



Sumario

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

564.º pleno del Comité Económico y Social Europeo – Interactivo, 20.10.2021 – 21.10.2021

2022/C 105/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Conciliar unos objetivos sostenibles y sociales ambiciosos con un entorno propicio para las microempresas y las pymes» (Dictamen de iniciativa)	1
2022/C 105/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La publicidad al servicio de un consumo moderno y responsable» (Dictamen de iniciativa)	6
2022/C 105/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre remodelar el marco presupuestario de la UE para una recuperación sostenible y una transición justa (Dictamen de iniciativa)	11
2022/C 105/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «La industria europea del vidrio en una encrucijada: lograr que la industria sea más ecológica y energéticamente eficiente, velando al mismo tiempo por una mayor competitividad y el mantenimiento de puestos de trabajo de calidad» (Dictamen de iniciativa)	18
2022/C 105/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la estrategia de movilidad de la UE y las cadenas de valor industrial de la UE: enfoque de ecosistemas de automoción (Dictamen de iniciativa)	26
2022/C 105/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el impacto social y ecológico del ecosistema 5G (Dictamen de iniciativa)	34
2022/C 105/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «Un enfoque de “nueva generación” para el comercio y el desarrollo sostenible — Revisión del plan de acción de quince puntos» (Dictamen de iniciativa)	40
2022/C 105/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «Hacia una estrategia integral para un desarrollo urbano y rural sostenible» (Dictamen de iniciativa)	49

2022/C 105/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «Autonomía estratégica, seguridad alimentaria y sostenibilidad» (Dictamen de iniciativa)	56
---------------	---	----

III Actos preparatorios

Comité Económico y Social Europeo

564.º pleno del Comité Económico y Social Europeo – Interactio, 20.10.2021 – 21.10.2021

2022/C 105/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Actualización del nuevo modelo de industria de 2020: Creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa [COM(2021) 350 final]	63
2022/C 105/11	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 sobre el enfoque global para la investigación y la innovación — La estrategia de Europa para la cooperación internacional en un mundo cambiante» [COM(2021) 252 final]	77
2022/C 105/12	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 910/2014 en lo que respecta al establecimiento de un Marco para una Identidad Digital Europea» [COM(2021) 281 final — 2021/0136 (COD)]	81
2022/C 105/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior [COM(2021) 223 final – 2021/0114 (COD)]	87
2022/C 105/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los créditos al consumo [COM(2021) 347 final – 2021/0171 (COD)]	92
2022/C 105/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la seguridad general de los productos, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1025/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 87/357/CEE del Consejo y la Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo» [COM(2021) 346 final — 2021/0170 (COD)]	99
2022/C 105/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se suspenden temporalmente los derechos autónomos del arancel aduanero común para las importaciones de determinados productos industriales a las Islas Canarias» [COM(2021) 392 final — 2021/0209 (CNS)]	105
2022/C 105/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo Sobre la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Una estrategia para un espacio Schengen plenamente operativo y resiliente» [COM(2021) 277 final] y la propuesta de Reglamento del Consejo relativo al establecimiento y el funcionamiento de un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1053/2013 [COM(2021) 278 final — 2021/0140 (CNS)]	108
2022/C 105/18	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 — Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021 2027 — La seguridad y la salud en el trabajo en un mundo laboral en constante transformación» [COM(2021) 323 final]	114
2022/C 105/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Recomendación del Consejo relativa al aprendizaje mixto para lograr una educación primaria y secundaria inclusivas y de alta calidad [COM(2021) 455 final]	128

2022/C 105/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para un transporte aéreo sostenible [COM(2021) 561 final – 2021/205 (COD)]	134
2022/C 105/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE en lo que se refiere a la notificación de compensaciones con respecto a una medida de mercado mundial para operadores de aeronaves establecidos en la Unión [COM(2021) 567 final – 2021/0204 (COD)]	140
2022/C 105/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — La senda hacia un planeta sano para todos — Plan de acción de la UE: «Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo» [COM(2021) 400 final]	143
2022/C 105/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a procedimientos uniformes de control del transporte de mercancías peligrosas por carretera [COM(2021) 483 final – 2021/0275 (COD)]	148
2022/C 105/24	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 1286/2014 en lo que respecta a la prórroga de la disposición transitoria aplicable a las sociedades de gestión, las sociedades de inversión y las personas que asesoren sobre participaciones en organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM) y no OICVM, o que las vendan [COM(2021) 397 final – 2021/0215 (COD)]	149
2022/C 105/25	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2009/65/CE en lo que respecta a la utilización de los documentos de datos fundamentales por las sociedades de gestión de organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM) [COM(2021) 399 final – 2021/0219 (COD)]	150
2022/C 105/26	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen medidas de conservación y ordenación para la conservación del atún rojo del sur [COM(2021) 424 final – 2021/0242 (COD)]	151
2022/C 105/27	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones: Estrategia anual de crecimiento sostenible 2021 [COM(2020) 575 final] (Dictamen adicional)	152
2022/C 105/28	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro [COM(2020) 746 final] (Dictamen adicional)	158

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

564.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO – INTERACTIO, 20.10.2021 –
21.10.2021**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Conciliar unos objetivos sostenibles y sociales ambiciosos con un entorno propicio para las microempresas y las pymes»**

(Dictamen de iniciativa)

(2022/C 105/01)

Ponente: **Bruno CHOIX**

Decisión del Pleno	25.3.2021
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	30.9.2021
Aprobado en el pleno	20.10.2021
Pleno n.º	564
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	227/0/9

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El 99,8 % de las empresas europeas son pymes y microempresas, que dan empleo a 82,4 millones de personas. Estas empresas son operadores ineludibles de la recuperación económica y de la consecución de los objetivos sociales y medioambientales de la UE. Su esencia —tamaño humano y proximidad— facilita que asuman de modo natural estos retos, en los que obtienen buenos resultados incluso en tiempos de crisis.

1.2. Para ello, las pymes y microempresas necesitan un marco regulador adaptado a sus especificidades. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) pide la aplicación real de la «Small Business Act», del principio de «pensar primero a pequeña escala» y de la estrategia a favor de las pymes. Las cargas administrativas, en particular en materia de transparencia e información, deben limitarse estrictamente, ya que cada imposición conlleva un coste.

1.3. El CESE apoya la iniciativa «Legislar mejor» y recomienda una participación sistemática de los interlocutores sociales, los sectores profesionales y las cámaras de comercio en todas las fases legislativas (elaboración de las consultas públicas, evaluación de impacto, enmiendas). Pide a la Comisión que tenga debidamente en cuenta los resultados de las evaluaciones de impacto. El principio de «una más, una menos» (*One in, one out*) debe aplicarse de forma rápida, efectiva y equilibrada para lograr una legislación medioambiental y social ambiciosa. Por último, el CESE sugiere reforzar la coordinación de los representantes para las pymes, tanto a nivel nacional como europeo.

1.4. El CESE pide a las instituciones europeas que estudien sistemáticamente alternativas a las obligaciones de transparencia e información cuando estas supongan una carga excesiva.

1.5. Las iniciativas nacionales y regionales de diálogo social en las microempresas, la artesanía y las profesiones liberales facilitan que se asuman las cuestiones sociales, el diálogo entre empresarios y trabajadores, así como la prevención de conflictos, y deben fomentarse.

1.6. El CESE observa que debe aprovecharse más el potencial de los sectores y asociaciones profesionales y las cámaras de comercio para la difusión de la innovación social, medioambiental y de gobernanza, así como el acompañamiento de las pymes y microempresas. Recomienda a la Comisión y a los Estados miembros que se basen en sus conocimientos y su red en lugar de crear nuevas disposiciones gravosas y vinculantes.

1.7. El CESE desea garantizar el acceso a la formación durante toda la vida para los empresarios, desde el momento en que se cree o se adquiriera una empresa, a fin de permitirles que asuman las competencias necesarias para la buena gestión empresarial, la integración del diálogo social y la doble transición ecológica y digital.

2. Antecedentes y observaciones generales

2.1. Las pymes y microempresas están en el centro de la economía europea y, gracias a su amplia presencia en todo el territorio, son un elemento esencial para apoyar a las comunidades locales que se enfrentan a fragilidades económicas e impulsan la resiliencia en todo el sistema.

2.2. La recuperación es la única forma de evitar la despoblación: permite preservar la tasa de empleo y distribuir la riqueza, sobre todo teniendo en cuenta que en Europa se basa en objetivos de sostenibilidad.

2.3. Las pymes y microempresas se han movilizado hacia una economía verde y digital. La economía circular, el desarrollo sostenible y el diálogo social conforman el ADN de las microempresas, las empresas artesanales y las profesiones liberales. El CESE pide a las instituciones europeas que confíen en su capacidad de evolución y apoyen su papel como motor en la doble transición (mediante programas específicos de financiación, asistencia técnica e ingeniería y políticas adecuadas), y que no frenen su impulso.

2.4. El CESE señala que muchas empresas y autoridades públicas innovan con el fin de ayudar a las microempresas y pymes a introducir la economía circular en su modelo de negocio (eliminación de residuos y mercancías invendidas, promoción de la reparación, la reutilización y el reciclaje), de conformidad con los objetivos de la UE.

2.5. A pesar de la «Small Business Act» de 2008, los últimos trece años han demostrado que los legisladores, en lugar de adoptar textos que respeten las capacidades administrativas y financieras de las microempresas, optan en la mayoría de los casos por normas dirigidas a todas las empresas y las adaptan posteriormente a las más pequeñas, creando nuevas cargas para estas y socavando su competitividad así como su capacidad de innovación y de creación de empleo. Los resultados de la prueba de las pymes deberían tenerse mejor en cuenta. La multiplicación de las medidas de transparencia e información podría ser perjudicial. Así, el RGPD ⁽¹⁾ ha introducido procedimientos poco claros que obligan a las microempresas y pymes a remitirse a guías o a recurrir a expertos externos, lo que conlleva gastos. El Reglamento sobre máquinas establece obligaciones similares y exige incoar procedimientos de evaluación mediante certificación por entidades externas. La Directiva relativa al blanqueo de capitales ⁽²⁾ introduce una obligación de declaración de los titulares reales para todas las empresas, que en varios Estados miembros es de pago.

2.6. El informe de 2020 del Comité de Control Reglamentario demuestra que el impacto de las propuestas legislativas sobre las pymes no se ha evaluado suficientemente.

2.7. El CESE acogió con satisfacción la estrategia para las pymes publicada por la Comisión en 2020. Apoya la Resolución ⁽³⁾ del Parlamento por la que se deben establecer las condiciones administrativas, reglamentarias y técnicas adecuadas para ayudar a las microempresas y pymes a mejorar su rendimiento, especialmente en el ámbito medioambiental, y según la cual existe un exceso de cargas administrativas y reglamentarias que frena su desarrollo.

⁽¹⁾ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

⁽²⁾ Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE (DO L 156 de 19.6.2018, p. 43).

⁽³⁾ Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de diciembre de 2020, sobre una nueva estrategia para las pymes europeas [2020/2131 (INI)].

2.8. El CESE acoge favorablemente la Comunicación «Legislar mejor», que subraya que una mejor reglamentación es la clave para un desarrollo sostenible. No puede basarse únicamente en el crecimiento económico, sino que requiere un equilibrio entre los enfoques económicos, de sostenibilidad y sociales.

2.9. A pesar de ello, varias propuestas legislativas y debates permiten vislumbrar nuevas obligaciones de transparencia e información para las pymes y microempresas (información corporativa en materia de sostenibilidad ⁽⁴⁾, transparencia de las remuneraciones ⁽⁵⁾, deber de vigilancia). Estas obligaciones pueden afectar a las pymes y microempresas —ya sea directa o indirectamente a raíz de solicitudes de información procedentes de las grandes empresas que intervienen en la cadena de valor— y suponer un coste dado que no disponen de los recursos humanos y financieros necesarios para satisfacerlas, lo que amenaza su actividad, su modelo económico y por ende su supervivencia, especialmente en tiempos de crisis.

2.10. Sin embargo, las pymes y microempresas obtienen resultados alentadores, incluso mejores que las medias nacionales, y ello en ausencia de obligaciones al respecto. El CESE pide que la legislación se conciba para los 21 millones de pymes y microempresas europeas y no para el 0,2 % de mayor tamaño, y que posteriormente se busque aplicar los principios a las demás, para responder a las necesidades no solo de los empresarios, sino también de sus numerosos empleados. Por otra parte, el CESE desea que se propongan sistemáticamente alternativas a la comunicación de información.

3. Costes y beneficios de las medidas de información

3.1. La estimación de la Comisión respecto a los costes y las cargas administrativas carece a menudo de transparencia y penaliza a las pymes y microempresas. A ello se unen los efectos indirectos de las obligaciones relacionadas con la cadena de valor, que la Comisión tiene dificultades para cuantificar. Como se indica en la Comunicación «Legislar mejor», las enmiendas presentadas por el Parlamento y el Consejo casi nunca se someten a un estudio de impacto ni a la prueba de las pymes. Por último, la transposición de las medidas al Derecho de cada Estado miembro va acompañada en ocasiones de costes suplementarios.

3.2. Para cumplir estas obligaciones cada vez más numerosas, los empresarios no tienen más remedio que atenderlas por sí mismos, en el tiempo dedicado a su actividad, o recurrir a un experto externo. Ambas opciones afectan a la actividad de la empresa y ocasionan costes suplementarios. Estos son proporcionalmente más elevados en las microempresas que en las grandes empresas. Además, el CESE advierte acerca de la multiplicación de medidas de información que, aunque por separado pueden parecer mínimas, en conjunto tienen una repercusión considerable.

3.3. Sin embargo, en los ámbitos donde no existe obligación de información, se observan buenos resultados: muchas microempresas y pymes, animadas por su federación profesional o las cámaras de comercio, invierten en la economía circular porque ven en ella la posibilidad de desarrollarse y de adquirir notoriedad ⁽⁶⁾; la dimensión humana de las microempresas y pymes facilita los intercambios entre empresarios y empleados, lo que hace que las diferencias salariales entre mujeres y hombres sean a menudo menores que en el ámbito nacional ⁽⁷⁾, etc. Los países que han implantado umbrales para las pymes en determinadas legislaciones sociales registran un reducido número de recursos, lo que demuestra que las pymes pueden ser ejemplares sin que se les apliquen medidas que supongan una pesada carga. De acuerdo con los Dictámenes del CESE ⁽⁸⁾, debería abordarse la definición de pyme.

3.4. Las pymes y microempresas, entre ellas las empresas de la economía social, son protagonistas de pleno derecho de la economía circular, ya que ofrecen servicios de proximidad que refuerzan el vínculo social, crean empleo no deslocalizable y riqueza en zonas donde la industria y algunos servicios públicos están ausentes y ofrecen oportunidades de negocio y empleo a colectivos sociales vulnerables. Más de la mitad de las personas que siguen una formación en alternancia se forman en microempresas y pymes, lo que permite contribuir de forma activa al empleo juvenil. Su modelo económico y su dimensión humana favorecen la integración de la inteligencia artificial controlada por el ser humano y priorizan la calidad de vida en el trabajo y la gobernanza participativa.

3.5. A menudo, estas empresas ven la introducción de medidas de información como una carga injusta que afecta negativamente a su actividad y amenaza con negarles el acceso a la contratación pública o a la financiación sin que aporten avances significativos en políticas que a menudo han iniciado ellas mismas. Esta acumulación alimenta el resentimiento hacia una Europa a la que se ve como demasiado burocrática y alejada de la realidad.

3.6. Además, el CESE considera que los objetivos sociales y medioambientales solo se alcanzarán abordando las causas de los desequilibrios y no multiplicando las exigencias restrictivas.

⁽⁴⁾ Propuesta de Directiva sobre la información corporativa en materia de sostenibilidad [2021/0104(COD)].

⁽⁵⁾ Propuesta de Directiva por la que se refuerza la aplicación del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor a través de medidas de transparencia retributiva y de mecanismos para su efectivo cumplimiento [2021/0050(COD)].

⁽⁶⁾ Ejemplo de una empresa artesanal que ha implantado medidas de la economía circular en Países Bajos sin estar sujeta a ninguna obligación de transparencia: <https://www.deb.nl/ondernemersverhalen/slagerij-van-koppen-dacht-na-over-duurzaamheid/>

⁽⁷⁾ Las empresas de proximidad desde la perspectiva femenina (marzo de 2019): https://u2p-france.fr/sites/default/files/etude_les_entreprises_de_proximite_au_feminin.pdf

⁽⁸⁾ DO C 345 de 13.10.2017, p. 15 y DO C 81 de 2.3.2018, p. 1.

3.7. Para favorecer un entorno favorable a las pymes debe prestarse especial atención al cambio demográfico, que reduce significativamente la disponibilidad de trabajadores cualificados y por tanto la productividad de las pymes. La enseñanza y la formación profesional, el aprendizaje y el desarrollo de las competencias deben ser una prioridad, en particular en relación con las competencias ecológicas y digitales.

4. Legislar mejor

4.1. Legislar mejor requiere un buen equilibrio entre los enfoques económico, de sostenibilidad y social. El CESE recomienda a la Comisión que se apoye más en los interlocutores sociales, los sectores profesionales y las cámaras de comercio a nivel europeo, nacional, regional y local a la hora de evaluar los impactos de una reglamentación.

4.2. Todas las medidas de transparencia tienen un coste. El CESE recuerda a la Comisión la necesidad de aplicar la «Small Business Act» y el principio de «pensar primero a pequeña escala», de conformidad con sus compromisos. En consonancia con la Comunicación «Legislar mejor», el CESE pide que cualquier nueva carga administrativa directa o indirecta se limite a lo estrictamente necesario.

4.3. El CESE pide a la Comisión que consulte al CESE en la elaboración de las consultas a fin de tener en cuenta las especificidades de las pymes de manera más concreta mediante preguntas no sesgadas y adaptadas a todas las formas de empresa. Insiste en la necesidad de dar prioridad a consultas breves en todas las lenguas de la UE para facilitar la contribución de las pymes.

4.4. El CESE pide a la Comisión que refuerce la red y la coordinación de los representantes de las pymes («SME Envoys») a nivel nacional y en sus intercambios con la Comisión.

4.5. El CESE toma nota del principio «una más, una menos» que la Comisión se ha comprometido a aplicar. La reducción de las cargas administrativas se ha de explorar con los interlocutores sociales para aliviarlas sin poner en riesgo los objetivos políticos ni rebajar las exigentes normas económicas, sociales y medioambientales de la UE. Para ello, el CESE pide a la Comisión que aporte los detalles operativos y metodológicos que permitan identificar las cargas innecesarias. El plazo de aplicación de este principio no parece adaptado al programa de trabajo de la Comisión, que prevé la publicación de varios textos esenciales en los próximos meses. El CESE pide a la Comisión que determine rápidamente las cargas administrativas susceptibles de ser suprimidas. Además, el CESE invita a la Comisión a que, cada vez que se retire una carga, realice un seguimiento de su supresión en las legislaciones nacionales para garantizar la eficacia del principio y la igualdad de trato.

4.6. El CESE pide que cualquier nueva propuesta, sobre todo cuando implique medidas de transparencia e información directas o indirectas, sea objeto de una verdadera evaluación de impacto. Todas las instituciones deben efectuar la prueba de las pymes. Esta debe incluir un análisis económico y jurídico, y sus fuentes deben publicarse. Debe realizarse con cada nueva versión del texto, en el momento de la propuesta y durante las negociaciones. El CESE recomienda que se consulte a los interlocutores sociales —en especial a las organizaciones empresariales— en todos los estudios de impacto para contribuir al análisis de las disposiciones que afectan a las microempresas y pymes. La Comisión debe tener debidamente en cuenta los resultados de las evaluaciones de impacto a la hora de determinar la opción política preferida. Conforme a las propuestas de la Comunicación «Legislar mejor», el CESE pide a los parlamentarios y al Consejo que documenten los efectos de sus enmiendas sobre las microempresas y pymes.

4.7. El informe del Comité de Control Reglamentario muestra que el número de propuestas que incluyen disposiciones adaptadas a las pymes se ha reducido considerablemente (del 22 % en el período 2017-2019 al 15 % en 2020). En caso de adopción de medidas de transparencia, el CESE pide a las instituciones que establezcan umbrales para atenuar las cargas de las pymes y microempresas. El CESE pide que se acelere la puesta en marcha de la pasarela digital única, prevista para 2023.

5. Alternativas a la publicación de información

5.1. Para evitar la generalización de procedimientos que puedan considerarse punitivos, el CESE anima a la Comisión a que incluya en cada propuesta alternativas a las obligaciones de comunicación de información para las microempresas y pymes.

5.2. En muchos Estados miembros existen organismos consultivos específicos en los que los interlocutores sociales pueden debatir medidas sociales y económicas y su organización concreta. Muchas organizaciones nacionales de pymes son representativas. El CESE recomienda a la Comisión que se apoye más en las asociaciones de pymes, los interlocutores sociales, los sectores profesionales y las cámaras de comercio a escala europea, nacional, regional y local. Su experiencia, sus conocimientos especializados y sus redes activas les permiten estar en la mejor posición para apoyar y fomentar las pymes y microempresas y desarrollar herramientas que correspondan a los objetivos sociales y medioambientales. Es importante proporcionarles los medios económicos y humanos necesarios para el desarrollo de medidas de apoyo.

5.3. El CESE observa que la Comisión ha desarrollado una serie de herramientas que pueden ser útiles para las pymes y microempresas, pero que no llegan a su público objetivo. El CESE recomienda reforzar la movilización de los representantes de las pymes («SME Envoys») para adaptar estas herramientas a las necesidades de las pymes y microempresas y facilitar su conocimiento y adopción.

5.4. El CESE propone promover y apoyarse en medidas nacionales y regionales que faciliten el diálogo social en las microempresas, el sector artesanal y las profesiones liberales ⁽⁹⁾ proporcionando a los trabajadores y a los empresarios toda la información y asesoramiento sobre las disposiciones establecidas por Ley o por convenio a las que están sujetos, debatiendo y emitiendo dictámenes útiles sobre las cuestiones específicas a las empresas y a sus trabajadores, y contribuyendo a la prevención de conflictos mediante información y recomendaciones a los trabajadores y empresarios.

5.5. El CESE anima a los Estados miembros a que respalden a los sectores profesionales en sus procesos de formación, asesoramiento y apoyo a las microempresas y pymes para responder a los requisitos sociales y medioambientales. Hay que dar prioridad a estos procesos frente a disposiciones vinculantes.

5.6. Conforme al Dictamen de iniciativa del Comité, «Hacia una contratación pública circular» ⁽¹⁰⁾, el CESE pide a las autoridades públicas que ayuden a las microempresas y pymes a comprender la contratación pública más sostenible, especialmente la local, y que velen por que los pliegos de condiciones respeten el equilibrio entre los criterios cualitativos y cuantitativos.

5.7. Al igual que los trabajadores, los directivos de las pymes y microempresas deben poder acceder a la formación durante toda la vida, en particular al crear o adquirir una empresa. Para crear una cantera de directivos y de sucesores de actividades empresariales ya existentes capaces de responder a los retos sociales, medioambientales y económicos, el CESE considera que es esencial ofrecer y promover la participación en ciclos de formación que se adapten a las nuevas competencias.

5.8. El CESE propone que se respalden incentivos para reducir la huella de carbono de las pymes y microempresas a través de ayudas financieras, sin que ello represente una limitación para el desarrollo de las empresas ni una carga suplementaria.

5.9. El CESE recomienda fomentar las iniciativas de certificación de las empresas de manera voluntaria, gratuita y con intervención de un tercero para dar credibilidad al proceso ⁽¹¹⁾, garantizando al mismo tiempo que estos sistemas no constituyen una barrera al acceso al mercado y evitando su multiplicación para no provocar confusión entre los consumidores.

Bruselas, 20 de octubre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽⁹⁾ Comisiones paritarias regionales interprofesionales de la artesanía (CPRIA: <https://cpria.proximeo-france.fr/>) y comisiones paritarias regionales de las profesiones liberales (CPR-PL).

⁽¹⁰⁾ DO C 341 de 24.8.2021, p. 16.

⁽¹¹⁾ Ejemplo de *Répar'acteurs*: <https://www.artisanat.fr/reparacteurs#:~:text=Le%20label%20C2%AB%20R%C3%A9par'acteurs%20C2%BB,de%20la%20r%C3%A9duction%20des%20d%C3%A9chets>

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La publicidad al servicio de un consumo moderno y responsable»**(Dictamen de iniciativa)**

(2022/C 105/02)

Ponente: **Thierry LIBAERT**

Decisión del Pleno	25.3.2021
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	30.9.2021
Aprobado en el pleno	20.10.2021
Pleno n.º	564
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	132/0/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) subraya que la Unión Europea (UE) debe apoyar a su sector de la publicidad, que se ha visto gravemente afectado por la crisis de la COVID-19. Ante la transición digital y la competencia de Google, Amazon, Facebook y Apple (GAFA), la publicidad ejerce un efecto multiplicador en la actividad económica y el empleo más necesario que nunca.

1.2. El imperativo de un mayor respeto por los consumidores y los retos que plantean la transición ecológica y la lucha contra el cambio climático hacen necesaria una reflexión general a fin de que el sector de la publicidad integre, en concreto, los objetivos del Acuerdo de París.

1.3. El CESE pide al sector de la publicidad que se comprometa a disminuir su huella de carbono para lograr la neutralidad en carbono de sus actividades de aquí a 2050, de conformidad con los objetivos de la UE, y a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en un 55 % de aquí a 2030, al objeto de contribuir a la neutralidad colectiva en carbono, que debe alcanzarse de aquí a 2050.

1.4. El CESE pide que cada operador del sector de la publicidad, en función de su ramo de actividad, se comprometa a reducir su impacto medioambiental. Esto puede lograrse mediante una reducción del consumo de energía de las pantallas publicitarias digitales y un aumento de su reciclabilidad, dando preferencia al uso de papel procedente de bosques gestionados de forma sostenible (etiquetas PEFC y PFC) y tintas que cumplan las normas REACH y GreenGuard en los soportes de papel y folletos publicitarios, y por medio de la reducción de los impactos técnicos, energéticos y logísticos de las producciones audiovisuales.

1.5. El CESE recomienda que los operadores del sector publicitario aumenten su contribución *pro bono* para respaldar las iniciativas respetuosas con el medio ambiente de los agentes que no cuentan con recursos financieros suficientes (pymes, empresas emergentes, cooperativas, etc.).

1.6. El CESE pide que los operadores del sector impartan más formación a sus miembros sobre los desafíos de la transición ecológica. Esta sensibilización deberá integrarse en paralelo en las formaciones universitarias en profesiones relacionadas con la comunicación.

1.7. El CESE recomienda al sector publicitario que emprenda una reflexión sobre el imaginario de la publicidad y las representaciones que de él se derivan. Esto contribuirá a garantizar que la publicidad, en lugar de ser un obstáculo, se convierta en un verdadero motor impulsor de la transición ecológica, ya que hará posible valorizar, a partir de bases objetivas y precisas, aquellos productos que ayuden a reducir los impactos ambientales.

1.8. El CESE pide que prosigan los trabajos encaminados a reforzar la regulación de la publicidad a escala europea a fin de luchar contra el blanqueo ecológico (*greenwashing*) y las afirmaciones medioambientales (*environmental claims*) engañosas, y se aspire a una armonización en todos los Estados miembros de la UE.

1.9. El CESE confía en que, junto con los aspectos relativos a la transición ecológica, se preste especial atención a la publicidad dirigida a los jóvenes, en particular en las redes sociales.

1.10. El CESE considera que no puede haber una publicidad plenamente responsable si los agentes del sector de la publicidad en Europa no asumen su responsabilidad en materia de desinformación. La Comisión Europea (CE) debe redoblar sus esfuerzos para luchar contra la monetización de la desinformación ⁽¹⁾.

1.11. El CESE pide que el sector publicitario muestre una mayor apertura a la sociedad civil y suscite más oportunidades de intercambio con sus distintos públicos, de modo que pueda evolucionar en consonancia con las nuevas expectativas de la sociedad.

2. Definiciones

2.1. La definición de publicidad que se utiliza en el presente Dictamen es la empleada por la UE, a saber, «toda forma de comunicación realizada en el marco de una actividad comercial, industrial, artesanal o liberal con el fin de promover el suministro de bienes o la prestación de servicios, incluidos los bienes inmuebles, los derechos y las obligaciones». Sin embargo, esta definición no engloba la publicidad dirigida a un objetivo de carácter institucional (la mejora de la reputación de una empresa) o la que emana de organismos públicos o del mundo asociativo.

2.2. La publicidad responsable es la que apela a la responsabilidad que incumbe al sector frente a los principales retos sociales y medioambientales, incluida la necesidad de luchar contra el cambio climático.

3. La publicidad como vector de la actividad económica y el empleo en Europa

3.1. La publicidad está estrechamente vinculada al crecimiento y al empleo. Cuando la inversión publicitaria es elevada, el crecimiento es mayor que cuando hay menos inversión ⁽²⁾. En Europa, según un estudio de la Federación Mundial de Anunciantes referido al año 2016, aunque publicado en 2017, los 92 000 millones EUR de gastos publicitarios *stricto sensu* generaron 643 000 millones EUR de riqueza adicional ⁽³⁾.

3.2. Según diversos estudios, una inversión de un euro en publicidad produce un efecto multiplicador e indirecto de 5 a 7 puntos de crecimiento adicionales. Aplicado a Bélgica, el coeficiente multiplicador sería del orden de 5 (2 200 millones EUR de gastos publicitarios aportaron 13 000 millones EUR a la economía belga) ⁽⁴⁾.

3.3. La publicidad acelera la difusión de nuevos productos y servicios, a veces innovadores, lo que queda perfectamente ilustrado con la vida útil de los equipamientos de determinados productos, por ejemplo los de informática o telefonía. La difusión acelerada de nuevos productos plantea cuestiones sobre su repercusión medioambiental.

3.4. La publicidad estimula la competencia. Sin publicidad, todos seríamos clientes de la misma entidad bancaria, que fijaría sus tarifas como considerara oportuno. Dado que, en realidad, los servicios bancarios son, por lo general, muy parecidos de un banco a otro, la distinción estriba también en la publicidad. Esta constatación es válida para numerosos sectores de actividad (energía, distribución, etc.).

3.5. La publicidad constituye el sustento de muchos sectores, en particular el de los medios de comunicación. En muchos países de la UE, la publicidad es la principal fuente de financiación de la prensa escrita, la radio o la televisión. Por otro lado, se trata tanto de un recurso como de un factor de dependencia que muchas veces puede influir en el contenido de las producciones y plantear dudas sobre la independencia editorial.

3.6. La publicidad representa un volumen de negocios de 140 000 millones EUR (2018) en Europa, con 280 000 empresas, a menudo de pequeño y mediano tamaño, que trabajan parcial o totalmente en la comunicación empresarial y dan trabajo a 998 000 personas ⁽⁵⁾.

3.7. La publicidad tiene un efecto indirecto en muchas profesiones relacionadas con su actividad, como por ejemplo las de los sectores de la producción audiovisual, la creación artística o la fotografía. El estudio belga demostró así que 87 000 personas trabajaban en puestos de trabajo financiados mediante ingresos publicitarios o participaban en la producción publicitaria a través de las cadenas de suministro.

⁽¹⁾ Comisión Europea: Directrices para reforzar el Código de Buenas Prácticas en materia de Desinformación. 26 de mayo de 2021. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_2585

⁽²⁾ Maximilien Nayaradou, «The Impact of Advertising Regulation on Economic Growth», versión resumida en *Publicité et croissance économique*, Unión de Anunciantes, 2006. Tesis defendida en la Universidad de París Dauphine en 2004.

⁽³⁾ Federación Mundial de Anunciantes. The value of advertising, Deloitte, 2017.

⁽⁴⁾ Union belge des annonceurs, «L'impact de la publicité sur la croissance économique en Belgique», 3 de diciembre de 2015.

⁽⁵⁾ Fuente: Eurostat. *Advertising and Market Research Statistics*.

3.8. Además, si se incluyen todos los gastos de comunicación empresarial, deben sumarse las grandes cantidades que se pagan cada año en la UE para apoyar, en concepto de esponsorización y patrocinio, actividades del mundo del espectáculo, deportivas o culturales.

4. Un impacto que va más allá de los aspectos económicos y sociales

4.1. En general, se admite que el efecto de la publicidad en la prensa ha sido permitir un acceso más amplio a los medios de comunicación. Sin publicidad, el precio de los periódicos aumentaría drásticamente y, en el caso de muchas cabeceras, una reducción de los anuncios se traduciría en su desaparición.

4.2. La publicidad también hace posible ofrecer publicaciones gratuitas que permiten a millones de personas leer noticias diariamente.

4.3. Debe hacerse hincapié en el aspecto artístico y creativo. Cabe señalar que un gran número de directores de cine, fotógrafos y diseñadores han iniciado sus carreras en el mundo de la publicidad.

4.4. La integración de la publicidad en determinados paisajes urbanos los ha convertido en lugares turísticos, por ejemplo Times Square en Nueva York o Piccadilly Circus en Londres. Es la propia vitalidad de la publicidad la que imprime carácter a una ciudad y contribuye a la fama de determinados lugares. Es obvio que también es posible cuestionar sin ambages esta influencia de la publicidad en el espacio público.

4.5. La publicidad contribuye a ofrecer un discurso positivo sobre el mundo, la felicidad, el placer o la belleza. En medio de un contexto de crisis permanentes, el discurso publicitario contribuye a difundir mensajes optimistas e inspiradores. La publicidad nos brinda también consejos de vida «No imites, innova» (Hugo Boss), «Cuidate» (Garnier), «Nada es imposible» (Adidas). Así pues, por lo general, la publicidad suele transmitir una visión positiva del mundo. Esta visión positiva puede resultar una palanca importante para la transición ecológica.

5. El modelo publicitario y sus consecuencias sociales y medioambientales

5.1. La publicidad tiene consecuencias directas por lo que respecta a los gases de efecto invernadero. Tiene un impacto en el uso del papel, así como en el consumo de diversos recursos (en particular a través de los nuevos paneles LCD) y de energía a través de internet o de los medios audiovisuales. El impacto en términos de emisiones de gases de efecto invernadero o el impacto medioambiental más amplio (por ejemplo, la reciclabilidad del soporte) nunca se utilizan en la práctica como uno de los criterios preferentes a la hora de determinar las modalidades de una campaña publicitaria.

5.2. La publicidad en el exterior también tiene un impacto medioambiental específico. Puede observarse, en particular, con los paneles luminosos y numéricos, cuyo consumo de energía e impacto en términos de contaminación lumínica no son desdeñables. Por lo que se refiere a la fabricación de una pantalla publicitaria digital, se calcula que un panel estándar de 200 kg necesita ocho toneladas de materiales para su producción⁽⁶⁾.

5.3. Al aspirar a aumentar el consumo de aquello que promueve, la publicidad fomenta un consumo excesivo que no se ajusta por fuerza a las necesidades. Hay muchos ejemplos de productos y objetos cuya utilidad real, en última instancia, es muy limitada y que a veces no guarda proporción con su impacto medioambiental. En ocasiones, algunos de ellos van a parar a la basura tras su primera utilización. La publicidad modela las necesidades y expectativas de las personas en función de los intereses de los anunciantes y no necesariamente de los intereses colectivos.

5.4. Debido a su presencia ubicua en las grandes ciudades, la publicidad también puede contribuir a homogeneizar el espacio urbano de las principales ciudades europeas. Unas campañas publicitarias idénticas hacen que los paisajes urbanos sean cada vez más homogéneos y pierdan calidad. El hecho de que la mayoría de los anuncios procedan de un pequeño número de anunciantes explica este fenómeno.

5.5. Los valores que la publicidad transmite a través de los mensajes difundidos están a menudo muy alejados de los conceptos de compartir, de solidaridad y de moderación. La publicidad vehicula una imagen de felicidad a través de las compras. El imaginario publicitario nos recuerda una y otra vez que todo se puede comprar. Para ser felices, habría que poseer y consumir más. Sin embargo, según las encuestas no existe un vínculo estadístico sólido entre el consumo y la percepción de la felicidad, ya que la felicidad se basa principalmente en creencias en determinados valores y en la importancia del tejido familiar y de la red social tangible. La publicidad también puede suponer una fuente de insatisfacción constante para los consumidores, ya que les anima a consumir cada vez más, y de frustración para todas las personas –en particular las más desfavorecidas– que no disponen de los medios para adquirir los productos y servicios anunciados.

⁽⁶⁾ ADEME. Modélisation et évaluation environnementale des panneaux publicitaires numériques. Septiembre de 2020.

5.6. Sin tener conocimiento de ello, las empresas europeas gastan más de 400 millones de euros en sitios web de desinformación ⁽⁷⁾. Es un hecho reconocido que las principales fuentes de desinformación persiguen objetivos financieros, en particular mediante el establecimiento de referencias lo cual les permite recuperar grandes cantidades de dinero procedentes de la publicidad en línea.

5.7. El CESE ha constatado que cada vez más anuncios en las redes sociales no se presentan como publicidad, sino que se ocultan tras influenciadores más o menos conocidos. Se calculó que más de una cuarta parte (26,6 %) de la publicidad en las redes sociales no mencionaba la marca ni la intención comercial ⁽⁸⁾. Esto crea un confusión perjudicial para la confianza en las marcas que la Ley de Servicios Digitales puede ayudar a combatir obligando a comunicar la denominación de la organización en cuyo nombre se difunde el anuncio ⁽⁹⁾.

6. Acelerar la evolución de la publicidad para que su modelo sea más compatible con los retos de la transición ecológica

6.1. Aunque el imperativo climático se va imponiendo cada vez en mayor medida, resulta difícil comprender por qué el sector publicitario no se ha comprometido formalmente a cumplir el Acuerdo de París. Más recientemente, el Parlamento Europeo votó una Resolución para lograr una reducción del 55 % de las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030 y, el 14 de julio de 2021, la Comisión Europea publicó el paquete de doce medidas «Objetivo 55» para alcanzar esta meta. Todos los sectores profesionales deben contribuir al esfuerzo colectivo y el de la publicidad, al igual que los demás sectores, debe integrar este importante objetivo de aquí a menos de diez años.

6.2. La mayor parte de las personas que trabajan en el sector de la publicidad ha comprendido los retos del cambio climático y la necesidad de estar a la escucha de las enormes expectativas de la sociedad. Desde hace varios años se movilizan para hacer frente a las afirmaciones medioambientales engañosas y al blanqueo ecológico. Ahora han de redoblar sus esfuerzos.

6.3. Esta dinámica cuenta con el apoyo de la Comisión Europea. En 2012, la DG JUST creó un grupo de trabajo [*Multi-Stakeholder Group on Environmental Claims*]. Se han publicado varios informes, en 2013 y posteriormente en 2016. Estos documentos han contribuido a mejorar la comprensión del problema de las alegaciones ecológicas engañosas y ha influido en la aplicación de la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁰⁾ relativa a las prácticas comerciales desleales. La Comisión Europea está trabajando en la actualización de estas directrices, cuya publicación está prevista para finales de 2021. El texto final debería aclarar en mayor medida la aplicación de la Directiva 2005/29/CE en cuanto a las alegaciones ecológicas engañosas. En 2020, las autoridades nacionales de protección de los consumidores llevaron a cabo un barrido, coordinado por la CE, de sitios web de empresas que afirmaban vender productos respetuosos con el medio ambiente. Según la conclusión de este trabajo, en el 42 % de los casos las alegaciones fueron exageradas, falsas o engañosas y podrían considerarse prácticas comerciales desleales con arreglo a las normas de la UE ⁽¹¹⁾.

6.4. Más recientemente, el nuevo Plan de Acción de la UE para la Economía Circular, publicado el 11 de marzo de 2020, incluye, por primera vez, un eje centrado en la responsabilidad de la publicidad. En su punto 2.2 se indica la voluntad de la Comisión de reforzar la protección de los consumidores contra el blanqueo ecológico. Prevé que las empresas tendrán que probar sus afirmaciones medioambientales en términos de producto o de organización utilizando los métodos de la huella ambiental. En el punto 3.2 se expresa el deseo de desarrollar incentivos para aumentar la tasa de ocupación de los vehículos (lo que puede hacerse a través de anuncios que muestren menos conductores solos en sus coches).

6.5. En noviembre de 2020, el Parlamento Europeo votó un informe de propia iniciativa titulado «Hacia un mercado único más sostenible para las empresas y los consumidores» ⁽¹²⁾, elaborado por la Comisión IMCO (Mercado Interior y Protección del Consumidor). En este texto se «subraya la importancia de una publicidad responsable que respete las normas públicas en materia de medio ambiente y de salud del consumidor».

6.6. El CESE ha sido especialmente activo a la hora de hacer prohibir las afirmaciones medioambientales engañosas, entre otras cosas a través de un Dictamen sobre «Las alegaciones medioambientales, sociales y de propiedades saludables en el mercado interior» ⁽¹³⁾. Votó un Dictamen titulado «Hacia una estrategia de la UE sobre el consumo sostenible» ⁽¹⁴⁾, en el que se subrayaba la importancia de encuadrar mejor la publicidad para un consumo más sostenible. En fecha más reciente, en el Dictamen titulado «Nueva Agenda del Consumidor» ⁽¹⁵⁾ recordaba la necesidad de mejorar la información de los consumidores y luchar contra el blanqueo ecológico.

⁽⁷⁾ Claudia Cohen, «Des marques financent, malgré elles, la désinformation», *Le Figaro*, 5 de agosto de 2021.

⁽⁸⁾ Observatoire de l'influence responsable, ARPP, 13 de septiembre de 2021.

⁽⁹⁾ DO C 286 de 16.7.2021, p. 70.

⁽¹⁰⁾ Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo («Directiva sobre las prácticas comerciales desleales») (DO L 149 de 11.6.2005, p. 22).

⁽¹¹⁾ Boletín diario. Agence Europe, n.º 12646, 24 de enero de 2021.

⁽¹²⁾ [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/2021\(INI\)&l=es](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/2021(INI)&l=es)

⁽¹³⁾ DO C 383 de 17.11.2015, p. 8.

⁽¹⁴⁾ DO C 429 de 11.12.2020, p. 51.

⁽¹⁵⁾ DO C 286 de 16.7.2021, p. 45.

7. Hacia una publicidad europea al servicio de un consumo más sostenible y responsable

7.1. El CESE aboga por un enfoque basado en incentivos que apele a la responsabilidad de los propios publicitarios. Este enfoque está motivado por los progresos realizados tanto por la profesión, en particular en la lucha contra las afirmaciones medioambientales engañosas, como por la normativa. Este enfoque también se debe a la necesidad de apoyar a un sector que genera crecimiento y empleo en un período especialmente delicado. El CESE considera que cualquier obstáculo a los modelos publicitarios europeos corre el riesgo de beneficiar a los dispositivos de publicidad digital, que son propiedad principalmente de Google, Amazon, Facebook y Apple (GAFA), cuando estos siguen estando en gran medida fuera del ámbito de aplicación de los instrumentos fiscales europeos. Este modelo se verá obligado a cambiar en el futuro debido a la evolución de las normas sobre las *cookies*. Sin embargo, el CESE reconoce que para determinados tipos de productos que tienen un impacto especialmente elevado, como los combustibles fósiles, pueden contemplarse formas de regulación más estrictas.

7.2. En el contexto de la actual crisis económica, el CESE pide que se preste un apoyo financiero rápido y excepcional a los agentes más pequeños y más frágiles del sector de la publicidad (pymes) —a fin de que las estructuras puedan sobrevivir en el contexto actual—, a cambio de que introduzcan cambios estructurales en los puntos antes descritos.

7.3. Cada profesión del sector de la publicidad en Europa —así como las agencias publicitarias que operan en la Unión Europea— deberá integrar los objetivos del Acuerdo de París de 2015 en su política de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y, en particular, los objetivos recientes de la UE de reducción en un 55 % de aquí a 2030.

7.4. Todos los agentes económicos del sector de la publicidad deben reconocer los objetivos vinculados a la transición ecológica e integrarlos en el funcionamiento de sus estructuras, proponiendo evaluaciones de su balance en materia de GEI, trayectorias de reducción y planes de acción adaptados a dichos objetivos. Este cambio en la función publicitaria debe tener lugar de manera flexible, en particular para fomentar y apoyar a las agencias de mediana envergadura.

7.5. Los operadores del sector de la publicidad deben comprometerse a evaluar el impacto carbónico de los productos publicitarios con el fin de hacer evolucionar las prácticas, proponer alternativas de producción más ecológicas y estudiar las posibilidades de relocalización a Europa.

7.6. Los operadores del sector de la publicidad deben aumentar su contribución *pro bono* a las organizaciones más activas en el ámbito de la transición climática y la inclusión social. En términos más generales, la evolución de la gobernanza de la regulación de la publicidad debe plantearse para lograr una mayor participación de la sociedad civil, posiblemente a través de formas de gobernanza que habrán de reinventarse.

7.7. Los operadores del sector publicitario deben llevar a cabo una formación sistemática sobre los retos de transición ecológica y sobre prácticas publicitarias más responsables, proporcionando formación interna a su personal y contribuyendo a la formación de los estudiantes de comercialización y comunicación.

7.8. El sector de la publicidad debe comprometerse a seguir reforzando los mecanismos de regulación profesional de la publicidad ampliando las competencias de supervisión de los organismos reguladores en Europa y proponiendo una integración más efectiva de la sociedad civil (ONG medioambientales, asociaciones de consumidores, sindicatos, etc.) en su gobernanza.

Bruselas, 20 de octubre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre remodelar el marco presupuestario de la UE para una recuperación sostenible y una transición justa

(Dictamen de iniciativa)

(2022/C 105/03)

Ponente: **Dominika BIEGON**

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	.5.10.2021
Aprobado en el pleno	20.10.2021
Pleno n.º	564
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	168/3/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Las normas presupuestarias europeas necesitan una revisión: las deficiencias ya resultaban evidentes tras la crisis financiera de 2008/2009 y la pandemia de COVID-19 plantea retos aún más serios al actual marco presupuestario. En anteriores Dictámenes, el CESE ha acogido favorablemente la revisión de la gobernanza económica de la Comisión Europea. En el presente Dictamen, el CESE reitera su postura acerca de la necesidad de emprender reformas y solicita a la Comisión que prosiga rápidamente con la revisión del marco de gobernanza económica de la UE, que actualmente se encuentra interrumpida. Antes de que el marco revisado entre en vigor, la Comisión debería presentar directrices para un período de transición, durante el cual no debería activarse el procedimiento de déficit excesivo, y con la posibilidad de utilizar la «cláusula de acontecimiento inhabitual» según las circunstancias de cada país.

1.2. Cualquier marco presupuestario futuro tiene que: a) reforzar las inversiones públicas, b) conceder un mayor margen de maniobra cíclico, y c) permitir una mayor flexibilidad y diferenciación por países en lo que respecta a las sendas de ajuste de la deuda, garantizando al mismo tiempo la sostenibilidad presupuestaria. La revisión del marco presupuestario de la UE no solo es necesaria de cara al objetivo de estabilizar la economía a corto y medio plazo. También es de vital importancia para financiar la transformación socioecológica de nuestra economía, garantizando el pleno empleo, puestos de trabajo de calidad y transiciones justas.

1.3. Más concretamente, la principal propuesta del CESE con respecto a la revisión del marco presupuestario consiste en introducir una regla de oro para las inversiones públicas, que el CESE ya ha planteado en Dictámenes anteriores, junto con una regla de gasto. Además, el CESE acoge favorablemente la propuesta del Consejo Fiscal Europeo (CFE) relativa a la diferenciación por países de las sendas de ajuste presupuestario.

1.4. Por último, el CESE señala que la política presupuestaria es el ámbito por excelencia de la política parlamentaria y sus decisiones afectan a toda la estructura de gastos e ingresos de los Estados. Así pues, tanto a los Parlamentos nacionales como al Parlamento Europeo se les debe asignar un papel destacado en el futuro marco de gobernanza económica de la UE.

1.5. De forma similar, es necesario involucrar a la sociedad civil para que participe de forma más activa en el Semestre Europeo, tanto en el ámbito nacional como a escala de la UE. De este modo, se puede establecer una política económica equilibrada, en la que todos los intereses estén representados. Un ejemplo de ello sería la gobernanza del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, donde la participación de la sociedad civil no ha sido satisfactoria ⁽¹⁾. El principio de asociación, que durante mucho tiempo ha sido una tradición en la gobernanza de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, debería servir como referencia para un mecanismo eficaz de participación de la sociedad civil.

⁽¹⁾ Resolución del CESE sobre el tema «Participación de la sociedad civil organizada en los planes nacionales de recuperación y resiliencia — ¿Qué funciona y qué no funciona?» (2021) (DO C 155 de 30.4.2021, p. 1).

2. En contexto: nuevos retos tras la pandemia de COVID-19

2.1. Las normas presupuestarias europeas necesitan una revisión. Antes de la crisis, la evaluación del marco presupuestario de la UE a cargo del Consejo Fiscal Europeo (2019) ⁽²⁾ señalaba acertadamente dos problemas principales. En primer lugar, las normas presupuestarias tienden a ser procíclicas: así, tras la crisis financiera de 2008 y 2009, la consolidación presupuestaria se produjo demasiado pronto debido a las abrumadoras dudas surgidas en relación con la sostenibilidad, lo que condujo a la economía europea a una doble recesión. En segundo lugar, los recortes de gasto en la UE han tenido como primer objetivo la inversión pública. Si se compara la tasa media de inversión pública en el período 2015-2019 con la media anterior a la crisis (2005-2009), veinte de los veintisiete Estados miembros experimentaron una disminución de sus tasas, en algunos casos de hasta el 50 %, hasta el punto de que el valor de la masa de capital público, caracterizado por cifras negativas de inversión pública neta, se deterioró entre 2013 y 2017 en la zona del euro.

2.2. La pandemia de COVID-19 plantea retos aún más serios al marco presupuestario de la UE: el desplome económico, junto con las medidas políticas para mitigar el impacto social y económico de la pandemia, han provocado aumentos masivos del déficit público y de los niveles de deuda con respecto al PIB en muchos Estados miembros ⁽³⁾. Las estimaciones del Consejo Fiscal Europeo (2020) ⁽⁴⁾ muestran que, si las normas presupuestarias de la UE se activasen sin introducir ningún cambio tras levantar la cláusula general de salvaguardia, la senda prevista de reducción de la ratio de deuda sobrecargaría a algunos Estados miembros, lo que acarrearía importantes consecuencias económicas, sociales y políticas negativas que pondrían en peligro la recuperación económica de la UE.

