20178/415635/ES_El+mercado+pesquero+de+la+UE_2020.pdf/)

<sup>(6)</sup> Eurobarómetro especial 450: Hábitos de los consumidores de la UE respecto de los productos de la pesca y de la acuicultura.

<sup>(7)</sup> Directrices estratégicas para el desarrollo sostenible de la acuicultura de la UE.

### 3. Observaciones generales

3.1. El pescado y otros productos acuáticos presentan un elevado nivel nutricional y son altamente recomendados para mantener una buena salud. Los consumidores han incrementado la demanda de productos sostenibles de alta calidad que proporcionan una dieta saludable, y sus expectativas a este respecto también han aumentado. La excelente calidad de los alimentos acuáticos de la UE sigue representando una gran ventaja competitiva. No obstante, el sector no está aprovechando su verdadero potencial de crecimiento, y está menguando en términos de su porcentaje de producción mundial, en relación con otras partes del mundo.

3.2. El CESE considera que el sector de la acuicultura de la UE debe proporcionar muchos más productos para satisfacer la demanda del mercado interior. Sigue siendo increíble que el 65 % de los productos acuáticos consumidos en Europa proceda de importaciones. En la actualidad, la Unión Europea está haciendo peligrar su futura seguridad alimentaria. El CESE ya ha subrayado que *«el desequilibrio en la balanza de comercio exterior de productos acuáticos de la Unión Europea no es aceptable, ni desde un punto de vista económico por el déficit comercial que supone ni desde un punto de vista social por el desaprovechamiento de oportunidades de empleo»*<sup>(8)</sup>. El CESE lamenta profundamente que cinco años después, la situación siga siendo la misma y que no se hayan alcanzado los resultados esperados.

3.3. La acuicultura continental tiene un potencial de crecimiento extraordinario. La cría de peces en estanque es, sin duda, la forma de acuicultura en agua dulce más respetuosa con el medio ambiente, pero su productividad es reducida. No obstante, la UE cuenta con suficiente experiencia práctica para gestionar la cría de peces intensiva y la cría de peces en estanque de una manera plenamente respetuosa con el medio ambiente y el clima, al tiempo que adopta los principios de la economía circular. Es necesario asegurar la plena integración de tecnologías respetuosas con el clima en la taxonomía de la inversión ecológica con vistas a garantizar una financiación sin interrupciones. Por último, el desarrollo de la transformación alimentaria tanto vertical como horizontalmente, en particular de especies nuevas, resulta valioso para mejorar el valor añadido, la aceptación de los consumidores, el empleo y la recirculación de los alimentos y residuos.

3.4. El incremento de la demanda de alimentos en los próximos años debe cubrirse con proyectos sostenibles que proporcionen alimentos de alta calidad y protejan el medio ambiente. La UE está en la vanguardia de la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS), y el CESE considera que este es el camino correcto. El sector de la acuicultura es extremadamente importante para alcanzar los ODS, especialmente el ODS 2 (Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible), el ODS 12 (Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles) y el ODS 15 (Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres).

3.5. El CESE considera que el sector tiene un considerable potencial para incorporar la circularidad y los recursos acuáticos renovables, en su intento de reducir el consumo de energía y las emisiones de carbono. Informar sobre los esfuerzos y progresos que el sector está realizando para mejorar el rendimiento medioambiental y climático es esencial para garantizar la aceptación social de un mayor crecimiento del sector y de la demanda de los consumidores.

3.6. Las expectativas de los consumidores han ido evolucionando hacia la preferencia por una dieta más adecuada desde el punto de vista nutricional, en la que el pescado y los productos de la acuicultura se encuentran entre los más demandados<sup>(9)</sup>. Por otro lado, la huella ambiental y los elevados costes relacionados con la producción alimentaria son considerables. Está muy claro que *«dejar las cosas como están»* no puede considerarse sostenible, y deben desarrollarse nuevos modelos económicos.

3.7. Según el mismo informe, solo hay un modo de obtener considerablemente más alimentos y biomasa del océano: cultivar los alimentos marinos que, por término medio, proceden de un nivel trófico inferior al actual. La maricultura parece la opción más próxima a hacerlo realidad. Esto implicaría realmente un nuevo modelo de negocio centrado en el cultivo de especies que no se explotan en absoluto en la actualidad, o solo de forma limitada.

3.8. Los moluscos y las algas tienen una función importante que desempeñar, porque se encuentran en la base de la cadena alimentaria y extraen directamente sus nutrientes del agua. Si bien las algas se cultivan y se ingieren en gran medida en numerosos países asiáticos, en la UE pueden considerarse un producto nuevo, y son pocas las que se cultivan con éxito. A pesar de que las algas no son ricas en calorías, sí lo son en fibras que ofrecen diversos beneficios para la salud. El CESE saluda la intención de la Comisión Europea de preparar una iniciativa específica para apoyar el consumo de algas.

3.9. El CESE considera que la competitividad del sector puede mejorar considerablemente al tiempo que se crean empleos de alta calidad en las zonas costeras y rurales de toda la Unión, lugares donde el desarrollo de otras actividades económicas resulta muy complicado. Tiene la convicción de que la elaboración de futuras normas sociales, la garantía de unas condiciones de trabajo dignas y la eliminación de prácticas no aceptables son extraordinariamente importantes para la capacidad de crear empleo, pero también para las cadenas de suministro. Para poder garantizar la seguridad alimentaria, tiene que existir un equilibrio entre los tres aspectos del desarrollo sostenible: medioambiental, social y económico.

<sup>(8)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema *«Suprimir los obstáculos a la acuicultura sostenible en Europa»* (DO C 34 de 2.2.2017, p. 73).

<sup>(9)</sup> Asesoramiento Científico para las Políticas de las Academias Europeas — Food from the Oceans (*«Los alimentos de los océanos»*).

#### 4. Observaciones específicas

4.1. Dado que la acuicultura se gestiona a través de una competencia compartida entre la Comisión Europea y los Estados miembros, se necesita un esfuerzo coordinado para mejorar la sostenibilidad y la rentabilidad del sector. Esto pasa por simplificar los procedimientos administrativos y establecer una plena cooperación entre la Comisión y las administraciones públicas nacionales y regionales. La reducción de la innecesaria y arraigada carga administrativa dentro del sector debe complementarse también con unas normas medioambientales estrictas, a fin de preservar los ecosistemas y la biodiversidad, y de mejorar la calidad del agua.

4.2. El CESE ya ha señalado que «*la causa principal que subyace en la lentitud de los trámites administrativos para la práctica de la acuicultura, y en la indisponibilidad de localizaciones, es la compleja implementación de las normativas medioambientales de la Unión Europea, esencialmente la Directiva Marco de Aguas, la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina y las relativas a la Red Natura 2000, por parte de las administraciones públicas de los Estados miembros y de sus regiones. Esta situación conduce a unas exigencias a las empresas de acuicultura excesivamente gravosas económico y que, paradójicamente, no aseguran una mayor protección ambiental*»<sup>(10)</sup>.

4.3. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de crear ventanillas únicas para las licencias de acuicultura en todos los Estados miembros. Esto reduciría significativamente el proceso de aprobación existente, que es increíblemente lento.

4.4. Facilitar la financiación adecuada, tanto privada como pública, para llevar a cabo iniciativas de acuicultura sostenible resulta extremadamente importante. El CESE considera que la Comisión debe promover todos los fondos de la UE pertinentes disponibles a través de las redes de organizaciones de la sociedad civil e interlocutores sociales, con el objetivo final de llegar a todos los productores, especialmente las pymes. Las empresas emergentes deben recibir todo el apoyo para crecer y ofrecer empleos de alta calidad y debe ayudarse a las nuevas asociaciones público-privadas con instrumentos de financiación que cubran compromisos a largo plazo. Asimismo, el CESE considera que entre los productores, los minoristas y otras partes interesadas debe establecerse una relación ética en todas las fases de transformación, manipulación y distribución a fin de garantizar el acceso al mercado a los pequeños productores y eliminar prácticas desleales.