2.3. La reforma de las normas presupuestarias de la UE no solo es necesaria de cara al objetivo de estabilizar la economía a corto y medio plazo. También es de vital importancia para financiar la transformación socioecológica de nuestra economía, garantizando el pleno empleo, puestos de trabajo de calidad y transiciones justas. Para alcanzar los objetivos climáticos de la UE, se necesita una profunda modernización de la masa de capital. Una economía sostenible requiere una ingente expansión de las inversiones públicas; de lo contrario las economías europeas se enfrentarán a riesgos presupuestarios relacionados con el clima ⁽⁵⁾. Al mismo tiempo, es preciso garantizar la sostenibilidad presupuestaria. En Dictámenes anteriores, el CESE ya ha subrayado la necesidad de introducir una regla de oro para la inversión pública en el marco presupuestario de la UE ⁽⁶⁾. Estas exigencias siguen siendo válidas: para que Europa cumpla sus objetivos climáticos y medioambientales de 2030, la Comisión Europea ha calculado recientemente que el déficit global de financiación asciende a unos 470 000 millones EUR al año hasta 2030 ⁽⁷⁾. Como se ha destacado acertadamente, «movilizar la escala de financiación necesaria será un reto político importante», y es obvio que la inversión pública jugará un papel fundamental, en particular de cara a activar también la inversión privada. La reforma del marco presupuestario de la UE debe tener en cuenta estas cuestiones.

2.4. El CESE subraya que, una vez que la recuperación económica se consolide, los Estados miembros deben afrontar el reto de reducir las ratios de deuda con respecto al PIB a fin de mantener un margen presupuestario suficiente para contrarrestar posibles crisis económicas en el futuro. La regla de gasto propuesta en el presente Dictamen (véanse los puntos 3.3.2 y 3.3.3) garantizaría efectivamente que los Estados miembros consolidasen sus finanzas públicas en tiempos de bonanza.

2.5. El CESE subraya que la revisión del marco presupuestario de la UE ha de tener en cuenta el contexto macroeconómico actual. Tanto el FMI ⁽⁸⁾ como la Comisión Europea ⁽⁹⁾ afirman que las ratios de deuda con respecto al PIB deberían estabilizarse a corto y medio plazo gracias a los bajos tipos de interés y al aumento de las tasas de crecimiento. La sostenibilidad de la deuda soberana depende de la tasa de crecimiento del PIB (real), del saldo primario anual y de los tipos de interés (reales) aplicados a la deuda soberana en circulación. El CESE insta a la Comisión Europea a tener en cuenta estos factores a la hora de evaluar la sostenibilidad de la deuda de los Estados miembros.

2.6. Por otra parte, el CESE hace hincapié en que la sostenibilidad de las finanzas públicas depende en gran medida de unos ingresos públicos fiables y de una fiscalidad justa, lo que incluye, por ejemplo, la lucha contra el fraude fiscal y la planificación fiscal agresiva. Además, los nuevos recursos propios anunciados deben contribuir a fomentar una fiscalidad justa, así como la justicia social y climática. Garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas también requiere transparencia en los ingresos y gastos, una contratación abierta y una participación permanente de la sociedad civil en la supervisión de la gestión de las finanzas públicas.

⁽²⁾ Consejo Fiscal Europeo (2019): «Evaluación de las normas presupuestarias de la UE centrada en la legislación de los paquetes de seis y de dos medidas».

⁽³⁾ Comisión Europea, Previsiones económicas europeas, primavera de 2021.

⁽⁴⁾ Consejo Fiscal Europeo (2020): Informe anual de 2020.

⁽⁵⁾ Finance Watch (2021), «Fiscal Mythology Unmasked. Debunking eight tales about European public debt and fiscal rules».

⁽⁶⁾ DO C 353 de 18.10.2019, p. 32; DO C 123 de 9.4.2021, p. 12, y DO C 429 de 11.12.2020, p. 227.

⁽⁷⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión (2020), «Identifying Europe's recovery needs», SWD(2020) 98 final.

⁽⁸⁾ Informe *Monitor Fiscal* del FMI, abril de 2021.

⁽⁹⁾ *Debt Sustainability Monitor*, Comisión Europea, febrero de 2021.

2.7. En anteriores Dictámenes, el CESE ha acogido favorablemente la revisión de la gobernanza económica de la Comisión Europea y ha destacado la necesidad de llevar a cabo una revisión⁽¹⁰⁾. Asimismo, el CESE ha propuesto que en la próxima Conferencia sobre el Futuro de Europa se debata una posible reforma de la gobernanza económica de la UE. Adaptar las disposiciones de gobernanza económica del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a la realidad económica actual de la UE no debería ser un tema tabú. El CESE reitera este llamamiento, especialmente a la luz de la crisis de la COVID-19. Para evitar un retorno a las antiguas normas presupuestarias y gestionar un cambio hacia una gobernanza económica centrada en la prosperidad, el CESE insta a que se reanude el proceso de revisión lo antes posible⁽¹¹⁾.

3. Observaciones específicas

3.1. Un nuevo equilibrio para la gobernanza socioeconómica de la UE

3.1.1. La política presupuestaria debería formar parte de un marco de gobernanza a varios niveles y equilibrado más amplio. El CESE aboga por una gobernanza económica orientada a la prosperidad, en la que se dé prioridad al bienestar social y económico de las personas para que nadie se quede atrás, garantizando al mismo tiempo la sostenibilidad de la deuda pública. Por tanto, el Comité reclama una política económica equilibrada que destaque la importancia de una serie de objetivos políticos fundamentales y les otorgue la misma relevancia, entre ellos el crecimiento sostenible e inclusivo, el pleno empleo, el trabajo digno y las transiciones justas, un reparto equitativo de las rentas y la riqueza, la salud pública y la calidad de vida, la sostenibilidad medioambiental, la estabilidad del mercado financiero, la estabilidad de los precios, unas relaciones comerciales equilibradas, una economía social de mercado competitiva y unas finanzas públicas sostenibles. Estos objetivos son coherentes tanto con los objetivos establecidos en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea como con los actuales Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas⁽¹²⁾.

3.1.2. Para apoyar a los Estados miembros en su camino hacia una economía sostenible e inclusiva no solo es necesario conceder un mayor margen de maniobra presupuestario en determinadas condiciones. Además de esto, se deben promover los incentivos para las reformas. El actual marco de gobernanza económica de la UE consta de tres pilares: a) vigilancia presupuestaria, b) vigilancia macroeconómica y c) coordinación de las políticas sociales y de empleo. Por lo tanto, ya presenta una fuerte inclinación hacia las reformas. Diversos estudios empíricos destacan que, a pesar de las reformas, el grueso de las recomendaciones específicas para cada país formuladas con anterioridad se ha centrado en impulsar la competitividad y en consolidar los presupuestos públicos⁽¹³⁾. El CESE insta a las instituciones de la UE a que sean más equilibradas en las recomendaciones que realicen para cada país concreto en el futuro: los patrones de referencia presupuestarios, así como los objetivos climáticos de la UE y el pilar europeo de derechos sociales deberían servir igualmente como puntos de referencia importantes para las recomendaciones específicas por país. Se debe prestar especial atención a las reformas que favorecen la transición hacia una economía verde y digital (como las políticas activas dirigidas al mercado laboral y los planes de aprendizaje continuo, incluidos los programas para la adquisición de nuevas competencias laborales y de apoyo para el reciclaje profesional), y a las reformas que garantizan un aprovechamiento eficaz de los fondos de la UE (como el desarrollo de capacidades técnicas de las administraciones públicas para gestionar los proyectos de inversión, unos sistemas eficaces y abiertos de contratación pública y reformas dirigidas a eliminar otros obstáculos no monetarios a una política de inversión eficaz).

3.2. Reforzar la inversión pública

3.2.1. El CESE subraya que el marco presupuestario de la UE debe reformarse de manera que proteja mejor las inversiones públicas⁽¹⁴⁾. El efecto multiplicador de la inversión pública es muy elevado, por lo que los recortes en la inversión pública tienen un impacto especialmente negativo en el crecimiento económico y el empleo. Los recortes en la inversión pública en particular, y en el gasto público en general, resultan especialmente perjudiciales en épocas de depresiones económicas y recesiones⁽¹⁵⁾. Por otra parte, son numerosos los estudios en los que se señala también a la inversión pública como un factor de impulso del crecimiento a largo plazo⁽¹⁶⁾. Un aumento a largo plazo de las inversiones públicas también proporciona una base más segura para la planificación del sector privado⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁰⁾ DO C 429 de 11.12.2020, p. 227.

⁽¹¹⁾ DO C 123 de 9.4.2021, p. 12.

⁽¹²⁾ DO C 429 de 11.12.2020, p. 227.

⁽¹³⁾ Crespy, Amandine y Vanheuverzwijn, Pierre (2019), «What Brussels means by structural reforms: empty signifier or constructive ambiguity?», en: *Comparative European Politics*, Vol. 17, Iss. 1, pp. 92-111; Hacker, Björn (2019): «A European Social Semester? The European Pillar of Social Rights in Practice». Bruselas, ETUI.

⁽¹⁴⁾ Véase también Consejo Fiscal Europeo (2019).

⁽¹⁵⁾ Comisión Europea (2016), «Informe sobre las finanzas públicas en la UEM 2016», documento institucional n.º 045; J-M Fournier (2016), «The positive effect of public investment on potential growth», Departamento de Economía de la OCDE, documento de trabajo n.º 1347.

⁽¹⁶⁾ Monitor Fiscal del FMI (2020), «Policies for the Recovery».

⁽¹⁷⁾ H. Bardt, S. Dullien, M. Hüther y K. Rietzler (2020), «For a sound fiscal policy: Enabling public investments», documento de política de IW n.º 6/2020, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Colonia.

3.2.2. Estos hechos justifican un planteamiento que conceda un trato preferente a las inversiones públicas en lo que respecta a la evaluación del cumplimiento de las normas presupuestarias de la UE por parte de los Estados miembros. El CESE aboga por una «regla de oro» para las inversiones públicas⁽¹⁸⁾ con el fin de preservar la productividad y la base social y ecológica para el bienestar de las generaciones futuras, al mismo tiempo que se garantiza la sostenibilidad presupuestaria. En general, el CESE propone que se implante el concepto tradicional de finanzas públicas de la regla de oro dentro del marco presupuestario revisado⁽¹⁹⁾. Esto significa que las inversiones públicas netas deben excluirse del cálculo de los déficits globales. Si se implanta una regla de gasto como solicita el CESE (véanse los puntos 3.3.2 y 3.3.3), las inversiones públicas netas también deberían excluirse del techo de gasto público, mientras que los costes de inversión se distribuirían a lo largo de toda la vida útil y no en un período de cuatro años, como ocurre en la actualidad. La inversión pública neta aumenta la masa de capital público o social y aporta beneficios a las generaciones futuras⁽²⁰⁾. Las generaciones futuras heredan el servicio de la deuda pública, pero a cambio reciben una masa de capital público correspondiente e incrementada.

3.2.3. El CESE subraya que la regla de oro hace que las inversiones públicas gocen de trato preferente en el marco presupuestario de la UE. Sin embargo, no exime a los gobiernos de la obligación de justificar los correspondientes proyectos de inversión y obtener mayorías para respaldarlos. En cualquier caso, deben mantenerse la transparencia y la rendición de cuentas ante sus respectivos Parlamentos, también para garantizar que solo se realicen aquellas inversiones públicas que redunden en el bien común.

3.2.4. Como primer paso, el CESE recomienda que se lleve a cabo una revisión fundamental de la «cláusula de inversión». En primer lugar, el CESE propone que la «cláusula de inversión» del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se interprete de una manera más flexible. Hasta ahora, se ha invocado en contadas ocasiones, debido principalmente a sus restrictivos criterios de admisibilidad⁽²¹⁾. Estos criterios de admisibilidad deberían suavizarse: en principio, las inversiones públicas deberían justificar una desviación temporal con respecto a las sendas de ajuste, independientemente de la posición en la que se encuentre el Estado miembro dentro del ciclo económico e incluso si dichas inversiones producen un exceso por encima del valor de referencia del déficit del 3 % del PIB.

3.2.5. En la actualidad, las desviaciones con respecto al objetivo presupuestario a medio plazo o a la senda de ajuste hacia este solo se permiten si están ligadas al gasto nacional en proyectos cofinanciados por la UE⁽²²⁾. El CESE propone que las inversiones sean objeto de una definición más amplia. Al mismo tiempo, la definición de las inversiones debe ser clara y viable para evitar la «contabilidad creativa». Las orientaciones que ofrece la Comisión Europea a los Estados miembros en el contexto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y la definición de las inversiones en el mismo constituyen un buen punto de partida⁽²³⁾, puesto que incluyen las inversiones en activos tangibles, pero también las inversiones en salud, protección social, educación y formación, así como las inversiones destinadas a la transición verde y digital.

3.2.6. El CESE acoge con satisfacción la taxonomía de las actividades sostenibles, que establece de forma clara lo que puede considerarse una «actividad económica medioambientalmente sostenible» y permite así definir las «inversiones medioambientalmente sostenibles»⁽²⁴⁾. El CESE recomienda por ello utilizar un recurso bien desarrollado como es la taxonomía de la UE para las actividades sostenibles como base para realizar una evaluación de la sostenibilidad de las inversiones públicas, en combinación con una regla de oro. Además, el CESE aguarda con interés las propuestas de la Comisión sobre la elaboración de presupuestos ecológicos.

3.3. Más margen de maniobra cíclico para la política presupuestaria

Reformar los métodos de ajuste cíclicos o introducir una regla de gasto

3.3.1. El CESE subraya que el método que aplica la Comisión Europea para el ajuste cíclico resulta opaco y es una fuente de prociclicidad. El método de la Comisión Europea para determinar el equilibrio estructural ha demostrado ser problemático porque la producción potencial calculada está enormemente condicionada por la situación económica actual. En las fases de desaceleración económica, por ejemplo, la producción potencial se revisa a la baja de una forma rápida y brusca, aunque esto no refleje necesariamente las condiciones reales⁽²⁵⁾. La revisión a la baja de la producción potencial

⁽¹⁸⁾ DO C 429 de 11.12.2020, p. 227.

⁽¹⁹⁾ A. Truger (2020), «Reforming EU Fiscal Rules: More Leeway, Investment Orientation and Democratic Coordination», *Intereconomics*, 55(5).

⁽²⁰⁾ Véase también P. Bom y J. Ligthart (2014), «What have we learned from three decades of research on the productivity of public capital?», *Journal of Economic Surveys*, 28(5), 889-916.

⁽²¹⁾ J. Valero (2019), «New investment clause fails to win EU member state support», *Euractiv*. Véase Comisión Europea (2015), «Utilizar la flexibilidad de la mejor forma posible dentro de las normas existentes del Pacto de Estabilidad y Crecimiento», COM(2015) 012 final.

⁽²²⁾ Comisión Europea (2015).

⁽²³⁾ Comisión Europea (2021), «Guidance to Member States. Recovery and resilience plans», SWD(2021) 12 final, part 2/2.

⁽²⁴⁾ DO C 62 de 15.2.2019, p. 103.

⁽²⁵⁾ A. Truger (2015), «Austerity, cyclical adjustment and the remaining leeway for expansionary fiscal policies within the current EU fiscal framework», *Journal for a Progressive Economy*, 6, 32-37.

tiene graves consecuencias para el déficit estructural calculado y las acciones de consolidación establecidas en consonancia. Hacer que el cálculo de la producción potencial sea menos sensible a las fluctuaciones cíclicas puede abrir a los Estados miembros un espacio presupuestario considerable para políticas económicas anticíclicas. Esta propuesta de reforma podría implantarse con facilidad y debería tenerse en cuenta simplemente como un requisito mínimo para que las normas presupuestarias de la UE estén más preparadas para hacer frente a las fluctuaciones cíclicas. Sin embargo, aunque se reforme, el déficit estructural seguirá siendo un concepto extremadamente complejo y el cálculo del mismo resulta casi imposible de explicar a la ciudadanía y a las partes interesadas. Debido a los problemas técnicos y a la opacidad de este concepto, se deberían buscar opciones alternativas.

3.3.2. Una opción de reforma alternativa consiste en abandonar por completo el controvertido concepto de déficit estructural y, en su lugar, implantar una regla de gasto público en un marco presupuestario revisado⁽²⁶⁾. A diferencia del déficit ajustado en función del ciclo, el gasto público es observable en tiempo real y lo controla directamente el Gobierno. Se debe favorecer la inversión pública separando los presupuestos ordinarios y de inversión y sometiendo únicamente el presupuesto ordinario a límites de crecimiento del gasto nominal. De este modo, el planteamiento de la regla de oro podría combinarse con una regla de gasto⁽²⁷⁾.

3.3.3. El gasto público nominal se calcularía excluyendo los pagos de intereses y el gasto público cíclico. Los límites podrían estar determinados por la tasa de crecimiento a medio plazo de la producción potencial real más la tasa de inflación objetivo del Banco Central Europeo (BCE) fijada en el 2 %. Si los factores cíclicos provocan una disminución de los ingresos fiscales (en una recesión) o un aumento de los mismos (en un período de auge), la regla favorece la estabilidad al garantizar que el gasto público solo aumente dentro de los límites estipulados. El gasto que supere el límite establecido solo se debería permitir si tiene un efecto neutro en el presupuesto, es decir, si el gasto se recorta en la misma proporción que otras partidas o si aumentan los ingresos fiscales. En el caso de los recortes fiscales generales, las tasas de crecimiento del gasto tendrían que incorporar estas disminuciones de recursos. La combinación propuesta de una regla de gasto y una regla de oro para la inversión pública podría constituir una herramienta eficaz de cara a limitar el gasto público a niveles sostenibles, permitiendo al mismo tiempo el funcionamiento de los factores de estabilización automáticos y posibilitando la adopción de medidas discrecionales por parte de los gobiernos.

Sendas de ajuste de la deuda flexibles y específicas para cada país

3.3.4. El CESE respalda la propuesta formulada por el Consejo Fiscal Europeo (2020)⁽²⁸⁾ de introducir elementos específicos para cada país en un marco presupuestario simplificado. En concreto, el CESE acoge favorablemente la sugerencia relativa a la diferenciación del ajuste presupuestario en los Estados miembros, al tiempo que se mantiene la sostenibilidad de la deuda. La diferenciación por países en cuanto a las estrategias de reducción de la deuda con respecto al PIB debe basarse en un análisis económico exhaustivo en el que se tengan en cuenta factores como el nivel inicial de la deuda y la composición de la misma, los diferenciales entre los tipos de interés y las tasas de crecimiento como elemento de sostenibilidad, las perspectivas de inflación, los costes previstos de los retos asociados al envejecimiento de la población y al medio ambiente, los niveles de desempleo y pobreza, la distribución de la renta y la riqueza, los desequilibrios internos y externos y, principalmente, si el ajuste presupuestario (por ejemplo, el superávit presupuestario primario requerido) es realista⁽²⁹⁾.

3.3.5. El CESE recuerda que los valores de referencia presupuestarios no se definen en el artículo 126 del TFUE, sino en el Protocolo n.º 12 que figura como anexo al Tratado. Por consiguiente, pueden modificarse mediante voto unánime en el Consejo sin necesidad de incoar un procedimiento formal de modificación del Tratado. El CESE anima a las instituciones de la UE a que consideren la posibilidad de aumentar el límite máximo de deuda del 60 % teniendo en cuenta al mismo tiempo el contexto macroeconómico actual y garantizando la sostenibilidad presupuestaria.

3.3.6. Por último, vale la pena añadir en este contexto que depender únicamente de los factores de estabilización automáticos de cada país en las recesiones no es algo que esté totalmente en consonancia con la idea de una política anticíclica. Los déficits presupuestarios provocados por la menor producción y la caída del empleo no compensan íntegramente las pérdidas cíclicas y no son suficientes para contrarrestar en su totalidad una desaceleración cíclica. Son tan solo respuestas anticíclicas pasivas y parciales, y se tienen que complementar con respuestas discrecionales activas y temporales a los descensos cíclicos, que deben revertirse durante las fases de alza. Con anterioridad, una serie de Estados miembros han decidido seguir disminuyendo los ratios entre deuda y PIB con consecuencias económicas negativas, mientras que unos estímulos presupuestarios habrían sido más adecuados. En un futuro marco presupuestario, siempre que se mantenga un entorno de tipos de interés favorable, deberían permitirse mayores déficits primarios, manteniendo los ratios entre deuda y PIB constantes o a la baja y garantizando la sostenibilidad de la deuda. Por esta razón, las cláusulas excepcionales deben seguir siendo una piedra angular de cualquier futuro marco presupuestario de la UE y deben adaptarse en consonancia.

⁽²⁶⁾ DO C 429 de 11.12.2020, p. 227.

⁽²⁷⁾ DO C 429 de 11.12.2020, p. 227.

⁽²⁸⁾ Consejo Fiscal Europeo (2020).

⁽²⁹⁾ Consejo Fiscal Europeo (2020).

Desactivación de la cláusula de salvaguardia

3.3.7. El CESE acoge favorablemente la activación de la cláusula general de salvaguardia del marco presupuestario y advierte del peligro que supone «volver a la normalidad» demasiado rápido, ya que esto podría originar una contracción que llevaría a los Estados miembros a recortar el gasto para alcanzar los objetivos a medio plazo, como ocurrió después de 2010, provocando una doble recesión. Esto contrarrestaría a su vez el objetivo del programa Next Generation EU y podría desencadenar una nueva recesión.

3.3.8. El CESE apoya la decisión de la Comisión Europea de seguir aplicando la cláusula general de salvaguardia en 2022 y desactivarla en 2023, siempre y cuando el nivel de actividad económica alcance el nivel previo a la crisis⁽³⁰⁾. Además, el CESE respalda la afirmación de la Comisión Europea de que «tras la desactivación de la cláusula general de salvaguardia, se seguirán teniendo en cuenta las situaciones específicas de cada país»⁽³¹⁾. Por último, la Comisión debería presentar directrices para un período de transición hasta que se establezca el nuevo marco presupuestario, durante el cual no debería activarse ningún procedimiento de déficit excesivo, y con la posibilidad de utilizar la «cláusula de acontecimiento inhabitual» según las circunstancias de cada país. Además, el CESE solicita a la Comisión que prosiga rápidamente con la revisión del marco de gobernanza económica de la UE, que se encuentra interrumpida. En lugar de una «vuelta» a la situación anterior, el CESE recomienda un «giro» hacia un marco de gobernanza económica revisado⁽³²⁾.

3.4. El papel internacional del euro

3.4.1. Nuestra moneda común —el euro— goza de una sólida reputación internacional y ha sido reconocida por su importancia mundial como moneda de reserva y de comercio. La reputación del euro como moneda estable y de confianza depende de unas normas presupuestarias claras, comprensibles y ejecutables que refuercen las inversiones públicas para hacer posible la modernización de la masa de capital y generar un mayor margen de maniobra cíclico en las desaceleraciones económicas, al tiempo que garanticen la sostenibilidad de la deuda. Por lo tanto, el CESE está convencido de que una revisión de las normas presupuestarias no debe socavar en modo alguno la estabilidad del euro como principal moneda «ancla» de la Unión. Durante el debate sobre la revisión de las normas presupuestarias se debería hacer especial hincapié en la percepción por parte del mercado financiero de las perspectivas a largo plazo del euro como moneda importante en el mundo. En general, la reputación del euro depende de la estabilidad económica, social y política.

3.5. Reforzar el papel de los Parlamentos y de la sociedad civil en la gobernanza económica de la UE

3.5.1. El CESE señala que la política presupuestaria es el ámbito por excelencia de la política parlamentaria y sus decisiones afectan a toda la estructura de gastos e ingresos de los Estados. Así pues, tanto a los Parlamentos nacionales como al Parlamento Europeo se les debe asignar un papel destacado en el futuro marco de gobernanza económica de la UE. Se debe reforzar el papel del Parlamento Europeo en el marco del Semestre Europeo por medio de un acuerdo interinstitucional. Al mismo tiempo, es necesario respetar el principio de subsidiariedad y el reparto de competencias que establecen los Tratados. Los Parlamentos nacionales deben pedir cuentas a los gobiernos por las políticas fiscales que aplican. Por lo tanto, deben participar de manera efectiva en el Semestre Europeo y en la ejecución de los planes nacionales de recuperación.

3.5.2. De forma similar, es necesario involucrar a la sociedad civil para que participe de forma más activa en el Semestre Europeo, tanto en el ámbito nacional como a escala de la UE. De este modo, se puede establecer una política económica equilibrada, en la que todos los intereses estén representados. Un ejemplo de ello sería la gobernanza del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, donde la participación de la sociedad civil no ha sido satisfactoria⁽³³⁾. El principio de asociación, que durante mucho tiempo ha sido una tradición en la gobernanza de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, debería servir como referencia para un mecanismo eficaz de participación de la sociedad civil.

3.5.3. En el caso de que se produzcan desviaciones significativas con respecto a los indicadores que representan los objetivos de las políticas económicas, se deberán llevar a cabo negociaciones entre las instituciones de la UE y los Estados miembros. Las dos partes deberían desarrollar soluciones de forma conjunta y en igualdad de condiciones. En lugar de amenazar a los Estados miembros afectados con sanciones económicas, la introducción de incentivos positivos podría suavizar el problema. La promoción de un crecimiento inclusivo y sostenible debe ser el criterio fundamental de las recomendaciones⁽³⁴⁾.

3.5.4. El CESE critica las denominadas «condicionalidades macroeconómicas» en el Reglamento sobre disposiciones comunes relativas a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, en el Reglamento sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y en el Tratado Intergubernamental sobre el Mecanismo Europeo de Estabilidad que, en términos generales, permiten detener el desembolso de fondos de la UE si los Estados miembros incumplen las normas

⁽³⁰⁾ Comisión Europea (2021): «Coordinación de las políticas económicas en 2021: dejar atrás la COVID-19, favorecer la recuperación y modernizar nuestra economía». COM(2021) 500 final.

⁽³¹⁾ Comisión Europea (2021): «Un año después de la pandemia de COVID-19: respuesta en materia de política presupuestaria», COM(2021) 105 final.

⁽³²⁾ DO C 429 de 11.12.2020, p. 227.

⁽³³⁾ Resolución del CESE sobre el tema «Participación de la sociedad civil organizada en los planes nacionales de recuperación y resiliencia — ¿Qué funciona y qué no funciona?» (2021), DO C 155 de 30.4.2021, p. 1.

⁽³⁴⁾ DO C 429 de 11.12.2020, p. 227.

presupuestarias de la UE o contribuyen a propiciar desequilibrios macroeconómicos. Tras la desactivación de la cláusula de salvaguardia, estas condicionalidades macroeconómicas podrían ocasionar una contracción que llevaría a los Estados miembros a recortar el gasto para alcanzar los objetivos presupuestarios. Esto contrarrestaría a su vez el objetivo político de la cohesión territorial y los objetivos más amplios del programa Next Generation EU.

3.5.5. Para que la recuperación sea sostenible, sigue siendo vital una política monetaria adaptable. El Parlamento Europeo podría utilizar sus Resoluciones anuales sobre el BCE y sus audiencias trimestrales de «diálogo monetario» con el BCE para votar sobre objetivos secundarios y desarrollar un proceso que resulte democrático, con directrices referidas a la política macroeconómica e industrial. Esto permitiría una mayor participación de los interlocutores sociales y la ciudadanía, junto con los Parlamentos nacionales. De este modo, el BCE recibiría una legitimidad renovada para encarar un conjunto de objetivos más amplio. Podría trabajar de manera más eficiente, desplegando todas las herramientas para trabajar en pos de un conjunto de objetivos políticos claros y definidos por políticas, guiados por instituciones democráticas. El BCE es una institución pública y se puede recurrir a ella para que ayude a los Estados miembros a financiarse en momentos de subida de los tipos de interés, ya sea desde el punto de vista de la estabilidad de los precios o del empleo, estableciendo tipos de interés y diferenciales y a través de herramientas de política monetaria específicas.

Bruselas, 20 de octubre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «La industria europea del vidrio en una encrucijada: lograr que la industria sea más ecológica y energéticamente eficiente, velando al mismo tiempo por una mayor competitividad y el mantenimiento de puestos de trabajo de calidad»

(Dictamen de iniciativa)

(2022/C 105/04)

Ponente: **Aurel Laurențiu PLOSCEANU**

Coponente: **Gerald KREUZER**

Decisión del Pleno	25.3.2021
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI)
Aprobado en sección	29.9.2021
Aprobado en el pleno	21.10.2021
Pleno n.º	564
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	142/1/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La industria europea del vidrio es un sector innovador y de gran valor estratégico del que la UE se beneficia en gran medida. Los productos de vidrio son indispensables no solo para la transición hacia una economía circular y climáticamente neutra, sino también para la renovación de los edificios, la producción de más electricidad renovable, la descarbonización de los medios de transporte y la fabricación de envases sostenibles. El vidrio también contribuye a la revolución digital en Europa. Es, en resumidas cuentas, el futuro.

1.2. El CESE pide a los responsables políticos de la UE que sitúen el sector del vidrio y todos sus subsectores en el centro de las prioridades políticas actuales, como el paquete de medidas «Objetivo 55», el paquete sobre la economía circular, la Agenda Digital, la agenda de cadenas de valor estratégicas y la política comercial internacional de la UE y sus instrumentos conexos.

1.3. La oleada de renovación de la UE podría ser una importantísima fuente de oportunidades de negocio para el sector del vidrio, impulsando las inversiones y contribuyendo sobremedida a la reducción de las emisiones de CO₂ de los edificios. El CESE hace un llamamiento a los responsables políticos nacionales y de la UE para que al menos defiendan los objetivos actuales propuestos y, en su caso, los refuercen.

1.4. Es necesario acometer una transición energética dentro del sector para que el proceso de producción de vidrio, intrínsecamente intensivo en energía, sea neutro en carbono. Esta transición energética dará lugar a importantes aumentos de costes en la actividad empresarial debido al incremento de los costes operativos y de los requisitos de capital.

1.5. El CESE recomienda encarecidamente que las políticas de la UE atiendan a las necesidades de la industria del vidrio para propiciar esta transición, prestando apoyo financiero para los gastos tanto de capital como operativos, desarrollando las capacidades en materia de energías renovables, garantizando un suministro de energía asequible y velando por que el sector no se vea expuesto a una competencia desleal de fuera del mercado de la UE.

1.6. El CESE manifiesta su apoyo a todas las políticas de la UE y los planes nacionales de recuperación destinados a facilitar una revolución del transporte para dar paso a vehículos inteligentes y climáticamente neutros y al desarrollo masivo de los sistemas de transporte público. El vidrio de alta tecnología también tiene un papel importante que desempeñar.

1.7. El CESE recomienda encarecidamente que la UE clasifique el vidrio como material permanente, debido a su carácter inerte, reutilizable y reciclable de forma ilimitada.

1.8. El CESE pide que se pase de los materiales no lineales a un vidrio totalmente circular, reutilizable y reciclable para reducir la dependencia de las importaciones de combustibles fósiles, la extracción de materias primas vírgenes y el agotamiento de los recursos. El Comité propone que la UE reconozca las ventajas del vidrio para contribuir a unos sistemas de envasado sostenibles.

1.9. El CESE recomienda encarecidamente una aplicación más amplia de los principios de la economía circular, junto con ayudas financieras públicas y privadas y asociaciones como la iniciativa «Close the Glass Loop», para fomentar el reciclaje del vidrio. Esto permitirá a Europa evitar los residuos de vidrio, reducir el consumo de energía y las emisiones de CO₂ y crear nuevos puestos de trabajo en el sector del reciclado de vidrio.

1.10. El CESE insta a la UE a que reconozca que el vidrio es indispensable para la producción de energía verde. Es un componente clave no solo de los paneles solares fotovoltaicos, sino también de las turbinas eólicas, y puede utilizarse de otras maneras para producir electricidad verde. El CESE hace un llamamiento a la Comisión y al Parlamento para que desarrollen nuevas políticas de la UE en torno a los objetivos climáticos y las cadenas de valor estratégicas con el fin de reanudar la producción de células fotovoltaicas en Europa y salvaguardar la de otros productos de vidrio estratégicos y las cadenas de valor de las que forman parte (por ejemplo, parabrisas para los fabricantes de vehículos de transporte).

1.11. El CESE pide que se apoye la inversión en enseñanza y formación para dotar de los conocimientos y capacidades necesarios a los trabajadores nuevos y jóvenes que llegan al sector para sustituir a una mano de obra que envejece, y también para permitir a los trabajadores actuales seguir el ritmo de la innovación y las transiciones en el sector.

1.12. El CESE pide a la UE que proteja a su industria del vidrio contra el riesgo de fuga de carbono. Habida cuenta de la mayor ambición de los objetivos climáticos y el aumento de los costes del carbono, es necesario reforzar la protección contra la fuga de carbono en lugar de debilitarla. La competitividad de los productos de vidrio en los mercados de exportación y en la propia UE puede garantizarse en parte mediante la adopción de medidas eficaces contra la fuga de carbono a través del régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE). Este régimen debe mantenerse para apoyar al sector en la transición y cumplir el objetivo de neutralidad climática de la UE. Debe estudiarse con detenimiento la introducción del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC) y el paquete taxonómico. El Comité pide que el MAFC prevea una solución para las exportaciones y que las medidas frente a la fuga de carbono se vean reforzadas mediante asignaciones completas y gratuitas basadas en el cumplimiento de los criterios de referencia, como complemento del MAFC, al menos hasta 2030, de acuerdo con las normas de la OMC.

1.13. La transición ecológica y digital en Europa —y en la industria del vidrio en particular— tiene que ser justa. El CESE aboga por la participación de los trabajadores para garantizar el máximo apoyo a esta transición. Por lo tanto, la legislación de la UE debe servir de apoyo al diálogo social a todos los niveles.

1.14. A fin de supervisar la evolución de la industria del vidrio en términos de reducción del CO₂, producción y otras variables pertinentes, el CESE acogería con satisfacción un apoyo y un análisis más específicos para el conjunto del sector y sus subsectores, así como cada Estado miembro.

2. Descripción general del sector industrial del vidrio

2.1. Producción

Según la asociación Glass Alliance Europe, la producción de vidrio en la UE alcanzó los 36,8 millones de toneladas en 2020. La UE es uno de los mayores productores de vidrio del mundo. Consta de cinco subsectores:

- a) 60,4 % — vidrio para envases;
- b) 29,2 % — vidrio plano;
- c) 3,2 % — vidrio para uso doméstico;
- d) 5,3 % — fibras (refuerzo y aislamiento);
- e) 2,1 % — vidrios especiales.

2.2. Empleo

En 2018, el sector del vidrio dio empleo a alrededor de 290 000 trabajadores en todo el territorio de la EU-27 ⁽¹⁾. Esta cifra incluye la fabricación, el reciclado y la transformación del vidrio, ya que algunos sectores, en particular el del vidrio plano, tienen cadenas de valor complejas. El sector de la transformación del vidrio también abarca un número considerable de pymes.

⁽¹⁾ Fuente: Eurostat y FERVER.

2.3. Salud y seguridad

2.3.1. La industria europea del vidrio ofrece empleos de calidad para una amplia gama de perfiles, desde empleos manuales no cualificados hasta puestos de trabajo de ingeniería de alto nivel.

2.3.2. El trabajo manual en la industria del vidrio puede ser físicamente duro y, en ocasiones, sigue siendo peligroso. Las medidas de salud y seguridad requieren inversiones y tienen a menudo un impacto positivo en la productividad. Las medidas de prevención de enfermedades profesionales se están mejorando continuamente, como es el caso de la prevención de la silicosis, en el marco del diálogo social de la Red Europea de la Sílice (NEPSI) sobre la sílice cristalina respirable. La cultura de seguridad y prevención ha contribuido a la calidad de los puestos de trabajo en el sector.

2.4. Edad, enseñanza y formación

A diferencia de Europa Central y Oriental, la mano de obra de los países de Europa occidental es en su mayoría de más edad (mayor de cincuenta años) y muy experimentada. Resulta cada vez más difícil atraer a trabajadores nuevos y jóvenes. Para sustituir a los de más edad y con mayor experiencia es necesario formar a nuevos trabajadores y permitir a los actuales seguir el ritmo de la innovación y las transformaciones en la industria.

2.5. El sector del vidrio es muy innovador

2.5.1. Las tendencias en materia de salud y bienestar están creando nuevas oportunidades y mercados para los envases de vidrio producidos en circuito cerrado, sostenibles, saludables, reutilizables y reciclables de forma ilimitada. El sector del vidrio está trabajando en la innovación del diseño y en rutas más «disruptivas» para descarbonizar el proceso de producción, lo que augura una importante transformación en la producción de vidrio.

2.5.2. El vidrio utilizado en la construcción y en el sector del automóvil se está volviendo más sofisticado gracias a la integración de láminas, gases, revestimientos, cámaras, radares y otros materiales para mejorar la seguridad, las propiedades de aislamiento y la capacidad de transmisión de datos. Además, pueden integrarse células fotovoltaicas en el vidrio de fachada o en los techos solares panorámicos de los automóviles para mantener la eficiencia y generar electricidad renovable.

2.5.3. Los productos de vidrio de alta tecnología también se utilizan en los sectores aeroespacial y de defensa. Los productos de vidrio y los materiales híbridos de fibra de vidrio se utilizan también en vehículos espaciales y satélites como revestimientos, elementos electrónicos, sensores, pantallas, etc. Esto hace de la industria del vidrio no solo un sector de alta tecnología e innovador, sino también un sector altamente estratégico.

2.6. Repercusión de la COVID-19

Los mercados se han visto deprimidos en sectores clave desde el inicio de la pandemia, lo que ha dado lugar a una reducción de la producción y una recuperación lenta en algunos sectores importantes del vidrio (vidrio plano, vidrio doméstico, fibras de vidrio). En 2020, la actividad del sector se redujo entre un 1 % y un 14 %, dependiendo del subsector. En el sector del vidrio plano, que abastece principalmente a las industrias de la construcción y del automóvil, el mercado de la UE se redujo en más de un 10 % en 2020. Aunque la situación en el sector de la construcción ha sido mejor de lo previsto, el mercado del vidrio para automóviles sigue estando muy deprimido por el momento.

3. Contribución del vidrio a la neutralidad climática, la economía circular, el bienestar y la Agenda Digital para Europa

3.1. Neutralidad climática

3.1.1. Oleada de renovación

3.1.1.1. Los productos de vidrio son un aspecto esencial de la oleada de renovación de la UE, cuyo objetivo es reducir drásticamente el consumo de energía y las emisiones de CO₂ de los edificios. Para aislar los edificios, deberán utilizarse acristalamientos que se ajusten a las normas de eficiencia energética más exigentes. Esto supondría una enorme reducción de las emisiones de CO₂, ya que el acristalamiento de alto rendimiento podría reducir en un 37,4 % las emisiones de CO₂ de los edificios de aquí a 2050 ⁽²⁾. La lana de vidrio, el vidrio espuma y otros derivados de la fibra de vidrio aislante también son fundamentales para lograr un aislamiento óptimo en los edificios.

⁽²⁾ La fuente es un informe del TNO de 2019: *Glazing potential: energy savings and CO₂ emission reduction — Glass for Europe*.

3.1.1.2. La oleada de renovación de la UE podría ser una fuente importantísima de oportunidades de negocio. Una duplicación de la tasa de sustitución de ventanas podría dar lugar a un crecimiento del mercado del vidrio plano superior al 60 % y podría, por lo tanto, atraer inversiones.

3.1.2. Producción de energía verde

3.1.2.1. El vidrio es indispensable para la producción de energía verde. Es un componente clave de los paneles solares fotovoltaicos. La fibra de vidrio se utiliza en las turbinas eólicas para hacerlas ligeras pero resistentes. La electricidad verde también puede generarse mediante un vidrio de espejo especial que dirige la luz a un elemento central conectado a un generador.

3.1.2.2. El rápido auge y caída de la industria europea de producción de paneles solares, como consecuencia de la competencia desleal de las empresas chinas, nos enseña que las nuevas oportunidades de energía verde no deben gestionarse en un entorno competitivo a escala internacional. Las nuevas políticas de la UE relativas a los objetivos climáticos y las cadenas de valor estratégicas deben aspirar a renovar la producción de células fotovoltaicas en Europa.

3.1.3. Transporte

3.1.3.1. El sector del vidrio es un importante proveedor de los productores de material rodante. Debido a la crisis de la COVID-19, algunas empresas de transporte público han interrumpido o anulado una serie de importantes pedidos, con el consiguiente riesgo de cierre de varios centros de producción, lo que podría dar lugar a un aumento de las importaciones. Unos planes nacionales de recuperación oportunos podrían apoyar eficazmente la producción europea.

3.1.3.2. Aunque la industria del automóvil ya estaba en crisis incluso antes de la pandemia de COVID-19, es probable que haya una demanda de acristalamientos más avanzados, ligeros y altamente aislantes. Los automóviles autónomos intensificarán la demanda de productos de vidrio especializados más sofisticados que sirvan de pantallas, paneles de control o dispositivos de realidad aumentada.

3.1.4. Envasado sostenible

La industria del vidrio abastece de envases inertes, saludables y sostenibles a los sectores europeos de alimentos y bebidas, cosméticos y productos farmacéuticos (por ejemplo, las vacunas contra la COVID-19). Además, está impulsando una amplia gama de innovaciones en los procesos de diseño ecológico, descarbonización y eficiencia energética a fin de transformar la forma en que se produce el vidrio. Cada año, invierte no menos del 10 % de los costes de producción en la descarbonización, la eficiencia energética y la mejora de las instalaciones. El último proyecto de vidrio para envases de *Furnace for the Future*⁽³⁾, que ha solicitado financiación del Fondo de Innovación del RCDE, reducirá las emisiones en un 60 %. Se trata de una de las diversas iniciativas destinadas a apoyar el objetivo del sector de producir envases de vidrio climáticamente neutros que transformarán la industria y ofrecerán grandes oportunidades de crecimiento para la producción de envases de vidrio hipocarbónicos.

3.2. Economía circular: el vidrio como producto perfectamente circular

3.2.1. El vidrio es un material permanente e inerte, que puede reutilizarse y reciclarse de forma ilimitada sin perder sus propiedades.

3.2.2. El vidrio es una alternativa respetuosa con el medio ambiente para muchas aplicaciones de plástico, encabeza la clasificación en términos de reciclado eficaz y es reutilizable al 100 %, proporcionando un sistema totalmente circular. Se trata del único envase que no necesita una capa o revestimiento de plástico y siempre se mantiene saludable y seguro para el envasado de alimentos, independientemente del número de veces que se recicle, por lo que es el único envase que permite alcanzar el objetivo de plena circularidad. El vidrio es uno de los materiales de envasado que más se recicla y el 76 % de todo el vidrio comercializado en estos momentos se recoge para su reciclado. La utilización del vidrio reciclado supone un ahorro en términos tanto de energía como de emisiones de CO₂. Se debe seguir apoyando los incentivos a escala de la UE para animar a las partes interesadas de toda la cadena de valor, incluidos los consumidores, a reciclar más y mejor.

3.2.3. En el sector del vidrio de construcción, el vidrio reciclado representa actualmente el 26 % del insumo de materia prima⁽⁴⁾. Se podría aumentar el reciclado mejorando los procesos de recogida, clasificación y limpieza del vidrio procedente de ventanas o fachadas antiguas.

⁽³⁾ Furnace for the Future: <https://feve.org/about-glass/furnace-for-the-future/>.

⁽⁴⁾ *Glass for Europe — 2050: Flat glass in climate-neutral Europe — 2019*. <https://glassforeurope.com/wp-content/uploads/2020/01/flat-glass-climate-neutral-europe.pdf>.

3.2.4. El fin de la vida útil de la primera generación de células fotovoltaicas puede representar una nueva oportunidad para renovar la política industrial en materia de energía solar y mantener materiales preciosos en Europa mediante un reciclado más eficaz. Para ello, se requiere el respaldo de una visión y una política claras de la UE.

3.3. Bienestar

3.3.1. El vidrio está en todas partes. La vida moderna no sería posible sin esta materia. La industria del vidrio es también una de las más antiguas y tiene raíces históricas profundas en Europa, en el vidrio decorativo, las artes y la cultura. Esta larga tradición ha conformado el saber hacer, las prácticas y el arte de la fabricación de vidrio en Europa.

3.3.2. Hoy en día, el vidrio hace posible la tecnología médica, la biotecnología y la ingeniería de las ciencias de la vida. El vidrio también nos protege de la radiación de rayos X (radiología) y los rayos gamma (nucleares). El vidrio de arquitectura de interior y los muebles de vidrio, como espejos, tabiques, barandillas, mesas, estanterías y lámparas de vidrio, mejoran nuestros espacios de vida y de trabajo.

3.3.3. El vidrio protege la calidad y la vida útil de nuestros alimentos y bebidas. Los servicios de mesa de vidrio son un complemento de la alta cocina y de un cierto estilo de vida. Las ventanas de vidrio dejan entrar la luz natural en nuestros hogares y oficinas. El vidrio se utiliza en electrodomésticos y en equipos de ofimática, así como en aparatos electrónicos, como puertas de hornos, placas de cocina, pantallas de televisión y de ordenador y teléfonos inteligentes.

3.4. Europa Digital

Los centros de producción europeos ya producen el vidrio más delgado, que se utiliza para pantallas, teléfonos inteligentes, tabletas y otras pantallas táctiles. Los hilos y cables de fibra óptica de vidrio garantizan el transporte de datos a gran escala e incluso intercontinental, así como microconexiones en dispositivos electrónicos y chips.

4. El vidrio como sector de uso intensivo de energía

4.1. Cada año, se reconstruyen o adaptan progresivamente nuevos hornos con tecnologías innovadoras de bajas emisiones de carbono que son mucho más eficientes desde el punto de vista energético. La industria sigue reduciendo su consumo de energía mediante tecnologías de recuperación del calor residual, la tecnología de ciclo Rankine con fluido orgánico, un mayor uso del calcín y otras tecnologías simbióticas. Los nuevos sistemas y tecnologías de gestión de la energía implantados en las fábricas de vidrio están contribuyendo a una mayor eficiencia energética.

4.2. El consumo de energía en el sector del vidrio ha sido objeto, desde hace casi un siglo, de una marcada tendencia a la baja y está llegando actualmente a su límite termodinámico.

4.3. Dado que las emisiones de CO₂ en el sector del vidrio guardan una relación directa con la cantidad de energía utilizada, pueden observarse mejoras de la eficiencia energética en la reducción de las emisiones de CO₂. En la práctica, estas mejoras han dado lugar a una fuerte reducción de las emisiones de CO₂. Por ejemplo, la industria francesa del vidrio, que es de carácter muy diverso y sofisticado, redujo sus emisiones de CO₂ en un 70 % entre 1960 y 2010.

4.4. A fin de supervisar los avances realizados por la industria del vidrio frente a otros sectores de gran consumo de energía, debería preverse un apoyo más específico para el conjunto del sector y sus subsectores, así como para cada Estado miembro.

4.5. Vías hacia la neutralidad climática o la neutralidad en carbono

4.5.1. El sector del vidrio se encuentra muy cerca de su límite termodinámico, lo que significa que ya no es posible reducir de manera significativa las emisiones de CO₂ con las técnicas actuales y la combustión de gas natural. Por consiguiente, es necesaria una transición energética y una circularidad aún mayor en la producción de vidrio en los ámbitos en los que existe potencial en este sentido.

4.5.2. Electricidad verde

La electrificación es otra vía prometedora hacia la descarbonización de la producción de vidrio. Un proyecto de demostración —*Furnace for the Future*— está en curso de elaboración. Se trataría del primer horno híbrido de grandes dimensiones del mundo en utilizar electricidad para producir vidrio para envases. Ya existen hornos eléctricos de menor envergadura que se utilizan en los subsectores del vidrio para envases y el vidrio para uso doméstico. Al igual que ocurre con el hidrógeno, es necesario desarrollar la capacidad de la electricidad verde.

4.5.3. Hidrógeno verde

El hidrógeno es una alternativa muy prometedora al gas natural. El sector del vidrio ya está estudiando la posibilidad de utilizar hornos de hidrógeno. En cualquier caso, pasarán varios años antes de que el primer horno de hidrógeno esté operativo en un contexto competitivo y antes de que la capacidad de producción y transporte del hidrógeno alcance un nivel suficiente.

4.5.4. Circularidad

Cuando el vidrio se funde en hornos de gas natural, hasta el 80 % de las emisiones de CO₂ procede de la combustión de gas natural y el 20 % de las materias primas vírgenes. La sustitución de las materias primas vírgenes por vidrio reciclado (calcín) evita la necesidad de extraer materiales vírgenes, reduce la cantidad de residuos y de CO₂ y ahorra energía. Existe la posibilidad de «cerrar el ciclo del vidrio»⁽⁵⁾ y de reciclar más vidrio después del consumo. Tanto en el sector de la construcción como en el del automóvil, se están sometiendo a prueba varias iniciativas y modelos para mejorar la recogida. Debe preverse el desmontaje previo del vidrio y el acristalamiento de los edificios antes de su demolición, así como un objetivo de recogida específico para cada material, a fin de complementar el objetivo genérico para los residuos de construcción y demolición, que resulta ineficaz en el caso de materiales ligeros como el vidrio. Se necesitan sistemas de recogida selectiva para garantizar una elevada calidad, a fin de permitir un alto porcentaje de material reciclado en los productos de vidrio.

4.5.5. Obstáculos y retos

La transición energética dará lugar a un aumento de los costes operativos (OPEX) y de la inversión en activo fijo (CAPEX). Las políticas de la UE deben apoyar las inversiones de la industria para permitir esta transición y garantizar que la industria no esté expuesta a una competencia desleal de fuera del mercado de la UE. Además, es necesario actuar ahora, ya que los hornos tienen una vida útil de entre diez y quince años en el caso del vidrio para envases y de entre quince y veinte años en el caso del vidrio plano. Esto significa que solo quedan dos generaciones de hornos de aquí al plazo crucial de 2050.

5. La industria del vidrio en la política de la UE

5.1. Recuperación verde: el Pacto Verde Europeo, la oleada de renovación de la UE, el impulso a la producción de más energía renovable, la política de transporte sostenible y las iniciativas de economía circular deberían servir de acicate para los productos de vidrio hipocarbónicos.

5.2. Nuevas fuentes de energía: apoyar y desarrollar la capacidad de energía renovable para la electricidad y el hidrógeno verdes y garantizar la disponibilidad de biogás. Apoyar la inclusión de las energías eólica y solar en la combinación energética.

5.3. I+D: proporcionar apoyo público y financiación para proyectos de I+D y de demostración⁽⁶⁾, como el Fondo de Innovación del RCDE, con el fin de descarbonizar la producción y seguir desarrollando hornos eficientes desde el punto de vista energético. La demanda de dicho Fondo ha superado ampliamente la oferta en su primera convocatoria de manifestaciones de interés, lo cual previsiblemente volverá a ocurrir en convocatorias ulteriores.