4.5. Se necesita inversión en I+D de forma rápida y a gran escala para un sector que desea crecer y que tiene la capacidad de ofrecer alimentos saludables y sostenibles. La UE tiene que facilitar una Estrategia de Crecimiento de la Acuicultura que impulse el potencial del sector. Proporcionar información a los productores sobre las oportunidades de financiación disponibles en la UE reviste una importancia extrema en un sector dominado por las pymes.

4.6. El CESE considera que el mercado interior tiene la capacidad de absorber al menos tres veces la capacidad de producción actual. Garantizar alimentos seguros, saludables y sostenibles en la UE debe ser una de las principales prioridades. Por otra parte, el nuevo enfoque de la acuicultura sostenible debe tomar en consideración el impacto del Brexit, dado que el sector acuícola europeo se ha visto considerablemente afectado por la salida del Reino Unido de la UE.

4.7. El CESE pide a la Comisión Europea que garantice que los productos importados respeten los mismos requisitos y normas que los impuestos a los productores nacionales. El CESE ya ha manifestado que los poderes públicos deben «exigir para las importaciones la misma seguridad sanitaria exigida a la producción europea, con una trazabilidad integral “de la granja a la mesa”»<sup>(11)</sup>. La trazabilidad tiene que efectuarse en sentido descendente, hasta llegar a los criaderos, para todos los productos que entran en el mercado único. Es fundamental garantizar unas condiciones de competencia equitativas para los productores europeos y unos productos seguros y de calidad para los consumidores.

4.8. Los requisitos de etiquetado desempeñan una función muy importante a la hora de informar a los consumidores sobre la calidad de los productos acuícolas sostenibles. La legislación de la UE ofrece el marco jurídico que garantiza unas condiciones de competencia equitativas, pero no siempre se respeta o no siempre en su totalidad. Las actividades de control de calidad y de etiquetado tienen que reforzarse a fin de proteger tanto a los consumidores como a las empresas legítimas, y ofrecer información fiable, especialmente sobre productos que proceden de países que no disponen de un marco legislativo o donde este es reducido.

4.9. El CESE considera que lograr unas condiciones de competencia equitativas al 100 % en el mercado interior debe ser el objetivo final de la Comisión y de los Estados miembros. Esto solo podrá alcanzarse garantizando el pleno cumplimiento de las normas de la UE para todos los productos comercializados en el mercado interior, tanto si son producidos a escala nacional como si son importados. El CESE pide productos completamente trazables que respeten las normas medioambientales y de calidad. El CESE considera que la trazabilidad de los productos de la acuicultura y la transparencia a escala de la cadena de suministro son muy importantes, especialmente para las especies que están en peligro.

<sup>(10)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Suprimir los obstáculos a la acuicultura sostenible en Europa» (DO C 34 de 2.2.2017, p. 73).

<sup>(11)</sup> 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 — Directrices estratégicas para el desarrollo sostenible de la acuicultura de la UE (DO C 67 de 6.3.2014, p. 150).

4.10. La burocracia y los elevados costes administrativos que supone la creación y la gestión de una empresa de acuicultura afectan de manera desproporcionada a las pymes. Dado que el sector está dominado por pymes y pequeñas empresas familiares, el CESE pide la creación de centros de información de ventanilla única en todos los Estados miembros. Estos deben estar plenamente digitalizados y ofrecer información en tiempo real y actualizada a productores, inversores y consumidores. Por otra parte, el CESE considera que deben crearse más organizaciones de productores, ya que son extremadamente importantes para la competitividad del sector, especialmente las pymes. El CESE considera que también es necesaria una plataforma específica que apoye tanto la continuidad como la absorción de las empresas.

4.11. El CESE pide la creación de un marco de incentivos específicos que apoye al sector y lo oriente hacia la sostenibilidad. El CESE recomienda desarrollar sin demora un sistema de incentivos basado en la sostenibilidad, con arreglo al ODS 14. Los incentivos fiscales a la producción sostenible de la acuicultura son otra alternativa que debe considerarse.

4.12. La disponibilidad de espacio representa otro reto para el sector acuícola, ya que a menudo compite con otras industrias como los astilleros, las fuentes de energía renovables, las actividades recreativas, la extracción, etc. Los Estados miembros deben poner en marcha proyectos de planificación espacial coordinados, en particular la planificación de las cuencas marítimas, la recuperación de las instalaciones acuícolas abandonadas y los sistemas de análisis de macrodatos.

4.13. La recogida y la evaluación de datos pueden desempeñar un papel importante en el desarrollo del sector y el CESE pide que se actúe en este sentido lo antes posible. Los resultados dependerán de que se disponga de la financiación necesaria y de la participación directa tanto de los entes públicos como de las entidades privadas. Por otra parte, garantizando la transferencia de buenas prácticas de los grupos de acción local (GAL) a los grupos de acción local de la pesca (GALP) e incrementando la financiación a los GALP, se mejorará la capacidad de los pequeños productores.

4.14. Los programas educativos y de formación profesional pueden ayudar a satisfacer las necesidades del sector de la acuicultura, al tiempo que difunden información entre las generaciones jóvenes sobre las oportunidades laborales y profesionales del sector. El CESE pide asimismo que se organicen cursos de formación continua sobre prácticas de acuicultura sostenible. En este sentido, las convocatorias de propuestas pueden ser financiadas a través del Fondo Social Europeo y pueden redactarse específicamente para el sector de la acuicultura.

4.15. Se necesitan de inmediato sistemas de gestión de los residuos para un sector que tiene un elevado potencial de reducir su huella ambiental, junto con normas en materia de control de la calidad, salud y seguridad alimentaria. Esto es especialmente importante para la futura sostenibilidad del sector.

4.16. Las acciones realizadas para apoyar al sector de la acuicultura en los próximos cinco años son fundamentales para el futuro del sector y desempeñarán un papel esencial a la hora de determinar el grado de dependencia de las importaciones. El CESE opina que la participación de los interlocutores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño y la aplicación de los procesos es extremadamente importante y que creará valor añadido para la Unión, al impulsar la productividad sostenible y la competitividad del sector.

4.17. El CESE considera que deben preservarse las aguas marinas e interiores, fomentando al mismo tiempo las actividades acuícolas sostenibles, que garantizarán a la población de la UE la producción alimentaria necesaria. Es necesario encontrar el equilibrio correcto entre preservar la biodiversidad de la Tierra y satisfacer los requisitos necesarios en materia de alimentación, teniendo en cuenta las repercusiones sociales, los criterios de un modo de vida saludable y la protección medioambiental. El agua, los nutrientes, la situación de la explotación y la energía se encuentran entre los aspectos más importantes que determinan la sostenibilidad ecológica de los establecimientos de acuicultura.

4.18. Por último, el CESE saluda todos los esfuerzos y las iniciativas de la Comisión Europea para favorecer el crecimiento y la sostenibilidad del sector. La propuesta de crear un mecanismo de asistencia para la acuicultura de la UE con una plataforma en línea específica es extremadamente importante para los productores. También es necesario mejorar el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros.

Bruselas, 22 de septiembre de 2021

La Presidenta  
del Comité Económico y Social Europeo  
Christa SCHWENG

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre un nuevo enfoque de la economía azul sostenible de la UE — Transformar la economía azul de la UE para un futuro sostenible**

[COM(2021) 240 final]

(2021/C 517/17)

Ponente: **Simó TIAINEN**

Consulta	Comisión Europea, 31.5.2021
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	9.9.2021
Aprobado en el pleno	22.9.2021
Pleno n.º	563
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	229/0/11

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La economía azul desempeña un papel considerable y tiene un creciente potencial en la economía de la UE, la economía mundial, la creación de empleo y el bienestar de las personas. El CESE considera sumamente importante aprovechar al máximo estas oportunidades y minimizar al mismo tiempo el impacto negativo sobre el clima, la biodiversidad y el medio ambiente. La buena calidad del agua y la salud de los ecosistemas acuáticos son un requisito previo para una economía azul floreciente y sostenible.

1.2. Además de los retos medioambientales, las personas que trabajan en ámbitos de la economía azul se enfrentan a otros retos, como la competencia mundial desleal y el rápido desarrollo tecnológico. Muchas actividades, especialmente el turismo, se han visto gravemente afectadas por la pandemia de COVID-19. Por lo tanto, una recuperación fluida y satisfactoria es crucial para la economía azul.

1.3. La economía azul abarca una amplia gama de sectores y operaciones tradicionales y emergentes. La creciente diversidad de actividades de la economía azul ha suscitado la duda de si esas actividades son compatibles entre sí y ha planteado la cuestión de la competencia por el espacio y los recursos marinos. El CESE destaca el importante papel de la ordenación del espacio marítimo a la hora de permitir la coexistencia de diversas actividades y de preparar la adaptación al cambio climático.

1.4. El CESE pide a la UE que apoye activamente el desarrollo y la introducción de tecnologías y soluciones digitales y ecológicas dirigidas a las actividades marinas con el fin de generar beneficios económicos, sociales y medioambientales. El CESE también señala la importancia de la investigación oceanográfica, junto con la investigación sobre el impacto socioeconómico y medioambiental de las actividades de la economía azul.

1.5. El CESE insta a la UE a proporcionar un entorno favorable y predecible para la innovación y la inversión que incluya procedimientos administrativos racionalizados y vele por la certidumbre de las condiciones normativas y financieras. El Comité acoge con satisfacción la sustancial financiación de la que la UE dispone para apoyar la economía azul sostenible y señala la necesidad de facilitar el acceso a la financiación a los operadores nacionales y locales.

1.6. El CESE hace hincapié en la necesidad de considerar la economía azul de la UE y su potencial en un contexto mundial, que incluye las relaciones exteriores y comerciales. El Comité pide a la UE que ofrezca a las empresas de la Unión unas condiciones de competencia equitativas con respecto a sus competidores internacionales y que refuerce la aplicación global de los convenios y acuerdos internacionales sobre cooperación económica, condiciones laborales y medio ambiente.

1.7. El CESE subraya el papel central de los interlocutores sociales a la hora de anticipar las transformaciones en el trabajo, apoyar el desarrollo de capacidades y mejorar la empleabilidad de los trabajadores en la economía azul. Además, el diálogo social en el plano nacional, sectorial y empresarial es fundamental para garantizar unas condiciones de trabajo adecuadas.

1.8. Dado su carácter transversal, la economía azul debe considerarse de manera global y sistemática al elaborar las políticas, lo que requiere una cooperación sin trabas entre los responsables políticos de todos los niveles: entre la UE y los Estados miembros, entre las distintas regiones de los Estados miembros y entre los diferentes ámbitos políticos, como la industria, la pesca, el comercio, el transporte, la energía, el empleo y el medio ambiente.

1.9. El CESE destaca la necesidad de que las políticas de la economía azul se basen en sólidos conocimientos científicos y en datos rigurosos y tengan plenamente en cuenta las necesidades y puntos de vista de los agentes y partes interesadas de la economía azul. El Comité pide una estrecha participación de los empresarios, los trabajadores y otras partes de la sociedad civil en la elaboración, aplicación y seguimiento de las políticas de la UE y nacionales en materia de economía azul.

1.10. Si bien es pertinente y necesario considerar la economía azul de manera integral y transversal, también es importante examinar los diferentes sectores y actividades desde el punto de vista de sus oportunidades y retos específicos, lo que permite aportar una contribución de carácter ascendente a las políticas de la economía azul.

1.11. Por otra parte, el CESE subraya la necesidad de educar y adoptar medidas para concienciar sobre la relevancia de la economía azul —que, además de proporcionar empleo y prosperidad, también brinda oportunidades de alimentación sana, movilidad y ocio— y sobre la importancia de proteger el medio marino, por ejemplo, contra la basura plástica.

## 2. Observaciones generales

2.1. El CESE acoge con satisfacción la Comunicación de la Comisión Europea sobre un nuevo enfoque de la economía azul sostenible de la UE y respalda sus objetivos de apoyar la transición hacia una economía climáticamente neutra, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en consonancia con el Pacto Verde Europeo.

2.2. El CESE apoya y defiende un enfoque integrado de la economía azul con respecto a las distintas dimensiones del desarrollo sostenible y destaca que la economía azul contribuye a la mayoría de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, en particular los relacionados con los océanos, los mares y los recursos marinos, la acción por el clima, la reducción de la pobreza y el hambre, la promoción de la salud y el bienestar, el consumo y la producción responsables, el trabajo digno y el crecimiento económico <sup>(1)</sup>.

2.3. La economía azul desempeña un papel considerable y tiene un creciente potencial en la mejora de la economía de la UE, la economía mundial, el empleo de calidad y el bienestar de las personas en diversos lugares, y aporta beneficios específicos para las zonas rurales y costeras. El CESE considera sumamente importante aprovechar al máximo estas oportunidades.

2.4. Al mismo tiempo, el CESE considera fundamental minimizar la contaminación del agua y del aire, la generación de residuos y el impacto negativo sobre el clima y la biodiversidad. Esto es esencial no solo por razones medioambientales sino también porque una buena calidad del medio ambiente y unos ecosistemas saludables son vitales para garantizar unas condiciones y unos recursos adecuados para la propia economía azul. Por lo tanto, la gestión de los aspectos medioambientales debe considerarse parte integrante de cualquier actividad económica.

2.5. La economía azul engloba una amplia gama de operaciones esenciales para la vida cotidiana de las personas, y el abanico de empresas que participan en ella va desde grandes empresas internacionales hasta pymes locales. La producción de alimentos y energía, la minería, las industrias marítimas, el transporte y el turismo son los principales sectores que ahora se relacionan con el medio marino, mientras que también hay sectores emergentes, como la producción de nuevos tipos de productos de la bioeconomía azul. La economía circular y las actividades de protección del agua también están intrínsecamente vinculadas a la economía azul.

2.6. Dado que la definición de economía azul se refiere a océanos, mares y costas, la economía azul afecta principalmente a los países ribereños. No obstante, las cadenas de suministro transfronterizas, los mercados comunes y un clima y un medio ambiente compartidos hacen que la economía azul sea un asunto de interés para el conjunto de la UE y todos los Estados miembros, desde el mar Mediterráneo hasta el mar Báltico y el mar Ártico y desde el mar Negro hasta el océano Atlántico y el mar del Norte.

2.7. Asimismo, el CESE señala que el concepto de economía azul no debe limitarse únicamente a océanos y mares, ya que existen actividades económicas equivalentes en torno a los recursos de agua dulce y, en última instancia, los cursos de agua interiores acaban desembocando en mares y océanos. Esto pone de relieve la importancia de la cooperación regional para controlar la contaminación del agua.

<sup>(1)</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/oceans/>.