5.4. Aceptación en el mercado: se necesitan mecanismos que apoyen la comercialización de los productos de vidrio hipocarbónicos para garantizar la rentabilidad de las inversiones en la producción hipocarbónica. Apoyar la sustitución de los plásticos por productos alternativos de vidrio sostenibles en el sector minorista, el domicilio, el sector de la hostelería, la comida para llevar y los alimentos y bebidas que se consumen en la calle, para ayudar a pasar de sistemas de economía lineal a sistemas de economía circular.

5.5. Oleada de renovación: apoyar las medidas previstas para la oleada de renovación que puedan fomentar el uso de productos que eviten el CO₂ para impulsar la eficiencia energética y las energías renovables tanto en los edificios como en el transporte. Incrementar el objetivo de eficiencia energética y hacerlo obligatorio a escala de la UE para fomentar la renovación de los edificios públicos y aumentar el nivel de ambición de las obligaciones en materia de ahorro energético. Respalda el aumento de la financiación disponible para la renovación de los edificios a través de una serie de instrumentos, incluido el nuevo Fondo Social para el Clima.

5.6. Transporte sostenible: apoyar la revolución del transporte orientada hacia automóviles inteligentes y climáticamente neutros, así como la expansión de los sistemas de transporte público. El vidrio de alta tecnología desempeña un importante papel en este ámbito.

⁽⁵⁾ *Close the Glass Loop*: <https://closetheglassloop.eu/>.

⁽⁶⁾ La industria del vidrio cuenta con varias estrategias de descarbonización, como optar por fuentes de energía renovable, medidas de eficiencia energética, materias primas con bajas emisiones de carbono, la utilización de vidrio reciclado, el transporte y la logística.

5.7. Envasado sostenible: apoyar el paso de los materiales no lineales a un vidrio totalmente circular, reutilizable y reciclable para reducir la dependencia de las importaciones de combustibles fósiles, la extracción de materias primas vírgenes y el agotamiento de los recursos.

5.8. Circularidad: apoyar las infraestructuras de recogida separada y reciclado, el desarrollo de capacidades y las tecnologías que permitan maximizar la cantidad y la calidad del vidrio postconsumo para su reciclado en circuito cerrado y su posterior transformación en nuevos productos de vidrio. Animar a las asociaciones de cadena de valor de los sectores público y privado, como la plataforma «Close the Glass Loop» para el vidrio para envases⁽⁷⁾, a trabajar conjuntamente.

5.8.1. En particular, deben realizarse esfuerzos en el ámbito de las actividades del sector de la construcción, incluidos los residuos de demolición, para aprovechar el potencial del vidrio de construcción al final de su vida útil.

5.8.2. Se ha demostrado que unas tasas elevadas de reutilización y reciclado de envases de vidrio contribuyen a reducir el impacto medioambiental de los sistemas de envasado y a aumentar la eficiencia en el uso de los recursos. Con el fin de lograr unas tasas de reutilización y reciclado elevadas, la industria ha introducido, además de regímenes de responsabilidad ampliada del productor para el reciclado de los envases de vidrio desechables, sistemas de depósito voluntario para envases reutilizables y algunos Estados miembros del Espacio Económico Europeo (EEE) han implantado sistemas obligatorios de consigna para los envases de bebidas desechables. Si bien se considera que los sistemas obligatorios de consigna para los envases desechables son un medio eficaz para prevenir los vertidos de basura y lograr tasas elevadas de reciclado de los envases de bebidas, el CESE estima que los sistemas de consigna aplicables al vidrio desechable para otros envases de vidrio (y no solo los envases de bebidas) no son compatibles con el buen funcionamiento de los regímenes de responsabilidad ampliada del productor, que constituyen un sistema de recogida para el reciclado de probada eficacia y adecuado para el fin perseguido y que han logrado unas tasas de reciclado muy elevadas.

5.8.3. En cuanto al vidrio para envases no rellenables, apoyar los sistemas de responsabilidad ampliada de los productores que permiten recoger vidrio a granel. Estos sistemas son mucho más eficaces que los de depósito y devolución para envases desechables, tanto desde el punto de vista medioambiental como económico.

5.9. Digitalización: apoyar a las industrias y los trabajadores que están contribuyendo a una Europa digital (fibra óptica, pantallas táctiles, pantallas, sensores, etc.) mediante una política industrial eficaz de la UE y el desarrollo de ecosistemas, teniendo en cuenta todos los retos mencionados y reflejando las características específicas de los distintos subsectores del vidrio.

5.10. *Garantizar la competitividad en el mercado europeo*

5.10.1. La transición energética del sector del vidrio llevará tiempo y, en el transcurso de la misma, los costes muy elevados y crecientes de la energía están creando una situación extremadamente delicada en el sector del vidrio, que actualmente representa entre el 25 % y el 30 % de los costes de producción del vidrio, dependiendo de los productos y las fluctuaciones de precios.

5.10.2. Ayudas estatales

Todos los subsectores del vidrio deberían beneficiarse de instrumentos de apoyo para la CAPEX y los OPEX, como el Fondo de Modernización, los Fondos Estructurales de la UE y el Fondo de Innovación del RCDE, entre otros. Si bien debería quedar exento de la Directiva sobre fiscalidad de la energía, el vidrio debería ser incluido en el ámbito de aplicación de la exención por categorías para la compensación de la energía eléctrica y beneficiarse de contratos por diferencia para el carbono, de modo que el sector pueda invertir en procesos de producción hipocarbónicos. En particular, el vidrio especial debería incluirse en la lista de ayudas estatales para el clima.

5.10.3. Competitividad a escala mundial

5.10.3.1. Las prácticas comerciales desleales de terceros países deben abordarse rápidamente mediante instrumentos de política comercial eficaces.

5.10.3.2. El sector de la fibra de vidrio de filamento continuo se ha visto perjudicado por un mercado distorsionado como consecuencia de la importación de grandes cantidades de fibra de vidrio objeto de dumping y de subvenciones procedentes de Asia. Se requieren urgentemente medidas antielusión, por ejemplo para las importaciones procedentes de Egipto y Baréin.

(7) *Close the Glass Loop*: www.closestheglassloop.eu.

5.10.3.3. El sector del vidrio que produce parabrisas para el sector del automóvil también se enfrenta a una dura competencia, principalmente de los productores chinos. Unas normas medioambientales y de emisiones de CO₂ menos estrictas, junto con salarios más bajos y condiciones laborales más desfavorables, dan lugar a una competencia desleal que podría hacer que las empresas de montaje de automóviles europeas aumenten las importaciones procedentes de Extremo Oriente, lo que provocará un aumento de las emisiones de CO₂ en todo el mundo.

5.10.3.4. Europa es el primer productor de envases de vidrio del mundo. El sector suministra a la industria esencial de la alimentación y las bebidas, la mayor de la UE. El vidrio contribuye, asimismo, al comercio exterior con productos envasados o susceptibles de ser envasados en vidrio por un valor estimado de 250 000 millones EUR, lo que representa unos ingresos adicionales por exportación de la UE superiores a los de las resinas y granulados de plástico, los productos químicos orgánicos y las aeronaves.

5.11. *Garantizar una transición justa*

Es necesario fomentar y apoyar el aprendizaje permanente y la formación para garantizar que la mano de obra se adapte a las nuevas tecnologías y procesos y ofrezca más seguridad en el empleo, tanto en el propio sector como en el mercado laboral en general. Los trabajadores deben participar en la transición, razón por la cual el diálogo social a todos los niveles debe contar con el apoyo de la legislación de la UE.

5.12. *Estabilidad y seguridad legislativas*

5.12.1. Fuga de carbono: deben mantenerse medidas eficaces frente a la fuga de carbono en el marco del RCDE a fin de apoyar al sector en la transición hacia la consecución del objetivo de neutralidad climática de la UE y crear y mantener unas condiciones de competencia equitativas a escala europea e internacional.

5.12.2. MAFC: el CESE es partidario de una introducción prudente de este mecanismo, en consonancia con las normas de la OMC, pero considera que este debe prever una solución para las exportaciones, como complemento de las asignaciones completas y gratuitas basadas en el cumplimiento de los criterios de referencia al menos hasta 2030, para que las empresas puedan centrarse en la realización de inversiones hipocarbónicas y evaluar la eficacia del MAFC.

5.12.3. Taxonomía: el Comité valora positivamente los trabajos relativos al paquete sobre taxonomía de la UE, cuyo objetivo consiste en orientar la financiación privada hacia actividades sostenibles, pero considera necesario abordar el papel de la fabricación de vidrio y su contribución a la adaptación al cambio climático y su mitigación.

5.12.4. Circularidad: el Comité acoge con satisfacción el Plan de Acción para la Economía Circular y pide que el vidrio se reconozca plenamente como material permanente que conserva su carácter productivo en nuestras economías y que se apoyen sin reservas las iniciativas encaminadas a mejorar la circularidad de esta materia.

5.12.5. Paquete de medidas «Objetivo 55»: este paquete, que se presentó cuando el presente Dictamen se encontraba en curso de elaboración, propone modificar una docena de propuestas existentes (Directiva sobre el comercio de derechos de emisión, Directiva sobre fiscalidad de la energía, Directiva sobre fuentes de energía renovables, etc.) e introduce algunas nuevas (como la propuesta MAFC). El Comité pide a la Comisión que evalúe cuidadosamente el impacto de este paquete en la industria del vidrio. Dada la magnitud de los cambios operados en muchos ámbitos diferentes, resulta esencial garantizar la coherencia entre los distintos actos legislativos y evitar posibles conflictos. El paquete debería apoyar a la industria en su transición energética, garantizando al mismo tiempo la igualdad de condiciones con los competidores de fuera de la UE que no se enfrentan a los mismos costes del carbono.

Bruselas, 21 de octubre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la estrategia de movilidad de la UE y las cadenas de valor industrial de la UE: enfoque de ecosistemas de automoción**(Dictamen de iniciativa)**

(2022/C 105/05)

Ponente: **Arnaud SCHWARTZ**Coponente: **Monika SITÁROVÁ**

Decisión del Pleno	25.3.2021
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI)
Aprobado en la sección	29.9.2021
Aprobado en el pleno	20.10.2021
Pleno n.º	564
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	235/1/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera que el ecosistema de automoción europeo puede ser pionero en el desarrollo y el despliegue de soluciones de movilidad sostenible. Por lo tanto, tiene que desarrollar de manera activa estrategias destinadas a configurar la disrupción y las megatendencias actuales en el paisaje automovilístico europeo.

1.2. Con el fin de reducir las emisiones del transporte en un 90 % de aquí a 2050, el CESE desea que la UE se esfuerce por lograr que todos los modos de transporte sean sostenibles, al tiempo que se ponen a disposición de los ciudadanos de la UE alternativas sostenibles de forma generalizada y accesible. Este objetivo puede alcanzarse con una combinación inteligente de sistemas de propulsión que logre un equilibrio entre la protección del medio ambiente, el uso eficiente de las energías renovables, la viabilidad económica y la aceptación de los consumidores, respetando al mismo tiempo el principio de neutralidad tecnológica.

1.3. El CESE subraya firmemente que la movilidad individual debe seguir siendo accesible y asequible para todos, especialmente las personas que se desplazan a diario sin acceso a un transporte público de calidad u otras soluciones de movilidad. Debe evitarse a toda costa una polarización social entre quienes pueden permitirse comprar un coche ecológico y los que no pueden. A este respecto, el CESE advierte de que la creación de un régimen de comercio de derechos de emisión adyacente para el sector del transporte podría socavar el apoyo público a la desfosilización del transporte por carretera si los grupos de renta más baja y los que dependen del transporte por carretera para su subsistencia no reciben una compensación adecuada.

1.4. El CESE señala que la industria automovilística europea siempre ha sido un líder mundial y un motor de crecimiento y empleo. En la transición hacia el paradigma de un sistema de transporte por carretera digitalizado y descarbonizado, debe mantener esta posición y desarrollar vías de transformación que le permitan abordar las tendencias disruptivas a las que se enfrenta la industria en la actualidad. Debe hacerlo aprovechando sus puntos fuertes en la tecnología, su mano de obra cualificada, la ingeniería de categoría mundial, los consumidores exigentes, las cadenas de suministro sofisticadas, una sólida cultura de las pymes y unas relaciones laborales constructivas.

1.5. El éxito de la puesta en marcha del «proyecto importante de interés común europeo» (PIICE) sobre las baterías ha demostrado que la puesta en común de recursos públicos y privados contribuye claramente a reforzar la cadena de suministro del sector de la automoción. Por consiguiente, el CESE está convencido de que hay que considerar más PIICE en este sector, por ejemplo, en lo que se refiere al hidrógeno (en preparación), los vehículos automatizados y conectados, la

economía circular, las materias primas, etc. Es necesaria una acción audaz para afrontar los cuellos de botella en el suministro de semiconductores; asimismo, establecer un segundo PIICE para semiconductores ayudaría a abordar esta cuestión.

1.6. El CESE desea que la UE apoye unas condiciones de competencia equitativas a escala mundial. Europa debe aspirar a mantener su sólida posición exportadora en la industria automovilística. Por lo tanto, deben tomarse medidas para:

- esforzarse por lograr la reciprocidad en las relaciones comerciales (acceso al mercado, contratación pública, inversiones, respeto de los derechos de propiedad intelectual y subvenciones);
- celebrar acuerdos bilaterales de libre comercio (incluido un capítulo sobre el sector de la automoción y el transporte por carretera);
- luchar contra las prácticas comerciales desleales (subvenciones, acuerdos bilaterales de libre comercio, diferencias de precio del carbono, *dumping* social y medioambiental);
- promover la cooperación internacional en materia de vehículos limpios y tecnologías de combustibles hipocarbónicos.

1.7. La transformación de la industria automovilística tendrá un impacto radical en la cantidad y calidad de los puestos de trabajo necesarios. Por lo tanto, se requieren políticas activas del mercado laboral para mantener la empleabilidad de la mano de obra mediante iniciativas de mejora de las capacidades y reciclaje profesional (como la Alianza de capacidades del sector automovilístico), con el fin de dotar a los trabajadores con las capacidades del futuro. Para los trabajadores que tienen que abandonar el sector, debe garantizarse una transición fluida a otro puesto de trabajo (además de los regímenes de jubilación anticipada).

1.8. El CESE pide que se haga un inventario claro del impacto de la transición digital y ecológica del sector a fin de determinar las regiones y partes de la cadena de suministro que están más en peligro. Asimismo, debe supervisarse la evolución de la huella medioambiental del sector debido a la descarbonización y la digitalización, teniendo en cuenta todas las fases de los respectivos ciclos de vida. Dados los enormes retos a los que se enfrenta la cadena de suministro del sector de la automoción, el CESE considera imperativo establecer un mecanismo de transición justa para el sector con el fin de tomar las medidas de acompañamiento necesarias para evitar perturbaciones sociales y garantizar una transición socialmente responsable.

2. Observaciones generales

Situación actual

2.1. La industria automovilística siempre ha sido una **pedra angular de la industria de la Unión Europea** y tiene vínculos importantes con las industrias proveedoras, como la siderúrgica, la química y la textil, y con las industrias transformadoras, como las TIC, las reparaciones, los combustibles, los lubricantes y los servicios de movilidad. El sector representa más del 8 % del PIB de la UE, así como el 28 % de su gasto total en I+D, y sus exportaciones generan un gran excedente comercial. Sin embargo, el futuro de la industria automovilística europea dependerá de cómo pueda realizar los ajustes fundamentales necesarios para abordar los retos sin precedentes que afronta en la actualidad.

2.2. La industria automovilística europea se encuentra **en la encrucijada de un nuevo paradigma radical** resultante de la compleja transición hacia una economía digital y ecológica. El 28 de noviembre de 2018, la Comisión adoptó una visión a largo plazo para una economía climáticamente neutra de aquí a 2050. Se consideró que el sector del transporte desempeña un papel importante en esta transición. El Pacto Verde Europeo de diciembre de 2019 establece un marco estratégico para lograr la neutralidad climática. En él se pide reducir en un 90 % las emisiones del transporte de aquí a 2050. En este contexto, la UE ha decidido revisar su objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030 en al menos un 55 %. Para alcanzar este objetivo, la Comisión presentó el 14 de julio de 2021 su paquete de medidas «Objetivo 55», en el que se revisan el Reglamento de reparto del esfuerzo, la Directiva sobre la infraestructura para los combustibles alternativos y el Reglamento por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de CO₂.

2.3. El paso de los combustibles fósiles a una energía con bajas emisiones de carbono, así como el paso de la creación de valor añadido en la producción a gran escala de automóviles a la prestación de servicios de movilidad, crearán **profundas turbulencias para la industria**, las numerosas pymes de sus complejas cadenas de suministro y los 13,8 millones de trabajadores del sector. Por lo tanto, el reto consistirá en gestionar esta transición hacia un nivel de cero emisiones netas de una manera socialmente aceptable.

Megatendencias disruptivas

2.4. **Globalización.** A medida que se ralentizan en mercados maduros, las ventas de automóviles crecen en los mercados emergentes. Por consiguiente, el centro económico de gravedad se está desplazando de la UE y los Estados Unidos a Asia. China produce actualmente veintiséis millones de coches al año, frente a los veintidós millones de la UE. China también ha sido uno de los primeros en empezar a fabricar vehículos eléctricos y cuenta con una industria de baterías madura. Asimismo, Japón y Corea ocupan una posición de liderazgo en el sector de las baterías y son especialmente potentes en el sector de los semiconductores. Europa también tiene dificultades para acceder a un suministro ético de materias primas como el litio y el cobalto ⁽¹⁾. Además, el sector del automóvil debe tener en cuenta las crecientes tensiones geopolíticas.

2.5. **El reto del desarrollo sostenible.** Según la visión expuesta en la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente de la UE, «de aquí a 2030, al menos treinta millones de vehículos de emisión cero circularán por las carreteras europeas». El 14 de julio, la Comisión Europea propuso que a partir de 2035 solo se permitirá la comercialización de vehículos de cero emisiones. Esto requerirá un fuerte aumento de la proporción de vehículos de emisión cero en el parque automovilístico (del 0,2 % actual al 11-14 % en 2030) ⁽²⁾. La consecución de los objetivos del Pacto Verde generará las ventajas reservadas a los pioneros y respaldará el liderazgo de Europa en tecnologías hipocarbónicas y su competitividad mundial. Esto también implica inversiones masivas en el desarrollo de sistemas de propulsión alternativos (con baterías eléctricas, híbridos, de hidrógeno) y combustibles desfosilizados para los sistemas de propulsión convencionales que seguirán existiendo en la flota durante mucho tiempo. El ritmo de adopción de estos sistemas de propulsión y combustibles depende del marco reglamentario propicio y de los períodos de amortización de estas inversiones. La Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente de la UE reconoce la necesidad de «hacer que todos los modos de transporte sean más sostenibles». Este enfoque requiere la adopción de vehículos de bajas o nulas emisiones y de combustibles renovables e hipocarbónicos para el transporte por carretera, por vías navegables y por vía aérea.

2.6. **Evolución de la mentalidad de los consumidores.** El comportamiento en materia de movilidad está cambiando. Hay una nueva generación de consumidores menos interesada en poseer un coche, ya que muchos de ellos viven en zonas urbanas con sistemas de transporte colectivo bien consolidados. En lugar de poseer un coche, buscan otras soluciones de movilidad (coches compartidos, servicios de vehículos con conductor, micromovilidad). Otras tendencias que ya eran visibles se han visto reforzadas por la pandemia, como las compras en línea, el trabajo a distancia, la videoconferencia y los servicios de entrega. Ello se traducirá en una reducción de la movilidad mediante vehículos personales, al tiempo que aumentará el uso de furgonetas comerciales.

2.7. **Aumento de la conectividad.** El objetivo de las tecnologías digitales es permitir que los automóviles estén conectados de forma casi permanente, lo que podría crear un potencial considerable para nuevos modelos empresariales basados en los datos. Los coches inteligentes estarían equipados con dispositivos activos de seguridad, entretenimiento, servicios de información sobre el tráfico, comunicación entre los vehículos y la infraestructura, etc.

2.8. **Automatización progresiva de los vehículos.** El trayecto hacia los vehículos autónomos dará lugar a niveles cada vez mayores de funcionalidades autónomas a bordo de los vehículos. La conducción automatizada requerirá enormes inversiones en programas informáticos, redes de comunicación y equipos (radares, sensores y transpondedores). También plantea muchos retos sobre fiabilidad, marco jurídico, precio, equipamiento vial y responsabilidades.

2.9. **Digitalización de la producción.** La industria automovilística inventó la línea de montaje (Ford), los principios de producción ajustada (Toyota) y las plataformas de producción globalizada (VW). En la actualidad está adoptando los principios de la industria 4.0 con la robotización avanzada, las cadenas de suministro integradas digitalmente, los sistemas de fabricación avanzados y la fabricación aditiva.

Consecuencias de la transformación ecológica y digital

2.10. Una industria automovilística más pequeña, digitalizada y descarbonizada planteará **enormes retos en materia de empleo**. Los vehículos eléctricos con batería tienen menos componentes y son más fáciles de producir, mientras que al menos el 36 % de su valor añadido reside en las baterías. Según una extrapolación de un estudio reciente del Instituto alemán IFO, 620 000 puestos de trabajo de la cadena de valor de la UE de los sistemas de propulsión convencionales estarán en peligro. Pueden hallarse soluciones en parte mediante la jubilación (anticipada) ⁽³⁾, por ejemplo, o más ampliamente en la revolución del futuro del trabajo ⁽⁴⁾. Por lo demás, la transición también generará nuevos puestos de trabajo en industrias adyacentes como la electrónica de potencia, las redes inteligentes, las infraestructuras viarias y de recarga, las baterías, los nuevos materiales y los sistemas de propulsión con combustibles alternativos.

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_2312

⁽²⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Estrategia de movilidad sostenible e inteligente, SWD(2020) 331, p. 248.

⁽³⁾ Dr. Oliver Falck, Dr. Nina Czernich, Auswirkungen der vermehrten Produktion elektrisch betriebener Pkw auf die Beschäftigung in Deutschland, Mai 2021, ifo Institut: https://www.ifo.de/DocDL/ifoStudie-2021_Elektromobilitaet-Beschaeftigung.pdf

⁽⁴⁾ <https://eeb.org/library/escaping-the-growth-and-jobs-treadmill/>

2.11. **Una tendencia hacia la consolidación y alianzas estratégicas** (por ejemplo, Stellantis, alianzas entre BMW y Mercedes y entre VW y Ford) con el fin de poner en común la I+D sobre nuevos sistemas de propulsión y agrupar la compra de componentes. Estas fusiones y alianzas siempre darán lugar a nuevas estrategias empresariales, a la revisión de la huella medioambiental del sector, a la externalización hacia regiones con menores costes laborales, a planes de reducción del empleo y a una mayor presión sobre los proveedores. Además, la escisión de actividades maduras permite a las empresas concentrar sus recursos en los nuevos sistemas de propulsión.

2.12. **Difuminación de los límites entre la industria automovilística y el sector de las tecnologías de la información.** Las tecnologías de la información se introducirán en todas las fases de la cadena de suministro. Los datos se convertirán en una nueva materia prima y una fuente de ingresos. Se está llevando a cabo una reorganización de la industria a escala mundial, con la incorporación de nuevos operadores: proveedores de movilidad (Uber), gigantes informáticos (Google, Apple, Baidu), fabricantes de chips (Intel, NXP, STM), fabricantes de baterías (Panasonic, CATL, LG), fabricantes de equipo original («OEM», por sus siglas en inglés) emergentes (Tesla).

2.13. **El valor añadido podría desplazarse del núcleo de la industria automovilística (OEM)** a otras partes de la cadena de suministro, ya que la proporción de las tecnologías de la información como porcentaje del valor añadido no dejará de aumentar en detrimento de los componentes mecánicos.

2.14. Es probable que se **genere cada vez más valor añadido en los servicios de movilidad**, como los servicios de vehículos con conductor, los recorridos compartidos, los coches compartidos y la gran cantidad de servicios digitales, como las aplicaciones de navegación, servicios de ocio e información, publicidad y sistemas avanzados de asistencia al conductor. Esto creará nuevos modelos de negocio: mientras que los OEM consideran que la industria automovilística es un mercado de cien millones de vehículos, las plataformas digitales ven un mercado en el que pueden venderse diez billones de kilómetros cada año.

2.15. **La estructura de empleo del sector se remodelará por completo.** Se necesitarán nuevas capacidades y experiencia (electrónica, electroquímica, nuevos materiales, tecnologías de la información), mientras que, en paralelo, se reducirá la demanda de capacidades mecánicas tradicionales. Dotar a la mano de obra de estas capacidades será un reto importante para la industria automovilística.

2.16. Todas las megatendencias mencionadas se reforzarán mutuamente. Si bien existe un consenso generalizado sobre el inicio de una disrupción decisiva, hacer que la transición social hacia un transporte descarbonizado sea más gradual, mediante la organización de una transición justa, debe convertirse en una prioridad para todas las partes interesadas. Con el fin de que sea aceptada, la movilidad sostenible debe ser asequible para todos.

3. Dominar la transformación

Medio ambiente: cambiar de marcha en favor de la sostenibilidad

3.1. **Para reducir las emisiones del transporte en un 90 % de aquí a 2050, la UE debe esforzarse por conseguir que todos los modos de transporte sean sostenibles, al tiempo que se ponen a disposición de los ciudadanos de la UE de forma generalizada alternativas sostenibles y accesibles. Este objetivo puede alcanzarse mediante una combinación inteligente de sistemas de propulsión que logre un equilibrio entre la protección del medio ambiente, el uso eficiente de las energías renovables, la viabilidad económica y la aceptación de los consumidores, respetando al mismo tiempo el principio de neutralidad tecnológica.** Ello requiere una combinación de diferentes estrategias:

- reducción de las emisiones de CO₂ «de depósito a rueda» (48V, híbridos, electricidad, hidrógeno, motores de combustión interna más eficientes, etc.);
- reducción de las emisiones de CO₂ «del pozo a rueda». Debe apoyarse el desarrollo de electrocombustibles y biocarburantes que estén en consonancia con los ODS de las Naciones Unidas y los criterios de sostenibilidad establecidos en la Directiva relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables⁽⁵⁾, para evitar las repercusiones en el uso del suelo, la biodiversidad y los bosques;
- una estrategia coordinada para contar con ciudades limpias (por ejemplo, mediante la descarbonización del transporte hasta el último tramo, soluciones innovadoras de micromovilidad, viajes intermodales);

⁽⁵⁾ Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DO L 328 de 21.12.2018, p. 82).

- reducción de las emisiones a lo largo del ciclo de vida (fabricación y reciclado);
- reducción de la intensidad de las emisiones del sector del transporte (soluciones de transporte inteligente, movilidad compartida). Para cada necesidad de transporte, debe disponerse de una solución de movilidad sostenible (transporte de mercancías a larga distancia mediante biocombustibles y combustibles sintéticos/hidrógeno, sistemas de propulsión eléctricos de baterías para la entrega en «el último kilómetro» de las zonas urbanas), respetando el principio de neutralidad tecnológica;
- fomento de la readaptación mediante la sustitución de los motores de combustión interna por motores eléctricos o completados (híbridos) con motores integrados en las ruedas;
- reducción del peso de los vehículos de nueva comercialización ⁽⁶⁾.

3.2. La Comisión quiere establecer un régimen de comercio de derechos de emisión adyacente para el transporte por carretera y los edificios. Fijar un precio para las emisiones del transporte por carretera equivaldrá a gravar el combustible (con la diferencia de que se hará por mayoría cualificada). Los ingresos se utilizarán para compensar a aquellos que dependen de un vehículo de motor de combustión interna, ya sea por trabajo o debido a la falta de opciones de transporte alternativas. Dado que el diseño de este mecanismo de compensación será extremadamente complejo y que el aumento de los precios de los combustibles perjudicará de manera desproporcionada a los grupos de ingresos más bajos, el CESE no está convencido de que sea el camino que hay que seguir, ya que socavaría el apoyo público a la acción por el clima. Por el contrario, los esfuerzos por reducir el coste del ciclo de vida de los sistemas de propulsión alternativos y el coste de los combustibles de bajas o nulas emisiones de carbono parecen ser una mejor manera de lograr un transporte hipocarbónico al alcance de todos los bolsillos.

3.3. **Debe darse prioridad a los denominados «desiertos de carga».** En la actualidad hay 213 000 estaciones de recarga disponibles y el 70 % de todas las estaciones de recarga de la UE se concentran en tres países (Países Bajos, Alemania y Francia). Con el objetivo de un millón de cargadores públicos de aquí a 2025 y de tres millones en 2030, **la brecha que debe colmarse en cuanto a desarrollo de infraestructuras es enorme** (la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente de la UE estima que las inversiones adicionales necesarias en infraestructuras de recarga y repostaje de combustibles hipocarbónicos ascienden a 130 000 millones EUR al año durante la próxima década). Por consiguiente, el CESE apoya la introducción de objetivos obligatorios. Como parte del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el proyecto emblemático «Recarga y repostaje» solo anima a los Estados miembros a acelerar el despliegue de estaciones de recarga y repostaje dentro de sus planes de recuperación. También hay que prestar especial atención a las viviendas, a la preparación de redes para una mayor integración de los vehículos eléctricos, a la interoperabilidad de las infraestructuras de recarga, al desarrollo de servicios de recarga inteligentes (por ejemplo, mediante el equilibrio de la carga) y al suministro de combustibles renovables e hipocarbónicos. Ahora que los vehículos pesados totalmente eléctricos se están haciendo realidad, también merecen un enfoque específico.

3.4. Mientras no se alcance la paridad de precios entre los vehículos convencionales y los eléctricos (prevista para 2025-2027), **serán necesarios incentivos financieros** para apoyar la comercialización de vehículos con bajas emisiones de carbono. Pueden ser financieros (subvenciones, desgravaciones fiscales y sistemas de desguace) o no financieros (carriles prioritarios, exenciones de peajes, plazas de aparcamiento reservadas), incluido un marco regulador coherente para fomentar las inversiones en combustibles hipocarbónicos. Debe prestarse especial atención a la ecologización del parque automovilístico, ya que podría ser un instrumento importante para acelerar la transición, y también porque esto contribuirá a crear un mercado de segunda mano para vehículos con cero y con bajas emisiones de carbono.

3.5. **Apoyo al desarrollo de la economía circular en el ecosistema de automoción:** reciclado, reutilización y remanufactura de automóviles y piezas. Los principios de la economía circular también deben aplicarse para aumentar la cantidad de materias primas secundarias a disposición de la industria y reducir la dependencia de las importaciones. Sin embargo, estudios recientes indican que los materiales reciclados solo alcanzarán un volumen adecuado para su explotación comercial en una década, cuando se complete la vida útil de los vehículos eléctricos. Por lo tanto, hay que ser realistas y comprender que la extracción primaria es esencial al menos en la presente década. En consecuencia, la diversificación de las cadenas de suministro, así como una estrategia de minería ecológica y ética, deben garantizar la seguridad del suministro. Además, la próxima revisión de la Directiva 2000/53/CE ⁽⁷⁾ relativa a los vehículos al final de su vida útil debe tener en cuenta la electrificación de los vehículos y la necesidad de desarrollar mercados de materiales secundarios.

⁽⁶⁾ Los vehículos de menos de 1 000 kg y de más de 1 500 kg fueron, respectivamente, el 36 % y el 7 % de los vehículos vendidos en Francia en 1998, y el 15 % y el 16 % en 2019 (Eurostat).

⁽⁷⁾ Directiva 2000/53/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2000, relativa a los vehículos al final de su vida útil (DO L 269 de 21.10.2000, p. 34).

Economía: mantenimiento y desarrollo de toda la cadena de suministro del sector de la automoción dentro de la UE

3.6. Promover la colaboración industrial. Los enormes presupuestos de I+D (60 000 millones EUR al año) que se invierten en la actualidad para desarrollar una movilidad descarbonizada, conectada, automatizada y compartida requieren colaboración industrial y asociaciones público-privadas. A este respecto, merece pleno apoyo el despliegue de asociaciones para la innovación en el marco del clúster 5 (clima, energía, movilidad) de Horizonte Europa (hidrógeno limpio, baterías, movilidad conectada y automatizada, transporte por carretera sin emisiones y fomento de la transición urbana). Además, las alianzas industriales bajo los auspicios de la Comisión Europea (como en el caso de las baterías, el hidrógeno, las materias primas y la alianza anunciada para la cadena de valor de los combustibles renovables e hipocarbónicos) proporcionan una plataforma amplia y abierta para establecer hojas de ruta estratégicas y coordinar la I+D, las inversiones y la comercialización de nuevas innovaciones. Por último, la puesta en común de recursos públicos y privados en el marco de los PIICE reforzará de forma clara la cadena de suministro del sector europeo de la automoción, reducirá las dependencias estratégicas y fomentará la doble transición ecológica y digital. Deben considerarse nuevos PIICE: automóviles conectados y automatizados, economía circular, integración de los sistemas energéticos, suministro de materias primas, economía de los datos y semiconductores.

3.7. **Retos que plantea el desarrollo de una cadena de valor sostenible y circular de las baterías⁽⁸⁾ dentro de la UE.** Implantar la fabricación local de baterías y pilas de combustible debe ser un objetivo fundamental de la UE. Las alianzas dentro de la UE respecto de las baterías y el hidrógeno merecen apoyo, por lo que deben disponer de recursos suficientes. Estas alianzas industriales deben generar inversiones masivas en instalaciones de producción y crear miles de puestos de trabajo en Europa. Habrá que evitar la aparición de fracturas entre las regiones de Europa como las que se observan en la actualidad.

3.8. La megatendencia de los vehículos conectados y automatizados podría dar lugar a un desplazamiento en el valor añadido desde la venta y el mantenimiento de vehículos hacia nuevos modelos de negocio disruptivos a partir de servicios basados en datos y en la movilidad como servicio. El ecosistema de la automoción debe estar preparado para entrar y garantizar su presencia en estos nuevos modelos de negocio. Esto requerirá normas tecnológicas y reglamentarias para ofrecer nuevos servicios de movilidad innovadores, como el pago por uso, la publicidad basada en la ubicación y la actualización o el mantenimiento a distancia de los vehículos. La creación de un espacio europeo de datos sobre movilidad también será clave para garantizar el liderazgo europeo en los servicios de movilidad digital. Asimismo, será necesario desplegar la infraestructura de comunicaciones digitales requerida y diseñar hojas de ruta para aumentar los niveles de automatización (incluidos un marco para los ensayos a gran escala, el acceso a los datos y un nuevo enfoque para la homologación de tipo de los vehículos). Además, debe evaluarse el impacto a largo plazo de unos vehículos cada vez más automatizados, en particular respecto del empleo y las cuestiones éticas, ya que será un aspecto importante para garantizar la aceptación social. Por último, dado que el transporte de mercancías puede intensificarse en el futuro (comercio electrónico), hay que desarrollar soluciones inteligentes de movilidad basadas en la organización multimodal del transporte, la rentabilidad (combinaciones de vehículos de gran capacidad) y modos de transporte sostenibles, utilizando soluciones de automatización y conectividad en la cadena logística.

3.9. **Las tecnologías inteligentes y las soluciones digitales basadas en el paradigma de la industria 4.0** deben apoyar la integración de los sistemas de producción y contribuir a su flexibilización. Unos sistemas de producción mejorados (que no se limiten a la integración de los procesos de producción a escala de la empresa) a lo largo de todo el circuito de suministro harán que las cadenas de suministro del sector de la automoción sean más resilientes y sustentarán la competitividad. La digitalización debe apoyarse mediante la creación de un espacio de datos industriales para el sector. Sin embargo, estas tecnologías también conllevan una mayor automatización con un impacto negativo en el empleo, situación que debe abordarse.

3.10. **Apoyar unas condiciones de competencia equitativas a escala mundial.** Europa debe aspirar a mantener su sólida posición exportadora en la industria automovilística. Por lo tanto, deben tomarse medidas para:

- esforzarse por lograr la reciprocidad en las relaciones comerciales (acceso al mercado, contratación pública, inversiones, respeto de los derechos de propiedad intelectual y subvenciones);
- celebrar acuerdos bilaterales de libre comercio (incluido un capítulo sobre el sector de la automoción y el transporte por carretera);
- luchar contra las prácticas comerciales desleales (subvenciones, acuerdos bilaterales de libre comercio, diferencias de precio del carbono, *dumping* social y medioambiental);
- promover la cooperación internacional en materia de vehículos limpios y tecnologías de combustibles hipocarbónicos.

⁽⁸⁾ A este respecto, el papel del Reglamento europeo sobre las baterías se describe con detalle en el Dictamen (DO C 220 de 9.6.2021, p. 128).

3.11. Debe reforzarse el apoyo a la armonización técnica mundial en el marco de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE). Los **cueillos de botella en el suministro de semiconductores para el sector de la automoción** deben resolverse mediante medidas audaces. La demanda de semiconductores seguirá aumentando a medida que los automóviles se conviertan en dispositivos electrónicos. A este respecto, el CESE apoya plenamente la propuesta de la última Comunicación sobre política industrial de desarrollar un conjunto de herramientas para reducir y prevenir las dependencias estratégicas de Europa. Asimismo, merece pleno apoyo el objetivo fijado en la Brújula Digital europea de duplicar la cuota de Europa en el mercado mundial de semiconductores para pasar del 10 % al 20 %. La creación de un segundo PIICE para semiconductores contribuirá sin duda a alcanzar este objetivo. Los Estados miembros de la UE también deben cumplir su promesa de gastar en la transición digital el 20 % de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia creado tras la COVID. Otras medidas podrían consistir en atraer inversiones extranjeras directas y establecer una cooperación estratégica entre las empresas del sector de la automoción y los fabricantes de semiconductores. Por último, el Observatorio de Tecnologías Críticas debe seguir de cerca las muchas otras dependencias estratégicas en la industria automovilística: materias primas, hidrógeno, baterías, energías renovables, tecnologías en la nube, etc.

3.12. **Debe abordarse el impacto del nuevo panorama automovilístico en el mercado de servicios posventa.** El mercado de servicios posventa de este sector, que emplea a cuatro millones de personas, afronta un profundo cambio estructural derivado de la reducción de las ventas, la electrificación, el descenso de la demanda de combustibles, las ventas en línea y un menor mantenimiento. El sector tendrá que reinventarse como proveedor de servicios de movilidad: la actualización de los automóviles, el mantenimiento preventivo, los servicios de vehículos con conductor, el uso compartido de vehículos y el desarrollo de modelos de negocio en el ámbito de la micromovilidad. Es preciso conciliar los intereses divergentes respecto del acceso a los datos integrados en los vehículos y crear una plataforma interoperable y normalizada para que el mercado de servicios posventa pueda ofrecer servicios basados en los datos (como diagnósticos a distancia, actualización de los programas y mantenimiento preventivo).

Sociedad: gestionar el cambio y garantizar una transición socialmente justa

3.13. La transformación de la industria automovilística tendrá un impacto radical en la cantidad de puestos de trabajo necesarios para fabricar automóviles y sus componentes, así como en los perfiles laborales necesarios para el nuevo paradigma. Por lo tanto, las políticas del mercado laboral deben centrarse en mantener o aumentar la empleabilidad de la mano de obra mediante el aprendizaje permanente y en crear itinerarios flexibles entre el mundo de la educación y el mundo laboral (por ejemplo, sistemas de formación dual, mercados de aprendizaje eficientes y certificación del aprendizaje no formal). Debe promoverse la movilidad interna de los trabajadores en las empresas mediante la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional con el fin de dotarlos de las capacidades necesarias para el futuro (disminución del trabajo manual y fuerte aumento de las competencias digitales, con especial atención en la ingeniería electrónica e informática). Las iniciativas sectoriales europeas como Drives y Albatts y la nueva Alianza de capacidades del sector automovilístico son instrumentos clave que permiten abordar el reto de las capacidades.

3.14. Para los trabajadores que tienen que abandonar el sector **debe organizarse una transición fluida a otro puesto de trabajo.** Hay que ofrecerles acceso a los nuevos empleos que se crearán en las industrias emergentes, como las tecnologías de la información, las redes 5G, la electrónica de potencia, las infraestructuras de recarga, la producción de energías renovables, las redes inteligentes, las carreteras inteligentes, los servicios de movilidad, las baterías, los combustibles alternativos, el almacenamiento de energía y la producción y distribución de electricidad. No será nada fácil, ya que es probable que estos puestos de trabajo se creen en otras partes, con un desfase temporal y con conjuntos de capacidades distintos de los que tienen los empleos que desaparecerán. Debe garantizarse la seguridad de los ingresos durante la transición. Los despidos masivos también pueden evitarse mediante sistemas de jubilación anticipada y reducción del tiempo de trabajo. Debe garantizarse un diálogo social adecuado para poder anticipar los cambios de manera oportuna y evitar perturbaciones y conflictos sociales.

3.15. Hay que hacer un **inventario claro del impacto de la transición digital y ecológica del sector** a fin de determinar las regiones y las partes de la cadena de suministro que están más en peligro. No deben aparecer nuevas fracturas sociales entre el este y el oeste, ni entre el sur y el norte de Europa. Asimismo, debe supervisarse la evolución de la huella medioambiental del sector debido a la descarbonización y la digitalización. Deben analizarse de forma detenida los posibles avances en el uso de la biomasa sostenible, ya que también ofrece oportunidades para la creación de nuevos puestos de trabajo, teniendo debidamente en cuenta, al mismo tiempo, la necesidad de permanecer dentro de los límites ecológicos.

3.16. Todas las partes interesadas (empresas, sindicatos, organizaciones de clústeres, autoridades, agencias del mercado de trabajo, organismos de desarrollo regional) de las regiones con industria automovilística deben colaborar intensamente en **planes globales de renovación regional.**

3.17. **Deben evitarse los activos varados en las cadenas de suministro del sector de la automoción** garantizando un apoyo oportuno y adecuado a las numerosas pymes que no disponen de los recursos (humanos y financieros) necesarios para remodelar sus actividades y pasar a modelos empresariales más prometedores.

3.18. **La movilidad individual debe seguir siendo accesible y asequible para todos**, especialmente las personas que se desplazan a diario sin acceso a un transporte público de calidad u otras soluciones de movilidad. Ello puede lograrse compensando el precio más elevado de los sistemas de propulsión alternativos y de los combustibles de bajas o nulas emisiones de carbono que pueden utilizarse en un automóvil convencional. Debe evitarse a toda costa una polarización social entre quienes pueden permitirse comprar un coche ecológico y los que no pueden.

3.19. **Conclusión.** La industria automovilística europea siempre ha sido líder mundial y motor de crecimiento y empleo. En la transición hacia el paradigma de un sistema de transporte por carretera digitalizado y descarbonizado, debe mantener esta posición y desarrollar vías de transformación que permitan abordar las tendencias disruptivas a las que se enfrenta la industria en la actualidad. Debe hacerlo aprovechando sus puntos fuertes en la tecnología, su mano de obra cualificada, la ingeniería de categoría mundial, los consumidores exigentes, las cadenas de suministro sofisticadas, una sólida cultura de las pymes y unas relaciones laborales constructivas. El ecosistema de automoción europeo debe ser pionero en el desarrollo y el despliegue de soluciones de movilidad sostenible. Por lo tanto, tiene que desarrollar de manera activa estrategias destinadas a configurar la disrupción y las megatendencias actuales en el paisaje automovilístico europeo. **Dados los enormes retos a los que se enfrenta la cadena de suministro del sector de la automoción, el CESE considera imperativo establecer un mecanismo de transición justa para el sector con el fin de tomar las medidas de acompañamiento necesarias para evitar perturbaciones sociales y garantizar una transición socialmente responsable.**

Bruselas, 20 de octubre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el impacto social y ecológico del ecosistema 5G**(Dictamen de iniciativa)**

(2022/C 105/06)

Ponente: **Dumitru FORNEA**

Decisión del Pleno	25.3.2021
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	7.10.2021
Aprobado en el pleno	20.10.2021
Pleno n.º	564
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	210/2/19

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE observa que la rápida digitalización y el desarrollo de las comunicaciones electrónicas tiene un fuerte impacto en la economía y la sociedad en general. A través del uso responsable de estas tecnologías, la humanidad asiste a una oportunidad histórica de construir una sociedad mejor. Sin embargo, sin la diligencia y el control democrático debidos nuestras comunidades podrían enfrentarse en el futuro a graves problemas ligados a la gestión de estos sistemas tecnológicos.

1.2. El CESE reconoce que las infraestructuras de comunicaciones electrónicas pueden mejorar considerablemente la calidad de vida de la ciudadanía e influyen de manera directa en la lucha contra la pobreza. La tecnología 5G ofrece una enorme oportunidad para mejorar los servicios de salud humana mediante el desarrollo de la telemedicina y la mejora del acceso a la atención médica. El importante papel que ha desempeñado la telemedicina durante la pandemia está reconocido en la sociedad.

1.3. El CESE señala que el debate sobre la implantación de las redes 5G se ha convertido en una discusión controvertida y política, pero que, en cualquier caso, resulta necesario aclarar ciertas cuestiones sociales, sanitarias y medioambientales contando con la participación de la ciudadanía y de todos los agentes pertinentes.

1.4. El CESE anima a la Comisión Europea a avanzar en el proceso de evaluación del impacto multisectorial de las nuevas tecnologías 5G y 6G, al considerar que se precisan instrumentos y medidas para atajar los riesgos y las vulnerabilidades. Por consiguiente, el CESE recomienda que se destinen fondos europeos y nacionales a lograr una investigación multidisciplinar más exhaustiva y a emprender estudios de impacto centrados tanto en el ser humano como en el medio ambiente, así como a la difusión de los correspondientes resultados con el fin de informar a la ciudadanía y a los responsables políticos.

1.5. El CESE propone que la Comisión Europea consulte a la ciudadanía y a las organizaciones de la sociedad civil, y a través de la participación de todas las instituciones públicas competentes pueda contribuir al proceso de toma de decisiones en lo que respecta al impacto social y ecológico de las comunicaciones electrónicas móviles.

1.6. El CESE considera que la UE necesita un organismo europeo independiente, con metodologías actualizadas, acorde con el contexto tecnológico actual y con un planteamiento multidisciplinario, que establezca directrices para la protección de la población en general y de los trabajadores en caso de producirse una exposición a la radiación electromagnética de radiofrecuencia.

1.7. El CESE recomienda que se elabore un inventario de todas las estaciones de transmisión de radiofrecuencias y de las bandas de frecuencias en las que operan, y que dicha información se haga pública con el fin de mejorar la gestión territorial y la protección de los intereses de la ciudadanía, en especial de los colectivos vulnerables (niños, mujeres embarazadas, pacientes crónicos, personas mayores, personas con electrohipersensibilidad). También es preciso tener en cuenta la salud y la seguridad de los trabajadores.

1.8. El CESE respalda la idea de que los equipos de la red 5G deben estar diseñados, de fábrica, con capacidades que proporcionen información pública y en tiempo real —para las organizaciones de consumidores y para cualquier persona interesada— sobre la potencia de emisión y otros parámetros técnicos pertinentes. Las autoridades competentes deben centralizar, gestionar y divulgar dicha información.

1.9. El CESE está convencido de que la supervisión y el control de la contaminación electromagnética deben llevarse a cabo sobre la base de una rigurosa estrategia científica interinstitucional e interdisciplinaria, respaldada por la provisión de equipos modernos para la medición de los parámetros de las redes de comunicaciones electrónicas, de tal forma que se pongan de manifiesto y se evalúen adecuadamente los efectos acumulados a lo largo de períodos más largos.

1.10. Aunque no se dispone de datos científicos reconocidos que demuestren un impacto negativo de la tecnología 5G en la salud humana, el CESE considera que los aspectos sociales, sanitarios y medioambientales de dicha tecnología deben ser objeto de un seguimiento permanente de acuerdo con el principio de precaución. Reconoce la preocupación por las repercusiones sobre la salud, incluidos los térmicos y no térmicos, la intensidad de la exposición y los efectos a largo plazo de dicha exposición. Algunas regiones o áreas concentrarán una exposición mayor que otras y, en esos casos, deberían plantearse medidas específicas, como la recomendación de ampliar la aplicación del principio ALARA con el fin de limitar los efectos de la radiación electromagnética generada por las redes 5G.

1.11. El CESE señala que la exposición de la población a una serie de campos electromagnéticos es casi imposible de evitar. A la hora de revisar los valores límite de exposición de la Directiva europea sobre las disposiciones mínimas de salud y seguridad relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de agentes físicos (campos electromagnéticos)⁽¹⁾, los interlocutores sociales deberían implicarse desde el principio. Se debería prestar especial atención a los efectos no térmicos.

1.12. Las medidas de protección de la salud y la seguridad deben reforzarse y consolidarse mediante una vigilancia rigurosa de los niveles de radiación y una aplicación estricta de las normas de seguridad para las personas que trabajan en las proximidades de fuentes de radiación electromagnética.

1.13. El CESE señala la necesidad de actualizar los mecanismos institucionales destinados a preservar todos los derechos humanos en el nuevo contexto de hiperdigitalización, hiperautomatización e hiperconectividad que facilita la implantación de la tecnología 5G, y considera que cualquier avance tecnológico debe incorporar estos valores universales que representan una dimensión válida y necesaria en la evaluación del análisis de coste y beneficio.

1.14. El CESE comprende la preocupación de la ciudadanía por que se garantice su derecho de propiedad a la hora de distribuir las antenas o el derecho a la integridad física en el contexto de las redes 5G que se extienden por doquier, desde sus propios hogares hasta el satélite orbital. Se debe respetar el derecho de propiedad y las decisiones de las personas. Se debería garantizar la definición de consentimiento informado para que cada persona disponga de un auténtico derecho a otorgar un consentimiento plenamente libre y válido.

1.15. El CESE apoya que se refuercen las capacidades europeas de prevención, educación y protección contra los riesgos cibernéticos, tanto mediante el refuerzo de los organismos pertinentes (por ejemplo, la Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad — ENISA por sus siglas en inglés) como mediante la creación de instrumentos tecnológicos, institucionales y jurídicos que garanticen el respeto de los derechos de la ciudadanía. Con el fin de poner remedio a determinadas amenazas para la seguridad, la UE debería invertir más en desarrollar sus propias tecnologías y en apoyar a la industria tecnológica y los desarrolladores. Pero lo más importante es que todas estas acciones se orienten a incentivar a las pymes europeas para que desarrollen infraestructuras 5G seguras y fiables.

2. Introducción

2.1. La 5G no es una tecnología nueva en sí misma; se trata de un desarrollo de las tecnologías existentes (desde la 1G hasta la 4G) y coexistirá con ellas. El resultado será una red mixta integrada por distintas redes: un mayor número de bandas de radiofrecuencia más variadas, una gama de dispositivos que intercambian datos y una multitud de interacciones con los usuarios. Algunos de los nuevos equipos y nuevas tecnologías empleados podrían tener repercusiones diferentes a los de las generaciones anteriores.

⁽¹⁾ Directiva 2013/35/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre las disposiciones mínimas de salud y seguridad relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de agentes físicos (campos electromagnéticos) (vigésima Directiva específica con arreglo al artículo 16, apartado 1, de la Directiva 89/391/CEE), y por la que se deroga la Directiva 2004/40/CE (DO L 179 de 29.6.2013, p. 1).

2.2. La tecnología 5G debería permitir la hiperconectividad inalámbrica, la capacidad de abarcar y conectar un número ingente de dispositivos y una velocidad de transferencia mucho mayor, medida en Gbps. Esto se conseguirá mediante la agregación del espectro con formación de haz y múltiples conexiones paralelas, que utilizarán tanto antenas Massive MIMO (la estación base del operador con disposición en fase) como antenas MIMO convencionales (el propio dispositivo del cliente) y una baja latencia (milésimas de segundo para la propia infraestructura del operador pero no con el resto de internet).

2.3. Un estudio realizado en 2019 por la asociación GSMA muestra que las capacidades de la nueva red 5G son necesarias para la conducción autónoma, la realidad virtual, la realidad aumentada y el «internet táctil»; las demás aplicaciones pueden ofrecerse a través de la tecnología actual (4G LTE y fibra óptica). La tecnología 5G también acelerará la transición a la Industria 4.0 y facilitará el desarrollo de aplicaciones basadas en la inteligencia artificial, por lo que esta tecnología se considera un elemento clave y necesario para el desarrollo de una economía moderna, cada vez más automatizada y digitalizada.

2.4. Comunidades científicas de todo el mundo han aportado datos⁽²⁾ que justifican la validez de las preocupaciones ante la exposición prolongada y ubicua del cuerpo humano y otros organismos biológicos al rango de frecuencias de microondas que utilizan las redes 5G y a las secciones y frecuencias de radio de 10, 20, 30 o más gigahercios específicas de las tecnologías 5G, así como a los potenciales efectos nocivos para la salud de las personas, la biodiversidad y el medio ambiente. Sin embargo, hasta ahora, las autoridades públicas nacionales y de la UE pertinentes han comunicado que no existen pruebas científicas del impacto negativo de la 5G en la salud de los seres humanos. La OMS afirma que hasta la fecha, y tras numerosos estudios, no se ha podido establecer una relación de causalidad entre la exposición a las tecnologías inalámbricas y los efectos perjudiciales para la salud.

2.5. Junto con las tecnologías emergentes que facilita, la 5G trae consigo incertidumbre y, como toda nueva tecnología, algunos efectos que pueden resultar aún imperceptibles. Para abordar adecuadamente cualquier cuestión acerca del impacto de la 5G en la salud pública y evitar que la opinión pública sea víctima de la desinformación, la sociedad civil considera que se requiere una gobernanza anticipatoria adecuada, que aplique el *principio de precaución* al proceso legislativo europeo para regular esta nueva generación tecnológica de comunicaciones electrónicas.

3. Observaciones generales

3.1. En términos generales, las instituciones internacionales, las grandes empresas y las autoridades nacionales se muestran abiertamente entusiasmadas con las ventajas que traerá consigo la tecnología 5G. Sin embargo, es necesario estudiar la posible aparición de efectos negativos a medida que evoluciona el ecosistema 5G y, de forma implícita, las condiciones necesarias para la aceptación social de estos servicios e infraestructuras que tienen un impacto considerable en la sociedad.

3.2. Con el rápido desarrollo de las tecnologías de las comunicaciones electrónicas y de la infraestructura de internet, se ha intensificado el debate entre la población en general y la sociedad civil organizada de los países desarrollados acerca de la necesidad y los beneficios de acelerar exponencialmente el desarrollo de las redes de tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Las autoridades públicas deben reconocer los retos que plantean las formas en que estos sistemas tecnológicos podrían afectar al medio ambiente, a los organismos vivos o a los derechos civiles de las personas.

3.3. En el plano europeo, la preocupación por los posibles efectos de la contaminación electromagnética sobre la salud se recoge en el considerando 31 de la Decisión n.º 243/2012/UE del Parlamento Europeo y del Consejo⁽³⁾: «Un enfoque coherente en materia de autorización del espectro en la Unión requiere la toma en consideración plena de la protección de la salud pública contra los campos electromagnéticos, que es esencial para el bienestar de los ciudadanos. Aunque está sujeta a la Recomendación 1999/519/CE del Consejo, de 12 de julio de 1999, relativa a la exposición de la población en general a campos electromagnéticos (0 Hz a 300 GHz), es esencial garantizar un seguimiento constante de los efectos ionizantes y no ionizantes del uso del espectro en la salud, incluidos los efectos acumulativos en la vida real del uso de diversas frecuencias del espectro por un número creciente de tipos de equipos».

⁽²⁾ <https://ehtrust.org/environmental-health-trust-et-al-v-fcc-key-documents/>.

⁽³⁾ Decisión n.º 243/2012/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2012, por la que se establece un programa plurianual de política del espectro radioeléctrico (DO L 81 de 21.3.2012, p. 7).

4. Observaciones específicas

La tecnología 5G y su impacto en los derechos civiles de las personas

4.1. En los últimos años, varias organizaciones de la sociedad civil de la UE y de otros países han alertado acerca de los efectos nocivos y las complejas y graves crisis que podrían desencadenarse por una falta de control democrático y transparencia y por amenazas para la seguridad derivadas de la dependencia de tecnologías suministradas por operadores de terceros países.

4.2. El sector de las comunicaciones electrónicas y las aplicaciones disruptivas de tipo 5G que ofrece se basan en la explotación de dos recursos muy importantes. En primer lugar, el uso del espectro de radiofrecuencias. Se trata de un recurso natural limitado que pertenece a la ciudadanía y que los Gobiernos nacionales gestionan en su nombre a través de entidades nacionales u otros organismos públicos que a su vez arriendan dicho recurso a los operadores de comunicaciones electrónicas.

4.3. Otro recurso esencial es el acceso a los datos y metadatos de los consumidores y las personas. Con el desarrollo del mercado de los servicios digitales, estos datos resultan sumamente valiosos y aportan enormes beneficios a las empresas que los manejan. Algunos de los retos a este respecto se pusieron de manifiesto en el Dictamen del CESE sobre la Estrategia Europea de Datos⁽⁴⁾.

4.4. Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario subrayar que la 5G y el uso compartido y la agregación de los datos, al igual que muchas otras tecnologías, son una poderosa herramienta que puede emplearse para fortalecer la sociedad civil, aumentar la eficacia y fiabilidad de los servicios públicos, y reducir las desigualdades a través del impulso del crecimiento económico. Por lo tanto, la UE y los Estados miembros deberían aprovechar la tecnología 5G para mejorar el acceso a unos datos de alta calidad y desarrollar una mejor infraestructura de administración digital (administración electrónica), acercando así las instituciones públicas y democráticas a la ciudadanía.

4.5. Por consiguiente, el desarrollo responsable y sostenible de las infraestructuras de comunicaciones electrónicas debería mejorar la calidad de vida de la ciudadanía de a pie, especialmente en las regiones y los países menos desarrollados. El desarrollo de estas tecnologías influye pues directamente en la lucha contra la pobreza.

4.6. Para poder implantar las redes 5G con la máxima rapidez, la Unión Europea, a través de la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo⁽⁵⁾ (artículos 42, 43 y 44), creó un marco normativo que facilita a los operadores de comunicaciones electrónicas el acceso a los inmuebles donde es necesario instalar equipos e infraestructura esenciales para el desarrollo de estas redes. La sociedad civil vigila la interpretación de esta disposición para que la transposición de la Directiva no dé lugar a excepciones inconstitucionales al derecho de propiedad de los particulares.

Impacto del ecosistema 5G en el medio ambiente

4.7. Determinadas organizaciones de la sociedad civil han expresado su preocupación por el posible impacto medioambiental de las nuevas redes 5G. Algunas de sus alegaciones se refieren a que no se ha llevado a cabo un número suficiente de estudios de impacto ambiental o a la inadecuación de los mecanismos y medidas dirigidos a reducir la huella energética de la infraestructura de la red 5G o a promover el reciclaje de los residuos electrónicos⁽⁶⁾.

4.8. Para poder evaluar adecuadamente el impacto de la tecnología 5G en el medio ambiente y el clima, las autoridades públicas han de tener en cuenta aspectos como las emisiones de gases de efecto invernadero⁽⁷⁾, la disponibilidad y el consumo de materias primas fundamentales, la cantidad (y las fuentes) de energía utilizada por todos los objetos conectados y que se utilizan dentro del internet de las cosas, así como la cantidad (y las fuentes) de energía utilizada para transportar datos de forma inalámbrica y hacer funcionar los puntos de centralización y tránsito de datos.

4.9. Con la implantación de la 5G y el internet de las cosas, miles de millones de nuevos elementos de red 5G y de objetos domésticos (productos electrónicos y electrodomésticos, instalaciones, etc.) se añadirán a la categoría de residuos electrónicos⁽⁸⁾, algo que ha de tenerse en cuenta en el contexto del concepto de economía circular, así como de las políticas de residuos cero.

⁽⁴⁾ TEN/708 (DO C 429 de 11.12.2020, p. 290).

⁽⁵⁾ Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (DO L 321 de 17.12.2018, p. 36).

⁽⁶⁾ <https://www.greenpeace.org/static/planet4-eastasia-stateless/2021/05/a5886d59-china-5g-and-data-center-carbon-emissions-outlook-2035-english.pdf>.

⁽⁷⁾ https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2020/12/rapport-5g_haut-conseil-pour-le-climat.pdf.

⁽⁸⁾ <https://www.itu.int/en/ITU-D/Climate-Change/Pages/Global-E-waste-Monitor-2017.aspx>.

Preocupación por el impacto de las redes 5G en la salud de las personas y los organismos vivos

4.10. La tecnología 5G representa una enorme oportunidad para mejorar la salud humana. El desarrollo de la infraestructura de TIC y la incorporación de la tecnología 5G acelerarán el avance de la telemedicina, en particular a través del concepto del internet de las cosas. La tecnología 5G permitirá realizar intervenciones quirúrgicas complejas a distancia, mejorando así considerablemente el acceso a una atención médica de calidad, especialmente para quienes no pueden permitirse viajar al extranjero para recibir el tratamiento que necesitan.

4.11. El desarrollo de la telemedicina es especialmente importante en tiempos de pandemia, en los que se reduce considerablemente el acceso a la atención médica hospitalaria. Además, la tecnología 4G ha permitido el desarrollo de la telerradiología. La infraestructura de TIC ha hecho posible que los pacientes obtengan un diagnóstico a distancia (resonancia magnética, tomografía computadorizada) y reciban un servicio médico de calidad independientemente de su ubicación. La tecnología de la 5G impulsará aún más el desarrollo de ese proceso y permitirá a las personas tener un mejor acceso al diagnóstico y a servicios médicos directos prestados a distancia.

4.12. Por otra parte, el rápido desarrollo tecnológico de los últimos veinte años ha provocado un aumento de los campos electromagnéticos y, de forma implícita, un aumento de la contaminación causada por este *electrosmog* o contaminación electromagnética. El impacto del *electrosmog* debe abordarse con arreglo a un planteamiento empíricamente contrastado con vistas a evaluar el riesgo real.

4.13. La hipersensibilidad electromagnética o intolerancia electromagnética es una enfermedad que ha sido reconocida por el Parlamento Europeo⁽⁹⁾, el CESE⁽¹⁰⁾ y el Consejo de Europa⁽¹¹⁾. Afecta a cierto número de personas y con la implantación de la 5G (que necesita una red electrónica mucho más densa) esta afección podría generalizarse aún más.

4.14. En todo el mundo se han realizado estudios que concluyen que los efectos biológicos de las radiaciones electromagnéticas no representan ningún riesgo para la salud, siempre que se cumplan las normas nacionales o de la ICNIRP. Al mismo tiempo, desde la década de 1970 hasta la actualidad⁽¹²⁾, distintos estudios han llegado a la conclusión de que suponen un peligro para la salud de las personas⁽¹³⁾.

4.15. En sendos informes acerca de la preocupación por la exposición a largo plazo de las personas a los campos electromagnéticos generados por la tecnología 5G, elaborados en 2019 y 2020, respectivamente, la Comisión Europea y la Comisión Federal de Comunicaciones de Estados Unidos (FCC)⁽¹⁴⁾ sostienen que no existen pruebas científicas sólidas o creíbles de problemas de salud causados por la exposición a la energía de radiofrecuencia emitida por los teléfonos móviles.

4.16. Hace años, la Organización Mundial de la Salud clasificó el campo electromagnético producido por las radiofrecuencias como posible agente cancerígeno; ahora adopta una postura similar a la de las autoridades de la UE y Estados Unidos. Sin embargo, con la implantación de las redes 5G, en 2022 anunció que realizaría otra evaluación de los riesgos de los campos electromagnéticos para el espectro de radiofrecuencias (de 3 kHz a 3 000 GHz)⁽¹⁵⁾.

4.17. La versión final de la Resolución 1815(2011), de 27 de mayo de 2011, del Consejo de Europa sobre los peligros potenciales de los campos electromagnéticos y sus efectos sobre el medio ambiente advierte acerca del impacto de la contaminación electromagnética en la salud de las personas e incluye un conjunto de recomendaciones generales y específicas para adoptar un planteamiento coherente a medio y largo plazo con respecto a los retos que plantea la proliferación de la telefonía móvil. Este documento subraya la necesidad de tomar todas las medidas razonables para reducir la exposición a los campos electromagnéticos de acuerdo con el principio ALARA⁽¹⁶⁾, que debe aplicarse en caso de existir radiación ionizante.

⁽⁹⁾ Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de abril de 2009, sobre las consideraciones sanitarias relacionadas con los campos electromagnéticos [2008/2211(INI)], punto 28. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2009-0216_ES.html?redirect.

⁽¹⁰⁾ Dictamen del CESE sobre el «Despliegue seguro de la 5G en la UE — Aplicación de la caja de herramientas de la UE», TEN/704 (DO C 429 de 11.12.2020, p. 281).

⁽¹¹⁾ Resolución 1815 (2011) versión final, artículo 8.1.4 <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17994>.

⁽¹²⁾ <https://bioinitiative.org/updated-research-summaries/>.

⁽¹³⁾ Defence Intelligence Agency — «Biological Effects of Electromagnetic Radiation (Radiowaves and Microwaves)» — Marzo de 1976.

⁽¹⁴⁾ La posición de la FCC ha sido impugnada ante los tribunales por distintas organizaciones de la sociedad civil estadounidenses: <https://ehtrust.org/eh-takes-the-fcc-to-court/>.

⁽¹⁵⁾ Según los Reglamentos sobre Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

⁽¹⁶⁾ *As Low As Reasonably Achievable* (lo más bajo que sea razonablemente posible) — El principio ALARA se aplica a la hora de instaurar programas de protección contra la radiación ionizante.

4.18. Con arreglo a determinados estudios, los efectos de la radiación emitida por los teléfonos móviles y las infraestructuras de comunicaciones inalámbricas (incluso en el caso de emisiones no térmicas) plantean riesgos para la salud humana desde una perspectiva neuronal, reproductiva, oncológica y genotóxica⁽¹⁷⁾. Sin embargo, las instituciones pertinentes consideran, basándose en sus propias evaluaciones y metodologías, que la radiación emitida por los teléfonos móviles y la infraestructura de comunicaciones inalámbricas es segura para los seres humanos.

4.19. Como se ha mencionado anteriormente, determinados estudios han examinado las repercusiones de la radiación electromagnética en la salud de las personas y los animales. Sin embargo, poco es lo que se sabe con certeza y menos aún lo que se comunica en relación con el complejo impacto que la exposición a las radiaciones electromagnéticas no ionizantes podría tener como efecto no térmico sobre la flora y la fauna. Los estudios más conocidos se refieren al impacto significativo e inmediato sobre los polinizadores y las aves, pero los científicos están muy preocupados por el impacto a largo plazo de las emisiones electromagnéticas en los ecosistemas vivos.

Alegaciones con respecto a las directrices de la ICNIRP⁽¹⁸⁾

4.20. La Comisión Europea y la gran mayoría de los Gobiernos nacionales de todo el mundo se sirven de las directrices de la ICNIRP a la hora de establecer los límites de la exposición de la población a la radiación de los campos electromagnéticos. Las directrices de la ICNIRP actualizadas y publicadas en 2020 también tuvieron en cuenta la formación de haces y las frecuencias (parámetros específicos de la tecnología 5G), pero no así la agregación de frecuencias ni la mayor densidad de conexiones.

4.21. A pesar de que la ICNIRP realiza un esfuerzo por comunicar los métodos científicos empleados para elaborar las directrices de protección, solo reconoce como potencialmente perjudiciales los efectos térmicos que producen las radiaciones electromagnéticas.

4.22. El estudio acometido por el Grupo de Expertos sobre el Futuro de la Ciencia y la Tecnología del Parlamento Europeo (STOA, por sus siglas en inglés)⁽¹⁹⁾, acorde a las recomendaciones recogidas en la Resolución 1815(2011) del Consejo de Europa, aboga por adoptar el principio de precaución, revisar los umbrales propuestos por la ICNIRP e instaurar medidas técnicas y administrativas con el fin de reducir el impacto de la contaminación electromagnética producido por las comunicaciones electrónicas.

4.23. Las medidas propuestas pretenden garantizar una arquitectura más responsable de la infraestructura de comunicación (colocación de antenas y otros equipos específicos), garantizar que la población en general esté informada sobre los posibles efectos de la contaminación electromagnética y las opciones de que dispone para reducir el impacto de la exposición a las radiaciones electromagnéticas, desarrollar la capacidad de supervisión de los campos electromagnéticos, etc. Deberían destinarse fondos europeos y nacionales para llevar a cabo una investigación multidisciplinar más exhaustiva y estudios de impacto en el ser humano y el medio ambiente, así como para difundir los resultados con el fin de informar a la ciudadanía y a los responsables políticos.

Ciberseguridad 5G: herramientas, medidas y eficacia de las mismas

4.24. El CESE ya ha puesto de relieve muchos de los retos de ciberseguridad en su Dictamen «Despliegue seguro de la 5G en la UE — Aplicación de la caja de herramientas de la UE»⁽²⁰⁾. Las cibervulnerabilidades no resueltas asociadas a la tecnología 4G se amplificarán con la tecnología 5G. Dichas vulnerabilidades residen en el nivel técnico de la arquitectura, la topología y el protocolo, tal y como ha descrito ENISA⁽²¹⁾, y según el Informe del Grupo de cooperación sobre seguridad de las redes y sistemas de información (SRI)⁽²²⁾ aún no se pueden neutralizar con medidas eficientes.

4.25. Con el fin de poner remedio a determinadas amenazas para la seguridad, la UE debería invertir más en desarrollar sus propias tecnologías y en apoyar a la industria tecnológica y los desarrolladores. Pero lo más importante es que todas estas acciones se orienten a incentivar a las pymes europeas para que desarrollen infraestructuras 5G seguras y fiables.

Bruselas, 20 de octubre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽¹⁷⁾ Por ejemplo, el estudio europeo REFLEX (2004) realizado por encargo de la UE por doce instituciones académicas con un presupuesto total de más de 3 millones EUR y, en particular, con una contribución de la Comisión Europea de 2 059 millones EUR.

⁽¹⁸⁾ Comisión Internacional para la Protección contra las Radiaciones No Ionizantes.

⁽¹⁹⁾ <https://www.home-biology.com/images/emfsafetylimits/EuropeanParliamentSTOA.pdf>.

⁽²⁰⁾ DO C 429 de 11.12.2020, p. 281.

⁽²¹⁾ https://www.enisa.europa.eu/publications/enisa-threat-landscape-report-for-5g-networks/at_download/fullReport.

⁽²²⁾ https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=64468.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «Un enfoque de “nueva generación” para el comercio y el desarrollo sostenible — Revisión del plan de acción de quince puntos»**(Dictamen de iniciativa)**

(2022/C 105/07)

Ponente : **Tanja BUZEK**

Decisión del Pleno	25.3.2021
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	28.9.2021
Aprobado en el pleno	20.10.2021
Pleno n.º	564
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	236/2/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El comercio necesita un marco político adecuado para impulsar el crecimiento, la creación de empleo digno, el desarrollo sostenible y el apoyo a una recuperación económica sostenible tras la crisis de la COVID-19, con el fin de que las empresas puedan reconstruir y reorganizar sus cadenas de suministro y de valor interrumpidas. El año 2021 constituye un punto de inflexión para replantearse la gobernanza comercial de la UE y el CESE apoya su nueva senda abierta, sostenible y firme.

1.2. Los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible (CDS) expresan el compromiso de la UE con una «agenda comercial basada en valores» que fomente simultáneamente el desarrollo económico, social y medioambiental. Abordar el incumplimiento y la mejora de la aplicación de los compromisos en materia de CDS son esenciales para lograr unas normas rigurosas de trabajo y sostenibilidad gracias a los instrumentos comerciales. Tanto a nivel bilateral como mundial, la UE debería establecer unos criterios de referencia ambiciosos en materia de CDS con socios comerciales afines dispuestos a liderar el proceso.

1.3. El CESE acoge con satisfacción la revisión adelantada del *plan de acción de quince puntos* y espera que supere su limitado y «compartimentado» marco establecido en 2018. Los capítulos sobre CDS que no satisfacen plenamente sus compromisos jurídicamente vinculantes llevan al CESE a proponer una revisión ambiciosa, que incluya un enfoque de ejecución renovado sujeto a sanciones, con un mayor seguimiento por parte de la sociedad civil, el uso de instrumentos innovadores y el refuerzo del impulso al CDS. Este enfoque de «nueva generación para el comercio y desarrollo sostenible» debe ser parte integrante de la estrategia comercial de la UE y aplicarse por igual a los mandatos de negociación actuales y futuros.

1.4. Un nuevo enfoque empieza por eliminar los compartimentos estancos. El éxito de la aplicación y el cumplimiento de los capítulos sobre CDS requiere una interacción dinámica, estructurada y más colaborativa de los distintos agentes, con intercambios entre instituciones, organismos internacionales y, lo que es más importante, de todos ellos con los grupos consultivos internos (GCI) y entre los GCI. En su calidad de organismo reconocido a nivel internacional, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) debería participar en la supervisión de la aplicación de sus convenios en los acuerdos de libre comercio (ALC).

1.5. Los problemas importantes suelen aparecer desde el principio. El CESE subraya la importancia de garantizar compromisos previos de ratificación de convenios fundamentales internacionales u hojas de ruta vinculantes y ejecutables en el propio capítulo sobre CDS, con plazos inequívocos para su ratificación. El primer caso de aplicación del capítulo sobre CDS con arreglo al modelo actual ha confirmado que una terminología vaga es insuficiente.

1.6. Las tres dimensiones del CDS están entrelazadas y no deben abordarse en compartimentos estancos. El CESE acoge con satisfacción el papel activo de las empresas en la prosecución de los esfuerzos por garantizar un comercio sostenible y considera que desempeñan un papel positivo para promover oportunidades de acción por el clima, por ejemplo en el sector de las tecnologías limpias, con especial atención a las pymes. Los capítulos sobre CDS deben establecer vínculos más estrechos con la Declaración tripartita de principios de la OIT sobre las empresas multinacionales y la política social

(Declaración EMN), promoviendo la ratificación de sus convenios, y con las Líneas Directrices de la Organización para el Desarrollo Económico y la Cooperación (OCDE) para Empresas Multinacionales, especialmente a lo largo de la cadena de suministro.

1.7. Un cambio efectivo sobre el terreno requiere ir más allá de los capítulos clásicos sobre CDS y considerar el gran efecto multiplicador de instrumentos políticos adicionales. El CESE pide la adjudicación condicional de la contratación pública a las empresas de países que cumplan las normas fundamentales de la OIT y el Acuerdo de París. También pide una legislación ambiciosa de la UE sobre la diligencia debida obligatoria, que sería otra medida de acompañamiento clave. Los inversores extranjeros deberían tener que cumplir con la diligencia debida antes de que puedan beneficiarse de un acuerdo internacional de inversión. Las medidas deben complementarse con acciones contra el blanqueo de capitales, los delitos y la elusión fiscales y la lucha contra la corrupción para lograr un comercio sostenible.

1.8. El desarrollo sostenible debe reflejar la evolución existente e impulsarla, manteniendo las normas laborales y medioambientales como puntos prioritarios de su agenda. El Pacto Verde, las iniciativas en materia de economía circular o el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono complementan los temas pertinentes en materia de CDS, como ya ocurre con la biodiversidad. Para establecer obligaciones concretas, los compromisos medioambientales deben materializarse en normas internacionales.

1.9. No existe una solución milagrosa para garantizar el cumplimiento, pero debe comenzarse con el refuerzo de la aplicabilidad efectiva. El CESE pide desde hace tiempo un mecanismo de grupo de expertos renovado, que pueda imponer sanciones económicas o de otro tipo, y un papel activo de los GCI en su activación. Para poner en primer plano unas condiciones de competencia equitativas y la sostenibilidad, en beneficio tanto de las empresas como de los trabajadores, el Acuerdo Comercio y Cooperación (ACC) entre la UE y el Reino Unido podría servir de modelo.

1.10. Los socios comerciales de la UE piensan de forma creativa en nuevos instrumentos comerciales. Al adoptar un enfoque innovador para la resolución de conflictos en materia laboral, la UE debería estudiar la suspensión de aranceles preferenciales para las empresas que incumplan las normas internacionales acordadas. En aras del establecimiento de un vínculo económico progresivo, el CESE apoya una reducción gradual de los aranceles para la aplicación por parte de los países socios de los compromisos en materia de CDS, con la posibilidad de retirarla en caso de incumplimiento.

1.11. No hay sostenibilidad sin la sociedad civil. La creación de los GCI no constituía un fin en sí mismo. Para que sean tomados en serio, necesitan información, recursos y acceso para asesorar a las partes sobre la aplicación y el cumplimiento, así como un marco institucionalizado más sólido. Además de los GCI, el CESE pide que se restablezca el Grupo de Expertos sobre ALC.

1.12. El CESE es uno de los mayores defensores de los GCI y seguirá apoyando su labor. Los debates sobre el refuerzo de los GCI se han intensificado recientemente y el CESE anima a la Comisión y a otras partes interesadas ⁽¹⁾ a colaborar con los GCI para mejorar su composición, la organización de su trabajo, su alcance y su papel en los mecanismos de ejecución, así como sus canales institucionales, tal como se expone detalladamente en el punto 5 del presente Dictamen.

2. Introducción

2.1. Una política comercial activa debe impulsar de manera eficaz el desarrollo sostenible y redundar en beneficio de las empresas, los trabajadores, los consumidores y la población en general, siempre que genere nuevas oportunidades de mercado, cree empleos decentes y procure unas condiciones de competencia equitativas. También entraña riesgos inherentes que solo una política comercial inclusiva, en la que la sociedad civil, las partes interesadas y el público en general puedan plantear sus preocupaciones, puede atenuar eficazmente.

2.2. El CESE reclama desde hace mucho tiempo que la sostenibilidad sea uno de los motores de la política comercial, habida cuenta del papel esencial que el comercio debe desempeñar para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. La nueva estrategia comercial de la UE de este año establece el marco para los siguientes. El CESE formuló recomendaciones sobre los aspectos comerciales en un dictamen específico ⁽²⁾, al tiempo que acogía con satisfacción su enfoque en materia de sostenibilidad y pedía un refuerzo ambicioso de los capítulos sobre CDS y su aplicabilidad efectiva.

⁽¹⁾ En 2020, un estudio de la Friedrich-Ebert-Foundation (FES) analizó las deficiencias de los GCI, y un grupo de organizaciones que forman parte de GCI, coordinado por CNV Internationaal, está elaborando actualmente un documento oficioso con recomendaciones sobre cómo reforzarlos.

⁽²⁾ DO C 374 de 16.9.2021, p. 73.

2.3. Basándose en trabajos anteriores del CESE, el presente Dictamen ofrece una evaluación del enfoque actual desde la perspectiva de la sociedad civil con el fin de servir de base para la revisión en curso sobre CDS. Aprovecha un conjunto de herramientas innovadoras y actualizadas para que el comercio se adhiera a los valores de desarrollo sostenible de la UE: los capítulos sobre CDS para las generaciones futuras.

3. Comercio y desarrollo sostenible: una agenda comercial de la UE basada en valores

3.1. Al integrar sistemáticamente los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en sus acuerdos de libre comercio, la UE destaca su compromiso con una «agenda comercial basada en valores» que fomente simultáneamente el desarrollo económico, social y medioambiental. Abordar el incumplimiento y la mejora de la aplicación de los compromisos en materia de CDS son esenciales para lograr unas normas rigurosas de trabajo y sostenibilidad gracias a los instrumentos comerciales.

3.2. Partiendo de una forma embrionaria adoptada en el ALC entre la UE y Corea del Sur en 2011, los capítulos sobre CDS han evolucionado de manera sistemática en todos los ALC posteriores de la Unión. Disponen de un mero mecanismo de solución de diferencias basado en la consulta y de los GCI para el seguimiento institucionalizado por parte de la sociedad civil. Contienen compromisos para respetar los acuerdos multilaterales en materia laboral y medioambiental, y para evitar que las partes relajen o reduzcan los niveles de protección laboral y medioambiental para atraer el comercio y la inversión. Como foros bilaterales de diálogo y cooperación, también pueden servir de plataformas para avanzar en la agenda multilateral en favor del comercio sostenible.

3.3. Si bien la UE ha tomado medidas para situar la sostenibilidad en el centro de sus ambiciones comerciales, las negociaciones en curso no cumplen con este objetivo. Para reactivar y reforzar el capítulo sobre CDS, la revisión debe innovar y abandonar su antiguo estatuto de «documento oficioso» y, como parte integrante de la estrategia comercial de la UE, también debe aplicarse a los acuerdos que se negocian en la actualidad e incluirse en los mandatos de negociación revisados.

4. Plan de acción de quince puntos — evaluación

4.1. El PE, el CESE y un amplio grupo de partes interesadas participaron en un debate público cada vez más amplio sobre la eficacia del enfoque de la UE sobre CDS, que solo se truncó a principios de 2018 cuando la Comisión presentó un *plan de acción de quince puntos*. En torno a cuatro rúbricas principales, estableció el marco limitado y «compartimentado» para la evolución del CDS en los últimos años, evaluado a continuación en el contexto de sus resultados y deficiencias.

Colaboración

4.2. *Asociación con los Estados miembros y el PE*: el Grupo de Expertos de la Comisión sobre CDS reforzó el vínculo con los Estados miembros, pero su propia estructura da lugar a la pérdida de conocimientos técnicos especializados e información importantes en el proceso. Su labor merece una mejor comunicación de las conclusiones y recomendaciones formuladas, y requiere conexiones más sólidas y regulares con los GCI y el CESE. El compromiso de la DG Comercio debe ampliarse a los principales servicios responsables de CDS en los Estados miembros, posiblemente procurando la participación de otras Direcciones Generales (DG) pertinentes como EMPL y CLIMA para sus propias redes, y colaborando con organizaciones internacionales como parte de este flujo de información y comentarios. La provisión de información actualizada al PE sobre cuestiones pertinentes en materia de CDS debe incluir a los GCI en pie de igualdad y no debe producirse *a puerta cerrada*. El PE debe desempeñar un papel en las tareas de seguimiento y ejecución en el ámbito del CDS, mantenerse plenamente informado de las actividades y participar en las decisiones del Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible y otros órganos de gobernanza conjunta pertinentes. Esto reviste especial importancia en el contexto del mecanismo de competencia equitativa del ACC con el Reino Unido.

4.3. *Colaboración con organizaciones internacionales*: el CESE, que defiende un enfoque más proactivo y sistémico, pide la participación de organismos internacionales como la OIT, también durante las negociaciones y a lo largo de la aplicación de los ALC, incluidas todas las fases de las hojas de ruta. Como pone de relieve el caso de la ratificación de Vietnam, la OIT podría desempeñar un papel esencial en la fase previa y temprana de la aplicación. Es fundamental exigir una mayor colaboración entre la CE, la OIT y el CESE para configurar la asistencia técnica y los proyectos de desarrollo de capacidades de la OIT en los países socios. Esta medida debe ir acompañada de una mayor integración de la OIT con la función de seguimiento de los GCI; asimismo, las reuniones anuales de alto nivel de la DG EMPL podrían abrirse al CESE y, posiblemente, a las presidencias de los GCI. El enfoque respecto a los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (AMUMA) parece poco aprovechado y podría extenderse a otras organizaciones internacionales relevantes como la OCDE y, dada la creciente importancia de la financiación de los ODS, al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional.

Permitir que la sociedad civil, incluidos los interlocutores sociales, desempeñen el papel que les corresponde en la aplicación

4.4. *Facilitar la función de supervisión de la sociedad civil, incluidos los interlocutores sociales:* el CESE acoge con satisfacción el proyecto del Instrumento de Asociación de la UE, que financia la participación de algunos de los miembros de los GCI de la UE en las reuniones y preserva la independencia política de los Grupos. Insta a la Comisión Europea a renovar la financiación y a colaborar con los GCI en su diseño. Recomienda una mayor flexibilidad en el futuro apoyo logístico y técnico. El uso de videoconferencias podría complementar, pero no sustituir, las reuniones físicas. La financiación futura debe prever reuniones anuales en las que se den cita todos los miembros de los GCI para debatir cuestiones transversales de CDS. Además de proporcionar recursos financieros, es necesario abordar los retos estructurales y organizativos para capacitar plenamente a los GCI, como se señala en el punto 5.

4.5. *Ampliar el ámbito de actuación de la sociedad civil, incluidos los interlocutores sociales, al conjunto de los ALC:* el CESE ha recomendado encarecidamente y desde hace tiempo que los GCI asesoren sobre todos los aspectos de los acuerdos comerciales de la UE, prestando especial atención a la ejecución del capítulo sobre CDS y al impacto del comercio en el desarrollo sostenible en términos más generales. Este nuevo ámbito de aplicación se pondrá a prueba por primera vez en el ACC UE-Reino Unido. El CESE sugiere ampliar el ámbito de actuación actual de los GCI en todos los acuerdos de libre comercio vigentes, mediante la revisión de los textos de los acuerdos o mediante prácticas armonizadas con arreglo al reglamento interno de los GCI.

4.6. *Adoptar medidas en relación con la conducta empresarial responsable:* el CESE acoge con satisfacción el papel activo de las empresas en sus esfuerzos por garantizar un comercio sostenible y el compromiso de la Comisión con la promoción de un comportamiento empresarial responsable. No obstante, lamenta que ni el CESE ni los GCI pertinentes hayan participado en la supervisión de los proyectos con la OCDE y la OIT. La Comisión debe elaborar indicadores para evaluar los resultados tangibles de los proyectos más allá de la sensibilización, e incluir una revisión más específica y exhaustiva en las cadenas de suministro.

Resultados

4.7. *Prioridades nacionales:* el CESE apoya un enfoque estratégico más centrado, aunque los países asociados difieren considerablemente, incluso en el marco de un acuerdo regional como el de UE-América Central. Para la fijación de prioridades y la evaluación deben buscarse de forma proactiva, y en diferentes momentos del proceso, consultas con la sociedad civil, especialmente con los GCI. Las unidades geográficas de la DG Comercio y las delegaciones de la UE deberían interactuar más con los GCI para obtener datos y proporcionar información sistemática. Ello requiere una evaluación periódica de los avances o retrocesos de la Comisión hacia la consecución de estas prioridades.

4.8. *Ejecución asertiva:* la controversia sobre derechos laborales en Corea nos ofrece lecciones importantes. En primer lugar, que la CE debe ser más proactiva y rápida a la hora de activar los procedimientos de solución de diferencias sobre CDS, dando a los GCI un papel activo. En segundo lugar, la importancia de contar con expertos en Derecho laboral internacional en los grupos, consultando a la OIT sobre su jurisprudencia e interpretación vinculante. En tercer lugar, el informe del grupo de expertos confirma la necesidad de hojas de ruta vinculantes y sancionables con plazos claros para la ratificación de los convenios de la OIT. La ambigua expresión «esfuerzos continuos y sostenidos» otorga a las Partes demasiado margen de maniobra. Si bien Corea ratificó tres de los cuatro convenios de la OIT que faltaban (no el 105 sobre la abolición del trabajo forzoso), sigue habiendo dudas sobre si las enmiendas coreanas a la legislación laboral dan lugar a la aplicación plena de las disposiciones de los Convenios 29, 87 y 98. Por lo tanto, el procedimiento sigue abierto y el CESE refuerza su petición de medidas de seguimiento. Sin embargo, no solo existen problemas de cumplimiento en los países asociados. El CESE observa con preocupación que parece existir una falta de instrumentos para una ejecución sólida en la UE y sus Estados miembros.

4.9. *Fomentar la ratificación temprana de los acuerdos internacionales fundamentales:* el CESE apoya la ratificación de los convenios internacionales fundamentales antes de celebrar y firmar un ALC, a fin de aprovechar al máximo la negociación y la influencia diplomática. El caso más reciente de Vietnam puso de relieve los efectos positivos de este enfoque, ya que el país ratificó los Convenios n.º 98 y n.º 105 de la OIT. Sin embargo, no hay avances en la ratificación del Convenio n.º 87. Por lo tanto, el CESE subraya la importancia de garantizar compromisos previos de ratificación de convenios internacionales fundamentales u hojas de ruta vinculantes y ejecutables dentro del propio capítulo sobre CDS, con plazos inequívocos para su ratificación.

4.10. *Revisión de la eficacia de la aplicación del capítulo sobre CDS:* el CESE coincide en la necesidad de llevar a cabo revisiones y evaluaciones periódicas de la ejecución en materia de CDS. No obstante, lamenta la escasa visibilidad de la labor de los GCI y la falta de consideración de sus recomendaciones en estos procesos, especialmente en los informes anuales de ejecución. Los futuros informes deberían reflejar mejor los programas de trabajo de los GCI y las declaraciones conjuntas con los GCI asociados. En especial, el CESE lamenta la falta de avances hasta la fecha en la tarea de lograr que los capítulos

sobre CDS vigentes sean aplicables en la práctica. En el caso del Acuerdo Económico y Comercial Global con Canadá (AECG), el CESE, el GCI de la UE y los GCI canadienses habían pedido en repetidas ocasiones que se avanzara con firmeza en la revisión temprana, a la que las Partes se habían comprometido en el Instrumento Interpretativo Conjunto destinado a lograr una aplicabilidad más efectiva de las disposiciones laborales y medioambientales. Este proceso de revisión debería prever la participación estrecha de los GCI de ambas partes.

4.11. *Manual de aplicación*: el CESE considera positivo elaborar manuales de aplicación, con el fin de ayudar a los socios de los ALC a entender mejor los compromisos en materia de CDS y orientar su aplicación. Por lo que respecta a las cuestiones laborales, los interlocutores sociales deben ser considerados como socios principales sobre el terreno. Las bases de datos formales comparativas deben ir mucho más allá de los avances en la redacción de los acuerdos y centrarse en el nivel real de aplicación de las disposiciones sobre CDS.

4.12. *Aumentar los recursos*: la UE debería destinar parte de sus recursos de ayuda para el comercio a apoyar la participación y el desarrollo de capacidades de los GCI y las organizaciones de la sociedad civil no pertenecientes a la Unión, con respecto al comercio sostenible y los esfuerzos de inversión.

4.13. *Acción por el clima*: aunque el comercio no es el motor de la política climática, debería desempeñar el papel que le corresponde a la hora de contribuir a la agenda mundial sobre el clima, con un papel positivo para las empresas en la promoción de oportunidades en el sector de las tecnologías limpias, con especial atención a las pymes. Hacer del Acuerdo de París un «elemento esencial» de todos los futuros acuerdos comerciales amplios, es decir, suspenderlos en caso de incumplimiento, es un paso positivo que debería ampliarse para abarcar los convenios fundamentales y actualizados de la OIT.

4.14. *Comercio y trabajo*: el CESE acoge con satisfacción la ampliación del alcance de las cuestiones laborales incluidas en los capítulos sobre CDS y anima a seguir actualizando los compromisos. Los capítulos sobre CDS deben tener vínculos más estrechos con la Declaración EMN de la OIT y con las Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales. La Comisión debería promover la ratificación de los convenios de la OIT incluidos en la Declaración EMN. La legislación avanzada de la UE, en particular sobre la gobernanza empresarial sostenible y la diligencia debida obligatoria, debe proporcionar un contexto continuado para el desarrollo ulterior de los capítulos sobre CDS. Sin embargo, para marcar la diferencia sobre el terreno, estos compromisos requieren una ejecución más proactiva y la mejora de la aplicabilidad.

Transparencia y comunicación

4.15. *Más transparencia y mejor comunicación*: el CESE se une a todas las instituciones y partes interesadas que subrayan la importancia de la transparencia y la comunicación. La publicación de actas exhaustivas constituye un importante punto de acceso para la participación de la sociedad civil. Las reuniones del Diálogo con la Sociedad Civil de la Comisión representan un canal importante, pero deben mejorar hacia la consecución de un seguimiento más estructurado. A tal efecto, el CESE recomienda eliminar los compartimentos estancos, y garantizar que los canales de comunicación se refuercen mutuamente, con el PE, los Estados miembros y la sociedad civil.

4.16. *Respuesta en un plazo determinado a las peticiones en materia de CDS*: el CESE acoge con satisfacción la puesta en marcha de un sistema de reclamaciones mediante la creación de un punto de acceso único y, en particular, de la Unidad específica a cargo del Alto Responsable de la Aplicación de la Política Comercial (CTEO) que se ocupa exclusivamente de las reclamaciones en materia de CDS. Es demasiado pronto para evaluar la eficacia, pero el CESE espera que la continua conformación de este mecanismo propicie la consideración y el seguimiento de las recomendaciones de la sociedad civil.

5. Un enfoque de «nueva generación» para el comercio y el desarrollo sostenible

5.1. Desde que se puso en marcha el plan de acción en 2018, el mundo del comercio ha evolucionado al igual que el debate sobre CDS. El Pacto Verde es un objetivo político general también para la agenda comercial de la UE. Los agentes institucionales, como el PE y los Estados miembros, piden cada vez más una reforma ambiciosa en materia de CDS. La pandemia de COVID-19 ha perturbado los flujos comerciales de un modo sin precedentes y ha puesto de manifiesto importantes problemas en las cadenas de suministro y de valor mundiales, a menudo relacionados con el incumplimiento de los compromisos en materia de CDS. El primer caso de resolución de diferencias relacionado con el CDS ha sometido al actual sistema a una «prueba de fuego» institucional. El nuevo CTEO generó grandes expectativas respecto de una mayor atención y recursos y nuevos instrumentos legislativos para aplicar y hacer cumplir mejor los compromisos en materia de CDS. Mientras tanto, socios comerciales de la UE, como Canadá y los Estados Unidos, han adoptado instrumentos de ejecución sólidos en sus propios ALC o, como Nueva Zelanda, han presentado propuestas ambiciosas en las negociaciones comerciales de la UE, garantizando que el comercio sea beneficioso para todos.

5.2. El CDS no es solo un debate sobre valores, sino que es una cuestión de supervivencia tanto a escala de la UE como mundial. Al defender un enfoque holístico, el CESE apoya los esfuerzos de la UE para impulsar la agenda de sostenibilidad a nivel multilateral y pide alianzas estratégicas con socios comerciales clave sobre cuestiones prioritarias como la fuga de carbono o la diligencia debida. Reitera la necesidad de que la UE lidere una reforma ambiciosa de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y rompa los tabúes, por ejemplo, sobre los aspectos sociales del comercio. Como replanteamiento positivo, el CESE acogió con satisfacción la reciente propuesta de los Estados Unidos de abordar el problema mundial del trabajo forzoso en los barcos pesqueros durante las negociaciones en curso de la OMC sobre las subvenciones a la pesca ⁽³⁾.

5.3. El CESE ha solicitado reiteradamente la integración de capítulos sobre CDS reforzados, *al considerar que el plan de acción de quince puntos* no estaba funcionando. En la misma línea, la Revisión de la política comercial de 2021 considera otras acciones sobre la aplicación y la ejecución efectivas de los capítulos sobre CDS, incluyendo, entre otras medidas, «la posibilidad de sanciones por incumplimiento».

5.4. La experiencia adquirida y las lecciones aprendidas son suficientes ahora para reconsiderar el enfoque actual, y el CESE sugiere que se pongan en marcha iniciativas innovadoras para permitir que los capítulos sobre CDS cumplan plenamente sus compromisos jurídicamente vinculantes. Este debate debe considerar que las normas medioambientales y laborales ocupan una posición igualmente importante en el programa de aplicación y ejecución.

Los instrumentos políticos que proporcionan un impulso adicional a la aplicación del comercio y el desarrollo sostenible

5.5. En mayo de 2020, Francia y los Países Bajos publicaron un documento no oficial en el que instan a la UE a mejorar su análisis de los aspectos socioeconómicos de los efectos comerciales y a elevar su ambición respecto al nexo entre el comercio y el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones ⁽⁴⁾, a la luz del Pacto Verde Europeo. El CESE acoge con satisfacción la adopción de un enfoque más analítico de los efectos comerciales y apoya firmemente la recomendación de incentivar la aplicación efectiva de los compromisos en materia de CDS con una reducción gradual de los aranceles, incluida la posibilidad de retirar líneas arancelarias específicas en caso de incumplimiento posterior, y la aclaración de las condiciones que deben cumplir los países para lograr estas reducciones.

5.6. El CESE anima asimismo a mirar más allá del clásico conjunto de herramientas comerciales y a considerar las medidas de acompañamiento que podrían garantizar cambio efectivo sobre el terreno. La UE debería adoptar una Directiva ambiciosa sobre diligencia debida obligatoria que reconozca la responsabilidad basada en las normas actuales y ofrezca un marco jurídico claro y seguro para las empresas europeas y las de terceros países que desarrollan su actividad en la Unión. El CESE ha abogado firmemente por las obligaciones de diligencia debida en los acuerdos comerciales respecto de las cadenas mundiales de valor y suministro, con el fin de orientar las decisiones de gestión dirigidas a empresas sostenibles, desde el punto de vista económico, ecológico y social ⁽⁵⁾.

5.7. Para avanzar en su agenda de desarrollo sostenible, la Comisión también tiene que considerar capítulos y ámbitos distintos de los capítulos tradicionales sobre CDS, como los relativos a la inversión, estableciendo vínculos y sinergias. Los inversores extranjeros deberían tener que cumplir con la diligencia debida antes de poder beneficiarse de la cobertura de un acuerdo internacional de inversión. Del mismo modo, las Partes en un ALC deberían garantizar que las empresas residentes en sus territorios cumplan los requisitos de diligencia debida ⁽⁶⁾.

5.8. Para lograr un comercio sostenible, la UE debe introducir imperativamente disposiciones sobre la cooperación entre las partes en la lucha contra el blanqueo de capitales, los delitos fiscales y la elusión fiscal. La corrupción también socava los esfuerzos de desarrollo sostenible y requiere la inclusión de estrictas normas comparables sobre su eliminación.

5.9. La adjudicación de contratos públicos debe ser condicional y concederse a empresas de países que cumplan las normas fundamentales de la OIT y el Acuerdo de París. Los acuerdos de libre comercio de la UE deben promover asimismo las mejores prácticas sobre la forma de incluir criterios medioambientales y sociales en la contratación pública ⁽⁷⁾.

5.10. Aunque el aspecto medioambiental de los capítulos sobre CDS ha experimentado su máximo avance en la última década, sigue habiendo dos retos. En primer lugar, las obligaciones climáticas en virtud del Acuerdo de París se reducen a una ejecución determinada a escala nacional, lo que dificulta determinar los incumplimientos. En segundo lugar, la falta de normas medioambientales internacionales, por ejemplo, para el aire limpio o el agua, dificulta establecer obligaciones. Es

⁽³⁾ DO C 374 de 16.9.2021, p. 73.

⁽⁴⁾ Non-paper on trade, social economic effects and sustainable development, 2020.

⁽⁵⁾ DO C 429 de 11.12.2020, p. 136 y DO C 429 de 11.12.2020, p. 197.

⁽⁶⁾ Ebd.

⁽⁷⁾ DO C 374 de 16.9.2021, p. 73.

importante trabajar en la puesta en práctica de los compromisos medioambientales para acabar obteniendo normas, también vinculadas a la diligencia debida. A la luz de la pandemia de la COVID-19, se ha planteado la consideración de la biodiversidad con mayor urgencia que nunca. El Pacto Verde, las iniciativas legislativas de la UE en materia de economía circular o el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono⁽⁸⁾ se convierten en temas relevantes en el contexto del CDS.

5.11. Adoptar una visión más global desvela graves problemas de sostenibilidad en los ALC que no pueden resolverse en el marco de los capítulos sobre CDS. Por ejemplo, la agricultura, uno de los principales ejes de negociación de la UE, tiene claras repercusiones en la sostenibilidad. El CESE hace especial hincapié en que la seguridad alimentaria y la sostenibilidad de la UE ocupen un lugar central en el análisis⁽⁹⁾. Con el fin de lograr una cadena de suministro de alimentos más eficiente y justa, el CESE pide una aplicación fluida de la Directiva sobre prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro agrícola y alimentaria.

Refuerzo de la aplicabilidad efectiva

5.12. El CESE aboga desde hace tiempo por que un grupo de expertos renovado ponga en marcha un mecanismo de solución de diferencias entre Estados, con la posibilidad de imponer sanciones financieras o de otro tipo y de ofrecer compensaciones a la parte agraviada⁽¹⁰⁾. Los GCI deben desempeñar un papel activo en el marco de la solución de diferencias. El equipo del CTEO debe investigar los casos presentados por un GCI e informar y hacer un seguimiento de cualquier medida de ejecución y de los informes del grupo de expertos.

5.13. El CESE acoge con satisfacción el nuevo enfoque del ACC, que sitúa las condiciones de competencia equitativas y la sostenibilidad en el primer plano y aplica un mecanismo de solución de diferencias con acceso a vías de recurso para cualquier infracción. Este modelo «híbrido» combina el enfoque del grupo de expertos con un elemento ejecutable respecto a la persistencia en el incumplimiento, con disposiciones sobre no regresión o la ejecución a escala nacional de las disposiciones laborales, sociales, medioambientales o climáticas. Esto incluye una compensación temporal acordada entre las Partes, o la suspensión unilateral de las obligaciones por la Parte reclamante en cualquier ámbito (por ejemplo, aranceles comerciales, derechos de tráfico aéreo, acceso a pesquerías) bajo ciertas condiciones.