## 2.8. Retos y oportunidades

2.8.1. La creciente diversidad de actividades de la economía azul suscita la duda de si esas actividades son compatibles entre sí y plantea la cuestión de la competencia por el espacio y los recursos marinos. Por consiguiente, el CESE hace hincapié en el papel de la ordenación del espacio marítimo (incluida la gestión integradora y la evaluación de los impactos acumulativos) y pide a los Estados miembros que busquen y asignen espacios adecuados para las diversas actividades con el fin de permitirles desarrollarse y coexistir con un impacto negativo mínimo en otros agentes y en el medio marino.

2.8.2. Si bien los océanos y los mares desempeñan un papel importante como sumideros de carbono, los ecosistemas marinos y las zonas costeras son vulnerables al cambio climático y sus efectos, entre los que se cuentan el calentamiento del agua, el aumento del nivel del mar y los fenómenos meteorológicos extremos. Por lo tanto, la economía azul debe estar bien preparada para la adaptación al cambio climático y el CESE insta a los Estados miembros a que consideren la adaptación al cambio climático como parte esencial de la ordenación del espacio marítimo y privilegien medidas que contribuyan a mantener la biodiversidad. Además, el aumento de las sequías y la escasez de agua dulce requieren nuevas soluciones para garantizar la seguridad alimentaria.

2.8.3. El CESE señala que las personas que trabajan en ámbitos de la economía azul se enfrentan también a muchos otros retos, como la competencia mundial desleal y el rápido desarrollo tecnológico. Además, muchas actividades se han visto gravemente afectadas por la pandemia de COVID-19 y deben hacer frente a su impacto. Esto es especialmente cierto en el caso del turismo y los servicios conexos. Por lo tanto, una recuperación fluida y exitosa —en consonancia con la doble transición ecológica y digital— es crucial para la economía azul.

2.8.4. En general, la economía azul ofrece muchas oportunidades con respecto a la doble transición digital y ecológica. Aprovechar estas oportunidades requerirá intensos esfuerzos en investigación e innovación. Esto es esencial para llevar a cabo las actividades tradicionales y crear otras nuevas, lo que contribuirá a atraer a la juventud y diversificar el espectro de la economía azul.

2.8.5. El CESE pide a la UE que apoye activamente el desarrollo y la introducción de soluciones digitales para las actividades relacionadas con el mar, incluido su uso en la cartografía marina y en el seguimiento, exploración, modelización y previsión del estado del medio marino y los recursos. La innovación también es necesaria para mejorar la eficiencia energética y la eficiencia de los materiales y contribuir a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, la contaminación del aire y del agua y la cantidad de residuos. Debe prestarse especial atención al apoyo a las pequeñas empresas en la doble transición ecológica y digital. El CESE también insta a compartir buenas prácticas y potenciar las innovaciones sociales creadas por los agentes y las partes interesadas de la economía azul, también con vistas a reforzar la interconectividad, la resiliencia, la transparencia y la equidad de las cadenas de valor.

2.8.6. El desarrollo de una economía azul sostenible requiere una comprensión adecuada de los fenómenos físicos, químicos y biológicos relacionados con el medio marino y de sus cambios. El CESE subraya la importancia de la investigación oceanográfica, complementada con la investigación de las repercusiones socioeconómicas y medioambientales de las actividades de la economía azul, y señala que es necesario adoptar un enfoque científico abierto e impulsar el uso de proyectos de ciencia ciudadana.

2.8.7. A la hora de aprovechar el potencial de creación de empleo de la economía azul, es esencial valorizar los empleos de alta calidad que promuevan el bienestar de las personas. También es preciso promover la formación avanzada y las competencias transferibles, el reconocimiento mutuo de las cualificaciones, la movilidad intersectorial y la adaptabilidad a los cambios del mercado laboral. El CESE pide a los Estados miembros y a los proveedores de educación, en cooperación con los representantes de los operadores y las partes interesadas de la economía azul, que a la hora de elaborar los programas de educación y formación tengan en cuenta estas necesidades, entre las que se cuentan la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional, y lo hagan utilizando, entre otros recursos, el Fondo Social Europeo Plus.

2.8.8. El CESE también destaca el papel esencial de los interlocutores sociales a la hora de anticipar las transformaciones en el trabajo, apoyar el desarrollo de capacidades y mejorar la empleabilidad de los trabajadores en la economía azul. Además, el diálogo social en el plano sectorial y nacional y en el lugar de trabajo, incluida la negociación colectiva, es esencial no solo para garantizar unas normas mínimas sino también para mejorar las condiciones de trabajo en todos los sectores de la economía azul.

## 2.9. Inversión, financiación y marco internacional

2.9.1. Para aprovechar el potencial de la economía azul sostenible, el CESE insta a la UE a proporcionar un entorno favorable y predecible para la innovación, la inversión y las operaciones que incluya procedimientos administrativos racionalizados y vele por la certidumbre de las condiciones normativas y financieras. Al establecer una visión a largo plazo y un marco global, la Comunicación de la Comisión es una valiosa herramienta que garantiza la previsibilidad.

2.9.2. El CESE acoge con satisfacción la importante financiación de la UE disponible para apoyar la economía azul sostenible, incluida la financiación específica relacionada con el medio marino y los instrumentos generales, como Horizonte Europa, los Fondos Estructurales y de Inversión y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. El CESE señala que es necesario facilitar el acceso de los operadores nacionales y locales a la financiación de la UE.

2.9.3. También es importante movilizar la financiación privada para el desarrollo de la economía azul, lo que requiere ofrecer a los inversores y las fuentes de financiación privados proyectos atractivos, guiados por principios y normas de finanzas sostenibles. Por otra parte, el CESE pide que se refuercen los proyectos de alianzas entre el sector público, las empresas y la propia ciudadanía.

2.9.4. El CESE hace hincapié en la necesidad de considerar la economía azul de la UE y su potencial en un contexto mundial, ya que la mayoría de las actividades de la economía azul tienen un vínculo internacional a través de las cadenas comerciales y de suministro o de las zonas marinas compartidas. Por consiguiente, la cooperación internacional y unas normas comunes son necesarias para garantizar la igualdad de condiciones y evitar conflictos sobre los recursos marinos. El CESE anima a la UE a mejorar la aplicación global de los convenios y acuerdos internacionales en ámbitos como el comercio, el transporte, las condiciones laborales, el clima y el medio ambiente, además de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

2.9.5. El CESE insta a la UE a que garantice que las condiciones para la economía azul en la UE sean competitivas en comparación con las de otros actores internacionales, como China. Esto es necesario para que las empresas de la UE puedan exportar productos, tecnologías y soluciones sostenibles de la economía azul a los mercados internacionales y competir con éxito con las importaciones procedentes de fuera de la UE.

2.9.6. Asimismo, el CESE llama la atención sobre las oportunidades que ofrece la cooperación con los países en desarrollo y anima a la UE a potenciar la economía azul como uno de los elementos de la alianza con África.

## 2.10. Una formulación de políticas coherente e inclusiva

2.10.1. Dado su carácter transversal, la economía azul debe considerarse de manera global y sistemática al elaborar las políticas, lo que requiere una cooperación sin trabas entre los responsables políticos de todos los niveles, tanto vertical como transversalmente: entre la UE y los responsables políticos nacionales, entre los Estados miembros y entre los diferentes ámbitos políticos, como la industria, la pesca, el comercio, el transporte, la energía, el empleo y el medio ambiente.

2.10.2. La cooperación regional entre los Estados miembros y con países no pertenecientes a la UE reviste especial importancia<sup>(2)</sup>, ya que las zonas marinas y muchos cursos de agua interiores cruzan fronteras. La cooperación también es crucial para garantizar la seguridad de las actividades relacionadas con el medio marino y proteger los derechos humanos y el medio ambiente frente a una amplia variedad de amenazas internas y externas, desde los riesgos geopolíticos hasta la piratería, los delitos medioambientales y la ciberdelincuencia.

2.10.3. El CESE destaca la necesidad de que las políticas y medidas de la economía azul se basen en hechos derivados de sólidos conocimientos científicos y en datos rigurosos. Además, teniendo en cuenta el papel fundamental que desempeñan en la práctica los agentes de la sociedad civil en la creación de una economía azul sostenible, el Comité pide una estrecha participación de las organizaciones de empresarios y trabajadores, así como de las organizaciones medioambientales y otras organizaciones interesadas, en la elaboración, aplicación y seguimiento de las políticas nacionales y de la UE.

2.10.4. El CESE pide a la Comisión que siga trabajando en pro de una hoja de ruta de acción más específica basada en las reacciones y contribuciones de los distintos agentes de la economía azul y las partes interesadas y que aproveche el diálogo que se entablará en el Foro Azul para los usuarios del mar.

2.10.5. Asimismo, el CESE subraya la necesidad de educar y adoptar medidas para concienciar sobre la relevancia de la economía azul —que, además de proporcionar empleo y prosperidad, también brinda oportunidades de alimentación sana, movilidad y ocio— y sobre la importancia de proteger el medio marino, por ejemplo, contra la basura plástica.

(2) Dictamen del CESE *Iniciativa de desarrollo sostenible de la economía azul en el Mediterráneo Occidental* (DO C 129 de 11.4.2018, p. 82).

### 3. Observaciones específicas

3.1. Si bien es pertinente y necesario considerar la economía azul de manera integral y transversal, también es importante examinar los diferentes sectores y actividades desde el punto de vista de sus oportunidades y retos específicos, lo que permite aportar una contribución de carácter ascendente y combinarla con el enfoque descendente de la Comunicación.

#### 3.2. Transporte y puertos

3.2.1. El transporte marítimo es crucial para la logística del transporte de mercancías y de pasajeros dentro y fuera de la UE. El CESE pide a la UE que mejore las condiciones para fomentar la competitividad internacional, la digitalización y la ecologización del transporte marítimo y que se esfuerce por eliminar las prácticas que conducen a la competencia desleal, como las prácticas abusivas en el contexto de la navegación bajo pabellón extranjero. Además de los avances tecnológicos individuales, las soluciones digitales sistémicas contribuyen a mejorar el rendimiento económico y medioambiental del transporte, por ejemplo, mediante una mejor adecuación entre la oferta y la demanda. Los beneficios del transporte marítimo de corta distancia también deben aprovecharse plenamente para reducir el impacto medioambiental del transporte. Además, el CESE llama la atención sobre las oportunidades que ofrecen las nuevas rutas mundiales de transporte, como el paso nordeste en la región ártica.

3.2.2. El CESE hace hincapié en el papel fundamental de los puertos como centros de la economía azul, también en la doble transición ecológica y digital. Aunque se mantiene el papel tradicional de los puertos como facilitadores del transporte marítimo y lugares de desembarque del pescado, este papel se está ampliando para incluir nuevas actividades, como propiciar las energías renovables y la economía circular, lo que requiere inversiones en infraestructuras y un nuevo tipo de gestión en general. Las nuevas funciones también pueden hacer que los puertos pequeños sean más importantes para la región en cuestión.

#### 3.3. Pesca, acuicultura y nuevos bioproductos

3.3.1. El CESE destaca el importante papel de la pesca, la acuicultura y las industrias conexas a la hora de garantizar a la ciudadanía europea una alimentación sana y baja en hidratos de carbono. Teniendo en cuenta la elevada cantidad de pescado y marisco que se importa a la UE, existe un claro motivo para reducir la dependencia de la UE de las importaciones de alimentos y ofrecer condiciones competitivas para que la pesca, la acuicultura y las industrias conexas europeas apuntalen la seguridad y la soberanía en materia de alimentos. Dada la antigüedad de la flota pesquera de la UE, deben destinarse a su modernización recursos financieros con cargo al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, lo que mejorará su rendimiento medioambiental, sus condiciones de trabajo y su atractivo. El CESE reconoce y alienta los continuos esfuerzos de la pesca por mantener las poblaciones de peces en niveles sostenibles y proteger los ecosistemas marinos. El CESE también anima a compartir prácticas concretas, como la contribución de los arrastreros a la recogida de la basura plástica.

3.3.2. Por lo que se refiere a la acuicultura, el CESE se remite a otro Dictamen, que se centra en las nuevas directrices estratégicas para la acuicultura de la UE<sup>(3)</sup>. El CESE también apoya el desarrollo de nuevos bioproductos, como productos farmacéuticos, alimentos y aditivos alimentarios, piensos, cosméticos y nuevos materiales a base de algas y otros organismos marinos. Estos bioproductos complementan el espectro de la bioeconomía azul, tratada por el CESE en su Dictamen anterior<sup>(4)</sup>, que también abarcaba las aguas dulces.

#### 3.4. El turismo y los servicios conexos

3.4.1. El turismo marítimo y costero y sus diversas actividades conexas, como el transporte, la hostelería y los servicios de restauración, son vitales para muchas regiones de la UE. En cuanto a las medidas destinadas a abordar los problemas causados por la pandemia, el CESE se remite a su Dictamen sobre el turismo y el transporte<sup>(5)</sup>. Tras la recuperación de la pandemia, el turismo deberá recobrar su importante papel en la economía local y el empleo de calidad (a menudo basados en pymes), de manera que se garantice su sostenibilidad global. El CESE señala que el turismo sostenible es un medio esencial para ofrecer a las personas no solo actividades recreativas sino también conocimientos y experiencias sobre la diversidad de culturas y entornos de la UE.

#### 3.5. Construcción naval y tecnología marítima

3.5.1. La construcción naval es una industria marítima tradicional al servicio del transporte de mercancías y pasajeros, pero actualmente se están introduciendo muchos elementos y enfoques nuevos en consonancia con la doble transición digital y ecológica. Por ejemplo, la automatización avanzada de los buques contribuye a mejorar la eficiencia energética y la

<sup>(3)</sup> Dictamen del CESE NAT/816 *Directrices estratégicas para el desarrollo sostenible de la acuicultura de la UE* (véase la página 103 del presente Diario Oficial).

<sup>(4)</sup> Dictamen del CESE *La bioeconomía azul* (DO C 47 de 11.2.2020, p. 58).

<sup>(5)</sup> Dictamen del CESE *Turismo y transporte en 2020 y más allá* (DO C 429 de 11.12.2020, p. 219).

seguridad del transporte, y el desarrollo y la adopción de técnicas de propulsión limpias y de combustibles renovables son fundamentales para minimizar las emisiones atmosféricas. La tecnología y las prácticas de reparación, mantenimiento y desguace de buques que mejoran la economía circular también son esenciales a este respecto. Por consiguiente, el CESE pide a la UE que ofrezca condiciones favorables para el desarrollo y la inversión en tecnología marina —incluidos los equipos y programas informáticos— y la mano de obra.

### 3.6. Energía

3.6.1. Aunque tradicionalmente se centraban en la explotación de combustibles fósiles, las operaciones de energía relacionadas con el medio marino se orientan ahora hacia las energías renovables, principalmente la eólica y la oceánica. La introducción de energías renovables es una forma clave de avanzar hacia la neutralidad climática, y las energías renovables relacionadas con el medio marino pueden contribuir significativamente a la futura combinación energética y a la reducción de las emisiones de carbono. Al mismo tiempo, es necesario encontrar soluciones para abordar los conflictos de intereses que surgen por los distintos usos de las zonas marinas. El Comité ha expresado su opinión sobre la energía renovable marina en su reciente Dictamen sobre la Estrategia sobre las Energías Renovables Marinas <sup>(6)</sup>.