5.14. Una secretaría laboral independiente para abordar las cuestiones laborales transnacionales en el marco de un ALC, incluidas las repercusiones en el mercado laboral, y para supervisar e investigar el cumplimiento de su capítulo laboral, y un mecanismo de reclamación colectiva deberían complementar la aplicación de los capítulos sobre CDS⁽¹¹⁾. En su calidad de organismo reconocido a nivel internacional, la OIT debería participar en la supervisión de la aplicación de sus convenios en los ALC. Su papel también debe reforzarse e institucionalizarse en lo que atañe a la correcta interpretación de los instrumentos de la Organización en caso de conflicto relativo a las normas internacionales del trabajo. La OIT debe participar sistemáticamente en la formulación de orientaciones dirigidas al grupo de expertos sobre estas cuestiones.

5.15. El CESE sugiere que se estudien enfoques innovadores para la resolución de conflictos en materia laboral que permitan a los grupos de expertos internacionales *ad hoc* imponer soluciones correctivas a una empresa que infrinja las normas laborales internacionales acordadas. Los GCI del AECG de la UE y Canadá⁽¹²⁾ dieron a conocer el ejemplo del Mecanismo de Respuesta Rápida del T-MEC⁽¹³⁾, en virtud del cual las sanciones incluyen la suspensión de aranceles preferenciales sobre la base de una escala ascendente de gravedad y reincidencia. El objetivo sigue siendo fomentar, siempre que sea posible, la adopción de soluciones correctivas mediante la colaboración bilateral y el diálogo entre las partes. Sin embargo, al explicitar las consecuencias se disuade a las empresas de no cumplir los requisitos.

5.16. Evaluar la ejecución sobre la base de casos litigados con éxito solo ofrece una imagen parcial, sobre todo teniendo en cuenta que el litigio es siempre un último recurso. La posibilidad de sanciones también constituye un «sólido estímulo» para el cumplimiento, independientemente de que se utilice o no. Finalmente, los «casos desestimados» y su evolución constituyen relatos interesantes que la CE debería considerar para llevar a cabo su estudio comparativo sobre los diferentes enfoques de los países. La mera comparación del texto de los acuerdos y la evolución de su redacción aportaría poca información significativa por sí sola. También es necesaria una evaluación cualitativa de los resultados de la aplicación, por ejemplo, aprovechando la experiencia de la sociedad civil en el asesoramiento sobre la negociación y el seguimiento de la aplicación de dichas disposiciones.

⁽⁸⁾ Próximo dictamen NAT/834 sobre el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono.

⁽⁹⁾ Próximo Dictamen NAT/822 — Autonomía estratégica, seguridad alimentaria y sostenibilidad.

⁽¹⁰⁾ DO C 364 de 28.10.2020, p. 53.

⁽¹¹⁾ DO C 227 de 28.6.2018, p. 27.

⁽¹²⁾ Declaración conjunta del GCI de la UE y Canadá, septiembre de 2020.

⁽¹³⁾ Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá

Marco de capacitación para la participación de la sociedad civil en los GCI

5.17. Los GCI son un logro clave de los ALC de nueva generación, pero necesitan un marco institucionalizado más sólido para llevar a cabo con éxito las tareas de seguimiento, ya sea respecto del CDS o de los ALC de la UE en su conjunto.

5.18. Las principales preocupaciones están relacionadas con el hecho de que algunos órganos de los GCI de los países socios no sean activos, representativos o incluso carezcan de independencia ante la influencia gubernamental. El problema suele derivarse de que los procesos de constitución no se especifican en el acuerdo, de la libertad de las partes para elegir los órganos existentes y de la falta de consecuencias cuando los compromisos no se cumplen. En especial, el CESE teme que la supresión del término «equilibrado» en el ACC con respecto a la composición de los GCI pueda afectar gravemente a su funcionamiento.

5.19. En el marco de acuerdos comerciales regionales como los de la UE con América Central y con Colombia/Perú/Ecuador, o todo futuro ALC entre la UE y Mercosur, sigue existiendo preocupación por la creación de GCI individuales en cada país asociado. Este estricto enfoque «interno» constituye un grave obstáculo para cualquier compromiso significativo entre los GCI de los socios nacionales y sus homólogos de UE.

5.20. Por lo tanto, los capítulos sobre CDS deben crear órganos de GCI a los que se asignen tareas específicas, que cuenten con una independencia, representatividad y composición equilibrada claramente definidas. Las partes deben rendir cuentas de su creación y funcionamiento. Los acuerdos regionales deben establecer órganos regionales conjuntos con un apoyo de secretaría adecuado. Las delegaciones de la UE y el CESE deberían apoyar el proceso de creación y funcionamiento, incluidas las directrices y las mejores prácticas. Asimismo, el CESE propone que se examine una mejor adecuación de las organizaciones representativas en los GCI de la UE y de fuera de ella, especialmente de las partes interesadas de los sectores empresarial y del medio ambiente.

5.21. Para reforzar la colaboración de los GCI de la UE con sus homólogos de la sociedad civil en los países socios, es imprescindible celebrar reuniones conjuntas anuales entre GCI, que deberían incluirse en los propios ALC. El CESE considera que la creación de órganos conjuntos de la sociedad civil aporta un valor añadido y contribuye en gran medida, en particular, a apoyar a la sociedad civil de los países socios. Su papel especial debe mantenerse en los comités consultivos mixtos (CCM) como espacio esencial para el diálogo de la sociedad civil de ambas partes de acuerdos de asociación, como el Acuerdo UE-Chile⁽¹⁴⁾.

5.22. El papel del CESE a la hora de configurar y garantizar que los GCI sean realmente operativos es fundamental y debe reforzarse. En julio de 2021, el CESE estableció el camino a seguir organizando la primera reunión #AllDAGs que reunió a todos los miembros de los once GCI existentes para debatir medidas concretas de mejora. Al participar en todos los GCI, el CESE constituye un elemento esencial de las presidencias de estos Grupos, compuestas por un presidente y dos vicepresidentes, seleccionados de entre los tres grupos y todos los miembros de un GCI. La colaboración en el marco de las presidencias conjuntas de los GCI permite aprovechar la experiencia del CESE y de otras entidades distintas del Comité para dirigir el trabajo del GCI, práctica que debería mantenerse. En particular, para los GCI sobre Ucrania, Moldavia y Georgia, los miembros del CESE procedentes de países vecinos de la UE han demostrado ser extremadamente valiosos. Más allá del papel de sus miembros, el CESE también ayuda a los GCI proporcionando un valioso apoyo de secretaría.

5.23. La mejora de la visibilidad y la estructuración de los canales institucionales son cruciales para lograr resultados. Las presidencias de los GCI deben contar con una invitación permanente para participar en las reuniones de los subcomités sobre CDS de las Partes y de los grupos de seguimiento del PE de los respectivos acuerdos. El grupo de expertos de los Estados miembros sobre CDS y el CTEO deberían colaborar estrechamente con los GCI, mediante estructuras de intercambio y presentación de informes. Esto debería complementarse con un intercambio de información con la OIT sobre la vertiente laboral de la aplicación de las normas en materia de CDS, y con las secretarías de los AMUMA sobre clima y medio ambiente. El Servicio Europeo de Acción Exterior y las delegaciones de la UE en los países asociados deben mantener sesiones informativas periódicas con los GCI y, en los países fijados, contar con el apoyo de agregados especializados en materia de trabajo y medio ambiente.

5.24. El CESE subraya la necesidad de impulsar la cooperación con la sociedad civil, desde la configuración hasta el seguimiento de los instrumentos y los acuerdos comerciales. Pide que se restablezca el grupo de expertos sobre ALC, cuya necesaria y constante dedicación a las cuestiones comerciales no ha sido igualada. Los GCI también acumulan una gran cantidad de conocimientos técnicos especializados no utilizados sobre cuestiones transversales de CDS que deben aprovecharse plenamente.

⁽¹⁴⁾ En un próximo Dictamen REX/536 se estudiará el marco para la participación de la sociedad civil a lo largo de todo el ciclo de vida de los acuerdos comerciales y políticos, cuya aprobación está prevista en la primavera de 2022.

5.25. Los crecientes retos a los que se enfrentan los GCI requieren soluciones sistémicas con recursos adecuados, tanto humanos como financieros. Los propios GCI deberían participar más en las decisiones correspondientes.

5.26. La racionalización de los GCI no es un objetivo en sí mismo. Cualquier posible nuevo enfoque, como centrar las estructuras más en temas individuales, tendrá que garantizar su funcionamiento eficaz para hacer frente a cualquier problema en la aplicación del acuerdo específico e involucrar a los propios GCI en su configuración. Las reuniones periódicas de todos los miembros de los GCI de la UE ayudarían a encontrar soluciones comunes a cuestiones transversales y ofrecerían una plataforma para debatir formas pragmáticas y prácticas antes de la próxima renovación de la composición de los GCI en la primavera de 2023.

Bruselas, 20 de octubre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «Hacia una estrategia integral para un desarrollo urbano y rural sostenible»

(Dictamen de iniciativa)

(2022/C 105/08)

Ponente: **Josep PUXEU ROCAMORA**

Coponente: **Piroska KÁLLAY**

Decisión del Pleno	25.3.2021
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobación en sección	4.10.2021
Aprobado en el pleno	21.10.2021
Pleno n.º	564
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	220/0/1

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE está convencido de que el **futuro de Europa** dependerá de lo que hagamos con las zonas rurales y que es necesaria una mayor cooperación con las zonas **urbanas** para garantizar que ninguna zona ni sus habitantes se queden atrás en la transición justa hacia una Unión Europea climáticamente neutra. Esto estaría en consonancia con los objetivos del Pacto Verde y Social Europeo, el paquete de recuperación «Next Generation EU», la Agenda Territorial 2030 y los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible

1.2 El CESE considera que la UE debe **reducir las diferencias entre los territorios** mediante el fomento de políticas que procuren una transición justa y sostenible en todos los ámbitos y que garantice una buena calidad de vida en el mundo rural.

1.3 Debido a los retos del cambio climático y de las pandemias, el CESE destaca la **urgente necesidad** de actuar ahora e instaurar un **cambio de paradigma** para demostrar el valor añadido del trabajo conjunto así como promover el respeto y la comprensión mutuos, en beneficio de toda la ciudadanía.

1.4 Por consiguiente, el CESE pide a los responsables políticos que desarrollen y apliquen una **estrategia global y holística de la UE** para un desarrollo urbano y rural equilibrado, cohesionado, equitativo y sostenible, aprovechando el papel de las comunidades locales, impulsando las industrias tradicionales y creando nuevas actividades económicas y oportunidades de empleo en las zonas rurales, fomentando al mismo tiempo las sinergias con las zonas urbanas.

1.5 Con el fin de reforzar igualdad de condiciones entre **las comunidades rurales y el medio urbano**, el CESE formula las siguientes recomendaciones:

1. es necesario dotar de recursos suficientes a las políticas rurales, proporcionar infraestructuras de comunicación tecnológicas y de transporte (especialmente transporte público, que es absolutamente necesario para la vida cotidiana y el empleo), así como sistemas eficientes y de calidad en materia de enseñanza y prestación de servicios de salud. Estos deben estar perfectamente alineados con los servicios urbanos pertinentes (igualdad de condiciones en materia de salud);
2. la oferta de empleo, formación y vivienda debe reflejar y aprovechar los recursos naturales rurales, creando a la vez oportunidades de negocio innovadoras;

3. los parlamentos rurales y el desarrollo local participativo, como modelos de **democracia participativa**, deben ser apoyados por los responsables políticos y deben ser hacer partícipe a toda la población rural, incluidos los interlocutores sociales, las mujeres, las personas de edad avanzada o con minusvalías, las minorías y, especialmente, los jóvenes;

4. los bienes del patrimonio cultural deben protegerse y promoverse ⁽¹⁾.

1.6 El CESE formula las siguientes recomendaciones para **el desarrollo rural/urbano**:

1. los gobiernos deben ser transparentes y equitativos a la hora de prestar servicios a la ciudadanía en todas las áreas;

2. las organizaciones de la sociedad civil, incluidos LEADER y los grupos de acción local, deberían desarrollar **asociaciones locales rurales y urbanas** para crear oportunidades económicas, sociales y medioambientales y fomentar una mayor comprensión de las interdependencias;

3. el **modelo de gobernanza** de los Consejos de Política Alimentaria podría servir de inspiración para una cooperación eficaz entre todos los agentes interesados a nivel local. Las posibilidades de teletrabajo, la necesidad de vivienda rural y el acceso al uso del suelo, se han visto alteradas por los nuevos impactos y desafíos ambientales y por la pandemia;

4. es positivo favorecer y apoyar el intercambio de buenas prácticas y casos de riesgo entre los territorios;

5. el acceso a una enseñanza de calidad en las zonas rurales puede ser uno de los factores que contribuyan al desarrollo económico local y puede ayudar a las comunidades rurales a adaptarse a un entorno en rápida evolución.

1.7 En particular, el CESE formula las siguientes **recomendaciones a la Comisión Europea y a los gobiernos nacionales y regionales**:

1. la visión a largo plazo de la Comisión para las zonas rurales ⁽²⁾ adoptada recientemente debe seguir desarrollándose para que constituya un compromiso rural y urbano en favor de un enfoque equitativo. Es importante mostrar el valor añadido cuando las organizaciones rurales y urbanas trabajan juntas, como por ejemplo la Iniciativa «De la Granja a la Mesa» y un Pacto Verde socialmente inclusivo;

2. la Comisión Europea debería apostar por la creación de un **grupo de partes interesadas rurales y urbanas**, basándose en la iniciativa de los pueblos inteligentes, para desarrollar buenas prácticas en modelos de asociación;

3. para apoyar el compromiso, debería haber inversión para proyectos piloto locales e **incentivos o condicionalidades y premios** paneuropeos para ejemplos progresivos que demostrarían acuerdos inclusivos.

1.8 El CESE se compromete, además, a colaborar con el Parlamento Europeo y el Comité Europeo de las Regiones mediante el encargo de estudios de investigación, la consulta a la sociedad civil organizada y la promoción de una Carta europea de **derechos y responsabilidades rurales y urbanas**.

1.9 El CESE incorporará una visión holística en sus futuros dictámenes sobre políticas territoriales, urbanas y rurales. A modo de ejemplo, el presente dictamen se presentó y debatió en varias secciones del CESE antes de su adopción.

2. Introducción

2.1 Siguiendo las recomendaciones del Dictamen del CESE «Un enfoque integrado para las zonas rurales de la UE, con especial hincapié en las regiones vulnerables», adoptado en septiembre de 2020 ⁽³⁾, y de la audiencia organizada el 18 de junio de 2021 ⁽⁴⁾, el CESE pretende ahora definir cómo debe ser una estrategia de la UE sobre el desarrollo rural y urbano sostenible, analizando el marco general que vincula la política rural con todas las demás políticas pertinentes, identificando los retos y los obstáculos existentes, y destacando el papel de la sociedad civil, las empresas y las comunidades locales en la elaboración de enfoques ascendentes. El CESE contribuirá activamente a garantizar que esta estrategia se tenga en cuenta a la hora de diseñar las políticas de la UE.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE titulado «La contribución de las zonas rurales de Europa al Año Europeo del Patrimonio Cultural 2018 para garantizar la sostenibilidad y la cohesión entre zonas urbanas y rurales» (DO C 440 de 6.12.2018, p. 22).

⁽²⁾ COM(2021) 345 final.

⁽³⁾ DO C 429 de 11.12.2020, p. 60.

⁽⁴⁾ Hacia una estrategia holística sobre el desarrollo rural y urbano sostenible y equitativo — Comité Económico y Social Europeo.

2.2 Es esencial gestionar mejor la **diversidad que existe en las zonas rurales en base a las oportunidades de cada una**. Hay zonas rurales que, debido a su proximidad a las zonas urbanas, pueden beneficiarse del «efecto aglomeración» a través de la interacción urbano-rural; y otras, que son más remotas dependen mucho más de un sector, a menudo la agricultura, la silvicultura, la pesca o la minería, y en ellas la interacción con las ciudades es menos visible.

2.3 Aunque las zonas rurales y urbanas son dos zonas diferentes con sus propias características específicas y con un desarrollo desigual, la realidad demuestra que están **estrechamente interrelacionadas**. Estas interdependencias son al mismo tiempo cada vez más complejas y dinámicas, y contienen flujos estructurales y funcionales de personas y bienes de capital, información, tecnología, y estilos de vida. Por lo tanto, es crucial alcanzar un equilibrio entre las zonas rurales y urbanas, dos tipos de áreas que se necesitan mutuamente y que no pueden subsistir la una sin la otra.

2.4 El ideal de modo de vida rural como situación de **bienestar y calidad de vida** para la ciudadanía debe ser un objetivo a conseguir incluso en zonas remotas o desfavorecidas. La estrategia debe buscar la fórmula para alcanzar el equilibrio necesario y la manera de complementarse para lograr la sostenibilidad en el futuro.

2.5 Los desafíos que afrontan las zonas rurales (cambio demográfico, despoblación, brecha digital, bajos niveles de ingresos, acceso limitado a ciertos servicios, necesidad de mejores perspectivas de empleo o impactos específicos del cambio climático) solo pueden abordarse desde una perspectiva territorial integral y renovada que avance en busca de una relación recíproca de desarrollo.

2.6 Este nuevo contexto, que **va más allá del vínculo tradicional entre las zonas rurales**, centradas en el sector agrícola y disociado del entorno urbano, exige que las medidas de desarrollo rural se basen en un enfoque multisectorial e integrado en todas las regiones, que aproveche las sinergias y se complemente con las zonas rurales, urbanas e intermedias.

3. Retos y propuestas de acción

3.1 El planteamiento tradicional que distinguía claramente entre mundo rural y mundo urbano necesita **nuevos conceptos, nuevas interpretaciones y planteamientos**; por otra parte, para definir la región en cuestión debe tenerse en cuenta la realidad local.

3.2 El futuro desarrollo de los territorios europeos debe basarse en **la complementariedad entre las zonas rurales y urbanas y en la coordinación de las políticas dirigidas a ellas**, con el objetivo último de lograr la cohesión social y económica y la sostenibilidad medioambiental de dichos territorios.

3.3 El CESE considera que es necesaria una mayor coherencia en los enfoques estratégicos de desarrollo rural y urbano para evitar solapamientos y discrepancias entre estrategias (por ejemplo, la estrategia de los grupos de acción local, la estrategia de inversión territorial integrada, la estrategia de desarrollo local y la estrategia de desarrollo regional) y facilitar su aplicación por parte de los agentes locales en procesos de desarrollo e inversiones.

3.4 El desarrollo rural y urbano debe regirse de conformidad con los principios establecidos en la Agenda Territorial 2030 de la UE, la Carta de Leipzig, la Agenda Urbana de las Naciones Unidas, la Agenda Urbana de la UE, el Pacto de Ámsterdam, la Declaración de Cork 2.0 sobre una vida mejor en el medio rural y los Principios de la OCDE sobre política urbana y sobre política rural, en los que se estudian las asociaciones temáticas y la gestión compartida entre zonas urbanas y rurales.

3.5 **Las ciudades medianas juegan un papel clave conectando las áreas metropolitanas urbanas con las rurales**, por lo que merecen una atención especial tanto en la planificación territorial como en la asignación de recursos y servicios. Muchas ciudades europeas (en particular Toulouse en Francia, Manresa en España, Turín en Italia y Aalborg en Dinamarca) ya han implementado enfoques muy satisfactorios. Las redes de ciudades como ICLEI ⁽⁵⁾, Eurotowns ⁽⁶⁾ y Eurocities ⁽⁷⁾ son agentes clave para intercambiar experiencias y promover mejores prácticas.

⁽⁵⁾ <https://www.iclei.org>

⁽⁶⁾ <https://www.eurotowns.org/>

⁽⁷⁾ <https://eurocities.eu>

3.6 La interacción entre el campo y la ciudad debe figurar en la **agenda política**, y tenemos que facilitar su comprensión entre los **responsables políticos** y los que elaboran las políticas, así como promover formas de organizarlas en la esfera local.

3.7 La **investigación** financiada con fondos europeos también debe seguir explorando formas de promover un desarrollo rural o urbano equitativo y sostenible y de revitalizar el desarrollo económico de las zonas rurales. Proyectos como ROBUST⁽⁸⁾, RUBIZMO⁽⁹⁾ y LIVERUR⁽¹⁰⁾ deberían desarrollarse más y desembocar en cambios concretos.

3.8 Lograr la sostenibilidad (económica, social y medioambiental) de estos territorios, tanto rurales como urbanos, requiere una **política integral**, y vinculada a la realidad socioeconómica, cultural y etnográfica de cada zona, promoviendo la cooperación entre las zonas rurales y urbanas y el compromiso entre los distintos agentes sociales y económicos, además de mecanismos de gobernanza adecuados con las administraciones locales.

3.9 Las **zonas rurales remotas** están aún más expuestas a los retos que afrontan las zonas rurales en general y, por lo tanto, requieren unas políticas y un tratamiento específicos. Además de resolver los problemas relativos a las dificultades de acceso a los servicios públicos, incluidas la sanidad y la educación, el CESE propone la creación de programas de regeneración del ecosistema económico local en cooperación con localidades vecinas.

3.10 Muchos de los retos que afrontan las zonas rurales van más allá del ámbito y los fondos de la política agrícola común (PAC), como se destaca en nuestro reciente Documento informativo sobre la evaluación del impacto de la PAC en el desarrollo territorial de las zonas rurales⁽¹¹⁾, y por lo tanto es necesario avanzar hacia un enfoque integrado de la **acción** y la financiación en las diversas políticas que tienen un impacto en las zonas rurales. Los fondos previstos por las políticas nacionales deben completar los fondos asignados por la PAC al desarrollo rural.

3.11 Las políticas agrarias, alimentarias y rurales deben estar en línea con las políticas de clima y biodiversidad, las políticas destinadas a reducir la pobreza, las políticas de infraestructuras y transporte, las políticas de educación y formación, las relativas a la prestación de servicios básicos de interés general (sanidad, vivienda, etc.), las que fomenten el desarrollo de nuevas actividades basadas en la economía circular y la bioeconomía, la digitalización o la lucha contra la despoblación.

3.12 Estas políticas también deben ser coherentes y complementarias con estrategias europeas como el **Pacto Verde Europeo**⁽¹²⁾ o «**De la Granja a la Mesa**»⁽¹³⁾, en particular, con la nueva Estrategia Industrial⁽¹⁴⁾, que define al sector agroalimentario como uno de los ecosistemas estratégicos clave de la UE, *así como las políticas que garantizan la seguridad alimentaria*. Experimentar con nuevas formas de cooperación urbano-rural en el contexto del Pacto Verde Europeo no es solo un requisito previo sino también una oportunidad para lograr una transición justa y un desarrollo sostenible territorialmente equilibrado.

3.13 La **gobernanza** y la armonización de los **fondos** europeos, nacionales y subnacionales deben mejorarse para enfocar mejor el desarrollo sostenible abordando mejor las cuestiones horizontales y atendiendo siempre las necesidades de cada territorio.

3.14 El CESE llama la atención sobre la necesidad de garantizar el acceso a unas finanzas sostenibles y el diseño de instrumentos financieros específicos para el desarrollo rural y para el urbano, teniendo en cuenta la estructura de riesgo y las características de la combinación económica. Además, la taxonomía y el enfoque presupuestario para las zonas rurales deben tener en cuenta sus necesidades de desarrollo e inversión.

3.15 Este enfoque integrado requiere **la coordinación entre las distintas administraciones** y órganos de gestión, incluidas las numerosas Direcciones de la Comisión Europea que se ocupan de las políticas transversales. Esta coordinación horizontal implica un enfoque en el que los responsables políticos **incorporan las cuestiones rurales en todas las políticas** para garantizar que se tengan en cuenta las necesidades rurales.

⁽⁸⁾ <https://rural-urban/eu>

⁽⁹⁾ <https://rubizmo.eu>

⁽¹⁰⁾ <https://liverur.eu/>

⁽¹¹⁾ <https://www.eesc.europa.eu/es/our-work/opinions-information-reports/information-reports/evaluation-caps-impact-territorial-development-rural-areas-information-report>

⁽¹²⁾ Pacto Verde Europeo — Comisión Europea.

⁽¹³⁾ Estrategia «De la Granja a la Mesa».

⁽¹⁴⁾ Actualización del nuevo modelo de industria de 2020: Creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa.

3.16 El **éxito de la coordinación entre administraciones** debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

- i) identificar la **escala correcta de intervención**;
- ii) establecer un claro **papel de liderazgo en la coordinación de políticas**;
- iii) fortalecer los **acuerdos de cooperación** entre regiones o municipios;
- iv) promover **asociaciones entre las zonas rurales y urbanas** para explotar los vínculos funcionales;
- v) mejorar la **coordinación vertical** entre los niveles de gobierno.

3.17 Es necesario mantener un vínculo directo con los territorios rurales a través del papel activo de las regiones de la UE, que desempeñan una función esencial en la elaboración y ejecución de las políticas de desarrollo rural a escala local. La **participación de múltiples partes interesadas** y un **enfoque ascendente** son ingredientes clave para garantizar la sostenibilidad y la apropiación local de las políticas rurales. El CESE pide que se tenga en cuenta el papel que pueden desempeñar los grupos de acción local y el modelo de desarrollo local liderado por la comunidad.

3.18 El CESE sugiere, además, que se utilice el **modelo de gobernanza** de los consejos locales y nacionales de política alimentaria como inspiración para una cooperación eficaz entre todos los agentes interesados a escala local.

3.19 Deben avanzarse en los **contratos territoriales** apoyados por políticas de compromiso, que requieren definir objetivos, aunar fuerzas, incentivar compromisos públicos y privados con enfoque territorial, desarrollar mecanismos de cooperación interinstitucional e intersectorial, crear una nueva estructura institucional promover el desarrollo sostenible, reconocer la diversidad de las zonas rurales y promover los vínculos urbano-rurales. A este respecto, las empresas y organizaciones del sector agroalimentario tienen ahora la oportunidad de adherirse al Código de conducta de la UE sobre Prácticas Empresariales y de Comercialización Responsables en el Sector de la Alimentación ⁽¹⁵⁾, puesto en marcha por la Comisión como parte de la Estrategia «De la Granja a la Mesa».

3.20 Los contratos territoriales deben basarse en la equidad y el respeto. En Inglaterra, Gales y Escocia existen **códigos de conducta rurales** para ayudar a la ciudadanía a entender cómo respetar las zonas rurales. Estos podrían convertirse en una **Carta de Derechos y Responsabilidades a escala europea para unas relaciones rurales y urbanas equitativas y sostenible** ⁽¹⁶⁾. A su vez, dicha Carta debería incorporarse a la educación cívica para toda la ciudadanía.

3.21 El CESE reconoce que no existen fórmulas uniformes aplicables a los diferentes territorios, y que cada **unidad territorial** debe centrarse y especializarse, respetando la singularidad, la diversidad y la multifuncionalidad de los usos, encontrando soluciones sobre la base de su propio potencial, necesidades, capacidades e ilusiones. El uso de las infraestructuras existentes y la reflexión sobre el desarrollo de otras nuevas deben considerarse a escala mundial, al tiempo que se analizan las tendencias para invertir en los lugares adecuados.

3.22 La necesidad de **mejorar las oportunidades de empleo**:

- i) la pandemia de COVID-19 ha acelerado los procesos de digitalización y ecologización que requieren esfuerzos para sostenerse en el tiempo;
- ii) es necesario crear y mantener nuevas oportunidades de empleo en las zonas rurales, incluidas las relacionadas con la prestación de servicios rurales, el teletrabajo, las nuevas tecnologías o las energías renovables;
- iii) el fortalecimiento de los aspectos multifuncionales de la agricultura, el fomento de las actividades no agrícolas, el establecimiento de empresas en el sector de los servicios de energía limpia e industrias en las zonas rurales pueden crear muchas oportunidades de empleo;
- iv) fomentar el emprendimiento, garantizar unas normas de competencia equitativas para las **pymes** y prestar atención a las necesidades de las generaciones más jóvenes (por ejemplo, el trabajo a distancia);

⁽¹⁵⁾ Código de conducta (europa.eu).

⁽¹⁶⁾ The Countryside Code: advice for countryside visitors gov.uk.

- v) mantener el empleo y el comercio de proximidad. La visión urbano-rural ofrece oportunidades para desarrollar una economía circular;
- vi) promover el trabajo decente y mejorar las condiciones de trabajo en las zonas rurales, al tiempo que se asegura de que todas las voces responsables formen parte del proceso de mejora;
- vii) conectar la demanda de los consumidores con los mercados regionales y rurales, mediante la comercialización de productos locales y etiquetas de calidad;
- viii) debería fomentarse ampliamente la creación de oportunidades culturales en las zonas rurales, incluida la promoción de actos culturales y la protección de los edificios históricos y religiosos situados en entornos rurales (iglesias, castillos, etc.);
- ix) los procesos de digitalización abren nuevas oportunidades que podrían crear expectativas e incentivos para la ciudadanía —especialmente para los jóvenes— y suscitar un cambio en las tendencias a la despoblación y la calidad de vida en las zonas rurales. Para ello, el medio rural necesita contar con una infraestructura adecuada que garantice la conectividad. Las estrategias de conectividad y las **plataformas digitales** ofrecen soluciones en este ámbito, mientras que una **legislación sobre cuestiones digitales en las zonas rurales** facilitaría el desarrollo de tecnologías digitales en la agricultura y las zonas rurales;
- x) hay que apoyar la agricultura y la acuicultura sostenibles⁽¹⁷⁾ en las zonas rurales y periurbanas, junto con el ecoturismo, el ocio y las actividades educativas sobre sostenibilidad, y estas actividades deben ser compatibles con la protección de la biodiversidad, a fin de garantizar la calidad de vida de las personas;
- xi) una enseñanza rural de calidad y accesible, a partir de los primeros años de la infancia, puede ayudar a mejorar los resultados de la educación, mientras que el acceso a los servicios públicos, como la atención a la infancia y las escuelas, es un factor basado en la localización que determina el atractivo de las zonas rurales, en particular para los trabajadores altamente cualificados.

3.23 El crecimiento económico y la creación de empleo son importantes, pero deben completarse con una oferta suficiente de **servicios**, vivienda, energía, ocio, enseñanza y formación, aprendizaje permanente y sistemas sanitarios de buena calidad garantizando que las zonas rurales no solo sean sostenibles, sino también atractivas para vivir. Es urgente que la UE desarrolle los fundamentos de una **economía del bienestar** sostenible e inclusiva que funcione para todos⁽¹⁸⁾.

3.24 En particular, el desarrollo continuo de un transporte público asequible debe ser una prioridad para el desarrollo de las zonas rurales y, por ende, para la conectividad con las zonas urbanas. La oferta de transporte público asequible es absolutamente necesaria para la vida cotidiana y el empleo, en relación con la accesibilidad de servicios públicos esenciales, como escuelas, guarderías, médicos o farmacias y con los desplazamientos entre el domicilio y el lugar de trabajo.

3.25 Esto requiere nuevas **formas de prestación de servicios rurales**:

- i) prestación de servicios integrados (trabajo compartido por varios servicios en un mismo espacio; colaboración entre proveedores de servicios; cooperación entre equipos de profesionales; coproducción entre organizaciones públicas, privadas, y comunitarias);
- ii) enfoque de la prestación de servicios alternativos y más flexibles (por ejemplo, servicios itinerantes que van al encuentro de la ciudadanía; modelos de sistemas radiales, donde los servicios se prestan regularmente desde una ubicación central; servicios mejor adaptados a las necesidades locales);
- iii) soluciones tecnológicas y digitales, en particular en los sectores de la enseñanza y la salud.

3.26 Una estrategia global para alcanzar **umbrales de servicio** en diferentes territorios y el intercambio de servicios entre diferentes partes de los territorios son elementos clave para el diseño de áreas urbanas y rurales sostenibles.

⁽¹⁷⁾ Véanse los Dictámenes titulados *Directrices estratégicas para el desarrollo sostenible de la acuicultura de la UE* — NAT/816 (DO C 517 de 22.12.2021, p. 103) y *Nuevo enfoque para una economía azul sostenible en la UE* — NAT/817 (DO C 517 de 22.12.2021, p. 108).

⁽¹⁸⁾ Dictamen del CESE titulado *La economía sostenible que necesitamos*, DO C 106 de 31.3.2020, p. 1.

3.27 Es necesario diseñar una estrategia que, mediante la mejora de los servicios rurales y las nuevas oportunidades de empleo, permita asentar a la población y, sobre todo, **garantizar la necesaria renovación generacional**.

Bruselas, 21 de octubre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «Autonomía estratégica, seguridad alimentaria y sostenibilidad»**(Dictamen de iniciativa)**

(2022/C 105/09)

Ponente: **Klaas Johan OSINGA**

Decisión del Pleno	25.3.2021
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	4.10.2021
Aprobado en el pleno	20.10.2021
Pleno n.º	564
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	128/0/1

1. Conclusiones y recomendaciones

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

1.2. En particular, los sistemas alimentarios de la UE deben ser más diversificados, la mano de obra agrícola debe reforzarse, especialmente atrayendo a personas jóvenes y garantizando unas condiciones de trabajo y una remuneración dignas, y las políticas comerciales deben ajustarse a las normas de sostenibilidad alimentaria y de competitividad de la UE ⁽¹⁾.

1.3. La mejor manera de garantizar la autonomía estratégica abierta y la sostenibilidad de los sistemas alimentarios es desarrollar instrumentos que incluyan medidas de gestión del riesgo para ayudar a las cadenas de suministro alimentario a hacer frente a situaciones extremas y a las autoridades nacionales y de la UE a adoptar medidas inmediatas.

1.4. Los recientes acontecimientos provocados por la COVID-19, los fenómenos meteorológicos extremos debidos a las perturbaciones del clima y los ciberataques demuestran la necesidad de mejorar la resiliencia y la sostenibilidad de los sistemas alimentarios. En el marco de la Estrategia «De la Granja a la Mesa», la Comisión Europea está elaborando un plan de contingencia de la UE para garantizar el abastecimiento alimentario y la seguridad alimentaria de la UE y un mecanismo de la UE asociado para responder a las crisis alimentarias ⁽²⁾. Esto debe ayudar a aumentar la sensibilización ante los riesgos e incluir la detección, la evaluación, la cartografía y el seguimiento de los riesgos clave mediante pruebas de resistencia de los sistemas críticos a escala de la UE y de los Estados miembros, así como contribuir a establecer medidas vinculantes que resuelvan los problemas que se plantean.

1.5. La UE necesita un sistema para evitar hechos como cortes de electricidad y averías en la red o ciberataques que se sucedan fuera de control debido a dependencias. Por ejemplo: una ciudad que necesite permanecer confinada durante varias semanas, un corte de electricidad que dure varios días, un ataque informático a una empresa o a un minorista del sector de la alimentación.

⁽¹⁾ «Por el lado de la oferta, a fin de formular una política alimentaria europea global y realmente pertinente para los consumidores europeos, es esencial que los alimentos producidos de manera sostenible en la UE sean competitivos. Para ello, el sector agroalimentario europeo debe ser capaz de suministrar alimentos a los consumidores a precios que incluyan los costes adicionales que implican criterios como la sostenibilidad, el bienestar animal, y la seguridad alimentaria y nutricional, así como de garantizar una remuneración justa para los agricultores, manteniendo al mismo tiempo su posición como la opción preferida por la gran mayoría de los consumidores» (DO C 129 de 11.4.2018, p. 18; DO C 429 de 11.12.2020, p. 268).

⁽²⁾ Plan de contingencia, CE.

1.6. Para mejorar los mecanismos de respuesta, es necesario desarrollar los sistemas alimentarios existentes y, al mismo tiempo, diversificar los sistemas alimentarios, incluidos los modelos de negocio para tiendas de explotaciones agrícolas, agricultura urbana, agricultura vertical y aplicar en general el enfoque «local-for-local» (desarrollo local de soluciones adaptadas a necesidades locales). Esto requiere una aplicación a mayor escala de investigación e innovación por parte de los agricultores y cultivadores y debería contribuir a minimizar los riesgos de aparición de «desiertos alimentarios» y los derivados de la especialización de la producción⁽³⁾. Al mismo tiempo, deben reforzarse las ventajas del sistema de distribución eficiente desde las explotaciones hasta los puntos de transformación y los mercados.

1.7. Para garantizar la producción a largo plazo de alimentos suficientes y saludables y unos medios de vida viables, es importante que los recursos naturales se utilicen de manera sostenible, preservando los recursos hídricos y del suelo, luchando contra el cambio climático y la pérdida de biodiversidad y protegiendo el bienestar de los animales. La UE debe también reforzar la producción local y regional para combinar una producción y una transformación de alimentos bien equilibradas con una huella de carbono baja.

1.8. La PAC desempeña un papel esencial en los ámbitos económico, social y medioambiental. Debería estabilizar los mercados durante las crisis, al tiempo que proporciona una red de seguridad para los agricultores y los transformadores y protege el medio ambiente, la mano de obra, el clima y el bienestar animal. La PAC desempeña un papel en el mantenimiento de la capacidad estratégica de producción y en la seguridad y la inocuidad de los alimentos.

1.9. Las explotaciones, las tierras agrícolas fértiles y los recursos hídricos son activos estratégicos y deben protegerse hasta cierto nivel en toda la UE: constituyen la columna vertebral de nuestra autonomía alimentaria estratégica abierta.

1.10. El CESE reitera su recomendación de estudiar la posibilidad de crear un Consejo Europeo de Política Alimentaria con múltiples niveles y partes interesadas⁽⁴⁾. En el contexto de la autonomía estratégica abierta, dicho Consejo podría ejercer, entre otras, una función de supervisión y ayudar a evaluar y anticipar los riesgos en la cadena de suministro alimentario.

1.11. La UE debe garantizar que las fronteras se mantengan abiertas de manera segura y que siga funcionando la logística y disponiéndose de mano de obra para la producción y distribución de alimentos («corredores verdes»), tanto en el interior de la UE como hacia terceros países. Esto requiere un sólido mecanismo de coordinación entre los Estados miembros, la Comisión Europea y terceros países.

2. Introducción

2.1. El objetivo del presente Dictamen de iniciativa es explorar el concepto de «autonomía estratégica abierta» para Europa en relación con la seguridad y sostenibilidad alimentarias en el futuro y poner de relieve con carácter prospectivo las opiniones y recomendaciones políticas de la sociedad civil. En particular, el Dictamen ofrece elementos de reflexión sobre cuestiones planteadas por acontecimientos recientes como la COVID-19, los fenómenos meteorológicos extremos, los ciberataques y las tensiones políticas y sociales.

2.2. La «autonomía estratégica abierta» debe considerarse una oportunidad para que la UE garantice la seguridad de su suministro alimentario y establezca normas exigentes de sostenibilidad, en particular en el contexto del Pacto Verde Europeo y de los ODS de las Naciones Unidas. Es necesario abordar el reto europeo de la sostenibilidad alimentaria tanto a nivel interno como externo, y el presente Dictamen examinará también posibles maneras de proteger y mejorar la disponibilidad de alimentos sostenibles para toda la ciudadanía europea, especialmente en tiempos de crisis.

2.3. El Dictamen se basa en una serie de propuestas e ideas concretas ya presentadas por el CESE en sus trabajos anteriores⁽⁵⁾. Dichas propuestas pueden quedar resumidas como sigue:

— fomentar una política alimentaria integral en la UE, con el objetivo de promover dietas saludables a partir de sistemas alimentarios sostenibles, vinculando la agricultura a la nutrición y los servicios ecosistémicos y garantizando cadenas de suministro que protejan la salud pública para todos los sectores de la sociedad europea. Esa política, que ahora se refleja en la Estrategia «De la Granja a la Mesa» de la Comisión, debería mejorar la coherencia entre los ámbitos políticos relacionados con la alimentación, restaurar el valor de los alimentos y promover un cambio a largo plazo desde el productivismo y el consumismo alimentarios hacia una ciudadanía alimentaria;

⁽³⁾ COVID-19 y los denominados fenómenos alimentarios, FAO.

⁽⁴⁾ DO C 129 de 11.4.2018, p. 18, y DO C 429 de 11.12.2020, p. 268.

⁽⁵⁾ Entre otros: DO C 129 de 11.4.2018, p. 18, DO C 190 de 5.6.2019, p. 9, DO C 429 de 11.12.2020, p. 268, DO C 429 de 11.12.2020, p. 66, DO C 440 de 6.12.2018, p. 165, Dictamen del CESE sobre el tema «Hacia una cadena de suministro alimentario justa» (DO C 517 de 22.12.2021, p. 38).

- aumentar el potencial de las cadenas cortas de suministro de alimentos, de la agroecología y de los regímenes de calidad de los productos alimentarios;
- garantizar precios justos y prohibir las prácticas comerciales desleales;
- incorporar en todos los futuros acuerdos comerciales de la UE la Estrategia «De la Granja a la Mesa» y la Estrategia sobre Biodiversidad presentes en el Pacto Verde como normas mundiales de sostenibilidad;
- garantizar la implicación y participación estructuradas de la sociedad civil y de todas las partes interesadas de toda la cadena de suministro alimentario, en particular a través de un Consejo Europeo de Política Alimentaria.

2.4. Por último, el Dictamen de iniciativa tiene por objeto proporcionar información valiosa para el trabajo en curso sobre la Estrategia «De la Granja a la Mesa» del Pacto Verde, la PAC, el examen de las políticas comerciales y la agenda de prospectiva estratégica, poniendo la seguridad y la sostenibilidad alimentarias de la UE en el centro del análisis.

2.5. En septiembre de 2021, las Naciones Unidas celebraron una Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios, con el objetivo de ayudar a los países a alcanzar los 17 ODS, en particular el ODS 2: hambre cero. El CESE aportó una contribución al debate ⁽⁶⁾.

3. Autonomía estratégica abierta, los elementos clave del sistema alimentario

3.1. Según la Comisión Europea, la «autonomía estratégica abierta» es la capacidad de la UE para tomar sus propias decisiones y dar forma al mundo que la rodea a través del liderazgo y la colaboración, reflejando sus valores e intereses estratégicos. Permite a la UE ser más fuerte, tanto desde el punto de vista económico como geopolítico, al mantener una posición ⁽⁷⁾:

- abierta al comercio y a la inversión, que ayude a la economía de la UE a recuperarse de las crisis y seguir siendo competitiva y conectada con el mundo;
- sostenible y responsable, que asuma el liderazgo internacional para configurar un mundo más ecológico y justo, reforzando las alianzas existentes y colaborando con muchos socios;
- firme contra las prácticas desleales y coercitivas y dispuesta a hacer valer sus derechos, al tiempo que favorece la cooperación internacional para resolver los problemas mundiales.

3.2. La «autonomía estratégica abierta» debe definirse mejor en lo que respecta a los sistemas alimentarios. El CESE quiere contribuir a la reflexión sobre cómo puede estar mejor preparada la UE para futuras crisis. Esto debería formar parte del Plan de Recuperación de la UE, por ejemplo mediante la utilización de los fondos del instrumento NextGenerationEU.

3.3. El CESE propone una definición de la autonomía estratégica abierta basada en la producción de alimentos, la mano de obra y el comercio justo, con el objetivo general de garantizar la seguridad y la sostenibilidad alimentarias para toda la ciudadanía de la UE mediante un suministro de alimentos justo, sostenible y resiliente.

3.4. Producción alimentaria

3.4.1. La seguridad alimentaria debe abordarse desde una perspectiva internacional, nacional y local. El 55 % de la población mundial vive en ciudades donde se producen pocos alimentos frescos, los denominados desiertos alimentarios. Las Naciones Unidas esperan que este porcentaje aumente hasta el 68 % de aquí a 2050. Las proyecciones muestran que la urbanización, combinada con el crecimiento global de la población mundial, podría añadir otros 2 500 millones de personas a las zonas urbanas de aquí a 2050 ⁽⁸⁾. Se espera que el grado de urbanización de Europa aumente hasta aproximadamente el 83,7 % en 2050 ⁽⁹⁾.

3.4.2. Dentro del mercado interior de la Unión Europea, los alimentos se transportan a diario en su mayoría desde las zonas rurales y las industrias de transformación a los supermercados de las zonas urbanas. Sin embargo, las tiendas locales, las tiendas de las explotaciones agrícolas y las tiendas en línea han disfrutado de una popularidad cada vez mayor entre los consumidores durante los confinamientos de 2020/2021.

⁽⁶⁾ Contribución a la Cumbre de 2021 de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios, CESE.

⁽⁷⁾ Revisión de la política comercial, Comisión Europea.

⁽⁸⁾ Se prevé que el 68 % de la población mundial vivirá en zonas urbanas de aquí a 2050, Naciones Unidas.

⁽⁹⁾ Urbanización en Europa, CE; Perspectivas de urbanización mundial (World Urbanization Prospects) de las Naciones Unidas de 2018.

3.4.3. El desarrollo de cadenas de distribución cortas contribuye a la resiliencia de Europa. Los canales locales deben estar adaptados a las necesidades de las poblaciones y a las especificidades de los territorios y climas. Las capacidades de transformación deberían desarrollarse más a nivel local.

3.4.4. La diversificación de la producción también ayudará a aumentar la resiliencia de la UE. La Estrategia «De la Granja a la Mesa» prevé un aumento del suelo agrícola dedicado a la agricultura ecológica, y los huertos, la agricultura urbana y vertical ⁽¹⁰⁾ son opciones válidas, y cada vez más populares, que evitan que los alimentos recorran grandes distancias. Estas iniciativas deben vincularse a otras formas locales y regionales de producción y transformación de alimentos para crear una red segura.

3.4.5. La cartografía de las vulnerabilidades debería ocupar un lugar prioritario en la agenda de la UE. Los Estados miembros y la Comisión Europea deben cooperar en la detección de lagunas, la reducción del desperdicio de alimentos, el desarrollo de hipótesis de trabajo y la coordinación de una formación y una comunicación específicas.

3.4.6. La gestión inteligente de las reservas de alimentos debe formar parte de la autonomía estratégica abierta de la UE en materia de alimentación. Esto debería incluir la rotación periódica de las existencias estratégicas, evitando al mismo tiempo la especulación por parte de los operadores, en particular la compra de materias primas y alimentos por debajo del precio de coste ⁽¹¹⁾, y las fuertes reacciones del mercado, para lo que hay que garantizar su transparencia.

3.5. Mano de obra

3.5.1. No hay suficientes personas jóvenes formadas y dispuestas a dedicarse a la agricultura. En 2016, por cada agricultor de la UE menor de 35 años, había más de seis agricultores mayores de 65 años ⁽¹²⁾.

3.5.2. Además, los agricultores siguen absorbiendo una parte desproporcionada de los daños y pérdidas provocados por las catástrofes. Su frecuencia e intensidad crecientes, junto con el carácter sistémico del riesgo, están trastocando la vida de las personas, devastando sus medios de subsistencia y poniendo en peligro todo nuestro sistema alimentario.

3.5.3. Es esencial aumentar la mano de obra agrícola en Europa, proteger la actividad agraria y las tierras agrícolas fértiles y proporcionar sistemas de conocimiento e innovación agrícolas (SCIA) adecuados. Debe alentarse a los jóvenes y a las mujeres a incorporarse a la agricultura, así como dar incentivos para que permanezcan trabajando en las explotaciones a largo plazo.

3.5.4. Garantizar unas condiciones de trabajo dignas para los trabajadores de la UE y de fuera de ella en la agricultura y el sector alimentario en todos los niveles de la cadena de suministro es un requisito previo para la aplicación de un sistema alimentario sostenible y resiliente. Debe existir una financiación adecuada, salarios justos y más elevados y precios justos, deben concederse subvenciones a la adaptación al cambio climático y otorgarse derechos a los trabajadores temporeros.

3.5.5. Según el CESE, una política alimentaria integral de la UE debería ofrecer sostenibilidad económica, medioambiental y sociocultural. Por eso resulta imperativo garantizar que la Estrategia «De la Granja a la Mesa» efectúe una reforma a fondo de la dinámica de las cadenas de suministro y consiga mejoras duraderas en la renta y los medios de vida de los agricultores ⁽¹³⁾. Cabe preguntarse si este cambio profundo necesario se producirá si no se crean los incentivos políticos y económicos adecuados.

3.6. Comercio

3.6.1. Las exportaciones agroalimentarias de la EU-27 en 2020 se valoraron en 184 300 millones EUR, lo que representa un aumento del 1,4 % respecto a 2019, mientras que las importaciones, con 122 200 millones EUR, fueron un 0,5 % superiores a las del año anterior. El superávit del comercio agroalimentario en 2020 fue de 62 000 millones EUR, lo que supone un aumento del 3 % con respecto a 2019 ⁽¹⁴⁾. Según el JRC, 1 000 millones EUR de exportaciones agroalimentarias crean una media de 20 000 puestos de trabajo, de los cuales 13 700 corresponden al sector primario. Al mismo tiempo, la agricultura representaba alrededor del 4,2 % del empleo total en la UE en 2016 ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁰⁾ Vertical farming, WUR.

⁽¹¹⁾ Dictamen del CESE «Hacia una cadena de suministro alimentario justa» NAT 823 (DO C 517 de 22.12.2021, p. 38).

⁽¹²⁾ CAP — Structural change and generational renewal, Comisión Europea.

⁽¹³⁾ DO C 429 de 11.12.2020, p. 268.

⁽¹⁴⁾ 2020 a year of stability for EU agri-food trade, Comisión Europea.

⁽¹⁵⁾ Farmers and the agricultural labour force — statistics, Eurostat.

3.6.2. El Reino Unido, los Estados Unidos, China, Suiza y Japón fueron los mayores mercados agroalimentarios de la UE, que recibieron más del 52 % de todas las exportaciones. Las mayores fuentes de importaciones agroalimentarias de la UE en 2020 fueron el Reino Unido, Brasil, los Estados Unidos, Ucrania y China.

3.6.3. La UE desempeña un papel fundamental en el comercio mundial de productos agroalimentarios y es esencial que sus políticas comerciales se ajusten a sus objetivos sostenibles. En un Dictamen anterior ⁽¹⁶⁾, el CESE propuso que todos los futuros acuerdos comerciales de la UE incorporaran la Estrategia «De la Granja a la Mesa» y la Estrategia sobre Biodiversidad previstas en el Pacto Verde como normas mundiales de sostenibilidad. Reconoció la importancia y el valor de un comercio basado en normas que funcione en igualdad de condiciones y la importante contribución que aportará a la recuperación económica después de la COVID-19.

3.6.4. Para reducir la dependencia de los insumos agrícolas, la UE debe apoyar las prácticas de bajos insumos, especialmente en términos de combustibles fósiles y plaguicidas, y estimular la capacidad de producción dichos insumos en Europa.