Bruselas, 22 de septiembre de 2021.

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

---

<sup>(6)</sup> Dictamen del CESE *Estrategia de energía renovable marina* (DO C 286 de 16.7.2021, p. 152).

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el plan de acción para el desarrollo de la producción ecológica»**

[COM (2021) 141 final]

(2021/C 517/18)

Ponente: **Andreas THURNER**

Consulta	Comisión Europea, 21.4.2021
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Reunión de la Sección	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobación en sección	9.9.2021
Aprobado en el pleno	22.9.2021
Pleno n.º	563
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	185/3/4

## 1. Conclusiones y recomendaciones

El Comité Económico y Social Europeo (CESE):

1.1. reconoce el papel de la agricultura ecológica en la consecución de los objetivos del Pacto Verde Europeo y celebra la presente Comunicación de la Comisión Europea sobre el plan de acción para el desarrollo de la producción ecológica, que considera una base sólida para seguir impulsando el sector ecológico de forma sostenible;

1.2. considera que el objetivo del Pacto Verde Europeo de que, de aquí a 2030, el 25 % de las tierras agrícolas de la UE sean ecológicas es muy ambicioso;

1.3. apoya, en particular, el enfoque orientado al mercado de la Comisión Europea para seguir reforzando la demanda y la confianza de los consumidores en los productos ecológicos. Un equilibrio entre la oferta y la demanda es crucial para el éxito del desarrollo del sector;

1.4. recomienda que, habida cuenta de los diferentes puntos de partida en los Estados miembros, se establezca una especie de «mecanismo de hermanamiento» para reforzar el intercambio de experiencias entre los Estados miembros. También ha de fomentarse tal intercambio entre los agricultores. El CESE está a su disposición, como socio, para cualquier actividad de sensibilización sobre la producción ecológica (por ejemplo, en el marco de un día anual de la producción ecológica de la UE);

1.5. pide a los Estados miembros que elaboren, con la participación de las partes interesadas pertinentes, planes de acción nacionales o regionales sobre agricultura ecológica y aprovechen las oportunidades que ofrece la PAC para apoyar la agricultura ecológica. La difícil fase de la conversión a la agricultura ecológica requiere una atención especial;

1.6. considera importantes las medidas propuestas para mejorar la transparencia del mercado y los datos disponibles en el sector de la agricultura ecológica. En este contexto, el CESE propone que la conferencia anual sobre las perspectivas agrícolas de la DG AGRI también refleje adecuadamente la evolución del sector ecológico;

1.7. recuerda que los consumidores apuestan cada vez más por los alimentos regionales. En opinión del CESE, unas cadenas de producción y comercialización ecológicas más cortas y locales que también tengan en cuenta el aspecto de la estacionalidad pueden ser una forma prometedora de generar mayor valor añadido a lo largo de la cadena alimentaria. El CESE también considera que estas actividades podrían proporcionar oportunidades adicionales de empleo en las zonas rurales;

1.8. observa que los productos ecológicos suelen tener un coste superior al de los productos convencionales, lo que supone un obstáculo para determinados grupos sociales de renta baja. Por consiguiente, el CESE pide que se tomen medidas de acompañamiento adecuadas para garantizar que los productos ecológicos también sean accesibles a los grupos vulnerables;

1.9. considera que es responsabilidad del sector público en particular (autoridades locales, municipales, regionales y nacionales) hacer un mayor uso de los alimentos ecológicos regionales en la contratación pública (por ejemplo, en los comedores). En este contexto, deberán tenerse en cuenta los aspectos vinculados a la estacionalidad;

1.10. subraya la necesidad de contar con recursos financieros suficientes para la investigación y la innovación en apoyo del sector ecológico.

## 2. Contexto

2.1. La Comisión Europea ha fijado —en el marco del Pacto Verde Europeo, la Estrategia «De la Granja a la Mesa» y la Estrategia sobre Biodiversidad— un ambicioso objetivo para la producción ecológica en la UE: de aquí a 2030, al menos el 25 % de las tierras agrícolas deberán ser objeto de una explotación ecológica. El 25 de marzo de 2021, la Comisión Europea publicó un plan de acción ecológica<sup>(1)</sup> para apoyar a los Estados miembros en la consecución del objetivo.

2.2. Según la Comisión Europea, este plan de acción para la producción ecológica se basa en los logros del plan de acción 2014-2020 y tiene en cuenta los resultados de la consulta pública celebrada entre septiembre y noviembre de 2020<sup>(2)</sup>. Se divide en tres ejes prioritarios interrelacionados:

- Eje 1: estimular la demanda y garantizar la confianza de los consumidores;
- Eje 2: estimular la conversión y consolidar todos los eslabones de la cadena de valor;
- Eje 3: aumentar la contribución de la agricultura ecológica a la sostenibilidad

2.3. Los tres ejes se basan en veintitrés acciones. A tal fin, se movilizarán diversas fuentes de financiación. Seguirá ofreciéndose apoyo financiero a la agricultura ecológica en el marco de los compromisos de desarrollo rural (pilar 2), con la posibilidad de una financiación adicional en el marco de los regímenes ecológicos (pilar 1). Además, se dedicará un presupuesto ambicioso a la política de promoción de la UE para impulsar el consumo de productos ecológicos.

2.4. Se desarrollarán servicios de asesoramiento agrícola para promover el intercambio de conocimientos sobre agricultura ecológica. Para respaldar las ambiciones del plan de acción, la Comisión tiene la intención de dedicar al menos el 30 % del presupuesto destinado a actividades de investigación e innovación en el ámbito de la agricultura, la silvicultura y las zonas rurales a temas específicos del sector ecológico o pertinentes para él, como el aumento del rendimiento de los cultivos, la diversidad genética y las alternativas a los productos controvertidos.

2.5. Descendiendo al detalle, en cada uno de los tres ejes las acciones propuestas tienen por objeto:

*Eje 1: estimular la demanda y garantizar la confianza de los consumidores:*

- a) promover la agricultura ecológica y el logotipo de la UE
- b) fomentar los comedores ecológicos y aumentar el uso de la contratación pública ecológica
- c) reforzar los programas ecológicos escolares
- d) prevenir el fraude alimentario y reforzar la confianza de los consumidores
- e) mejorar la trazabilidad
- f) facilitar la contribución del sector privado

<sup>(1)</sup> [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/organic-farming/organic-action-plan\\_es](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/organic-farming/organic-action-plan_es)

<sup>(2)</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12555-Agricultura-ecologica-plan-de-accion-para-el-desarrollo-de-la-produccion-ecologica-de-la-UE\\_es](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12555-Agricultura-ecologica-plan-de-accion-para-el-desarrollo-de-la-produccion-ecologica-de-la-UE_es)

*Eje 2: estimular la conversión y consolidar todos los eslabones de la cadena de valor:*

- a) fomentar la conversión, la inversión y el intercambio de buenas prácticas
- b) desarrollar análisis sectoriales para aumentar la transparencia del mercado
- c) apoyar la organización de la cadena alimentaria
- d) reforzar las empresas locales de transformación a pequeña escala y fomentar los circuitos comerciales de proximidad
- e) mejorar la alimentación animal con arreglo a las normas de producción ecológica
- f) reforzar la acuicultura ecológica

*Eje 3: aumentar la contribución de la agricultura ecológica a la sostenibilidad*

- a) reducir la huella ecológica y mitigar la incidencia en el cambio climático
- b) mejorar la diversidad genética y aumentar los rendimientos
- c) desarrollar alternativas a los insumos y otros productos fitosanitarios controvertidos;
- d) aumentar el bienestar de los animales;
- e) hacer una utilización más eficiente de los recursos.