3.6.5. Se necesitan sistemas innovadores para proteger y mejorar la base de recursos naturales, promoviendo al mismo tiempo una producción eficiente ⁽¹⁷⁾. Las nuevas tecnologías, robots y vacunas son activos importantes que deben desarrollarse.

4. Gestión de riesgos y escenario de pruebas de resistencia

4.1. Según la FAO, la humanidad y nuestra seguridad alimentaria se enfrentan a una serie de amenazas nuevas y sin precedentes, como fenómenos meteorológicos extremos debidos a las perturbaciones del clima, enfermedades y pandemias. La agricultura se enfrenta a una serie de riesgos que interactúan en un mundo hiperconectado ⁽¹⁸⁾.

4.2. La FAO informa de que, durante 2020/2021, los precios de los alimentos alcanzaron su nivel más alto desde 2011 ⁽¹⁹⁾. A menudo se afirma que la volatilidad de los precios está impulsada en parte por la especulación. Las Naciones Unidas y la OCDE informan de que, en 2020, entre 720 y 811 millones de personas pasaban hambre. Casi una de cada tres personas en el mundo (2 370 millones) no tenía acceso a alimentos adecuados en 2020, lo que supone un aumento de 320 millones en un año ⁽²⁰⁾.

4.3. La pandemia de COVID-19 demuestra que la seguridad alimentaria, incluso en Europa, no debe darse por sentada. Todos los agentes y actividades a lo largo de la cadena alimentaria están hiperconectados. Durante la pandemia, los países introdujeron restricciones comerciales. Incluso dentro de la UE, los Estados miembros adoptaron medidas unilaterales para cerrar las fronteras, poniendo en peligro el transporte de alimentos y de trabajadores temporeros. Gracias a las rápidas adaptaciones realizadas por los agricultores y los socios de la cadena alimentaria, la producción, la transformación y la distribución siguieron funcionando. La Comisión también adoptó medidas para que siguiera funcionando el mercado interior. Sin embargo, muchos empresarios se han visto afectados económicamente por la crisis al cesar los viajes, el turismo y los servicios de alimentación.

4.4. Ciberataques como los ataques con programas de secuestro de archivos provocan crisis en la vida real, ya que en la actualidad mucho está en línea («internet de las cosas»). La agencia de prensa AP informó de que el pago medio a los ciberdelincuentes aumentó un 311 % en 2020 hasta 310 000 USD. Por término medio, las víctimas solo recuperaron el acceso a sus datos después de 21 días ⁽²¹⁾.

⁽¹⁶⁾ DO C 429 de 11.12.2020, p. 66.

⁽¹⁷⁾ El futuro de la alimentación y la agricultura, FAO.

⁽¹⁸⁾ The impact of disasters and crises on agriculture and food security: 2021, FAO.

⁽¹⁹⁾ Índice de precios de los alimentos de la FAO, FAO.

⁽²⁰⁾ 2021 State of Food Security and Nutrition in the World, PMA.

⁽²¹⁾ Cyber attack on US pipeline is linked to criminal gang, AP News.

4.5. En abril de 2021, el mayor supermercado neerlandés (Albert Heijn) se quedó sin determinados productos a base de queso durante varios días debido a un ataque informático a un importante distribuidor ⁽²²⁾. Recientemente, JBS, el mayor envasador de carne del mundo, fue víctima de un ataque. Esto ha intensificado las preocupaciones sobre la seguridad en relación con el suministro alimentario nacional en los Estados Unidos ⁽²³⁾. Al parecer, muchos ciberataques no son denunciados por las empresas para evitar reacciones del mercado, como el acaparamiento o que los precios se disparen. Las empresas también se han visto afectadas de forma significativa por los ciberataques aunque no fueran el objetivo directo del ataque, por ejemplo, en el caso del cierre en julio de 2021 de varios centenares de tiendas del grupo Coop en Suecia a raíz del ataque con programas de secuestro de archivos contra el proveedor de software estadounidense Kaseya ⁽²⁴⁾.

4.6. Igualmente, el bloqueo del canal Suez por un portacontenedores de 200 000 toneladas a principios de abril de 2021 fue motivo de preocupación. Esos incidentes ponen de manifiesto la vulnerabilidad de las cadenas mundiales de suministro. Si estas cadenas se interrumpen durante unos días, tardan mucho tiempo en recuperarse, lo que puede provocar un aumento de los precios para consumidores y empresas.

4.7. En septiembre, la Comisión Europea publicó su **Informe sobre prospectiva estratégica de 2021**, centrado en la autonomía estratégica abierta ⁽²⁵⁾. La Comisión considera que «garantizar unos sistemas alimentarios sostenibles y resilientes» es uno de los ámbitos estratégicos clave para reforzar el liderazgo mundial de la UE. A este respecto, se menciona la necesidad de invertir en innovación para salvaguardar unos sistemas alimentarios resilientes y sostenibles ⁽²⁶⁾.

4.8. Además, un reciente documento técnico del Centro Común de Investigación proporciona información sobre los cuadros de indicadores de resiliencia presentados en el Informe sobre prospectiva estratégica de 2020 de la Comisión Europea ⁽²⁷⁾. Incluye indicadores de vulnerabilidad relativos al acceso a los servicios locales y la dependencia de las importaciones de alimentos, y demuestra la importancia geopolítica de los alimentos. Un panel de control ayuda a cartografiar la vulnerabilidad y a desarrollar pruebas de resistencia específicas. Sin embargo, se trata de un enfoque general, ya que no existe un único indicador, y los cuadros de indicadores de resiliencia se están revisando actualmente.

4.9. Es necesario que las cadenas de suministro pasen de un enfoque en lo inmediato a otro previsor. La dependencia de proveedores monopolísticos para determinados productos puede estar sujeta a injerencias por parte de gobiernos hostiles. Esto también puede afectar al suministro de insumos a agricultores y transformadores de alimentos. Por consiguiente, el CESE pide que se lleve a cabo una revisión de la seguridad de la disponibilidad de alimentos en la UE. Esto debería hacerse a través de **estudios prospectivos**.

4.10. Las pruebas de resistencia deben utilizarse para detectar vulnerabilidades. Por ejemplo, ¿cuáles son las posibles consecuencias de fallos en las redes locales, regionales o nacionales de energía y telecomunicaciones que duren varios días? En general, se entiende que este es uno de los riesgos más elevados para las infraestructuras críticas de cualquier país, incluido el suministro de alimentos. Entre las situaciones que pueden tener repercusiones directas para el suministro de alimentos están la falta de suministro de electricidad, de agua y de gas, la pérdida de capacidad de refrigeración y congelación, la pérdida de instalaciones de preparación, cocción y transformación/fabricación, la ausencia de calefacción e iluminación, la incapacidad para garantizar la higiene alimentaria básica y la imposibilidad de obtener combustible para los vehículos de distribución u otros usos en la cadena de suministro. Sin embargo, los efectos indirectos debidos a la repercusión en otras infraestructuras críticas también podrían tener consecuencias significativas. Una ausencia prolongada de telecomunicaciones y transferencia de datos plantearía retos graves e inmediatos para la comunicación interna de las empresas y la de estas con agencias gubernamentales, proveedores, clientes y consumidores para facilitar la difusión de información esencial y gestionar el reabastecimiento y los pagos, también mediante sistemas de enlaces bancarios.

4.11. El CESE recomienda que se estudie más a fondo esta posibilidad.

⁽²²⁾ Kaasschaarste bij Albert Heijn na hack leverancier, de Volkskrant.

⁽²³⁾ Hacking American beef: the relentless rise of ransomware, Financial Times.

⁽²⁴⁾ NCSC statement on Kaseya incident, NCSC.

⁽²⁵⁾ Informe sobre prospectiva estratégica de 2021, Comisión Europea.

⁽²⁶⁾ Shaping and securing the EU's Open Strategic Autonomy by 2040 and beyond, JRC.

⁽²⁷⁾ Cuadros de indicadores de resiliencia, Comisión Europea.

5. Recomendaciones de cara al futuro

5.1. La autonomía estratégica abierta como concepto ofrece oportunidades, pero también plantea riesgos. La prosperidad de la UE depende también del comercio mundial y, por tanto, de la existencia de normas claras para el comercio y de medidas específicas.

5.2. Si los alimentos escasean, o se tiene esa impresión, pueden producirse compras motivadas por el miedo y, al mismo tiempo, puede desaparecer el interés de los consumidores por el clima, la biodiversidad o el bienestar de los animales. Así pues, Europa solo podrá ser más ecológica si también consigue ser más resiliente.

5.3. La COVID-19 ha demostrado que, cuando las cadenas de suministro se interrumpen durante un período prolongado, se producen efectos en cadena en toda la economía y puede que se tarden varios años en volver a la normalidad.

5.4. La autonomía estratégica abierta en materia alimentaria no puede existir sin una política comercial abierta y justa. La Unión Europea no puede volver a aplicar políticas proteccionistas, porque ello crearía nuevas vulnerabilidades y podría causar grandes daños⁽²⁸⁾. Por ejemplo, la UE suministra cereales al Norte de África y a Oriente Próximo. A menudo, las cadenas de suministro internacionales son más eficientes y diversificadas y, por lo tanto, más capaces que las locales de adaptarse rápidamente a nuevas perturbaciones.

5.5. La UE debería evaluar en qué casos y para qué productos la autonomía constituye un enfoque valioso. Debe incrementarse la sensibilización de los consumidores y del público en general sobre la forma en que funcionan las cadenas de suministro.

5.6. La UE, junto con las Naciones Unidas y sus socios comerciales, debe abordar las causas profundas de la inseguridad alimentaria y contribuir a una transformación muy necesaria del sistema alimentario que haga la agricultura más resiliente ante las perturbaciones. Los gobiernos tienen un papel que desempeñar en el apoyo para que las cadenas de suministro sean más sostenibles, sólidas y seguras.

5.7. En un reciente documento oficioso conjunto, Francia y los Países Bajos han pedido que las condiciones comerciales de la UE sean más estrictas, con un plan de la UE sobre **conducta empresarial responsable**. Esto debería garantizar una política coherente y armonizada, manteniendo al mismo tiempo unas condiciones de competencia equitativas para el mercado interior de la UE. Un plan de acción de la UE sobre conducta empresarial responsable debería constituir la estrategia global para el enfoque de la Unión respecto al fomento del comercio justo y la producción responsable y la gestión de las cadenas de suministro.

5.8. España y los Países Bajos han elaborado recientemente un documento oficioso conjunto sobre la consecución de la autonomía estratégica, preservando al mismo tiempo una economía abierta. Uno de los puntos mencionados en dicho documento era que la «autonomía estratégica abierta» debería ser una de las cuestiones que se debatían en la **Conferencia sobre el Futuro de Europa**.

5.9. El debate de la UE sobre la diligencia debida⁽²⁹⁾ y el código de conducta desarrollado en el marco de la Estrategia «De la Granja a la Mesa»⁽³⁰⁾ también son pertinentes en este contexto. A este respecto, las empresas y organizaciones del sector agroalimentario tienen ahora la oportunidad de firmar el código de conducta para una práctica empresarial y de comercialización responsable puesto en marcha por la Comisión Europea como parte de la Estrategia «De la Granja a la Mesa»⁽³¹⁾.

Bruselas, 20 de octubre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽²⁸⁾ Todos los futuros acuerdos comerciales de la UE deberían incorporar la Estrategia «De la Granja a la Mesa» y la Estrategia sobre Biodiversidad presentes en el Pacto Verde como normas mundiales de sostenibilidad (DO C 429 de 11.12.2020, p. 66).

⁽²⁹⁾ Towards a mandatory EU system of due diligence for supply chains, Euractiv.

⁽³⁰⁾ Código de conducta para una práctica empresarial y de comercialización responsable, Comisión Europea.

⁽³¹⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Alinear las estrategias y operaciones de las empresas alimentarias con los ODS para impulsar una recuperación sostenible tras la COVID-19» (pendiente de publicación en el DO).

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

564.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO – INTERACTIVO, 20.10.2021 –
21.10.2021

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 — Actualización del nuevo modelo de industria de 2020: Creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa

[COM(2021) 350 final]

(2022/C 105/10)

Ponente: **Sandra PARTHIE**Coponente: **Dirk BERGRATH**

Consultas	Comisión Europea, 1.7.2021
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	30.9.2021
Aprobado en el pleno	21.10.2021
Pleno n.º	564
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	194/0/0

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Una estrategia industrial coherente debe centrarse en dos dimensiones, a saber: la recuperación de la pandemia así como la reconstrucción y resiliencia. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción el llamamiento en favor de la creación conjunta de vías de transición para el futuro ecológico y digital y subraya que esto debe hacerse en asociación con la industria, las autoridades públicas, los interlocutores sociales y otras partes interesadas. El CESE considera que el primer paso para una ejecución satisfactoria y coherente de la Estrategia Industrial es configurar el marco adecuado centrándose en la competitividad y la innovación, que debería abordarse en cada ecosistema, con objetivos y metas claros.

1.2. En este contexto, el CESE pide indicadores clave de rendimiento específicos que midan no solo la competitividad del ecosistema, sino también aspectos horizontales, y subraya la necesidad de evaluar periódicamente los indicadores elegidos y de adaptarlos o modificarlos con el tiempo.

1.3. El CESE acoge favorablemente el compromiso de la Comisión Europea de mantener y ampliar la base industrial y manufacturera de Europa, y subraya que los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel fundamental y deben ser incluidos en el diseño del futuro de la industria europea. El CESE también pide que las medidas previstas para lograr la neutralidad climática y la transición digital se acompañen con el objetivo de bienestar social y crecimiento sostenible.

1.4. El Comité conviene en que la resiliencia de la cadena de valor ha cobrado mayor importancia y apoya los esfuerzos de la Comisión por asegurar las cadenas de suministro y reforzar la resiliencia de las empresas, habida cuenta de que ello resulta importante para la economía de la UE ante las deficiencias no previstas puestas de manifiesto por la pandemia de COVID-19, en particular en el mercado único.

1.5. En algunos ámbitos, la pandemia ha contribuido lamentablemente a ampliar la brecha entre los Estados miembros de la UE prósperos y los menos prósperos. Tal evolución pone aún más en peligro la cohesión económica y social. NextGenerationEU es un instrumento sin precedentes para que la UE mitigue este impacto, y debe utilizarse para lograr una mayor convergencia entre los Estados miembros y las regiones europeas, también en lo que se refiere a la doble transición hacia una Europa sostenible y digital.

1.6. Se está demostrando que las alianzas industriales constituyen un método eficaz para desarrollar proyectos industriales transfronterizos y a gran escala en ámbitos estratégicos. Estas alianzas industriales, junto con los proyectos importantes de interés común europeo (PIICE), son esenciales para la recuperación y para la promoción de las normas y tecnologías clave europeas, en particular en ámbitos en los que el mercado por sí solo no puede ofrecer resultados o está siendo distorsionado.

1.7. El CESE considera que la ejecución de los proyectos debe hacerse en estrecho diálogo con los representantes de los trabajadores y los sindicatos, así como con los representantes de las empresas y las organizaciones empresariales, a fin de incorporar sus conocimientos técnicos y reducir al máximo las incertidumbres asociadas a la conversión. Asimismo, todo ello debe acompañarse de una evaluación de impacto sobre los efectos de los procesos de descarbonización en la creación de valor, el empleo y las capacidades necesarias para la producción industrial descarbonizada y la economía circular.

1.8. Para apoyar a las microempresas y pymes europeas ⁽¹⁾ resulta primordial adoptar medidas claras y adecuadas, y el CESE respalda la intención de ofrecer a las empresas de todos los tamaños un apoyo accesible para innovar y abordar plenamente la digitalización. También resulta necesaria una revisión de las políticas para abordar los retos de contratación que afrontan las empresas y atraer mano de obra cualificada; asimismo, se requiere un entorno favorable para las empresas e inversiones en infraestructuras sociales y en competencias y formación de los trabajadores, así como unas condiciones de trabajo dignas.

1.9. Las situaciones de escasez en las cadenas de valor estratégicas, así como de trabajadores cualificados, socavan las capacidades de las industrias europeas para recuperarse rápidamente de la pandemia. Es fundamental que los Estados miembros y la UE actúen contundentemente para abordar las dependencias estratégicas ⁽²⁾, en particular mediante la reindustrialización, la economía circular, la política comercial y medidas relacionadas con las capacidades. En general, las empresas son las mejor situadas para analizar y revisar sus cadenas de suministro, y se les debe prestar apoyo para ello.

1.10. La UE debe mantenerse abierta, justa y basada en valores para atraer inversores y apoyar la actividad económica. No obstante, el CESE apoya un mercado único abierto y justo en el que las empresas europeas puedan competir en mercados extranjeros, por lo que pide a la Comisión y a los Estados miembros que velen por que las inversiones se destinen a soluciones digitales que aporten valor añadido a las economías europeas. La digitalización de la economía debe promoverse de manera inclusiva, evitando cualquier tipo de discriminación digital.

1.11. El CESE considera que el conjunto de medidas anunciadas por la Comisión para hacer frente a la competencia desleal debida a las subvenciones extranjeras ha de utilizarse, asimismo, como herramienta para reindustrializar Europa y apoyar sus cadenas de valor industriales. El CESE también apoya la catalogación de las cadenas de producción europeas, con la industria a la vanguardia de esta reconstrucción, y pide que se mejore la promoción de las normas europeas a escala mundial.

2. La Comunicación de la Comisión

2.1. La Comunicación constituye la actualización de la Comunicación «Un nuevo modelo de industria para Europa» publicada el 10 de marzo de 2020. La actualización tiene por objeto reflejar el impacto de la crisis pandémica en la economía y la industria europeas, expone las enseñanzas extraídas de la crisis y establece las prioridades políticas en tres ámbitos principales:

- reforzar la resiliencia del mercado único;
- abordar las dependencias estratégicas de Europa;

⁽¹⁾ Pequeñas y medianas empresas.

⁽²⁾ El CESE desea señalar que, por lógica, se debería hablar de «independencias» estratégicas en lugar de «dependencias», pero en aras de la coherencia seguirá ateniéndose a la terminología introducida por la Comisión.

— acelerar las transiciones ecológica y digital de la industria de la UE.

2.2. La actualización también evalúa la resiliencia y el funcionamiento del mercado único, analiza las necesidades de cada ecosistema industrial, identifica dependencias estratégicas en ecosistemas vulnerables esenciales, y propone indicadores clave de rendimiento para supervisar la ejecución de la Estrategia. Incluye la consideración de las pymes, con apoyo financiero personalizado y medidas para que las pymes y las empresas emergentes puedan abordar la doble transición.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge favorablemente la actualización de la Estrategia Industrial. Esta ha tenido que revisarse porque la crisis de la COVID-19 ha sometido a una situación de tensión a la economía y las cadenas de valor industriales europeas, a las microempresas y pymes y a la ciudadanía, en particular a los jóvenes, a las personas que han perdido su empleo, a los perceptores de bajos ingresos, a los colectivos vulnerables como las personas con discapacidad, y a las mujeres. Se han puesto de manifiesto debilidades, dependencias y lagunas adicionales en las cadenas de suministro que requieren una evaluación basada en datos objetivos para poder subsanarse satisfactoriamente. El CESE acoge favorablemente el compromiso de la Comisión de mantener y ampliar la base industrial y manufacturera de Europa, y subraya que los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel fundamental y deben ser incluidos en el diseño del futuro de la industria europea. En particular, el CESE subraya el papel crucial del diálogo social, los interlocutores sociales, la negociación colectiva y la participación de los trabajadores, así como la colaboración con la sociedad civil, para lograr una política industrial competitiva.

3.2. No obstante, dado que los retos previos a la COVID-19 no han desaparecido, conviene mantener la coherencia con las medidas propuestas en el modelo de industria para Europa de 2020. La recuperación llevará tiempo, y a lo largo del proceso es necesario un apoyo continuo a la industria, las empresas y los trabajadores europeos. El reto de la doble transición —afrontar el cambio climático e impulsar la digitalización— requiere esfuerzos de las empresas y las autoridades públicas y debe desempeñar un papel central en una estrategia industrial moderna para Europa. El CESE subraya que las medidas previstas en relación con la neutralidad climática y la transición digital deben acompañarse con el objetivo de generar bienestar social y crecimiento sostenible para lograr una transición justa en la que nadie se quede atrás. Además de centrarse en la recuperación tras la crisis de la COVID-19, es esencial tener una perspectiva a más largo plazo en relación con la transición ecológica y digital, pero también con la productividad y la competitividad en general.

3.3. El Comité conviene en que la resiliencia de la cadena de valor ha cobrado mayor importancia y apoya los esfuerzos de la Comisión por asegurar las cadenas de suministro y reforzar la resiliencia de las empresas, habida cuenta de que ello resulta importante para la economía de la UE y de que la pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto deficiencias no previstas, en particular en el mercado único. Una política industrial horizontal fuerte debería apoyar la base industrial europea sin intervenciones discrecionales en los resultados del mercado. El CESE señala la importancia de la innovación. El análisis de las vías para encontrar un nivel adecuado de seguridad del suministro y el refuerzo de las capacidades para hacer frente a las perturbaciones deben figurar en la agenda política, pero sobre todo en la empresarial.

3.4. Las capacidades son cruciales para apoyar la doble transición y contribuir a la recuperación. La UE solo puede ser una potencia geopolítica si cuenta con una base industrial muy competitiva, con empresas fuertes y trabajadores altamente cualificados, instalaciones de producción situadas en el territorio de la UE, y normas claras y justas para el mercado interior. El CESE apoya la iniciativa del Pacto por las Capacidades, concebido para promover acciones de mejora y actualización de las capacidades de los trabajadores adultos. Las acciones en el marco del Pacto, como el desarrollo de asociaciones para la adquisición de capacidades por ecosistema, incluidas las asociaciones público-privadas, se llevan a cabo mejor a escala sectorial con la participación de los interlocutores sociales sectoriales y las organizaciones pertinentes de la sociedad civil. También es importante que las iniciativas nacionales en materia de competencias incentiven a los empleadores a ofrecer oportunidades de formación. En ese sentido, la dimensión territorial es de la máxima importancia: es necesario abordar adecuadamente los mercados de trabajo con miras a crear nuevos empleos en todas las regiones. El CESE permanecerá atento a estos aspectos e insta a la Comisión y a los Estados miembros a que impliquen a los interlocutores sociales y a la sociedad civil en el seguimiento y la aplicación de los planes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que deben ser coherentes con el Pacto Verde Europeo y la Estrategia Industrial. Europa necesita una mano de obra altamente cualificada, adaptada a los cambios que afronta la economía. El éxito en la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional constituye un enorme desafío ⁽³⁾.

⁽³⁾ DO C 374 de 16.9.2021, p. 16.

3.5. El CESE acoge favorablemente el análisis exhaustivo del impacto de la pandemia de la COVID-19 realizado en el contexto de la Estrategia. Las actividades e instrumentos de seguimiento y observación permanentes que se proponen, como el Informe anual sobre el mercado único o el seguimiento de las materias primas fundamentales, pueden generar conjuntos de datos muy útiles para evaluar la solidez industrial de Europa y fundamentar una política industrial horizontal que la sitúe de nuevo en una posición de liderazgo mundial.

3.6. En cualquier caso, un conjunto de estrategias o planes, por ejemplo, en relación con el Pacto Verde o NextGenerationEU, no es suficiente si no se lleva a la práctica. El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que velen por la coherencia entre los diversos planes para la recuperación de Europa, con el marco regulador y los incentivos necesarios para que el sector industrial, sus empresas y sus trabajadores puedan transitar hacia un futuro sostenible y digital.

3.7. En consonancia con el pilar europeo de derechos sociales, este uso considerable de fondos públicos debe estar orientado hacia el principio de sostenibilidad social y solidaridad. Este debería ser un principio rector en la ejecución de la Estrategia actualizada. Dada la magnitud de los retos, los recursos actualmente disponibles a través del Fondo de Transición Justa no bastan para crear perspectivas suficientes para las regiones y los trabajadores afectados por el proceso de cambio estructural. Una transición justa en el sector industrial solo puede tener éxito si se lleva a cabo de manera coordinada. El CESE considera que la inversión pública debe realizarse principalmente a través de programas de investigación amplios y abiertos, como Horizonte Europa, para evitar subvencionar actividades más próximas a los mercados.

3.8. Las políticas industriales y comerciales están interrelacionadas, y deben reforzarse mutuamente y abordar las distorsiones del mercado. Garantizar que la UE se mantenga abierta al comercio y la inversión constituye un requisito previo para lograr la resiliencia. El comercio puede contribuir a diversificar las cadenas de suministro y permitir a la UE un acceso sin obstáculos a los insumos esenciales para su capacidad de innovar y ampliar la producción (*). La política comercial de la UE puede contribuir a aumentar nuestra competitividad mundial, entre otras cosas subiendo el listón de la ambición climática de los socios comerciales, por ejemplo mediante la liberalización del comercio de bienes y servicios medioambientales. El CESE subraya que todas las políticas de la UE deben promover el desarrollo sostenible tanto a nivel europeo como internacional y garantizar que el desarrollo económico vaya acompañado de justicia social, respeto de los derechos humanos, normas laborales estrictas y normas medioambientales igualmente estrictas. La UE debe mantenerse abierta, justa y basada en valores para atraer inversores y apoyar sus actividades económicas.

3.9. El mercado único es el mayor activo de Europa, y su éxito será clave para posibilitar la transición. La Comisión debe seguir centrándose en la adopción y la aplicación de las normas, así como en la eliminación de los obstáculos en el mercado único que se encontraban presentes incluso antes de la crisis.

3.10. En algunos ámbitos, la pandemia ha ampliado la brecha entre los Estados miembros de la UE prósperos y los menos prósperos. Tal evolución pone aún más en peligro la cohesión económica y social. Aunque NextGenerationEU constituye un instrumento sin precedentes para mitigar este impacto, el CESE lamenta que la actualización de la Estrategia Industrial no incorpore el aspecto regional, ni tampoco la ubicación periférica o la situación geográfica. Un enfoque basado en los ecosistemas, por sí solo, no corregirá la situación ni reducirá las diferencias. Uno de los principales objetivos de la Estrategia debería ser reducir las diferencias entre los Estados miembros y las regiones, buscando al mismo tiempo que la convergencia se produzca al alza.

4. Seguimiento de las tendencias industriales, las cadenas de valor y la competitividad

4.1. La industria manufacturera es un motor de innovación, un elemento fundamental de las cadenas de valor, incluidas las de los servicios, y un ámbito de actividad con una elevada productividad y empleos bien remunerados. Garantizar el futuro de la industria manufacturera, reforzar la producción industrial y proporcionar un entorno empresarial y reglamentario propicio deben constituir las piedras angulares de una política económica e industrial europea resiliente y moderna que preserve y cree empleo.

4.2. Las situaciones de escasez en las cadenas de valor estratégicas, así como de trabajadores cualificados, socavan las capacidades de las industrias europeas para recuperarse rápidamente de la pandemia. Los Estados miembros y la UE deben abordar las dependencias estratégicas, en particular atrayendo producción estratégica al territorio de la UE, impulsando la economía circular y aplicando medidas de política comercial. En general, son las empresas las que están mejor situadas para analizar y revisar sus cadenas de suministro. El CESE considera que el conjunto de medidas anunciadas por la Comisión para hacer frente a la competencia desleal debida a las subvenciones extranjeras ha de utilizarse, asimismo, como herramienta para reindustrializar Europa y apoyar sus cadenas de valor industriales. El aumento de las capacidades estratégicas de Europa a través de nuevas alianzas industriales que de otro modo no se desarrollarían puede crear empleo y crecimiento mediante la reconversión de determinadas instalaciones estratégicas de producción.

(*) Véase los DO C 429 de 11.12.2020, p. 197, y DO C 364 de 28.10.2020, p. 53.

4.3. El sector manufacturero europeo se enfrenta a la competencia creciente de Estados Unidos y China. Europa compite por inversiones que pueden efectuarse en numerosas regiones del mundo. Unas condiciones favorables a la inversión representan un requisito indispensable para la prosperidad futura de Europa. Los inversores nacionales, europeos e internacionales deben encontrar condiciones atractivas para mantener y ampliar la masa de capital que facilite el crecimiento futuro. Las empresas existentes deben cumplir las condiciones para su desarrollo, mientras que a los fundadores se les debe convencer de que sus proyectos empresariales pueden crecer con éxito en Europa. El CESE recomienda reforzar el enfoque horizontal de la Estrategia Industrial, complementado con enfoques verticales.

4.4. La fiscalidad puede desempeñar un papel clave para proporcionar los incentivos necesarios, pero no mientras los Estados miembros sigan compitiendo entre sí de manera desleal y perniciosa, lo que permite a algunas grandes empresas eludir el pago de la cuota de impuestos que les corresponde. El CESE respalda los preparativos para la propuesta legislativa «Empresas en Europa: marco para el impuesto sobre sociedades» (BEFIT, por sus siglas en inglés) y aprecia los recientes acuerdos en el seno de la OCDE sobre la fiscalidad de las empresas.

4.5. El Informe anual sobre el mercado único define un conjunto de indicadores clave de rendimiento con los que analizar la evolución económica y realizar un seguimiento de los avances logrados en los distintos ámbitos considerados prioritarios para la industria europea. El CESE apoya estos indicadores como herramienta de seguimiento y acoge favorablemente el objetivo de ofrecer una visión general del rendimiento de la economía de la Unión, comparándolo con el de los socios internacionales y analizando la especificidad de los ecosistemas industriales. Pide a la Comisión que presente una evaluación anual donde se detalle cómo los indicadores clave de rendimiento han alcanzado los objetivos propuestos y que, en caso necesario, adopte medidas correctoras. El CESE considera, asimismo, que aunque los indicadores clave de rendimiento son un instrumento esencial para la ejecución de la Estrategia Industrial, se necesitan objetivos cuantificables, un calendario claro y gobernanza.

4.6. Sin embargo, a juicio del CESE, se necesitan indicadores que no solo proporcionen otro conjunto de datos, sino que describan lo que resulta relevante para la competitividad de la UE. Los indicadores clave de rendimiento propuestos pasan por alto indicadores importantes como la edad, el género o el perfil de competencias de la población activa en los distintos ecosistemas. Estos aspectos son cruciales para anticiparse al cambio que se avecina y evitar cuellos de botella y obstáculos en el proceso de transformación de la industria europea. Pero también son fundamentales para construir una recuperación integradora, dado que los jóvenes, las mujeres y los trabajadores precarios han sido los más afectados por la crisis. El CESE recomienda que se complementen los indicadores propuestos con otros que midan el rendimiento social de la Estrategia Industrial y sus catorce ecosistemas, a fin de garantizar unas condiciones de trabajo y de producción adecuadas y empleos de calidad. Pide que se prevean indicadores específicos que midan no solo los ecosistemas, sino también aspectos horizontales, y que exista la posibilidad de adaptarlos, modificarlos o procurar su evolución a lo largo del tiempo en caso necesario. Por ejemplo, los indicadores clave de rendimiento deberían tener en cuenta las preferencias de los consumidores y, sobre todo, la transición hacia productos sostenibles.

5. Reforzar la resiliencia del mercado único

5.1. El CESE acoge con satisfacción que el mercado único ocupe un lugar prioritario en la actualización. Un mercado interior fuerte constituye una condición previa para que las empresas europeas se establezcan, desarrollen y sigan prosperando. El CESE recuerda que el objetivo es garantizar unas normas laborales, sociales y medioambientales elevadas, así como el buen funcionamiento de las cadenas de suministro y de las redes de creación de valor en Europa. La cohesión social, unos sistemas de asistencia sanitaria asequibles, unos servicios públicos eficientes, unas infraestructuras sólidas, unos sistemas educativos eficaces y unas relaciones laborales que funcionen adecuadamente son condiciones fundamentales para atraer inversiones y crear prosperidad.

5.2. El CESE apoya la propuesta de la Comisión de establecer un Instrumento de Emergencia del Mercado Único para procurar una mayor transparencia y coordinación. También acoge favorablemente el análisis detallado de los ecosistemas industriales, que deberá ir acompañado de análisis sectoriales y hojas de ruta que pongan de relieve no solo las interdependencias y conexiones, sino también las lagunas existentes en muchos sectores de la UE, incluida la evaluación de la evolución del mercado laboral y las correspondientes necesidades en materia de capacidades. También debe existir margen para revisar cómo se definen y utilizan los ecosistemas^(?), y también qué sectores se examinan, para que la herramienta no devenga excesivamente selectiva.

5.3. El CESE acoge con satisfacción el reconocimiento del papel de las microempresas y pymes europeas, y respalda la intención de ayudarlas a crecer y a atraer mano de obra cualificada. Esto requiere un entorno favorable a la actividad empresarial e inversiones en capacidades y formación de los trabajadores, así como unas condiciones de trabajo dignas y una buena infraestructura social. El CESE valora positivamente que la Comisión Europea preste especial atención a la

(?) El uso del término «ecosistemas» implica incorrectamente un equilibrio sostenible. No existe un uso coherente de dicho término en las comunicaciones de la CE. En la Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo de diciembre de 2019, «ecosistema» se utiliza para los sistemas naturales y no para los creados por el ser humano. En la Comunicación sobre actualización de la Estrategia Industrial, el término solo se utiliza para sistemas industriales.

demora en los pagos. Abordar la cuestión de la morosidad es de especial importancia para las pymes. Los sistemas alternativos de resolución de litigios que permitan que dichos litigios se traten de manera confidencial pueden ser un paso importante en esta dirección.

5.4. Se está demostrando que las alianzas industriales constituyen un método eficaz para desarrollar proyectos industriales transfronterizos y a gran escala en ámbitos estratégicos. Estas alianzas industriales, junto con los proyectos importantes de interés común europeo (PIICE), son esenciales para la recuperación y para la promoción de las normas y tecnologías clave europeas, en particular en ámbitos en los que el mercado por sí solo no puede ofrecer resultados o está siendo distorsionado.

5.5. El CESE aboga por una reforma de las normas sobre ayudas estatales. La configuración actual de tales normas ya no es adecuada para su propósito. Se necesita un sistema que reduzca las cargas administrativas, acelere la toma de decisiones y facilite el cumplimiento de los requisitos de la cláusula de equivalencia. Las normas sobre ayudas estatales también pueden promover o desalentar los PIICE, que son fundamentales para fomentar la inversión pública y privada.

5.6. El CESE lamenta que en la Comunicación no se reconozca el papel fundamental desempeñado por las empresas de la economía social durante la pandemia y su importancia para la futura construcción de una Europa resiliente. En este sentido, el CESE hace referencia al próximo Plan de Acción para la Promoción de la Economía Social.

5.7. La investigación, el desarrollo y la innovación son muy importantes para el futuro de la industria europea. El CESE lamenta que el objetivo de invertir un 3 % del PIB en I+D+i esté aún lejos de cumplirse. Mientras que algunos Estados miembros han alcanzado ese nivel, otros se sitúan por debajo del 1 %. Estas diferencias obstaculizan la capacidad global de la UE como bloque, manteniéndola por detrás de Estados Unidos, Japón y China.

5.8. Reforzar la resiliencia del mercado único requiere impulsar su integración. Para ello conviene considerar —tanto a nivel europeo como internacional— la dimensión fiscal y la integración en ese ámbito, así como las medidas para evitar la competencia fiscal desleal. Las normas de competencia también deben adaptarse a las nuevas realidades que afrontamos hoy en día, independientemente de la política industrial.

6. Abordar las dependencias: la autonomía estratégica abierta en la práctica

6.1. La UE debe mantenerse abierta, justa y basada en valores para atraer inversores y apoyar sus actividades económicas. Su poder geopolítico está vinculado a la disposición de una base industrial competitiva, con empresas fuertes y trabajadores altamente cualificados, instalaciones de producción dentro de la UE, así como a unas normas claras y justas para el mercado interior, que pueden servir de ejemplo a escala internacional⁽⁶⁾. Sin embargo, es importante que la Unión haga un uso razonable de instrumentos de defensa comercial para mantener una competencia leal en la UE.

6.2. El CESE está convencido de que una política centrada en la autonomía no es adecuada para alcanzar el fin perseguido. Por el contrario, la política comercial de la Unión Europea debe reconocer el hecho de que la apertura constituye un ingrediente clave para lograr la resiliencia. Es importante encontrar el equilibrio adecuado entre la apertura y el instrumento jurídico previsto para hacer frente a los efectos potencialmente distorsionadores, tanto para las empresas como para los trabajadores, de las subvenciones extranjeras en el mercado único. El CESE aboga por un mercado único abierto y justo, así como unas condiciones de competencia equitativas con arreglo a las cuales las empresas europeas puedan competir en los mercados extranjeros.

6.3. Por otra parte, debe evitarse la introducción de nuevos términos como el de «sostenibilidad competitiva», sin más explicaciones. Las empresas se enfrentarán a una batalla enconada durante la fase de recuperación, y para ello necesitarán un marco legislativo fácil de negociar.

6.4. El enfoque de formar y apoyar alianzas industriales ha demostrado tener éxito en los ejemplos actuales de las baterías y el hidrógeno. El CESE considera que se trata de un instrumento excelente y apoya la puesta en marcha de nuevas alianzas en los sectores elegidos, a saber, los de procesadores y tecnologías de semiconductores, datos industriales, computación en la nube y perimetral, lanzadores de vehículos espaciales y aviación de emisión cero. Sin embargo, insta a que las alianzas se establezcan de manera transparente e integradora, prestando especial atención a las microempresas y las pymes.

⁽⁶⁾ Véase el DO C 364 de 28.10.2020, p. 108.

7. Acelerar la doble transición

7.1. Como se reconoce en el Pacto Verde, la digitalización desempeña un papel fundamental en todos los ecosistemas. Por tanto, deben incrementarse en toda la UE las inversiones encaminadas a impulsar el potencial de crecimiento de los nuevos sectores de las TIC como la economía de datos, el internet de las cosas, la computación en la nube, la robótica, la inteligencia artificial y la fabricación avanzada, así como el uso de normas industriales desarrolladas en Europa. El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que velen por que las inversiones se destinen a soluciones digitales que aporten valor añadido a las economías europeas.

7.2. Conseguir que Europa sea competitiva en el ámbito digital tiene la máxima prioridad. La Estrategia señala acertadamente la necesidad de que los legisladores adopten con celeridad la Ley de Servicios Digitales y la Ley de Mercados Digitales, y destaca el papel primordial de las normas armonizadas para fortalecer el mercado único de bienes y facilitar el liderazgo mundial europeo en materia de tecnologías, en particular, mediante el recurso a la digitalización para lograr una mayor eficiencia energética. Un sistema europeo de normalización que funcione correctamente resulta fundamental para la consecución de los objetivos de la doble transición y para el refuerzo de la competitividad y la resiliencia de las industrias de la UE. El CESE pide a la Comisión que redoble sus esfuerzos por lograr el liderazgo mediante la normalización y en el ejercicio de esta tarea, promoviendo y desarrollando conjuntamente con las empresas las normas industriales europeas existentes. Por consiguiente, el CESE acoge favorablemente el enfoque integral de la Comisión, teniendo además en cuenta la importancia del sector de los servicios para el buen funcionamiento del mercado único y para el éxito de la doble transición.

7.3. Es crucial equipar a la mano de obra europea con competencias digitales para esta nueva fase de industrialización. Solo se puede lograr una adaptación a la era digital con una mano de obra cualificada y bien preparada. Las competencias constituyen un catalizador importante para la innovación y la creación de valor añadido. El aumento de la empleabilidad requiere estrategias exhaustivas del mercado de trabajo en las que intervengan todas las partes interesadas pertinentes (interlocutores sociales, instituciones del mercado laboral, organizaciones de la sociedad civil, proveedores de formación). Las capacidades y competencias digitales deben integrarse en todos los niveles de la educación, la formación y los interlocutores sociales sectoriales. Debe propiciarse la participación del empresariado local en la gobernanza de los sistemas de enseñanza y formación profesional, ya que posee un amplio conocimiento de los sistemas de las empresas y de las necesidades del mercado local. La digitalización de la economía debe promoverse de manera inclusiva, evitando cualquier tipo de discriminación digital, especialmente la que afecte a las personas de edad avanzada, las personas con discapacidad y los habitantes de zonas rurales y ultraperiféricas.

7.4. El CESE subraya que un sector manufacturero europeo sólido basado en tecnologías de bajas o nulas emisiones y en la eficiencia energética es lo mejor para la prosperidad económica y el clima. Reducir las capacidades de producción y arriesgarse a la fuga de carbono y de inversiones a países con normas menos ambiciosas en materia de emisiones representaría un fracaso fundamental. Desarrollar tecnologías asequibles, hipocarbónicas o sin carbono (y eficientes desde el punto de vista energético), e introducirlas en los mercados mundiales constituyen el factor de impulso más importante para la reducción de las emisiones mundiales. La responsabilidad de Europa consiste en demostrar que es posible una reducción ambiciosa de las emisiones sin poner en peligro la prosperidad económica.

7.5. La economía circular (7) y la creación de mercados secundarios de materias primas son cruciales. Las políticas de gestión de residuos y la inclusión obligatoria de contenidos reciclados en envases y otros productos resultan fundamentales para poner en marcha inversiones a lo largo de las cadenas de reciclaje.

7.6. Para conseguir el nivel de inversiones necesario para financiar el Pacto Verde, también se debería prever una revisión de la normativa sobre ayudas estatales a las inversiones en productos y procesos con baja intensidad de carbono. Asimismo, los recién creados Fondos de Innovación y Modernización, así como los ingresos por la subasta de certificados en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE) y los contratos por diferencia para el carbono propuestos, deben aportar recursos adicionales para apoyar proyectos relacionados con el clima y la energía y afrontar el impacto social de una transición en la que se pretende no dejar a nadie atrás. También debe incluirse una vinculación de la Estrategia Industrial con el Pacto Verde Europeo y con el Plan de Acción de la UE: «Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo»

7.7. El CESE apoya la línea adoptada en la actualización de la Estrategia Industrial respecto al Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono. Quiere subrayar que dicho Mecanismo, introducido para determinados sectores, debe atenerse plenamente a las normas de la OMC, con el fin de evitar medidas de represalia de los socios comerciales. A la hora de buscar la neutralidad en carbono, el establecimiento de niveles de precios del carbono similares a escala internacional debería constituir el objetivo prioritario en futuras negociaciones multilaterales.

(7) Véase los DO C 364 de 28.10.2020, p. 94, y DO C 14 de 15.1.2020, p. 29.

7.8. El análisis de datos desempeñará un papel esencial a corto y medio plazo. La UE necesita programas avanzados de análisis de datos que puedan evaluar el nivel de competitividad de Europa en comparación con nuestros competidores mundiales. Por consiguiente, el CESE acoge con satisfacción los esfuerzos por crear alianzas industriales como la relativa a los datos industriales y la computación periférica y en la nube.

Bruselas, 21 de octubre de 2021.

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

Nota: El anexo del presente documento (dictamen complementario de la Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales –CCMI/185 «Actualización de la nueva estrategia industrial — Impacto en el ecosistema industrial sanitario»– EESC-2021-02562-00-00-AS-TRA) puede consultarse en las páginas siguientes.

ANEXO

Dictamen de la Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI)
Actualización de la nueva estrategia industrial — Impacto en el ecosistema industrial sanitario
(Dictamen complementario al Dictamen INT/935)

Ponente: **Anastasis YIAPANIS**

Coponente: **Antonello PEZZINI**

Decisión del Pleno	26.4.2021
Fundamento jurídico	Artículo 37, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen complementario
Sección competente	Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI)
Aprobado en la CCMI	29.9.2021

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE está firmemente convencido de que la salud ocupa un lugar central en el nuevo contexto geopolítico internacional y que es fundamental apoyar un ecosistema sanitario europeo sólido y coordinado para contribuir a la autonomía estratégica industrial y la soberanía tecnológica de la UE y a una mejor calidad de vida de sus ciudadanos, sobre la base de un enfoque holístico, con hojas de ruta claramente establecidas e indicadores de rendimiento mensurables y transparentes.

1.2. Debe llevarse a cabo una cartografía y un análisis ascendentes, junto con los Estados miembros y las partes interesadas del sector, a fin de evaluar la naturaleza exacta de las dependencias detectadas, incluidos los riesgos que plantean para la resiliencia y el funcionamiento del ecosistema industrial, y abordar las vulnerabilidades y la escasez de materiales estratégicos.

1.3. El CESE considera que hace falta actuar para crear un ecosistema de la asistencia sanitaria que sea más fuerte, más justo y más eficiente y accesible, con una gobernanza eficaz, una diversificación adecuada de las fuentes de suministro y una arquitectura de asistencia sanitaria digital interoperable e interconectada. La Unión debe encontrar los incentivos adecuados para relocalizar las capacidades estratégicas de producción.

1.4. Europa depende de otros países para el suministro de determinadas materias primas. El sector sanitario necesita cadenas de suministro internacionales más fuertes y diversas a fin de estar listo para afrontar futuras crisis. El CESE celebra la propuesta anunciada de crear una Autoridad Europea de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias.

1.5. El CESE subraya la necesidad de redoblar los esfuerzos, también mediante sinergias entre los sectores público y privado. Se necesita con urgencia llevar a cabo una previsión estratégica a escala de la Unión que promueva una disponibilidad de equipos y un acceso al ecosistema sanitario equitativos, así como mayor solidaridad, equidad y cooperación multilateral. El CESE pide que se asegure el bienestar social por medio de un fácil acceso a medicamentos eficaces y de alta calidad para todos los habitantes de la UE.

1.6. No se están aprovechando al máximo las potenciales sinergias entre las grandes empresas y las pymes, lo que lastra gravemente el empoderamiento de las pymes e impide al sector sanitario convertirse en una incubadora de descubrimientos punteros. Los instrumentos de apoyo a la inversión deben coordinarse de manera eficaz, con convocatorias dedicadas específicamente a las pymes industriales.

1.7. El CESE reclama una mayor claridad en lo que respecta al intercambio de datos sanitarios y el uso de la inteligencia artificial, la eliminación de los obstáculos reglamentarios y el apoyo a un enfoque común de la Unión en el uso de los servicios de telemedicina. Apoya plenamente el despliegue del Espacio Europeo de Datos Sanitarios, respetando plenamente los derechos individuales y la protección de los datos personales.

1.8. El sector sanitario puede contribuir significativamente a la neutralidad climática de la UE mediante unas políticas de gestión de residuos correctamente concebidas, nuevos modelos de negocio de la economía circular y el aumento de la capacidad de las infraestructuras de transporte.

1.9. La inversión en I+D es esencial para la competitividad y la sostenibilidad de la industria sanitaria. Las políticas europeas deben estimular la inversión pública y privada para que integren aspectos sociales y sanitarios.

1.10. El CESE reclama una mayor participación en los procedimientos reglamentarios relativos al desarrollo de normas armonizadas de calidad y seguridad para equipos de protección y productos sanitarios. El CESE pide que los organismos de normalización reciban un mandato claro en el proceso de reglamentación técnica.

1.11. Hacen falta programas específicos de formación, reciclaje profesional, mejora de capacidades y aprendizaje permanente para la mano de obra europea del sector sanitario para poder hacer frente a los nuevos desafíos del Pacto Verde Europeo. No solo se debe prestar atención a los profesionales de la sanidad, sino también a los investigadores, los docentes, el personal de los medios de comunicación y los propios pacientes. Por consiguiente, el CESE pide una mayor comunicación a escala de la UE sobre los derechos de los consumidores y los pacientes, con la plena inclusión de los interlocutores sociales y las organizaciones pertinentes de la sociedad civil.

1.12. El CESE pide a la Comisión que prosiga la colaboración y el diálogo entre las partes interesadas sobre la resiliencia del sector farmacéutico, basándose en las estructuras existentes en el marco de la Estrategia Farmacéutica para Europa, y que siga desarrollando una transformación sólida, sostenible y digital del ecosistema industrial sanitario, tal como se indica en la Estrategia Industrial para Europa.

2. Antecedentes e introducción

2.1. La pandemia de COVID-19 ha creado una crisis sin precedentes en todos los Estados miembros de la UE que, al contrario que otras crisis, ha afectado a la oferta y a la demanda, así como a la sociedad en su conjunto. La UE ha sufrido un duro golpe en comparación con otras partes del mundo y ha registrado más fallecimientos por millón de habitantes que la tendencia global ⁽¹⁾. La Unión ha reaccionado correctamente, de un modo bastante coordinado. Se podría haber hecho más si la Unión hubiera estado preparada como tal para este tipo de desastres.

2.2. El mercado único representa uno de los logros más destacados del proyecto de la Unión Europea, si bien todavía existen obstáculos que surgen de la aplicación no armonizada de la legislación de la UE en los Estados miembros. La pandemia de COVID-19 ha amplificado estos obstáculos, mostrando en especial la fragilidad de las cadenas de valor y el aumento de los problemas en la distribución. Ha quedado claro que la Unión depende de terceros países en lo que respecta a los productos médicos.

2.3. El sector sanitario ofrecía más de siete millones de puestos de trabajo en 2018 ⁽²⁾. Este sector constituye un importante activo para el mercado único, con más de 800 000 empleos directos y 109 400 millones EUR de superávit comercial ⁽³⁾. Los productores de medicamentos realizaron la mayor aportación en cuanto a inversiones en I+D en 2019, mientras que el valor del mercado europeo de equipos electromédicos es ahora de 120 000 millones EUR. Sin embargo, la Unión invierte menos si se la compara con nuestros socios comerciales: el 19,2 % de la inversión en I+D industrial de la UE se destina a la innovación sanitaria, en comparación con el 26,4 % de los Estados Unidos, por ejemplo. Europa es un importante centro de la industria mundial de productos sanitarios. El mercado de productos sanitarios de la Unión representa un tercio del mercado mundial, con alrededor de 32 000 empresas y 730 000 trabajadores.

3. Observaciones generales

3.1. La salud es una de las megatendencias del futuro, especialmente en Europa, y en el nuevo contexto geopolítico es vital apoyar un ecosistema industrial sanitario que contribuya a la autonomía estratégica y la soberanía tecnológica de la UE.

3.2. El CESE considera que la Comunicación de la Comisión Europea coloca a la industria, y especialmente a la atención sanitaria, en el centro de las políticas europeas, reconociendo su capacidad para impulsar importantes cambios, interpretar las nuevas necesidades y desafíos de la sociedad y ofrecer soluciones innovadoras y competitivas. Sin embargo, el CESE reclama un enfoque más holístico que el adoptado por la Comisión, que se centra sobre todo en la industria. Los responsables políticos tienen un alto grado de responsabilidad, ya que la salud es uno de los principios básicos de la existencia individual y, sin duda, el activo más valioso de una persona. El Comité exige, por tanto, más comunicación a

⁽¹⁾ Estudio del Parlamento Europeo titulado «Impacts of the COVID-19 pandemic on EU industries» (El impacto de la pandemia de COVID-19 en las industrias de la Unión).