2.6. Para su aplicación, la Comisión Europea recomienda que los Estados miembros, teniendo en cuenta las circunstancias regionales, elaboren planes de acción ecológicos nacionales adecuados que cuenten con objetivos claros e incorporen estos objetivos al plan estratégico nacional de la PAC.

2.7. El presente Dictamen debe leerse conjuntamente con los anteriores dictámenes del CESE sobre la sostenibilidad de la producción y del consumo de alimentos, por ejemplo, «Compatibilidad de la política comercial de la UE con el Pacto Verde Europeo»<sup>(3)</sup>, «Estrategia “de la granja a la mesa” para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente»<sup>(4)</sup>, «Promoción de cadenas cortas y alternativas de distribución de alimentos en la UE: el papel de la agroecología»<sup>(5)</sup> y «Promover una alimentación sana y sostenible en la UE»<sup>(6)</sup>.

### **3. Observaciones generales**

3.1. El CESE considera que el objetivo del Pacto Verde Europeo de que, de aquí a 2030, el 25 % de las tierras agrícolas de la UE sean ecológicas es muy ambicioso. En la actualidad, en promedio, alrededor del 8,5 % de las tierras agrícolas se dedican a la agricultura ecológica en la UE, lo que significa que la superficie agrícola ecológica debería aproximadamente triplicarse de aquí a 2030. En comparación: entre 2009 y 2019 la superficie dedicada a la agricultura ecológica pasó de unos 8,3 a unos 13,8 millones de hectáreas (+ 70 %), lo que revela una tendencia ascendente. El objetivo del 25 % significa ampliar la superficie ecológica hasta alcanzar unos cuarenta millones de hectáreas, muy por encima de las tendencias actuales.

3.2. El CESE acoge con satisfacción el enfoque orientado al mercado de la Comisión Europea para seguir reforzando la demanda y la confianza de los consumidores en los productos ecológicos. Un equilibrio entre la oferta y la demanda es crucial para el éxito del desarrollo del sector ecológico.

3.3. La expansión de la producción ecológica también debe estar orientada a la demanda. Hay que procurar que el aumento de la oferta vaya acompañado del correspondiente crecimiento de la demanda. Si la producción de alimentos ecológicos se impulsa más que la demanda, ello conduce inevitablemente a una competencia negativa en el mercado y, por consiguiente, a una caída de los precios de producción.

<sup>(3)</sup> Dictamen del CESE «Compatibilidad de la política comercial de la UE con el Pacto Verde Europeo» (DO C 429 de 11.12.2020, p. 66).

<sup>(4)</sup> Dictamen del CESE «Estrategia “de la granja a la mesa” para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente» (DO C 429 de 11.12.2020, p. 268).

<sup>(5)</sup> Dictamen del CESE «Promoción de cadenas cortas y alternativas de distribución de alimentos en la UE: el papel de la agroecología» (DO C 353 de 18.10.2019, p. 65).

<sup>(6)</sup> Dictamen del CESE «Promover una alimentación sana y sostenible en la UE» (DO C 190 de 5.6.2019, p. 9).

3.4. La agricultura ecológica suele significar costes de producción más elevados por unidad de producto (debido a los costes adicionales y a la reducción del rendimiento) en comparación con la agricultura convencional. Para que el sector ecológico se desarrolle de modo sostenible, estos costes adicionales deben cubrirse con unos ingresos de mercado adecuados. Ahora bien, a medida que toda la cadena alimentaria ecológica se profesionalice, la relación precio/calidad debe evolucionar positivamente.

3.5. Las posiciones de partida de los Estados miembros difieren de forma considerable. Mientras que en algunos Estados miembros la agricultura ecológica y su comercialización ya están bien asentadas, en otros la proporción de la superficie cultivada de forma ecológica es muy inferior al 10 %. Estas diferentes posiciones de partida regionales deben tenerse debidamente en cuenta al planificar las acciones. El CESE recomienda que se establezca una especie de mecanismo de hermanamiento para reforzar el intercambio de experiencias entre los Estados miembros. Los Estados miembros que tienen un sector ecológico bien asentado han adoptado a menudo un enfoque «push-pull» (literalmente, «empujar-tirar»), que tiene por objeto poner en marcha medidas destinadas a estimular tanto la producción como la demanda de productos ecológicos. La venta al por menor de alimentos también desempeña un papel esencial en el futuro desarrollo del sector ecológico.

3.6. La gran variedad de estructuras y las grandes disparidades regionales en Europa son una fuente recurrente de complejidad a la hora de aplicar las normas del Reglamento de la UE sobre producción ecológica. Para permitir que el sector se desarrolle y prospere, es necesario encontrar un equilibrio que satisfaga tanto la demanda de una aplicación uniforme de las normas en toda la UE como las expectativas de los consumidores y brinde la flexibilidad necesaria para tener debidamente en cuenta las diferencias y circunstancias locales cuando así lo permita el Reglamento.

3.7. El actual plan de acción para la producción ecológica de la Comisión Europea, que se centra en tres ejes prioritarios (fomento del consumo, aumento de la producción y refuerzo de la sostenibilidad), proporciona una base sólida para el desarrollo sostenible del sector ecológico. La aplicación en los Estados miembros debe ir acompañada de un proceso continuo de seguimiento y evaluación.

3.8. Los Estados miembros deben elaborar, con la participación de las partes interesadas pertinentes, planes de acción nacionales o regionales sobre agricultura ecológica y aprovechar las oportunidades que ofrece la PAC (por ejemplo, al preparar los planes estratégicos nacionales de la PAC) para apoyar la agricultura ecológica.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. Una mayor confianza de los consumidores es un requisito previo para el éxito de la agricultura ecológica. Los consumidores deben poder confiar en el cumplimiento de las normas de producción aplicables a lo largo de toda la cadena alimentaria, desde la producción hasta la transformación y el consumo. Por lo tanto, las acciones previstas para prevenir el fraude y mejorar la trazabilidad revisten especial importancia. En particular, conviene aprovechar las oportunidades que ofrece la digitalización.

4.2. Las acciones previstas para mejorar la transparencia del mercado y los datos disponibles en el sector ecológico ayudarán a los operadores económicos a extraer las conclusiones adecuadas. Hasta la fecha, las estadísticas no han distinguido entre los segmentos de productos convencionales y los de productos ecológicos a escala europea. La inclusión de la producción ecológica en los análisis realizados por los observatorios de mercado de la DG AGRI es un paso correcto. Se propone que la conferencia anual sobre las perspectivas agrícolas de la DG AGRI también refleje adecuadamente la evolución del sector ecológico.

4.3. El refuerzo previsto de los servicios de asesoramiento agrícola y las medidas destinadas a promover el intercambio de conocimientos sobre la agricultura ecológica son importantes medidas de acompañamiento. Hay que intensificar el intercambio de experiencias entre los científicos, los asesores, los educadores, los agricultores y la sociedad. Los programas de intercambio regionales e internacionales pueden aportar beneficios significativos, especialmente a los agricultores jóvenes.

4.4. Los consumidores también deben ser informados sobre los beneficios y los retos de los productos ecológicos mediante medidas de sensibilización adecuadas (idealmente desde la escuela). El programa de la UE de distribución de frutas, hortalizas y leche en los centros escolares<sup>(7)</sup> ofrece una buena plataforma para ello.