⁽²⁾ Eurostat: «Healthcare personnel statistics» (Estadísticas sobre personal sanitario).

⁽³⁾ Eurostat: «International trade in goods by type of good» (Comercio internacional de bienes por tipo de bien).

escala de la Unión sobre los derechos de los consumidores o pacientes, incluidos los derechos fundamentales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La UE necesita un sistema sanitario sólido y coordinado.

3.3. La estructura industrial del ecosistema sanitario es una construcción amplia, con algunas grandes empresas y un número importante de pymes. Sin embargo, no se están aprovechando al máximo las potenciales sinergias entre estos dos grupos, lo que lastra gravemente el empoderamiento de las pymes. En consecuencia, el ecosistema sanitario no es plenamente funcional y ve obstaculizada su función de convertirse en una incubadora de nuevos descubrimientos innovadores.

3.4. El ecosistema industrial sanitario necesita un mercado interior fuerte, con sólidas instalaciones de producción y distribución. El CESE ha destacado anteriormente la importancia que reviste «un mercado interior justo y eficiente que funcione adecuadamente, en el que, por un lado, se promueva y recompense la innovación médica real con un verdadero valor añadido para la asistencia sanitaria y, por otro, se refuerce asimismo la competencia para un acceso justo y asequible a los medicamentos»⁽⁴⁾.

3.5. Parece que existe una importante necesidad de mejorar la integración del mercado único garantizando una gobernanza más eficaz, especialmente en el sector industrial sanitario⁽⁵⁾: un mercado único y una política de competencia con un correcto funcionamiento permiten sólidas dinámicas empresariales, que pueden desempeñar un papel esencial a la hora de diversificar las fuentes de suministro dentro de la Unión y evitar la fragmentación en la arquitectura de la asistencia sanitaria.

3.6. Tal y como ha demostrado la pandemia de COVID-19, la colaboración y la solidaridad entre los países mejoran la capacidad de respuesta de la UE y aumentan la resiliencia de la Unión en su conjunto. Hace falta con urgencia previsión estratégica a escala de la Unión, en particular debido a que la pandemia ha afectado con mayor intensidad a los sectores y las cadenas de valor con interconexiones transfronterizas.

3.7. Las dependencias estratégicas influyen en los intereses fundamentales de la Unión. Estas afectan en especial a los ámbitos de la seguridad y la protección, la salud de los europeos y la capacidad para acceder a bienes, servicios y tecnologías clave para las transiciones ecológica y digital, que se encuentran en el núcleo de las prioridades de la Unión.

3.8. El CESE ha recomendado «presentar una estrategia concreta, integral y clara a corto, medio y largo plazo para la industria europea» y ha instado a la Comisión a «elaborar un plan de acción concreto con objetivos anuales y procedimientos de supervisión claros, que implique una colaboración estrecha con todas las partes interesadas»⁽⁶⁾, subrayando al mismo tiempo que «el papel de los empleadores y los empresarios, así como el compromiso del sector privado en el impulso del cambio estructural, son factores decisivos para la transición industrial»⁽⁷⁾.

3.9. La industria médico-farmacéutica innovadora está impulsada por los avances médicos. Una cuestión importante que debe solucionarse inmediatamente es la falta de disponibilidad de los medicamentos o la imposibilidad de costearlos. El bienestar social debe garantizarse mediante un fácil acceso a medicamentos eficaces y de alta calidad para todos los residentes en la UE. La retirada del Reino Unido de la Unión Europea tiene importantes consecuencias para los fabricantes de productos sanitarios.

3.10. Durante la pandemia de COVID-19 ha sido evidente la dependencia de Europa respecto a determinadas materias primas procedentes solo de un puñado de productores y países. Además, incluso las tecnologías verdes y digitales, a menudo vinculadas al sistema industrial sanitario, también dependen de varias materias primas escasas que se importan a Europa, y una proporción muy elevada de las tierras raras necesarias procede de un único proveedor: China⁽⁸⁾. El refuerzo y la diversificación de las cadenas de suministro internacionales también son esenciales para el desarrollo de la industria sanitaria y para garantizar que la Unión esté lista para afrontar futuras crisis como la pandemia de COVID-19. La eliminación de las vulnerabilidades y la creación de un entorno comercial estable, previsible y eficiente en el uso de los recursos deberían ser el objetivo fundamental. La propuesta anunciada de crear una Autoridad Europea de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias es bienvenida.

3.11. Europa ha tenido éxito en su estrategia de desarrollo de asociaciones público-privadas para estimular las actividades de I+D en la industria farmacéutica, pero los importes afectados son una décima parte de lo que gasta la Autoridad para la Investigación y el Desarrollo Avanzados en Biomedicina de los Estados Unidos (BARDA).

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE sobre Estrategia Farmacéutica (DO C 286 de 16.7.2021, p. 53).

⁽⁵⁾ Preguntas y respuestas: programa UEproSalud 2021-2027.

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE «Una nueva estrategia industrial para Europa» (DO C 364 de 28.10.2020, p. 108).

⁽⁷⁾ Dictamen del CESE «La transición industrial hacia una economía verde y digital europea» (DO C 56 de 16.2.2021, p. 10).

⁽⁸⁾ Por ejemplo, el platino para producir hidrógeno limpio, el silicio metálico para los paneles solares y el litio para los vehículos eléctricos.

3.12. Las mayores oportunidades de los próximos años procederán de las tecnologías digitales en el ámbito de la salud. Tanto los medicamentos, materiales y procedimientos médicos como las medidas para prevenir, diagnosticar o tratar enfermedades son esenciales para todos los ciudadanos de la Unión. El próximo Reglamento sobre inteligencia artificial ⁽⁹⁾, la propuesta legislativa sobre el espacio europeo de datos sanitarios ⁽¹⁰⁾ y la normalización aportarán mayor claridad al intercambio de datos sanitarios y al uso de la inteligencia artificial, suprimirán obstáculos reglamentarios y respaldarán un enfoque común de la UE para el uso de los servicios de telemedicina, mientras que la Ley de Gobernanza de Datos ⁽¹¹⁾ debería poder garantizar el intercambio de datos sanitarios salvaguardando al mismo tiempo la protección de los datos personales y respetando otros derechos humanos.

4. Observaciones específicas

4.1. La transformación digital del sector sanitario constituye una enorme oportunidad. Asumir la doble transición puede ofrecer ventajas competitivas adicionales a la Unión en un entorno internacional tenso y complejo. En concreto, invirtiendo en tecnologías de computación e inteligencia artificial de alto rendimiento, la Unión puede desarrollar tecnologías punteras, en particular tecnologías predictivas. La pandemia ha demostrado la necesidad inmediata de servicios sanitarios inteligentes, como la telemedicina.[]

4.2. Asimismo, el sector sanitario puede contribuir de manera significativa a la neutralidad climática de la UE reduciendo sus emisiones de gases de efecto invernadero a lo largo de las cadenas de valor. Es necesario reforzar las políticas de gestión de residuos, ya que el sector produce importantes cantidades de residuos procedentes de restos de medicamentos y equipos tecnológicos y personales usados. Hay que desarrollar nuevos modelos de negocio de la economía circular y aumentar las capacidades de las infraestructuras de transporte, implicando al mismo tiempo a todos los Estados miembros y partes interesadas en la descarbonización de las cadenas de valor.

4.3. La salud humana depende en última instancia de la existencia de productos y servicios ecosistémicos (como la disponibilidad de agua dulce y de fuentes de alimentos y de energía), que son necesarios para contar con una buena salud humana y unos medios de vida productivos. La pérdida de biodiversidad puede tener importantes repercusiones directas sobre la salud humana si los servicios ecosistémicos dejan de ser adecuados para satisfacer las necesidades sociales.

4.4. La medicina tradicional sigue desempeñando un papel esencial en la atención sanitaria, especialmente en la atención primaria. El uso de plantas medicinales es la forma más común de medicación en la medicina tradicional y la medicina complementaria en todo el mundo. Muchas comunidades dependen de la recolección de productos naturales de los ecosistemas con fines medicinales y culturales, además de alimentarios.

4.5. El almacenamiento estratégico y la relocalización de las empresas de la UE son otras líneas importantes que es necesario estudiar y que forman parte de las competencias compartidas de la Unión. Con la mejora de la tecnología y, con ella, la capacidad de fabricación, la Unión necesita encontrar los incentivos adecuados para relocalizar las capacidades estratégicas de producción en su territorio. En este sentido, los incentivos fiscales pueden desempeñar un papel clave.

4.6. Es necesario realizar un ejercicio de cartografiado y análisis de orden ascendente con los Estados miembros y la industria para poder evaluar con mayor detalle el carácter preciso de las dependencias detectadas, incluidos los riesgos que plantean para la resiliencia y el funcionamiento de los ecosistemas industriales en la UE, así como las posibles perspectivas para reducir dichas dependencias, junto con los litigios comerciales y los ciberataques, en el futuro.

4.7. La inversión en I+D es esencial para la competitividad y la sostenibilidad de la industria sanitaria. Además de la contribución de los fondos de la Unión, las políticas europeas deben estimular lo máximo posible la inversión pública y privada. El desarrollo de asociaciones público-privadas, como la Empresa Común IMI 2, animará a los productores a invertir en actividades de I+D+i y a emprender dichas actividades, que son vitales para los futuros descubrimientos médicos. Este tipo de iniciativas tienen el poder de mantener a Europa a la cabeza de la innovación médica.

4.8. Asimismo, es extremadamente importante apoyar los esfuerzos de los Estados miembros para aunar recursos públicos a través de proyectos importantes de interés común europeo (PIICE) en sectores en los que el mercado no puede ofrecer por sí solo adelantos innovadores, como es el caso del sector farmacéutico.

4.9. Hay que apoyar la competitividad de la industria mediante un marco sólido de derechos de propiedad intelectual que refuerce y proteja la innovación. El acceso a los datos es también vital para los productores, en especial para las pymes, golpeadas duramente por la pandemia, a las que se debe animar a expandirse y crecer. La UE necesita políticas concebidas especialmente para el análisis de datos masivos y para las infraestructuras interoperables de acceso a los datos.

⁽⁹⁾ 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].

⁽¹⁰⁾ Comunicación titulada «Una Estrategia Europea de Datos» [COM(2020) 66 final].

⁽¹¹⁾ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la gobernanza europea de datos (Ley de Gobernanza de Datos) [COM(2020) 767 final].

4.10. Las pymes también necesitan disponer de fácil acceso a la financiación para poder prosperar y crecer. Esto también implica fuentes alternativas a los habituales préstamos bancarios, como las oportunidades de financiación con capital inversión o capital riesgo. Los instrumentos de apoyo a la inversión deben coordinarse de manera eficaz, con líneas dedicadas específicamente a las pymes industriales. En este ámbito, es importante que las iniciativas que surjan del marco de financiación sostenible de la Unión, incluida la aplicación de la taxonomía, se conciben para ofrecer una oportunidad a la economía europea, teniendo en cuenta tanto las necesidades de los mercados financieros como los desafíos de la industria.

4.11. El desarrollo de un formato europeo de intercambio de historias clínicas digitales para desbloquear el flujo de datos sanitarios a través de las fronteras ofrece un marco para seguir desarrollando especificaciones técnicas comunes para el intercambio seguro de datos sanitarios entre los Estados miembros de la UE, sobre el cual el Comité Europeo de Normalización está desarrollando en la actualidad especificaciones técnicas. El CESE reclama una mayor participación e integración de las partes interesadas pertinentes en los procedimientos reglamentarios relativos al desarrollo de normas armonizadas de calidad y seguridad para equipos de protección individual y productos sanitarios.

4.12. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia puede utilizarse para hacer frente a muchas de las necesidades del ecosistema sanitario mediante la inversión y las reformas en los sistemas nacionales de salud, reforzando la resiliencia y la preparación frente a las crisis, la atención primaria, aumentando el acceso equitativo y transparente a los servicios, abordando las vulnerabilidades en las cadenas de suministro y las competencias digitales de los trabajadores de la sanidad, las soluciones de telemedicina y la investigación, el desarrollo y la innovación.

4.13. El CESE insta a que se desarrollen programas de formación, reciclaje profesional, mejora de las capacidades y aprendizaje permanente concebidos especialmente para la mano de obra europea del sector sanitario, en consonancia con su función profesional y social clave, los avances tecnológicos y la nueva necesidad de una mayor sostenibilidad. Se necesitan políticas claras de formación dirigidas por las partes interesadas del sector para contar con trabajadores cualificados capaces de hacer frente a los nuevos retos del Pacto Verde.

4.14. El CESE ha señalado previamente que «las nuevas políticas en materia de cualificaciones deberían diseñarse involucrando a las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales, a fin de acelerar la adaptación de los sistemas de educación y formación para ajustarlos a la demanda de nuevos empleos»⁽¹²⁾. En el sector sanitario, no solo se debe prestar atención a los profesionales de la sanidad, sino también a los investigadores, los docentes, los responsables políticos de todo tipo, el personal de los medios de comunicación, los propios pacientes y las organizaciones que los representan.

4.15. La contratación pública estratégica desempeña un papel clave a la hora de reunir a la industria de la UE, los centros de investigación y las autoridades reglamentarias nacionales y de la Unión, en particular en el sector sanitario, y facilita la cooperación público-privada con el fin de abordar las necesidades de los sistemas sanitarios públicos y privados y hacer posible la adquisición de tecnologías sanitarias innovadoras y asequibles, incluidas cláusulas sociales y soluciones ecológicas y digitales⁽¹³⁾.

4.16. El CESE ya ha pedido a las instituciones europeas y a los Estados miembros que muestren voluntad política para establecer un «pacto de salud para el futuro de Europa»⁽¹⁴⁾, de conformidad con los valores fundamentales de la UE.

4.17. La iniciativa de diálogo estructurado⁽¹⁵⁾ anunciada en la estrategia farmacéutica es vital para Europa a fin de poder detectar las causas y los factores que provocan potenciales vulnerabilidades y dependencias en las cadenas de suministro de medicamentos.

4.18. El CESE respalda plenamente el despliegue del espacio europeo de datos sanitarios⁽¹⁶⁾, con el fin de ofrecer las infraestructuras de intercambio de datos necesarias para las herramientas diagnósticas y el tratamiento en lo que respecta a la cooperación y a los esfuerzos de inversión conjunta en ecosistemas sanitarios de la próxima generación en la totalidad de las cadenas de valor.

⁽¹²⁾ Dictamen del CESE «Una nueva estrategia industrial para Europa» (DO C 364 de 28.10.2020, p. 108).

⁽¹³⁾ Adquisiciones sociales — Una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas — 2.ª edición (DO C 237 de 18.6.2021, p. 1).

⁽¹⁴⁾ Dictamen del CESE sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de un programa de acción de la Unión en el ámbito de la salud para el período 2021-2027 (DO C 429 de 11.12.2020, p. 251).

⁽¹⁵⁾ Diálogo estructurado sobre la seguridad del suministro de medicamentos.

⁽¹⁶⁾ La Comisión publica una consulta pública abierta sobre el espacio europeo de datos sanitarios

4.19. El CESE considera que las normas armonizadas deberían utilizarse como un instrumento que comprenda requisitos esenciales de seguridad de los productos, apoyadas por instrumentos que ayuden a su comercialización. La Unión Europea debe evitar la sobrerregulación de los productos, ya que la prioridad es aligerar la carga administrativa provocada por el exceso de legislación, garantizando al mismo tiempo un fácil acceso a la documentación, buena información, un intercambio fluido de mejores prácticas y una cooperación eficaz.

4.20. Por último, el CESE pide a la Comisión que prosiga la colaboración y el diálogo entre todas las partes interesadas para reforzar la resiliencia del sistema farmacéutico de la UE frente a futuras crisis, basándose en los mecanismos existentes establecidos en la Estrategia Farmacéutica para Europa ⁽¹⁷⁾ y en la Estrategia Industrial para Europa ⁽¹⁸⁾. El CESE también pide a la Comisión que cree nuevas sinergias entre los Estados miembros, que presente nuevas iniciativas para reforzar la coordinación de los diferentes sistemas nacionales (en consonancia con el TFUE ⁽¹⁹⁾) y que siga desarrollando una transformación sólida, sostenible y digital del ecosistema industrial sanitario.

Bruselas, 29 de septiembre de 2021.

El Presidente
de la Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales
Pietro Francesco DE LOTTO

⁽¹⁷⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52020DC0761>

⁽¹⁸⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1593086905382&uri=CELEX:52020DC0102>.

⁽¹⁹⁾ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

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 enfoque global para la investigación y la innovación — La estrategia de Europa para la cooperación internacional en un mundo cambiante»

[COM(2021) 252 final]

(2022/C 105/11)

Ponente: **Neža REPANŠEK**

Consulta	Comisión Europea, 1.7.2021
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	30.9.2021
Aprobado en el pleno	20.10.2021
Pleno n.º	564
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	231/0/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción el compromiso de la UE de marcar el camino y mantener la apertura en la cooperación internacional en materia de investigación e innovación, promoviendo al mismo tiempo una igualdad de condiciones y una reciprocidad basadas en valores fundamentales.

1.2. El CESE acoge con satisfacción las conclusiones de la Declaración de Bonn sobre la libertad de investigación científica, adoptada en la Conferencia Ministerial sobre el Espacio Europeo de Investigación (EEI) celebrada en dicha ciudad el 20 de octubre de 2020, ya que representa una condición previa para un entorno dinámico de investigación e innovación que aspire al progreso del conocimiento y al beneficio de la sociedad. El CESE apoya la adopción de estos principios a nivel internacional en el futuro.

1.3. El CESE considera necesario involucrar mejor a las organizaciones de la sociedad civil en el apoyo a las instituciones de la UE y a los Estados miembros para el desarrollo de políticas extraordinarias y programas especiales (movilidad profesional, atracción y retención de investigadores y aplicación de los resultados de investigación e innovación a la cultura empresarial de las pymes de la UE) capaces de captar un valor añadido de la UE que, a su vez, pueda alimentar un ambicioso Espacio Europeo de Investigación ⁽¹⁾ para la próxima década. Esto debe implicar, en particular, tener en cuenta las lecciones aprendidas durante la pandemia y el impacto del cambio climático en las sociedades y las economías, así como la necesidad de garantizar la plena transferencia de conocimientos y tecnología a través de la transformación digital de la investigación. La pandemia ha situado en primer plano la cooperación en el ámbito de la salud, que debe centrarse en que se disponga de atención sanitaria, trabajando para mejorar y reforzar la salud de manera oportuna, así como en la cooperación entre profesionales sanitarios, donde la colaboración puede encontrar soluciones incluso a los problemas de salud más complejos.

1.4. El CESE desea señalar la importancia de reforzar el papel de liderazgo de la UE en el apoyo a las asociaciones multilaterales de investigación e innovación para ofrecer nuevas soluciones a los desafíos medioambientales, digitales, sanitarios, sociales y de innovación, teniendo en cuenta el impacto actual de la COVID-19 en los sistemas sanitarios, las sociedades, las comunidades empresariales y la economía mundial en general.

1.5. Para contribuir concretamente al objetivo de una UE más fuerte en el mundo, el CESE pide que se incluya de forma apropiada a las organizaciones de la sociedad civil, a escala nacional y de la UE, en el trabajo de la Comisión Europea para el seguimiento de las acciones, tal como se expone en su Comunicación. Con vistas al Foro EEI para la Transición, el CESE propone que se facilite la acción conjunta con la UE y las instituciones nacionales mediante un informe preliminar sobre redes de conocimiento de la sociedad civil que se presentaría y debatiría en una conferencia internacional en 2022.

⁽¹⁾ Nota de la Presidencia al Consejo titulada «Renovación del Espacio Europeo de Investigación: cómo preparar la ampliación de un EEI ambicioso adaptado al próximo decenio» y comunicado de prensa «Nuevo Espacio Europeo de Investigación: el Consejo adopta unas Conclusiones», de 1 de diciembre de 2020.

2. Observaciones generales

2.1. El enfoque global para la investigación y la innovación (I+i) presenta la perspectiva de la Comisión para la estrategia europea de cooperación internacional en investigación e innovación. La estrategia también tiene por objeto reforzar asociaciones para ofrecer nuevas soluciones a los desafíos medioambientales, digitales, sanitarios, sociales y de innovación.

2.2. La nueva estrategia se basa en dos objetivos principales. En primer lugar, aspira a un entorno de investigación e innovación basado en normas y valores, y que además sea abierto, con el fin de ayudar a los investigadores e innovadores de todo el mundo a trabajar juntos en asociaciones multilaterales y a encontrar soluciones a los desafíos mundiales. En segundo lugar, su objetivo es garantizar la reciprocidad y la igualdad de condiciones en la cooperación internacional en materia de investigación e innovación.

2.3. Este nuevo enfoque global debe aplicarse de la siguiente forma:

- modulando la cooperación bilateral de la UE en investigación e innovación para que sea compatible con los intereses y valores europeos y reforzando la autonomía estratégica abierta de la UE;
- movilizandando la ciencia, la tecnología y la innovación para acelerar el desarrollo sostenible e inclusivo, así como la transición hacia sociedades y economías resilientes basadas en el conocimiento en los países de renta media y baja;
- poniendo en marcha iniciativas basadas en el enfoque del «Equipo Europa», que combina las acciones de la UE, las instituciones financieras y los Estados miembros a fin de optimizar la eficacia y el impacto de dichas acciones.

2.4. La Comunicación también sirve como guía para aplicar la dimensión internacional del nuevo programa de la UE para la investigación e innovación civil, Horizonte Europa, y sus sinergias con otros programas de la Unión, en particular, el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional «Una Europa global».

3. Compromiso con la apertura internacional y los valores fundamentales en materia de investigación e innovación

3.1. Para mantener el liderazgo, el programa de investigación e innovación de la UE debe seguir abierto al mundo. Es decir, participantes de todo el mundo, con independencia del lugar donde se hayan establecido o residan, deben poder formar parte de los programas de la UE, como Erasmus+ y Horizonte Europa. Además, en todas las asociaciones internacionales deben seguir fomentándose y aplicándose en la investigación el respeto y la comprensión común de unos valores.

3.2. Como seguimiento del Código Europeo de Conducta para la Integridad en la Investigación ⁽²⁾, el Dictamen del CESE sobre el tema «Un nuevo EEI para la investigación y la innovación» ⁽³⁾ subraya la necesidad de incorporar el principio de integridad científica y ética como parte de la ética y la integridad de la investigación, para evitar pérdidas en términos de salud humana, dinero y fracaso científico. La Comunicación hace hincapié en el papel de la UE para la protección de los valores fundamentales comunes a la hora de abordar los retos éticos y garantizar una innovación tecnológica centrada en el ser humano.

3.3. La libertad académica, la autonomía institucional, los aspectos éticos y de integridad de la investigación, los fundamentos empíricos, la igualdad de género, la diversidad y la inclusión deben incorporarse e integrarse en la cooperación internacional en materia de investigación. El CESE está totalmente de acuerdo con la importancia del equilibrio y la igualdad de género, de la capacitación y la participación de los jóvenes y de la inclusión y la diversidad en la investigación mundial sobre innovación. Debe abogarse a todos los niveles por un entorno inclusivo y propicio para la investigación, sin interferencias políticas, junto con oportunidades para la investigación. El CESE celebra la iniciativa de la Comisión de desarrollar y promover directrices para abordar las injerencias extranjeras en las organizaciones de investigación y las instituciones de educación superior de la UE.

3.4. La meta general de la UE se resume en las iniciales FAIR: que los conjuntos de datos sean fáciles de encontrar, accesibles, interoperables y reutilizables, en el marco del concepto de datos abiertos y ciencia abierta.

3.5. Es importante proporcionar financiación básica a nivel nacional, garantizando un nivel adecuado de inversión en investigación y desarrollo que permita alcanzar los objetivos fijados en el sector.

⁽²⁾ *The European Code of Conduct for Research Integrity*, www.alllea.org [accessed 6 June 2021].

⁽³⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Un nuevo EEI para la investigación y la innovación» (DO C 220 de 9.6.2021, p. 79).

3.6. La diplomacia científica podría ayudar a la UE a proyectar un poder blando y perseguir sus intereses y valores económicos de manera más eficaz, satisfaciendo la demanda y el interés de los países socios y aprovechando los puntos fuertes de la UE como potencia en investigación e innovación. El CESE está convencido de que un diálogo social y cívico constructivo a todos los niveles contribuiría al éxito de la diplomacia científica en nuestras comunidades.

4. Un nuevo equilibrio — Hacia la igualdad de condiciones y la reciprocidad en I+i

4.1. Con sus políticas y programas, la UE es un importante catalizador de la internacionalización en materia de investigación e innovación. También es capaz de implicar a los sistemas de producción y moviliza a la ciencia, los jóvenes investigadores, las redes interdisciplinarias, la tecnología y la innovación para acelerar el desarrollo sostenible e inclusivo, por una parte, y la transición a sociedades y economías resilientes basadas en el conocimiento en los países de renta baja y media, por otra. El CESE subraya la importancia de las inversiones privadas y, en particular, públicas en ciencia para mantenerse a la par con otras potencias mundiales en investigación e innovación y proteger al mismo tiempo los derechos humanos y los valores fundamentales.

4.2. Otras grandes potencias científicas están gastando ahora más en ciencia que la UE en términos de porcentaje del producto interior bruto. Las tensiones geopolíticas están aumentando y los derechos humanos y valores fundamentales, como la libertad académica, se ven amenazados. La libertad académica es uno de los fundamentos de la enseñanza superior en la UE y debe protegerse frente a terceros países. A la luz de los acontecimientos recientes, el CESE acoge con satisfacción y apoya el llamamiento realizado por académicos europeos ⁽⁴⁾ para que se busquen medidas inmediatas destinadas a crear vías legales rápidas complementarias para investigadores y académicos en situación de riesgo, entre ellos académicos, estudiantes y agentes de la sociedad civil de Afganistán, especialmente mujeres y miembros de minorías étnicas y religiosas.

5. Abordar juntos los desafíos mundiales

5.1. El CESE apoya plenamente que se centre de forma clara la atención en la doble transición justa, es decir, la transición digital y el Pacto Verde, en la salud y en las políticas de recuperación a largo plazo posteriores a la COVID-19. Europa necesita cooperar más allá de las fronteras a una escala nunca antes vista para aprender cómo desarrollar, de forma conjunta con otros socios, soluciones innovadoras con las que lograr una transición ecológica y digital justa, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y fomentar la resiliencia, la prosperidad y la competitividad, especialmente en favor de las microempresas y pymes, así como apoyar el bienestar económico y social de Europa. Al tiempo que se fomenta la transición hacia una economía europea más resiliente, para avanzar hacia una economía europea sostenible creando al mismo tiempo nuevas oportunidades para los trabajadores resulta esencial una recuperación integradora que no deje atrás a ningún ciudadano europeo. La innovación social también puede desempeñar un papel importante en estos procesos.

5.2. La apertura recíproca, el libre intercambio de ideas y la creación conjunta de soluciones son esenciales para la búsqueda y el desarrollo de conocimientos fundamentales. Estos son componentes clave de un ecosistema de innovación dinámico, ya que la apertura en la cooperación, que caracteriza la acción de la UE, se está produciendo en un entorno mundial transformado.

5.3. La movilización de los investigadores e innovadores del mundo será de capital importancia para asegurar el bienestar de la ciudadanía y de las generaciones futuras. Como se ha visto con la reciente pandemia mundial, reforzar la cooperación internacional en cuestiones como la salud mundial nos ayuda a lograr innovaciones revolucionarias. La UE debe apoyar su objetivo de lograr la autonomía estratégica abierta con la modulación, de manera paralela, de su cooperación bilateral en ciertos ámbitos con países no pertenecientes a la UE ⁽⁵⁾.

5.4. En respuesta a las tendencias mundiales actuales, la UE debe dar ejemplo promoviendo un multilateralismo basado en normas. Es necesario revitalizar el orden multilateral para adaptarlo a su finalidad, de modo que pueda hacer frente a los desafíos mundiales y responder a las crecientes demandas de transparencia, calidad e inclusividad de la ciudadanía. La UE también debe promover la modernización ambiciosa de las principales instituciones internacionales multilaterales, siguiendo una hoja de ruta común para la apertura recíproca en la cooperación en materia de investigación e innovación, con el fin de facilitar una respuesta mundial a los desafíos mundiales e intercambiar las mejores prácticas.

⁽⁴⁾ <https://www.scholarsatrisk.org/2021/08/urgent-appeal-to-european-governments-and-eu-institutions-take-action-for-afghanistans-scholars-researchers-and-civil-society-actors/>

⁽⁵⁾ Integrando la cooperación con los países de la AELC, los Balcanes Occidentales, Turquía, los países cubiertos por la política europea de vecindad y el Reino Unido, profundizando las asociaciones de la UE con África, América Latina y otras regiones, etc.

5.5. La UE debe asumir un papel de liderazgo a la hora de fijar unas normas internacionales sostenibles y esto también debe desarrollarse potenciando su contribución a la cooperación internacional en investigaciones prenormativas y sobre normalización favorables a las pymes. El CESE recalca asimismo la importancia de las medidas de apoyo a las pymes en todos los ámbitos de la protección de los derechos de propiedad intelectual e industrial.

5.6. El CESE apoya por entero el plan de acción en materia de propiedad intelectual e industrial ⁽⁶⁾ como enfoque integral y extraordinariamente adecuado para la modernización del sistema de propiedad intelectual e industrial de la UE. La puesta en marcha del sistema de patente unitaria ha de constituir una prioridad principal, puesto que mejorará sobremanera la competitividad de las empresas de la Unión.

5.7. Algunos países emplean cada vez más medidas discriminatorias para alcanzar el liderazgo tecnológico y, a menudo, utilizan la investigación e innovación como instrumento para ejercer una influencia mundial y un control social. Deben reforzarse la prosperidad y la competitividad económica de la UE, así como su capacidad de obtener tecnologías y servicios fundamentales de forma autónoma y ofrecerlos a la ciudadanía en un entorno estable y seguro. La UE debe liderar el desarrollo de nuevas normas mundiales, normas internacionales y marcos de cooperación en ámbitos como el digital, incluida la inteligencia artificial y otras nuevas tecnologías. Los puntos fuertes democráticos y reglamentarios de la UE constituyen activos para ayudar a construir un mundo mejor, mientras que su credibilidad como actor de la paz y sus estructuras de seguridad y defensa pueden ayudar a apoyar los esfuerzos multilaterales para mantener, defender y consolidar la paz.

5.8. El CESE ha estado a la vanguardia del debate en torno a la inteligencia artificial (IA) desde su primer Dictamen sobre el tema en 2017 ⁽⁷⁾ y ha publicado una serie de Dictámenes al respecto en los últimos años ⁽⁸⁾. El CESE viene abogando por un planteamiento basado en el «control humano», en el que las personas continúen controlando la IA desde un punto de vista técnico y, al mismo tiempo, conserven la capacidad de decidir si quieren utilizarla en el conjunto de la sociedad, cuándo y de qué manera. También se ha llamado la atención acerca de las repercusiones de la IA en los puestos de trabajo, la importancia de encontrar el equilibrio adecuado entre regulación, autorregulación y orientación ética, así como el impacto de la IA sobre los consumidores, entre otros aspectos. El CESE está elaborando en este momento su Dictamen formal sobre la propuesta de la Comisión Europea de una Ley de Inteligencia Artificial ⁽⁹⁾.

5.9. La capacidad de la UE para ser un actor mundial también se garantiza mediante la coherencia entre las acciones exteriores de la UE y sus políticas internas en cada Estado miembro. Es esencial que la UE se exprese de forma unida y coherente para estabilizar nuestras asociaciones y alianzas con terceros países, apoyar a las organizaciones multilaterales y regionales y negociar un enfoque hacia los bienes públicos mundiales más centrado en los intereses.

Bruselas, 20 de octubre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE sobre el plan de acción: en materia de propiedad intelectual e industrial (DO C 286 de 16.7.2021, p. 59).

⁽⁷⁾ DO C 288 de 31.8.2017, p. 1.

⁽⁸⁾ DO C 440 de 6.12.2018, p. 1; DO C 440 de 6.12.2018, p. 51; DO C 240 de 16.7.2019, p. 51; DO C 47 de 11.2.2020, p. 64; DO C 364 de 28.10.2020, p. 87.

⁽⁹⁾ INT/940 — Reglamento sobre la inteligencia artificial (DO C 517 de 22.12.2021, p. 61).

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 910/2014 en lo que respecta al establecimiento de un Marco para una Identidad Digital Europea»

[COM(2021) 281 final — 2021/0136 (COD)]

(2022/C 105/12)

Ponente: **Tymoteusz Adam ZYCH**

Consulta	Parlamento Europeo, 8.7.2021 Consejo, 15.7.2021
Fundamento jurídico	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	30.9.2021
Aprobado en el pleno	20.10.2021
Pleno n.º	564
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	229/2/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión Europea de un instrumento que modifica el Reglamento eIDAS en lo que respecta al establecimiento de un marco para una identidad digital europea, propuesta que adaptaría dicho acto jurídico a las necesidades actuales del mercado. La evaluación del Reglamento vigente ha puesto de manifiesto la necesidad de ofrecer soluciones mejoradas para los servicios digitales que amplíen el acceso tanto al sector privado como al público y que estén disponibles para la gran mayoría de ciudadanos y residentes europeos.

1.2. Sin embargo, el CESE observa que la digitalización de los servicios propuesta puede conducir a la exclusión de partes de la sociedad europea, en particular de personas de edad avanzada, personas con escasa alfabetización digital y personas con discapacidad. Por consiguiente, el CESE pide a la Comisión Europea y a los Estados miembros que establezcan el marco necesario para la campaña de educación e información digitales, que debería servir al mismo tiempo para aumentar la sensibilización en el ámbito de la protección de los datos personales.

1.3. El CESE acoge con satisfacción que el uso de la cartera de identidad digital europea vaya a ser discrecional y gratuito. No obstante, la introducción de nuevas soluciones digitales implica necesariamente un tiempo y un gasto considerables. Por ello, el CESE pide a la Comisión Europea que profundice en la evaluación del tiempo necesario para la aplicación real del nuevo Reglamento a fin de no afectar negativamente al mercado y que proporcione un análisis más detallado y una mayor claridad en el Reglamento respecto a los costes previstos de su aplicación.

1.4. El CESE observa que la sección 9 del Reglamento propuesto prevé el reconocimiento transfronterizo obligatorio de las declaraciones electrónicas de atributos cualificadas emitidas en un Estado miembro. Sin embargo, teniendo en cuenta que las disposiciones del Derecho interno varían a menudo considerablemente entre los Estados miembros, el CESE reconoce la necesidad de aclarar que el reconocimiento de una declaración electrónica de atributos cualificada en un Estado miembro se limita a la confirmación de los hechos, de manera análoga a lo establecido en el apartado 4 del artículo 2 del Reglamento (UE) 2016/1191 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se facilita la libre circulación de los ciudadanos simplificando los requisitos de presentación de determinados documentos públicos en la Unión Europea⁽¹⁾: «El presente Reglamento no se aplica al reconocimiento en un Estado miembro de los efectos jurídicos relativos al contenido de los documentos públicos expedidos por las autoridades de otro Estado miembro».

⁽¹⁾ Reglamento (UE) 2016/1191 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, por el que se facilita la libre circulación de los ciudadanos simplificando los requisitos de presentación de determinados documentos públicos en la Unión Europea y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 (DO L 200 de 26.7.2016, p. 1).

1.5. Desde el punto de vista del CESE, la protección efectiva de los datos debe examinarse especialmente en el contexto de la protección de los derechos fundamentales, en particular el derecho a la intimidad y el derecho a la protección de los datos personales. El CESE respalda por ello plenamente el requisito de que el marco para una identidad digital europea proporcione a los usuarios los medios para controlar quién tiene acceso a su gemelo digital y a qué datos puede acceder exactamente. El CESE invita a la Comisión y a los Estados miembros a que incluyan en las consultas sobre los aspectos técnicos del marco para una identidad digital europea la creación de un registro que permita a los usuarios rastrear cualquier acceso a sus datos.

1.6. El CESE desea destacar las preocupaciones en materia de seguridad relacionadas con el proceso de digitalización, en particular las referidas al desarrollo de los enormes sistemas que almacenan y procesan datos vulnerables al fraude y la pérdida. El CESE también es consciente de que actualmente no existe ningún sistema de seguridad capaz de ofrecer una protección completa de los datos. Así pues, el CESE considera que debe garantizarse a los usuarios de carteras de identidad digital europea una indemnización por cualquier situación indeseable relacionada con sus datos (por ejemplo, el robo o la divulgación de estos). Esta garantía debe ser independiente de que exista o no culpa del proveedor.

2. Introducción

2.1. El objeto del presente Dictamen es la propuesta de Reglamento de la CE por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾ («Reglamento eIDAS») en lo que respecta al establecimiento de un marco para una identidad digital europea.

2.2. Como se señala en la exposición de motivos, el Reglamento eIDAS proporcionaría las siguientes protecciones y beneficios: 1) acceso a soluciones de identidad electrónica altamente seguras y fiables; 2) la garantía de que los servicios públicos y privados puedan apoyarse en soluciones de identidad digital fiables y seguras; 3) la garantía de que las personas físicas y jurídicas puedan utilizar soluciones de identidad digital; 4) la seguridad de que dichas soluciones presenten un conjunto de atributos y permitan el intercambio selectivo de datos de identidad, y de que dichos datos se limiten a las necesidades del servicio específico solicitado; y 5) la garantía de la aceptación de los servicios de confianza en la Unión Europea y de la igualdad de condiciones para su prestación. Las modificaciones propuestas responden al aumento de la demanda de soluciones digitales transfronterizas fiables que satisfagan la necesidad de identificar y autenticar a los usuarios con un elevado nivel de garantía.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE es consciente de las nuevas demandas del mercado interior en cuanto al desarrollo de servicios electrónicos de identificación y confianza para las transacciones electrónicas transfronterizas. Las soluciones existentes previstas en el Reglamento eIDAS, que empezaron a surtir efectos jurídicos en varias fases a partir de julio de 2016, no satisfacen dichas demandas, lo que se confirma por el hecho de que, en este momento, solo el 59 % de los residentes en la UE tengan acceso a soluciones seguras y fiables de identidad electrónica. Además, el acceso transfronterizo a estos servicios resulta limitado por la falta de interoperabilidad entre los sistemas que ofrecen los distintos Estados miembros.

3.2. Por ello, el CESE acoge con satisfacción la nueva propuesta de la Comisión Europea de un instrumento que modifica el Reglamento eIDAS en lo que respecta al establecimiento de un marco para una identidad digital europea, propuesta que adaptaría dicho acto jurídico a las necesidades actuales del mercado. Se calcula que las soluciones propuestas en el documento de la Comisión podrían contribuir a aumentar el número de usuarios de la identidad digital hasta el 80 % o incluso el 100 % de todos los ciudadanos y residentes de la UE.

3.3. El CESE acoge con especial satisfacción las soluciones destinadas a aumentar la seguridad de los datos personales de los usuarios garantizando la discrecionalidad de compartir o no dichos datos y la posibilidad de controlar la naturaleza y la cantidad de datos facilitados a las partes usuarias. Según la propuesta, los Estados miembros mantendrán el control sobre los proveedores de servicios digitales, por lo que garantizarían que los conjuntos de datos sensibles (por ejemplo, relacionados con la salud, la religión y las creencias, las opiniones políticas o el origen racial o étnico) solo sean facilitados por los proveedores de servicios, cuando se les solicite, tras una decisión informada adoptada por el titular de la identidad de conformidad con la legislación nacional aplicable.

3.4. El CESE señala que el calendario para la aplicación de determinadas disposiciones del nuevo Reglamento es bastante optimista e invita a la Comisión Europea a que, al establecer los plazos de aplicación definitivos, también tenga en cuenta el tiempo necesario para que los proveedores de servicios mejoren sus sistemas informáticos para cumplir las nuevas obligaciones. Por consiguiente, el CESE pide a la Comisión que analice en más profundidad el tiempo necesario para la

⁽²⁾ Reglamento (UE) n.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE (DO L 257 de 28.8.2014, p. 73).

aplicación real del nuevo Reglamento y, en consecuencia, amplíe el plazo de aplicación a fin de no afectar al mercado pertinente. Por ejemplo, la entrada en vigor del Reglamento obligará a que los actuales proveedores cualificados de servicios de confianza que ofrezcan la posibilidad de firma a distancia basada en dispositivos cualificados de creación de firmas electrónicas se conviertan en proveedores cualificados para ese servicio específico; estos proveedores necesitarán tiempo tanto para poner en práctica los aspectos técnicos como para completar el procedimiento de autorización.

3.5. El CESE señala que, independientemente de sus beneficios, la digitalización de los servicios propuesta puede conducir a la exclusión de partes de la sociedad europea, en particular de personas de edad avanzada, personas con escasa alfabetización digital y personas con discapacidad. El CESE reconoce el papel esencial de la educación de la ciudadanía europea para combatir dicha exclusión; al mismo tiempo, dicha educación debe servir para aumentar la sensibilización en el ámbito de la protección de los datos personales.

4. Disponibilidad de un marco para una identidad digital europea y discrecionalidad de su uso

4.1. El CESE acoge favorablemente la idea de ofrecer soluciones mejoradas para los servicios digitales que amplíen el acceso no solo a los servicios públicos, sino también al sector privado. Por otra parte, el CESE está de acuerdo con los intentos de la Comisión Europea de poner un marco para una identidad digital europea a disposición de la inmensa mayoría de los ciudadanos europeos. Debido a los obstáculos que existen para el acceso transfronterizo a los servicios de identidad electrónica (por ejemplo, la falta de interoperabilidad entre los sistemas de identidad electrónica desarrollados por los Estados miembros), muchos residentes de la UE no los utilizan en absoluto. Las nuevas soluciones basadas en las carteras de identidad digital europea pueden contribuir a que al menos el 80 % de los europeos dispongan de servicios en línea fiables.

4.2. Por tanto, el CESE respalda la propuesta de requerir que los Estados miembros emitan una cartera de identidad europea, un instrumento que permitiría a los usuarios: 1) solicitar y obtener, almacenar, seleccionar, combinar y compartir de forma segura, transparente y rastreable por el usuario, los datos de identificación de persona jurídica y la declaración electrónica de atributos que sean necesarios para autenticarse en línea y fuera de línea con el fin de acceder a servicios públicos y privados en línea; y 2) firmar por medio de firmas electrónicas cualificadas.

4.3. Además, el CESE acoge favorablemente la propuesta de garantizar que la cartera de identidad digital europea sea igualmente accesible para las personas con discapacidad de conformidad con las disposiciones del anexo I de la Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo⁽³⁾, en consonancia con el principio de no discriminación de la UE establecido en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Con el fin de evitar la exclusión digital en ese ámbito, el CESE propone que todas las soluciones se desarrollen en cooperación con las instituciones competentes y las ONG para personas con discapacidad, aplicando un enfoque basado en la participación de múltiples partes interesadas.

4.4. Desde el punto de vista del CESE, el hecho de que el uso de una cartera de identidad digital europea sea discrecional para los ciudadanos y residentes también es un aspecto positivo. El CESE considera que los usuarios no deberían estar obligados a utilizar dicha cartera para acceder a servicios privados o públicos, sino simplemente tener la posibilidad de hacerlo.

4.5. Desde el punto de vista de la asequibilidad, el CESE acoge con satisfacción que el uso de la cartera de identidad digital europea vaya a ser gratuito para los usuarios. No obstante, el CESE pide a la Comisión Europea que analice y aclare más detalladamente en el Reglamento los siguientes aspectos: i) el coste de emisión para las personas físicas, ii) los costes (de emisión y uso) para las entidades jurídicas y iii) los costes de añadir atributos de identidad digital a dicha cartera, ya que el CESE considera que cada una de estas adiciones representaría un servicio de confianza, por lo que conllevaría costes para el propietario de la cartera.

5. Aspectos relativos a la facilidad de uso de un marco para una identidad digital europea

5.1. El CESE acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión Europea de mejorar la facilidad de uso de los medios de identificación electrónica mediante la creación de un marco común para una identidad digital europea basado en la confianza transfronteriza en las carteras de identidad digital europea.

5.2. Según la propuesta, la facilidad de uso puede mejorarse con los medios previstos en el nuevo artículo 12 *ter* del Reglamento eIDAS. Dicho artículo contiene una serie de requisitos relativos al reconocimiento de las carteras de identidad digital europea, dirigidos no solo a los Estados miembros sino también a las partes usuarias privadas prestadoras de servicios y a las «plataformas en línea de muy gran tamaño», definidas en el artículo 25, apartado 1, de la Ley de Servicios Digitales propuesta⁽⁴⁾. Sobre la base de estas nuevas disposiciones, algunos sectores privados (transporte, energía, servicios

⁽³⁾ Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios (DO L 151 de 7.6.2019, p. 70).

⁽⁴⁾ COM (2020) 825 final.

bancarios y financieros, seguridad social, salud, agua potable, servicios postales, infraestructuras digitales, educación y telecomunicaciones) deberán aceptar el uso de carteras de identidad digital europea para la prestación de servicios en los casos en que la legislación nacional o de la UE o las obligaciones contractuales exijan una autenticación reforzada del usuario para la identificación en línea. Según la propuesta de la Comisión, este mismo requisito se aplicaría a las plataformas en línea de muy gran tamaño (por ejemplo, las redes sociales), las cuales deberían aceptar el uso de carteras de identidad digital europea en relación con los atributos mínimos necesarios para un servicio en línea determinado para el que se solicite autenticación, como la acreditación de la edad.

5.3. El CESE señala que, para garantizar la disponibilidad generalizada y facilidad de uso de los medios de identificación electrónica, incluidas las carteras de identidad digital europea, los proveedores privados de servicios en línea (que no sean considerados «plataformas de muy gran tamaño») deberían participar en el desarrollo de «códigos de conducta» de autorregulación que faciliten una amplia aceptación de los medios de identificación electrónica. La Comisión Europea debe ser la encargada de evaluar la eficacia y facilidad de uso de dichas disposiciones para los usuarios de carteras de identidad digital europea.

6. Cuestiones relativas a los efectos jurídicos de las carteras de identidad digital europea

6.1. El CESE respalda la propuesta en lo que se refiere a la mejora del acceso a los servicios públicos digitales, en particular en situaciones transfronterizas.

6.2. La nueva sección 9 propuesta del Reglamento eIDAS establece que una declaración electrónica de atributos cualificada emitida en un Estado miembro debe reconocerse como declaración electrónica de atributos cualificada en cualquier otro Estado miembro.

6.3. Sin embargo, por lo que se refiere al Derecho interno de los Estados miembros, que en algunos casos puede diferir significativamente de un Estado a otro, el CESE señala que los atributos cotejados con fuentes auténticas en un Estado miembro deben limitarse únicamente a la confirmación de circunstancias de hecho y no deben producir efectos jurídicos en otros Estados miembros, a menos que los atributos en cuestión se ajusten a su legislación nacional. En esencia, las soluciones jurídicas propuestas no deben afectar al reconocimiento en un Estado miembro de efectos jurídicos relacionados con el contenido de atributos cotejados con fuentes auténticas en otro Estado miembro, por analogía con lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/1191. Un ejemplo de ello pueden ser determinados datos personales (relativos a la religión o las creencias de una persona). En algunos países de la UE, este tipo de información surte efectos jurídicos (por ejemplo, en Alemania, los datos del registro civil incluyen información sobre la religión, que determina la obligación de pagar un impuesto eclesiástico para casarse por ceremonia religiosa), mientras que en otros países (como Polonia) carece de tales efectos.

6.4. Por consiguiente, el CESE invita a la Comisión Europea a que considere la posibilidad de aclarar el texto de la sección 9 a fin de dejar claro que el reconocimiento en cualquier otro Estado miembro de una declaración electrónica de atributos cualificada se limita a la confirmación de las circunstancias de hecho relacionadas con el atributo en cuestión y no produce efectos jurídicos en otros Estados miembros a menos que los atributos declarados se ajusten a su legislación nacional.

7. Aspectos de seguridad

A. Protección de datos en el contexto de los derechos fundamentales

7.1. El CESE observa que, debido a la falta de un marco común para una identidad digital europea, en la mayoría de los casos los ciudadanos y otros residentes se enfrentan a obstáculos para el intercambio digital transfronterizo de información relacionada con su identidad, así como para intercambiar dicha información de forma segura y con un nivel elevado de protección de datos.

7.2. El CESE acoge por ello positivamente los intentos de crear un sistema interoperable y seguro basado en carteras de identidad electrónica europea, que podría mejorar el intercambio de información entre los Estados miembros en relación con las situaciones laborales o los derechos sociales, entre otras cuestiones. En este contexto, el CESE espera que el nuevo marco para una identidad digital europea genere, por ejemplo, posibilidades de aumentar rápidamente las oportunidades de empleo transfronterizo y de ampliar la concesión automática de derechos sociales sin procedimientos de solicitud u otros esfuerzos administrativos adicionales.

7.3. Sin embargo, desde el punto de vista del CESE, la protección efectiva de los datos es la principal preocupación que debe abordarse en el contexto de la protección de los derechos fundamentales, especialmente el derecho a la intimidad y el derecho a la protección de los datos personales.

7.4. Por lo tanto, el CESE apoya plenamente el requisito de que el marco para una identidad digital europea proporcione a todas las personas los medios para controlar quién tiene acceso a su gemelo digital y a qué datos puede acceder exactamente (también en relación con el acceso desde el sector público). Como se indica en la propuesta, esto requerirá asimismo un nivel alto de seguridad en todos los aspectos de la provisión de la identidad digital, incluida la expedición de una cartera de identidad digital europea, y la infraestructura necesaria para la recopilación, el almacenamiento y la divulgación de datos de identidad digital.

7.5. En este contexto, el CESE acoge favorablemente la propuesta de que los usuarios tengan derecho a revelar de forma selectiva sus atributos, limitándolos a los que sean necesarios en una situación determinada. En virtud de la propuesta, al utilizar la cartera de identidad digital europea el usuario podrá controlar la cantidad de datos que proporciona a terceros, y deberá ser informado de los atributos requeridos para la prestación de un determinado servicio.

7.6. El CESE apoya la propuesta de separar física y lógicamente los datos personales relacionados con la provisión de carteras de identidad digital europea de cualquier otro dato almacenado por los emisores de dichas carteras, y respalda el requisito de que los proveedores de servicios cualificados de declaración electrónica de atributos deban constituir una entidad jurídica separada.