(7) [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/school-fruit-vegetables-and-milk-scheme\\_es](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/school-fruit-vegetables-and-milk-scheme_es)

4.5. Para dar a conocer la producción ecológica, la Comisión Europea tiene previsto, entre otras cosas, instaurar un «Día Europeo de la Ecología», que se celebrará anualmente, y organizar premios a la excelencia en todos los sectores de la cadena alimentaria ecológica. El CESE expresa su disposición a colaborar en esta tarea.

4.6. Los consumidores apuestan cada vez más por los alimentos regionales. La pandemia de COVID hace que las personas sean aún más sensibles a la calidad de los alimentos. Por lo tanto, la combinación de cadenas de producción y comercialización ecológicas más cortas y locales puede ser una forma prometedora de generar mayor valor añadido. También desde el punto de vista de la sostenibilidad, los aspectos de la producción ecológica, la regionalidad y la estacionalidad deben, en la medida de lo posible, considerarse conjuntamente. Debería ser posible seguir impulsando el logotipo ecológico de la UE en paralelo a la consolidación de las etiquetas ecológicas nacionales o regionales ya establecidas. La información sobre el origen de los alimentos (materias primas) debe ser lo más específica posible, ir más allá de la etiqueta «Agricultura UE/no UE» y, si es posible, precisar el país o la región.

4.7. El turismo y la gastronomía pueden tener un gran potencial para los productos ecológicos, pero esto requiere transparencia y sistemas de certificación creíbles.

4.8. La agricultura ecológica suele estar asociada a un aumento del insumo de mano de obra debido a procesos de producción más diversos y, por lo tanto, también tiene potencial para crear oportunidades de empleo adicionales en las zonas rurales. Por otra parte, los elevados costes laborales pueden, a su vez, obstaculizar el desarrollo del sector ecológico.

4.9. Los productos ecológicos suelen costar más que los convencionales (aunque la diferencia de precios tiende a disminuir gracias al aumento de la productividad de la agricultura ecológica, por un lado, y al incremento de los requisitos medioambientales para otras formas de agricultura a medida que evoluciona la PAC, por otro), lo que supone un obstáculo para determinados grupos sociales de renta baja, como los pensionistas, los jóvenes o las familias de estratos sociales bajos. Por consiguiente, el CESE pide que se adopten las medidas adecuadas para garantizar que los productos ecológicos también sean accesibles a estos grupos sociales.

4.9.1. Por ejemplo, los organismos de defensa de los consumidores llaman la atención sobre el hecho de que los márgenes porcentuales en el comercio de productos ecológicos son en algunos casos muy superiores a los de los productos no ecológicos, lo que probablemente influirá en la fijación de precios de los productos ecológicos en relación con los alimentos convencionales. Los márgenes comerciales deben ser razonables.

4.9.2. En algunos Estados miembros, la diferencia de precios, a veces significativa con respecto a los productos convencionales, constituye un obstáculo importante para el crecimiento del mercado de consumo de productos ecológicos. Pero el mayor precio de los alimentos ecológicos también repercute en los bienes públicos, como la biodiversidad de las tierras de cultivo o el bienestar de los animales. En este contexto, la integración de las externalidades (costes reales) en todos los productos podría ser una forma de apoyar al sector de la agricultura ecológica.

4.9.3. En particular, el CESE considera que incumbe también al sector público (autoridades municipales, regionales y estatales) la responsabilidad de dar ejemplo y apostar más por los alimentos ecológicos estacionales y regionales en la contratación pública (por ejemplo, en el suministro de comedores). Muchas ciudades europeas<sup>(8)</sup> (como Copenhague, Viena y Nuremberg) ya han aplicado enfoques de gran éxito.

4.9.4. Las cadenas alimentarias más cortas y las oportunidades de comercialización directa brindan oportunidades de fijar precios justos tanto para los productores como para los consumidores.

4.10. La proporción cada vez mayor de tierras cultivadas de forma ecológica hará surgir nuevos retos. La evolución de la presión de las plagas y de las enfermedades de las plantas debe seguirse de cerca, en conjunción con el avance del cambio climático. Es preciso contar con fondos suficientes para la investigación aplicada con el fin de producir variedades aptas para la agricultura ecológica y desarrollar medidas fitosanitarias eficaces y soluciones innovadoras. El CESE subraya que ha de garantizarse el libre acceso a las variedades y semillas.

4.11. En materia de alimentación animal, desde hace algunos años existen dificultades para obtener suficientes piensos proteicos y aminoácidos esenciales (vitamina B) de producción ecológica. La perspectiva de intensificar la investigación de alternativas en este ámbito es una necesidad urgente y se acoge con gran satisfacción.

<sup>(8)</sup> <https://www.organic-cities.eu/>

4.12. Para los agricultores, el período de conversión representa un reto particular, porque durante este período el aumento de los gastos (por ejemplo, costes de control, insumos ecológicos, etc.) ya es elevado, pero los productos aún no pueden comercializarse como productos ecológicos. Los Estados miembros deben prever medidas de apoyo adecuadas a este respecto. Habría que explorar la posibilidad de crear un mercado de «productos en la fase de conversión» entre la agricultura convencional y la ecológica.

Bruselas, 22 de septiembre de 2021.

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

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2020/2222 del Parlamento Europeo y del Consejo por lo que respecta a las infraestructuras transfronterizas que comunican la Unión y el Reino Unido a través de la conexión fija del canal de la Mancha»**

[COM(2021) 402 final — 2021/0228(COD)]

(2021/C 517/19)

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 15.7.2021
	Parlamento Europeo, 13.9.2021
Fundamento jurídico	Artículos 91, apartado 1, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobación en el pleno	22.9.2021
Pleno n.º	563
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	239/1/5

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 563.º pleno, celebrado los días 22 y 23 de septiembre de 2021 (sesión del 22 de septiembre), decidió por 239 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta.

Bruselas, 22 de septiembre de 2021.

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

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la posición que se ha de adoptar, en nombre de la Unión Europea, en el Comité Director Regional de la Comunidad del Transporte en lo que respecta a la aprobación del presupuesto de la Comunidad del Transporte para 2022»**

[COM(2021) 479 final — 2021/0272 (NLE)]

(2021/C 517/20)

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 25.8.2021
Fundamento jurídico	Artículo 218, apartado 9, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en el pleno	22.9.2021
Pleno n.º	563
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	238/0/7

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 563.º pleno celebrado los días 22 y 23 de septiembre de 2021 (sesión del 22 de septiembre), decidió por 238 votos a favor y 7 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta.

Bruselas, 22 de septiembre de 2021.

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

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre determinadas disposiciones aplicables a la pesca en la zona del Acuerdo CGPM (Comisión General de Pesca del Mediterráneo)» (refundición)**

[COM(2021) 434 final — 2021/0248 (COD)]

(2021/C 517/21)

Consulta	Parlamento Europeo, 13.9.2021
	Consejo, 3.9.2021
Fundamento jurídico	Artículos 43, apartado 2, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobación en el pleno	22.9.2021
Pleno n.º	563
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	235/1/2

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 563.º pleno, celebrado los días 22 y 23 de septiembre de 2021 (sesión del 22 de septiembre), decidió por 235 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta.

Bruselas, 22 de septiembre de 2021.

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

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, en lo que respecta a las restricciones de acceso a las aguas de la Unión»**

[COM(2021) 356 final — 2021/0176 (COD)]

(2021/C 517/22)

Consulta	Parlamento Europeo, 8.7.2021
	Consejo, 16.7.2021
Fundamento jurídico	Artículos 43, apartado 2, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobación en el pleno	22.9.2021
Pleno n.º	563
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	232/0/5

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 563.º pleno celebrado los días 22 y 23 de septiembre de 2021 (sesión del 22 de septiembre), decidió por 232 votos a favor y 5 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta.

Bruselas, 22 de septiembre de 2021.

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