7.7. Además de la necesidad de garantizar una protección eficaz de los datos, resulta esencial que los usuarios tengan control sobre sus datos. En ese sentido, el CESE también respaldaría la creación de un marco para una identidad digital europea basado en identidades legales expedidas por los Estados miembros y en la provisión de atributos de identidad digital cualificados y no cualificados.

7.8. El CESE subraya que, para garantizar un elevado nivel de protección jurídica de sus datos, los usuarios deberían tener un mayor control sobre las carteras de identidad de datos europea, en particular mediante la rastreabilidad del acceso a los datos de cada usuario. A tal fin, los aspectos técnicos —que se determinarán durante los debates posteriores a la aprobación de la propuesta— deben incluir la creación de un registro que permita al usuario verificar, previa solicitud, cualquier acceso a sus datos que se produzca.

B. Otros aspectos relacionados con la seguridad y la responsabilidad

7.9. De acuerdo con la propuesta, el nuevo marco para una identidad digital europea proporcionará mecanismos para prevenir el fraude y garantizar la autenticación de los datos de identificación personal. La propuesta incluye una disposición que introduce medios que permiten el cotejo de los atributos con fuentes auténticas: esto podría mejorar, por ejemplo, la seguridad en línea de los niños y niñas impidiéndoles acceder a contenidos inadecuados para su edad. El CESE señala que, a nivel nacional, tal protección no existe actualmente o es muy ineficaz.

7.10. El CESE acoge con satisfacción la idea de que los navegadores web deban garantizar la compatibilidad e interoperabilidad con los certificados cualificados para la autenticación de sitios web previstos en el Reglamento eIDAS. A tal efecto, deben reconocer y mostrar certificados cualificados para la autenticación de sitios web con objeto de ofrecer un nivel alto de seguridad, lo que permitiría a los propietarios de los sitios web demostrar su identidad como propietarios de un sitio web y a los usuarios identificar a los propietarios de los sitios web con un alto grado de certeza. Al mismo tiempo, el CESE considera necesario proporcionar mecanismos de recurso sencillos, rápidos y eficaces para garantizar el desbloqueo de los sitios web que hayan sido marcados indebidamente como peligrosos. También deben establecerse normas en materia de responsabilidad en relación con todos los casos en que un sitio web sea calificado incorrectamente como peligroso.

7.11. El CESE desea destacar que toda digitalización de datos plantea problemas de seguridad, especialmente por lo que se refiere a los enormes sistemas de almacenamiento y procesamiento de datos, que constituyen una fuente de información vulnerable al fraude y la pérdida. El CESE también es consciente de que hoy por hoy no existe un sistema de seguridad plenamente eficaz (es decir, sin lagunas ni errores) capaz de eliminar por completo esta amenaza.

7.12. Señala por ello que, para minimizar todas estas situaciones indeseables relacionadas con los datos de los usuarios, la arquitectura técnica del marco para una identidad digital europea desarrollado por los Estados miembros en coordinación con la Comisión debería centrarse en medidas que aumenten la seguridad de los datos y proporcionen mecanismos de control de los datos. Estos mecanismos son importantes, por ejemplo, en contextos en los que los datos recabados de los usuarios se utilicen para fines distintos de los previstos inicialmente. Al mismo tiempo, el CESE considera que la arquitectura técnica debe desarrollarse respetando los derechos fundamentales y el principio de soberanía de los Estados miembros.

7.13. El CESE constata que el artículo 13, apartado 1, del Reglamento eIDAS establece que los proveedores de servicios de confianza serán responsables por los daños causados de forma intencionada o por negligencia a cualquier persona física o jurídica como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones derivadas de dicho Reglamento (y de las obligaciones de gestión de los riesgos para la ciberseguridad contempladas en el artículo 18 de la Directiva SRI2 propuesta, según se establece en la propuesta de la Comisión). Esta disposición debe aplicarse de conformidad con las normas nacionales en materia de responsabilidad (artículo 13, apartado 3).

7.14. En el contexto de las preocupaciones relativas a la responsabilidad, el CESE desea señalar que las cuestiones relacionadas con la definición de los daños, su cuantía y la indemnización correspondiente están reguladas por el Derecho interno de los Estados miembros. La responsabilidad de los proveedores de servicios de confianza puede verse limitada en virtud de las disposiciones pertinentes del Derecho interno y de las «políticas de prestación de servicios», que son definidas por los proveedores.

7.15. El CESE considera que debe garantizarse a los usuarios de carteras de identidad digital europea una indemnización por cualquier situación indeseable relacionada con sus datos, entre otras el robo, pérdida o divulgación de datos o el uso de estos para fines distintos de los previstos originalmente. Esta obligación debe incluir todas las situaciones mencionadas, independientemente de que exista o no culpa del proveedor (por dolo o negligencia).

7.16. Cualquier robo, divulgación no autorizada o pérdida de datos (especialmente datos personales) puede causar un daño a largo plazo a su propietario. Una vez difundida la información digital, muchas entidades pueden hacerse con ella a lo largo del tiempo en contra de la voluntad de su propietario. El CESE anima a la Comisión y a los Estados miembros a que busquen y desarrollen mecanismos eficaces que amparen a los propietarios de los datos en tales casos.

7.17. Las soluciones propuestas del nuevo sistema obligarán a los proveedores de servicios a mejorar significativamente sus sistemas de seguridad electrónica a un nivel mucho más elevado, prestando especial atención a la ciberseguridad. El CESE prevé que esto conlleve costes significativos y una modernización de la infraestructura informática actual y pueda suponer una carga excesiva para algunos proveedores de servicios, que podría incluso dar lugar a la desaparición, en algunos mercados, de los proveedores de servicios que no puedan permitirse tales inversiones en un breve período de tiempo. Por lo tanto, el CESE considera que la Comisión y los Estados miembros deberían buscar soluciones que protejan a los proveedores frente a la discriminación en este ámbito y permitan un «aterrizaje suave» en ese sentido, en particular ofreciendo la posibilidad de garantizar el cumplimiento de los nuevos requisitos en varias fases, dentro de un plazo razonable.

Bruselas, 20 de octubre 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 las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior

[COM(2021) 223 final – 2021/0114 (COD)]

(2022/C 105/13)

Ponente: **Maurizio MENSI**

Consulta	Parlamento Europeo, .7.6.2021 Consejo, .3.6.2021
Fundamento jurídico	Artículos 114 y 207 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	30.9.2021
Aprobado en el pleno	20.10.2021
Pleno n.º	564
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	220/3/9

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE valora positivamente el esfuerzo realizado por la Comisión y concuerda en la necesidad de reforzar los instrumentos políticos para proteger el mercado de la UE y sus empresas colmando un vacío en el marco normativo en materia de competencia, comercio y contratación pública, con el fin de garantizar una competencia leal y no distorsionada a través de subvenciones extranjeras.

1.2. A este respecto, el CESE considera que la propuesta de la Comisión, que trata de la financiación estatal susceptible de distorsionar el mercado y procedente de fuentes extranjeras a empresas que operan en el mercado de la UE, es un instrumento operativo útil e importante. A la luz de lo anterior, se considera que algunos aspectos de la intervención reguladora, ya de por sí compleja y elaborada, requieren un ajuste.

1.3. Según la propuesta, la definición amplia de subvención extranjera llegaría a cubrir muchas formas de subvenciones de un Estado extranjero, incluidas las fiscales. En aras de la transparencia y la simplificación, conviene, por tanto, que la Comisión indique a qué investigaciones se propone dar prioridad, estableciendo, en su caso, criterios que regulen la gestión de los distintos casos.

1.4. La propuesta confía a la Comisión el control de las inversiones en la UE por parte de entidades que reciben subvenciones extranjeras. A este respecto, el CESE considera oportuno que la Comisión aclare con precisión el ámbito de aplicación del Reglamento, en su caso mediante directrices que permitan garantizar su aplicación uniforme a escala de la UE y minimizar el riesgo de interpretaciones divergentes con los Estados miembros, responsables del control de las inversiones extranjeras. A tal fin, propone asimismo la creación de un punto de información para las empresas sobre la normativa en materia de subvenciones extranjeras, los procedimientos y los requisitos de notificación correspondientes.

1.5. Antes de iniciar un procedimiento, la Comisión evalúa la subvención extranjera en función de sus efectos negativos y positivos en el desarrollo de la actividad económica en cuestión. El CESE considera importante que la Comisión proporcione más orientaciones sobre cómo se lleva a cabo en la práctica este ejercicio de sopesamiento, cuáles podrían ser los efectos positivos o cuándo se justificaría esta valoración comparativa.

1.6. Por lo que se refiere al actual régimen de control de las concentraciones, el CESE considera que la Comisión debería aclarar la relación entre este y el nuevo régimen propuesto, con el fin de evitar desajustes en los plazos y resultados, lo que daría lugar a una carga considerable para las empresas.

1.7. Para que la Comisión inicie el procedimiento, el importe total de las subvenciones extranjeras debe superar el umbral de 5 millones EUR durante un período de tres ejercicios fiscales consecutivos. El CESE considera que este umbral es bastante reducido en términos absolutos y estima oportuno sugerir a la Comisión que lo aumente para evitar casos de menor envergadura e importancia, también en beneficio de las pequeñas y medianas empresas.

1.8. En el ámbito de la contratación pública, el riesgo de investigaciones de oficio y de una amplia revisión de la contratación pública supone una fuente potencial de riesgos y de carga para las empresas que operan e invierten en la UE. De ahí la necesidad de que la Comisión simplifique y aclare en la medida de lo posible el régimen aplicable, a fin de facilitar la aplicación de las nuevas normas —especialmente cuando vengán a sumarse a otras disposiciones reglamentarias ya vigentes—, reduciendo la carga administrativa para las empresas de la UE.

2. Observaciones generales

2.1. El CESE considera esencial que la UE y sus mercados sigan siendo abiertos y competitivos, aspecto fundamental para el funcionamiento correcto y equilibrado de su sistema socioeconómico, la solidez de sus empresas y el bienestar de sus ciudadanos, que constituye también la base de su modelo de autonomía estratégica ⁽¹⁾. A la luz de lo anterior, considera que el objetivo de proteger el mercado único de las subvenciones que dan lugar a una competencia desleal debe ir acompañado de un instrumento eficaz que se aplique de manera coherente en toda la UE, con la menor carga posible para las empresas.

2.2. El 17 de junio de 2020, la Comisión adoptó un Libro Blanco sobre subvenciones extranjeras a fin de abordar la cuestión, iniciar un debate público y proponer posibles soluciones. En este se observa la existencia de un vacío legislativo en las normas de competencia, comercio y contratación pública de la UE que impide de hecho a la UE adoptar medidas cuando las subvenciones extranjeras provocan distorsiones en el mercado interior, favoreciendo determinadas operaciones de concentración o determinados participantes en las licitaciones. El Libro Blanco señala además una serie de problemas vinculados al acceso a financiación de la UE por parte de operadores que obtienen subvenciones extranjeras, que podrían distorsionar la competencia por los fondos europeos. Hasta la fecha, ningún Estado miembro cuenta con legislación en vigor para hacer frente a los posibles efectos distorsionadores de las subvenciones extranjeras.

2.3. La cuestión de las subvenciones extranjeras no es nueva y se ha puesto de manifiesto en repetidas ocasiones a nivel de la UE. El Consejo hizo referencia al Libro Blanco de la Comisión en sus Conclusiones de 11 de septiembre de 2020, y en sus Conclusiones de 1 y 2 de octubre de 2020 el Consejo Europeo reclamó «*otros instrumentos para hacer frente a los efectos de distorsión de las subvenciones extranjeras en el mercado único*». En su informe de febrero de 2020 sobre la política de competencia, el Parlamento Europeo pidió a la Comisión que examinara «instrumentos de investigación oportunos en los casos en que se considere que una empresa ha adoptado un comportamiento “distorsionador” como consecuencia de subvenciones públicas o ha obtenido unos beneficios excesivos gracias a una posición dominante en el mercado en su país de origen». En una carta conjunta a los vicepresidentes ejecutivos de la Comisión Vestager y Dombrovskis, y al comisario Breton, un grupo de 41 diputados al Parlamento Europeo expresó su firme apoyo a un instrumento para hacer frente al problema que plantean las empresas de terceros países que han recibido un apoyo estatal sustancial.

2.4. Tal como se anunció en el programa de trabajo de la Comisión 2020-2021, la propuesta de Reglamento objeto de examen regula en detalle un nuevo instrumento operativo (un sistema de notificación previa de los casos de mayor envergadura y que puedan tener un mayor efecto de distorsión, junto con un procedimiento que se ponga en marcha de oficio) para superar el vacío regulador en la legislación europea y garantizar la igualdad de condiciones de competencia en el mercado interior. En esencia, la propuesta de Reglamento también se menciona en el punto 3.2.6 de la Comunicación sobre la revisión de la política comercial en relación con el respeto de unas condiciones de competencia equitativas.

2.5. En resumen, el objetivo de la legislación propuesta es investigar y, en su caso, disuadir o prevenir las concentraciones, las operaciones de contratación pública y determinados comportamientos de mercado de empresas que reciban subvenciones extranjeras que puedan distorsionar el mercado interior de la Unión Europea. Se prevé la notificación obligatoria de las concentraciones cuando el volumen de negocios de la empresa en cuestión supere los 500 millones EUR y las partes se hayan beneficiado de más de 50 millones EUR de contribuciones financieras extranjeras en los tres años anteriores, así como de las ofertas en licitaciones públicas cuando el valor del contrato sea superior a 250 millones EUR y estén implicadas entidades que reciban subvenciones extranjeras. La propuesta prevé también la posibilidad de que la Comisión investigue el comportamiento de mercado, incluidas las fusiones y adquisiciones por debajo de estos umbrales, de cualquier entidad que se beneficie de subvenciones extranjeras superiores a 5 millones EUR durante un período de tres años consecutivos.

2.6. La propuesta muestra que el problema no es la inversión extranjera, sino las subvenciones que facilitan la adquisición de empresas de la UE, afectan a las decisiones de inversión, distorsionan el comercio de bienes y servicios, condicionan el comportamiento de los beneficiarios y perjudican la competencia. A diferencia de las subvenciones, para las que la Comisión se reserva la facultad exclusiva de intervenir, en el caso de las inversiones extranjeras la competencia corresponde a los Estados miembros, que siempre tienen la posibilidad de controlarlas por motivos de seguridad o de orden público.

⁽¹⁾ Comunicación de la Comisión *El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación* [COM(2020) 456 final]. Véase también la Comunicación de la Comisión *Sistema económico y financiero europeo: Fomentar la apertura, la fortaleza y la resiliencia* [COM(2021) 32 final].

2.7. Este último caso se rige por el Reglamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾, en vigor desde el 11 de octubre de 2020, que establece un sistema de intercambio de información entre la Comisión y los Estados miembros y mejora los mecanismos de control, en los casos en que ya existan, permitiendo a la Comisión formular observaciones o adoptar dictámenes sobre las transacciones aprobadas por los Estados miembros. Este Reglamento cubre principalmente las inversiones en infraestructuras y tecnologías críticas, datos sensibles y medios de comunicación, sin fijar umbrales mínimos, lo que permite a los Estados miembros examinar casi todas las inversiones procedentes de fuera de la UE.

3. Observaciones específicas

3.1. La propuesta de Reglamento define las «subvenciones extranjeras» en términos muy amplios (artículo 2): incluye toda intervención por la que un tercer país aporta una contribución financiera que confiera una ventaja a una empresa que ejerza una actividad económica en el mercado interior de la UE, tanto si dicha contribución se limita a una sola empresa como si afecta a varias empresas o asociaciones de empresas. Las contribuciones financieras pueden adoptar muchas formas diferentes, como la transferencia de fondos u obligaciones, las aportaciones de capital, las subvenciones, los préstamos, las garantías de préstamos, los incentivos fiscales, la compensación de las pérdidas de explotación, la compensación de las cargas financieras impuestas por las autoridades públicas, la condonación de la deuda, la conversión de la deuda en capital o su reprogramación; la renuncia a ingresos que, de otro modo, serían exigibles; o el suministro o la adquisición de bienes o servicios.

3.2. Según la propuesta, la definición amplia de subvención extranjera, que se ajusta a grandes rasgos a la definición de ayuda estatal de la UE, llegaría a cubrir muchas formas de subvenciones e incentivos de un Estado extranjero, lo que plantea dudas sobre la capacidad real de la Comisión para hacer frente a esta enorme cantidad de trabajo, que de hecho abarcará subvenciones de todo tipo provenientes de cualquier Estado. Esto podría crear una situación de inseguridad jurídica y el riesgo de posibles litigios por parte de competidores en las fusiones y adquisiciones impugnadas. En tal caso, debe indicarse claramente a qué investigaciones se propone dar prioridad la Comisión, y si prevé establecer a este respecto criterios que deban comunicarse previamente.

3.3. En esencia, la propuesta confía a la Comisión el control de las inversiones en la UE por parte de entidades que reciben subvenciones extranjeras. No obstante, algunos Estados miembros pueden considerar que tales decisiones entran dentro de su ámbito de competencia, como parte de los regímenes nacionales de control de las inversiones extranjeras. A este respecto, el CESE considera oportuno que la Comisión Europea aclare con precisión el ámbito de aplicación del Reglamento, incluyendo, en su caso, directrices que permitan garantizar su aplicación uniforme a escala de la UE y minimizar el riesgo de interpretaciones divergentes por parte de los Estados miembros. A tal fin, propone asimismo la creación de un punto de información para las empresas sobre la normativa en materia de subvenciones extranjeras, los procedimientos y los requisitos de notificación correspondientes.

3.4. Por lo tanto, el Reglamento propuesto se traduce en un nuevo sistema de control tanto *ex ante* (para las grandes concentraciones y los procedimientos de contratación pública) como *ex post*, adicional al previsto actualmente para las concentraciones en la UE, en cuyo modelo se inspira, aunque sea distinto (capítulo 3). También en este caso las transacciones que requieren notificación incluyen fusiones, adquisiciones de control y empresas en participación de pleno derecho, aunque los umbrales financieros son diferentes de los del Reglamento de concentraciones.

3.5. La Comisión sopesará si existe «una distorsión en el mercado interior» (artículo 5); esta evaluación se limitará al contexto de la concentración en cuestión, si bien esto no parece requerir que la Comisión establezca un vínculo causal directo entre la transacción y la distorsión del mercado. Se produciría una distorsión del mercado interior cuando una subvención extranjera sea susceptible de mejorar la posición competitiva de la empresa en el mercado interior, distorsionando, real o potencialmente, la competencia en el mercado interior.

3.6. Por consiguiente, el Reglamento propuesto otorga a la Comisión un amplio margen de apreciación, al enumerar como indicadores potencialmente pertinentes el importe y la naturaleza de la subvención, la situación de la empresa y los mercados afectados, el nivel de actividad económica de la empresa en el mercado interior y la finalidad y las condiciones asociadas a la subvención extranjera, así como su utilización en el mercado interior.

3.7. En este sentido, la Comisión estaría facultada para sopesar los efectos negativos de una subvención extranjera en términos de distorsión en el mercado interior frente a sus efectos positivos «en el desarrollo de la actividad económica pertinente» (artículo 5); si prevalecieran los efectos positivos no se tomaría ninguna medida. En tal caso, se considera apropiado que la Comisión proporcione más orientaciones sobre cómo se lleva a cabo en la práctica este ejercicio de sopesamiento, en particular cuáles podrían ser los efectos positivos o cuándo se justificaría esta valoración comparativa. A este respecto, cabe señalar que la Comisión ha elaborado orientaciones amplias y detalladas sobre las subvenciones intracomunitarias compatibles con el mercado interior.

⁽²⁾ Reglamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2019, para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión (DO L 79 I de 21.3.2019, p. 1).

3.8. Si la Comisión considera que una subvención extranjera distorsiona el mercado interior, puede imponer medidas a fin de subsanar el perjuicio causado (artículo 6). Las empresas podrán ofrecer asimismo compromisos —a los que la Comisión podrá conferir carácter vinculante— para corregir las presuntas distorsiones. Los compromisos o las medidas correctoras podrán incluir la oferta de acceso, en condiciones equitativas y no discriminatorias, a la infraestructura, la concesión de licencias sobre activos adquiridos o desarrollados con la contribución de subvenciones extranjeras, la reducción de la capacidad o de la presencia en el mercado, la abstención de realizar determinadas inversiones, la publicación de los resultados de investigación y desarrollo, la cesión de activos, el reembolso de la subvención extranjera al tercer país con intereses o la disolución de la concentración.

3.9. A este respecto, creemos que debe aclararse la relación entre el nuevo régimen propuesto y el actual régimen de control de las concentraciones de la UE. Aunque los umbrales de notificación y la evaluación sustantiva son diferentes, podrían notificarse a la Comisión muchas operaciones en el marco de ambos regímenes en paralelo, con el riesgo de desajuste en los plazos y resultados, lo que daría lugar a una carga considerable para las empresas.

3.10. La propuesta de Reglamento incluye un régimen de notificación obligatoria independiente para los contratos públicos de la UE que superen los 250 millones EUR (capítulo 4). Se establece que las empresas que participen en estos procedimientos de contratación pública deberán notificar a la entidad adjudicadora todas las contribuciones financieras extranjeras recibidas en los tres años anteriores a la notificación, o bien declarar que no han recibido ninguna contribución financiera extranjera durante dicho período (artículo 27).

3.11. Los poderes adjudicadores están obligados a comunicar dichas notificaciones inmediatamente a la Comisión, que dispondrá de un plazo de sesenta días a partir de la recepción de la notificación para completar un examen preliminar, y de otros ciento cuarenta días para una investigación exhaustiva, que podrá prorrogarse en casos excepcionales. Las notificaciones no suspenden el procedimiento de contratación pública, aunque el poder adjudicador no podrá definir el procedimiento y adjudicar el contrato a una empresa que esté siendo objeto de examen por parte de la Comisión. Si las empresas no realizan la notificación, la Comisión podrá imponer multas de hasta el 10 % de su volumen de negocios total. Se trata de un procedimiento bastante engorroso que corre el riesgo de ralentizar la tramitación de procedimientos complejos como los de contratación pública, que son esenciales para que los Estados miembros apliquen los planes de *Next Generation EU*.

3.12. El Reglamento propuesto permite a la Comisión actuar por iniciativa propia para investigar cualquier posible distorsión en el mercado interior de la UE debida a una subvención extranjera (capítulo 2). El único requisito para la Comisión es que el importe total de las subvenciones extranjeras supere el umbral de 5 millones EUR durante un período de tres ejercicios fiscales consecutivos. Este umbral es bastante reducido en términos absolutos, y se considera oportuno sugerir a la Comisión que lo aumente para evitar casos de menor envergadura e importancia, también en beneficio de las pequeñas y medianas empresas. Además, la Comisión tiene competencias para investigar las contribuciones financieras extranjeras concedidas en un plazo de hasta diez años antes del inicio de su investigación, con la posibilidad de examinar las subvenciones extranjeras concedidas en los diez años anteriores a su fecha de inicio de aplicación si los efectos distorsionadores se producen tras esta fecha.

3.13. El Reglamento propuesto tendrá un efecto económico significativo, ya que potencialmente afecta a todas las empresas que se benefician del apoyo de terceros países y desarrollan actividades económicas en la UE (en particular, para las fusiones y adquisiciones o las ofertas en licitaciones públicas por encima de los umbrales establecidos), además de repercutir de forma positiva, en particular, en todas aquellas otras que no reciben subvenciones extranjeras.

3.14. En la práctica, la propuesta permitirá a la Comisión aplicar a las subvenciones concedidas por parte de Gobiernos no pertenecientes a la UE un control similar al que autorizan las normas sobre ayudas estatales de la UE. Esto podría añadir un nivel adicional de complejidad a un marco regulador ya bastante elaborado, con una pesada carga para las empresas de la UE. Por ejemplo, según la propuesta, la misma operación podría estar sujeta en el futuro a tres procedimientos diferentes: el de control de las fusiones, el de control de las inversiones extranjeras y el de control de las subvenciones extranjeras, cada uno con sus propias reglas de procedimiento y plazos.

3.15. En el ámbito de las fusiones y adquisiciones, el examen de las subvenciones extranjeras se añadiría a las notificaciones obligatorias de control de las concentraciones (a nivel de la UE o de los Estados miembros) y a las notificaciones nacionales de inversión extranjera, con el riesgo de litigios con las empresas implicadas.

3.16. En el ámbito de la contratación pública, el riesgo de investigaciones de oficio y de una amplia revisión de la contratación pública supone una fuente potencial de riesgos y de carga para las empresas que operan e invierten en la UE. Esto afectaría a los extranjeros que invierten en la UE y a las empresas con sede en la UE susceptibles de beneficiarse de contribuciones financieras extranjeras (a través de inversores o ayuda extranjeros para proyectos específicos). En este caso, las empresas deberían examinar detenidamente todas las subvenciones extranjeras recibidas para evaluar la posible aplicación de las nuevas normas.

3.17. De ahí la necesidad de que la Comisión simplifique y aclare en la medida de lo posible el régimen aplicable, a fin de facilitar la aplicación de las nuevas normas —especialmente cuando vengán a sumarse a otras disposiciones reglamentarias ya vigentes— y reducir la carga administrativa que soportan las empresas de la UE.

Bruselas, 20 de octubre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los créditos al consumo**[COM(2021) 347 final – 2021/0171 (COD)]**

(2022/C 105/14)

Ponente: **Bogdan PREDA**

Consulta	Parlamento Europeo, 8.7.2021 Consejo, 14.7.2021
Fundamento jurídico	Artículo 114, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	30.9.2021
Aprobado en el pleno	21.10.2021
Pleno n.º	564
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	159/5/16

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente esta actualización de la legislación sobre el crédito al consumo, pero señala que sigue habiendo ámbitos en los que la Directiva debería ser más ambiciosa o no garantiza el equilibrio adecuado entre sus objetivos y las soluciones propuestas. Además, el CESE considera que las soluciones aportadas por la Directiva deberían centrarse más en los efectos de la digitalización, el aumento del uso de dispositivos digitales y la concesión de créditos al consumo ecológicos que ayuden a los consumidores a comprar de manera más sostenible.

1.2. El CESE reconoce los esfuerzos de la Comisión Europea para fomentar las campañas de educación financiera y alfabetización digital, ya que estas iniciativas benefician claramente a los consumidores y a los prestamistas.

1.3. El CESE señala que, según las pruebas relativas a los orígenes del sobreendeudamiento, la fijación de límites a los costes de un préstamo para evitar prácticas tarifarias extremas aporta beneficios tangibles a los consumidores vulnerables, siempre que dichos límites se calibren correctamente tras un análisis minucioso del mercado y del impacto potencial añadido. Así pues, el CESE señala que la Directiva sobre el crédito al consumo (DCC) debería proporcionar una metodología clara y armonizada que los Estados miembros deberían considerar para aplicar tales límites a fin de prevenir y desalentar prácticas extremas que podrían conducir al sobreendeudamiento. Esto garantizaría también unas condiciones de competencia equitativas para los prestamistas de los distintos países.

1.4. El CESE considera conveniente perfilar más la obligación de todos los prestamistas de llevar a cabo una evaluación exhaustiva de la solvencia de los consumidores. A este respecto, el CESE respalda el enfoque de la Comisión sobre el tipo de datos que deben utilizarse en la evaluación de la solvencia, incluida la excepción relativa a los datos personales sensibles, como los datos sanitarios, ya que es muy importante garantizar un enfoque equilibrado dentro del proceso. No obstante, es fundamental destacar en la Directiva que ni siquiera una evaluación exhaustiva de la solvencia puede garantizar el reembolso del préstamo.

1.5. El CESE considera que el texto de la Directiva debería revisarse para garantizar la igualdad de trato para todos los prestamistas, desde el proceso de autorización y licencia hasta las normas de funcionamiento y las obligaciones, a fin de garantizar la igualdad de condiciones para todos los competidores.

1.6. El CESE considera que la Comisión debería seguir analizando las obligaciones relativas a la información precontractual para encontrar el equilibrio adecuado entre la necesidad y la pertinencia de la información para los consumidores, y la forma más eficaz y flexible de presentarla, teniendo en cuenta también la digitalización de todo el proceso.

1.7. El CESE recomienda a la Comisión que aclare el texto de la Directiva en lo que respecta al reembolso anticipado.

2. Introducción

2.1 El presente Dictamen se refiere a la propuesta de la Comisión Europea de una Directiva relativa a los créditos al consumo que deroga la Directiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾ relativa a los contratos de crédito al consumo.

2.2 Como se señala en la exposición de motivos, la necesidad de la nueva Directiva se justifica por el hecho de que, desde 2008, la digitalización ha aumentado y ha modificado profundamente tanto los hábitos de préstamo (por ejemplo, las nuevas formas de revelar información por medios digitales y de evaluar la solvencia de los consumidores utilizando sistemas automatizados de toma de decisiones y datos no tradicionales) como el perfil de los prestamistas. Además, en el contexto de la crisis de la COVID-19, ha sido necesario ofrecer instrumentos legislativos para aliviar la carga financiera de los ciudadanos y hogares más vulnerables desde el punto de vista financiero.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión de actualizar el marco jurídico relativo a los créditos al consumo, ya que, efectivamente, el mercado ha evolucionado desde 2008 y las disposiciones actuales no contemplan debidamente todos los tipos de agentes y productos, lo que significa que hay ámbitos en los que no existe una protección adecuada para los consumidores o en los que las normas existentes pueden mejorarse.

3.2 El CESE considera que los dos objetivos principales de la redacción de la Directiva, a saber, i) reducir el perjuicio para los consumidores que contratan préstamos en un mercado cambiante y ii) facilitar la concesión transfronteriza de créditos al consumo y la competitividad del mercado interior, están estrechamente interconectados y son esenciales para garantizar un nivel adecuado de cobertura y una aplicación uniforme de la nueva Directiva. Por ejemplo, la propuesta de imponer límites máximos obligatorios para los costes de los créditos al consumo debe detallarse más y armonizarse en la Directiva relativa a los créditos al consumo con una metodología clara. Esto es necesario para garantizar un nivel uniforme de protección de los consumidores, evitando de manera eficaz las prácticas irresponsables de concesión de préstamos en toda la UE y el desarrollo de productos de crédito al consumo con tipos de interés usurarios o costes excesivos, que suelen dirigirse a los consumidores más vulnerables y dar lugar a situaciones de sobreendeudamiento. Esta metodología armonizada también es necesaria con el fin de garantizar condiciones de competencia equitativas para los prestamistas de los distintos países.

3.3 Extender la aplicación de la Directiva y aclarar las definiciones de varios términos aportaría claras ventajas tanto a los consumidores como a los prestamistas, y una mayor claridad sobre los derechos y obligaciones correspondientes. Además, el CESE considera que la propuesta de establecer la obligación de que los Estados miembros ofrezcan servicios independientes de asesoramiento en materia de deudas a los consumidores con un endeudamiento excesivo o a otros consumidores vulnerables también debería ayudar a los consumidores que atraviesan dificultades. Por otra parte, el CESE sugiere que la Directiva anime a los prestamistas a adoptar políticas que faciliten la detección precoz de dificultades financieras e incluyan también disposiciones sobre medidas de reestructuración o refinanciación. Ambas medidas evitarían situaciones de sobreendeudamiento y alentarían a los acreedores a encontrar soluciones para los prestatarios en dificultades.

3.4 El CESE reconoce los esfuerzos de la Comisión para fomentar las iniciativas de educación financiera y alfabetización digital, a fin de garantizar que los consumidores comprendan bien los productos de crédito y los riesgos que asumen al contratar un préstamo, ya que es el método más eficiente de mantener su solvencia financiera. A este respecto, el CESE considera que el texto de la Directiva relativo a la comunicación entre los prestamistas y los consumidores en todas las fases de la relación debería adaptarse a la transición digital y al aumento del uso de dispositivos digitales.

3.5 El CESE también reconoce los esfuerzos de la Comisión para establecer una normativa clara sobre los servicios de asesoramiento financiero en relación con los contratos de préstamo, pero agradecería una perspectiva jurídica clara sobre cómo pueden ofrecerse dichos servicios.

3.6 El CESE acoge con satisfacción la iniciativa de abordar en más detalle la obligación de todos los prestamistas de llevar a cabo una evaluación exhaustiva de la solvencia de los consumidores, a fin de verificar que pueden permitirse los préstamos en cuestión y que se protegen sus necesidades financieras, evitando al mismo tiempo las prácticas de préstamo irresponsables y el endeudamiento excesivo. No obstante, la Comisión debe tener en cuenta que las nuevas normas no pueden ni deben trasladar la responsabilidad del cumplimiento del pago de los consumidores a los prestamistas, ya que los consumidores deben hacer cuanto esté en su mano para cumplir con sus obligaciones de reembolso de la deuda y gestionar

⁽¹⁾ Directiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, relativa a los contratos de crédito al consumo y por la que se deroga la Directiva 87/102/CEE del Consejo (DO L 133 de 22.5.2008, p. 66).

sus gastos personales con precaución. El CESE invita a la Comisión a seguir analizando el texto de la Directiva para dejar claro que una evaluación exhaustiva de la solvencia no es una garantía de reembolso del préstamo. Además, a fin de garantizar una protección adecuada de los consumidores, el CESE invita a la Comisión a detallar más las situaciones en las que, en circunstancias específicas y bien justificadas, los prestamistas tienen derecho, sin ninguna obligación al respecto, a conceder préstamos a los consumidores aunque no superen la evaluación de la solvencia.

4. Observaciones específicas

4.1 El CESE pide a la Comisión que analice más a fondo algunas de las nuevas definiciones para favorecer una mayor claridad del texto. Por ejemplo, debería revisarse la definición de prestamista para garantizar que todas las empresas de préstamo estén incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva y sean igualmente supervisadas o autorizadas cuando realicen el mismo tipo de actividad. Además, con el fin de garantizar la igualdad de condiciones y proporcionar efectivamente a los consumidores el mismo nivel de protección, todos los prestamistas, independientemente de su forma jurídica, deben cumplir las mismas normas y atenerse a las mismas obligaciones, incluso en lo que respecta a la información, excepto en el caso de préstamos sin gasto alguno, siempre que se hayan cumplido todas las disposiciones destinadas a la protección de los consumidores.

4.2 En cuanto a las obligaciones derivadas de la actividad de préstamo a los consumidores, la Directiva debería ser más ambiciosa y establecer que dicha actividad de préstamo requiere una autorización o licencia de la autoridad competente, a fin de garantizar una protección adecuada de los consumidores, un control eficaz e igualdad de condiciones para los créditos al consumo. El sistema que se propone actualmente parece ser un híbrido entre la autorización y el registro, aunque no está del todo claro.

4.3 En cuanto a la disposición específica sobre la conversión de los préstamos expresados en euros a la moneda nacional, el CESE pide a la Comisión que revise de nuevo el artículo 4 de la Directiva para aclarar su aplicabilidad. La solución propuesta, además de no estar en consonancia con el artículo 23 de la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo⁽²⁾ sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial, no deja clara su intención o aplicabilidad ni la metodología de conversión propuesta.

4.4 Por lo que respecta al principio de no discriminación (artículo 6 de la Directiva), el CESE teme que resulte muy difícil aplicarlo por una serie de razones que tienen que ver, sobre todo, con los diferentes requisitos a nivel nacional y la dificultad de obtener todas las verificaciones necesarias como parte del proceso de evaluación de la solvencia. En cuanto al acceso a las bases de datos, el CESE teme que, en determinadas circunstancias, pueda resultar poco práctico o poco rentable para los prestamistas tener acceso directo a las bases de datos de otros Estados miembros, por una serie de razones (entre ellas, la falta de demanda de crédito transfronterizo, los diferentes requisitos a nivel nacional y la dificultad de obtener todas las verificaciones dentro del proceso de evaluación de la solvencia). Por lo tanto, el CESE invita a la Comisión a seguir estudiando este principio e incluso a considerar el acceso indirecto a dichas bases de datos, por ejemplo, estableciendo que los prestamistas soliciten la documentación necesaria para la evaluación de la solvencia a través de su base de datos local o de las administraciones tributarias locales.

4.5 En lo que respecta a las bases de datos nacionales, el CESE señala que el tratamiento de los datos crediticios durante la pandemia de COVID-19 o cualquier otra situación excepcional similar podría afectar a la integridad del sistema de información crediticia y, en última instancia, a la concesión de créditos al consumo. Por consiguiente, el CESE pide a la Comisión que subraye en la Directiva la importancia de seguir compartiendo plenamente la información crediticia, incluida la relativa a los impagos o moratorias, durante una crisis, al igual que en épocas normales. Además, en consonancia con las Directrices de la Autoridad Bancaria Europea (ABE) sobre originación y seguimiento de préstamos, el CESE también recomienda que la Comisión especifique que las bases de datos deben contener al menos información sobre la puntualidad del reembolso de los consumidores en sus contratos de préstamo vigentes y sobre los atrasos.

4.6 El CESE reconoce los esfuerzos de la Comisión para facilitar a los consumidores la información precontractual. Pero, en opinión del CESE, crear un documento adicional (el resumen normalizado sobre el crédito al consumo) no es una solución adecuada, ya que puede suponer una carga adicional tanto para los consumidores como para los prestamistas, y podría inducir a error a los consumidores, en el sentido de que podrían limitar su análisis únicamente a la información proporcionada en el resumen sin considerar adecuadamente el resto de la información proporcionada a través del formulario de la Información Normalizada Europea sobre el Crédito al Consumo. Por ello, habida cuenta de la necesidad de

(²) Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 (DO L 60 de 28.2.2014, p. 34).

responder a los nuevos métodos digitales, sería mejor simplificar el proceso para establecer (y mantener) la relación con los consumidores e incluso prever específicamente medios digitales para cumplir la obligación de facilitar la Información Normalizada Europea sobre el Crédito al Consumo.

4.7 Por lo que respecta a la exención prevista para las prácticas de venta vinculada y combinada en relación con las cuentas corrientes o de ahorro, es muy cuestionable que redunde en beneficio de los consumidores limitar esta exención solo a las cuentas cuya única finalidad sea cumplir los requisitos de los préstamos. Según el texto, los prestamistas deberían prohibir a los consumidores utilizar estas cuentas para fines personales que no tengan que ver con los requisitos del préstamo. El CESE está de acuerdo en que no se debe obligar al consumidor a abrir una cuenta que no sea necesaria para la utilización o reembolso del préstamo, pero, una vez abierta, el consumidor debe poder utilizar esa cuenta como considere oportuno.

4.8 En lo tocante a los derechos de los consumidores, cuando la evaluación de la solvencia implica el uso de la elaboración de perfiles u otro tipo de tratamiento automatizado de datos personales, en opinión del CESE, la solución propuesta presenta el riesgo de comprometer la capacidad de las entidades financieras para establecer condiciones de evaluación acordes con su propio apetito de riesgo, disminuyendo así la flexibilidad del proceso. A entender del Comité, el artículo 18, apartado 6, se debería reformular en su totalidad en consonancia con los requisitos del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), lo que significa que el consumidor debe tener los derechos reconocidos por el RGPD cuando la evaluación de la solvencia se realice exclusivamente de forma automática y afecte a un particular.

4.9 El CESE considera que el reembolso anticipado de los préstamos es una disposición fundamental de la Directiva, ya que tiene por objeto promover la competitividad del mercado y abordar situaciones de sobreendeudamiento, por lo que valora positivamente la motivación general de la propuesta. No obstante, destaca la necesidad de revisar el texto de la Directiva para i) facilitar realmente el ejercicio de este derecho y ii) evitar los litigios que se han producido en torno a la definición de «todos los costes».

4.10 El CESE señala que, según las pruebas relativas a los orígenes del sobreendeudamiento, la fijación de límites a los costes de un préstamo para evitar prácticas tarifarias extremas aporta beneficios tangibles a los consumidores vulnerables, siempre que dichos límites se calibren correctamente tras un análisis minucioso del mercado y del impacto potencial. Este enfoque debería garantizar que las medidas sean realmente beneficiosas para los consumidores, evitando al mismo tiempo efectos negativos.

4.11 En consonancia con la última Directiva en materia de protección de los consumidores, el artículo 44 de la Directiva de crédito al consumo especifica que los Estados miembros deben introducir sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en la legislación nacional en caso de violación de las normas de transposición de la Directiva. El CESE acoge con satisfacción estas disposiciones, pero pide a la Comisión que indique también en la Directiva que las sanciones administrativas no afectan al derecho de los consumidores a obtener una compensación o un reembolso, según el caso.

Bruselas, 21 de octubre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

ANEXO

Las siguientes partes del dictamen de la Sección fueron rechazadas en el curso del debate y se sustituyeron por enmiendas aprobadas por la Asamblea, pero obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos:

ENMIENDA 2**Presentada por:**

TEDER Reet

INT/956 — Contratos de crédito al consumo**Punto 4.1**

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
<p>El CESE pide a la Comisión que analice más a fondo algunas de las nuevas definiciones para favorecer una mayor claridad del texto. Por ejemplo, debería revisarse la definición de prestamista para garantizar que todas las empresas de préstamo estén incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva y sean igualmente supervisadas o autorizadas cuando realicen el mismo tipo de actividad. Además, con el fin de garantizar la igualdad de condiciones y proporcionar efectivamente a los consumidores el mismo nivel de protección, todos los prestamistas, independientemente de su forma jurídica, deben cumplir las mismas normas y atenerse a las mismas obligaciones, incluso en lo que respecta a la información.</p>	<p>El CESE pide a la Comisión que analice más a fondo algunas de las nuevas definiciones para favorecer una mayor claridad del texto. Por ejemplo, debería revisarse la definición de prestamista para garantizar que todas las empresas de préstamo estén incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva y sean igualmente supervisadas o autorizadas cuando realicen el mismo tipo de actividad. Además, con el fin de garantizar la igualdad de condiciones y proporcionar efectivamente a los consumidores el mismo nivel de protección, todos los prestamistas, independientemente de su forma jurídica, deben cumplir las mismas normas y atenerse a las mismas obligaciones, incluso en lo que respecta a la información, <i>excepto en el caso de préstamos sin gasto alguno, siempre que se hayan cumplido todas las disposiciones destinadas a la protección de los consumidores.</i></p>

Resultado de la votación:

A favor: 88

En contra: 79

Abstenciones: 21

TRANSACCIÓN RELATIVA A LA ENMIENDA 3**Presentada por:**

PREDA Bogdan

INT/956 — Contratos de crédito al consumo

Punto 4.10

Dictamen de la Sección	Enmienda de transacción
<p>El CESE señala que, según las pruebas relativas a los orígenes del sobreendeudamiento, es evidente que los límites a los costes de un préstamo aportan beneficios tangibles a los consumidores, especialmente a los vulnerables.</p>	<p>El CESE señala que, según las pruebas relativas a los orígenes del sobreendeudamiento, la fijación de límites a los costes de un préstamo para evitar prácticas tarifarias extremas aporta beneficios tangibles a los consumidores vulnerables, siempre que dichos límites se calibren correctamente tras un análisis minucioso del mercado y del impacto potencial. Este enfoque debería garantizar que las medidas sean realmente beneficiosas para los consumidores, evitando al mismo tiempo efectos negativos.</p>

Resultado de la votación:

A favor: 82

En contra: 79

Abstenciones: 17

TRANSACCIÓN RELATIVA A LA ENMIENDA 4

Presentada por:

PREDA Bogdan

INT/956 — Contratos de crédito al consumo

Punto 1.3

Dictamen de la Sección	Enmienda de transacción
<p>El CESE señala que, según las pruebas relativas a los orígenes del sobreendeudamiento, es evidente que los límites a los costes de un préstamo aportan beneficios tangibles a los consumidores, especialmente a los vulnerables. Sin embargo, la propuesta de imponer límites máximos para los costes de los créditos al consumo debe detallarse más y armonizarse en la Directiva relativa a los créditos al consumo en el marco de una metodología clara a fin de garantizar condiciones de competencia equitativas para los prestamistas de los distintos países.</p>	<p>El CESE señala que, según las pruebas relativas a los orígenes del sobreendeudamiento, la fijación de límites a los costes de un préstamo para evitar prácticas tarifarias extremas aporta beneficios tangibles a los consumidores vulnerables, siempre que dichos límites se calibren correctamente tras un análisis minucioso del mercado y del impacto potencial añadido. Así pues, el CESE señala que la Directiva sobre el crédito al consumo (DCC) debería proporcionar una metodología clara y armonizada que los Estados miembros deberían considerar para aplicar tales límites a fin de prevenir y desalentar prácticas extremas que podrían conducir al sobreendeudamiento. Esto garantizaría también unas condiciones de competencia equitativas para los prestamistas de los distintos países.</p>

Resultado de la votación:

A favor: 88

Against: 77

Abstentions: 15

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la seguridad general de los productos, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1025/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 87/357/CEE del Consejo y la Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo»

[COM(2021) 346 final — 2021/0170 (COD)]

(2022/C 105/15)

Ponente: **Mordechaj Martín SALAMON**

Consulta	Parlamento Europeo, 13.9.2021 Consejo, 23.8.2021
Fundamento jurídico	Artículo 114, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	30.9.2021
Aprobado en el pleno	20.10.2021
Pleno n.º	564
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	231/0/6

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción la propuesta de Reglamento relativo a la seguridad general de los productos (RSGP), ya que actualiza y puede mejorar la actual Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾ relativa a la seguridad general de los productos (DSGP), especialmente en lo que se refiere a los retos y la evolución de los mercados y la tecnología.

1.2. El CESE señala que el marco propuesto integra muchas de las lecciones aprendidas a lo largo de los veinte años de aplicación de la DSGP, lo que permite albergar la esperanza de que los consumidores gocen de una mayor protección, en particular cuando un producto resulte no ser seguro. Al mismo tiempo, es muy probable que los operadores económicos y los mercados en línea se beneficien de una normativa más clara y armonizada.

1.3. El CESE apoya la propuesta de RSGP, ya que reconoce la necesidad de restablecer la igualdad de condiciones entre los distintos operadores económicos, en particular entre los fabricantes y pymes europeos y las empresas extranjeras en lo que respecta a las ventas en línea.

1.4. El CESE constata que las definiciones de los conceptos de «seguridad» y «producto» se han actualizado para reflejar la naturaleza evolutiva de los mercados y la tecnología, lo que permitirá mitigar las amenazas para la seguridad derivadas de los productos conectados susceptibles de sufrir ciberataques, de la falta de actualizaciones de los programas informáticos y de las sustancias químicas nocivas. Para aumentar la seguridad jurídica, el CESE propone una definición más clara de los productos seguros y de algunos de los criterios utilizados para evaluar la seguridad.

1.5. El CESE apoya las nuevas obligaciones que se imponen a los mercados en línea, pero duda mucho de que la protección sea suficiente para los consumidores si la labor de ejecución sigue recayendo principalmente en las autoridades nacionales garantes del cumplimiento y no en las plataformas.

1.6. El CESE destaca la necesidad de garantizar una interacción fluida con el resto de actos legislativos principales que abarcan temas idénticos o adyacentes, como la Ley de Servicios Digitales (DSA) y la Ley de Mercados Digitales (DMA), así como la próxima revisión de la Directiva sobre responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos, especialmente en lo que se refiere a la exigencia de responsabilidades a los diferentes tipos de mercados en línea.

⁽¹⁾ Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre de 2001, relativa a la seguridad general de los productos (DO L 11 de 15.1.2002, p. 4).

1.7. El CESE lamenta que el RSGP no especifique que los mercados en línea son importadores o distribuidores de productos —en función de su actividad y su papel en la cadena de suministro (digital)— y no establezca para ellos obligaciones y responsabilidades similares a las de los comercios físicos. El CESE desearía una mayor claridad en cuanto a la delimitación de las responsabilidades.

1.8. El CESE considera que los esfuerzos de vigilancia del mercado deben ampliarse a todos los bienes de consumo y constituir una labor compartida, coordinada, adecuadamente financiada y optimizada en toda Europa.

1.9. El CESE lamenta que los Estados miembros no estén obligados a recopilar y facilitar mejores datos sobre accidentes y lesiones. Sin una base de datos sobre lesiones a escala de la UE será difícil garantizar una aplicación eficiente desde el punto de vista de los costes del RSGP y, posteriormente, llevar a cabo evaluaciones correctas del mismo. Por consiguiente, el RSGP debe establecer la obligación de que los Estados miembros recopilen y compartan datos sobre lesiones relacionadas con productos de consumo, utilizando una metodología común.

1.10. El CESE desearía que se adoptasen medidas para ayudar a las pymes, y en particular a las microempresas, a cumplir sus obligaciones —por ejemplo, mediante apoyo financiero temporal— y que se les proporcionasen orientaciones claras y útiles, asesoramiento y formación adecuada para que no estén en desventaja respecto a los operadores de mayor tamaño a la hora de cumplir la normativa.

2. La propuesta de la Comisión

2.1. El RSGP ⁽²⁾ está en consonancia con la Nueva Agenda del Consumidor de 2020 ⁽³⁾ y tiene por objeto:

- actualizar y modernizar el marco general para la seguridad de los productos de consumo no alimentarios;
- preservar su función de red de seguridad para los consumidores;
- adaptar las disposiciones a los retos que plantean las nuevas tecnologías y la venta en línea; y
- garantizar unas condiciones de competencia equitativas para las empresas.

2.2. Aunque la propuesta sustituye ⁽⁴⁾ a la DSGP, seguirá siendo aplicable a los productos de consumo manufacturados no alimentarios. El Reglamento propuesto también garantizará la continuidad con la DSGP al:

- exigir que los productos de consumo sean «seguros»;
- establecer determinadas obligaciones para los operadores económicos; y
- contener disposiciones que prevén la elaboración de normas en apoyo de la obligación general de seguridad.

2.3. El Reglamento propuesto tiene por objeto actualizar las normas contenidas actualmente en la Directiva 2001/95/CE con el fin de garantizar una red de seguridad para todos los productos y, al mismo tiempo, garantizar una mayor coherencia del régimen armonizando las normas de vigilancia del mercado para los productos que quedan fuera del ámbito de aplicación de la legislación de armonización de la UE («productos no armonizados») con las normas aplicables a los productos incluidos en el ámbito de aplicación de dicha legislación de armonización («productos armonizados»), tal como se establece en el Reglamento (UE) 2019/1020 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la seguridad general de los productos, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1025/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 87/357/CEE del Consejo y la Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 2021/0170 (COD).

⁽³⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Nueva Agenda del Consumidor — Reforzar la resiliencia del consumidor para una recuperación sostenible, COM(2020) 696 final.

⁽⁴⁾ Considerando 2 del Reglamento relativo a la seguridad general de los productos.

⁽⁵⁾ Reglamento (UE) 2019/1020 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativo a la vigilancia del mercado y la conformidad de los productos y por el que se modifican la Directiva 2004/42/CE y los Reglamentos (CE) n.º 765/2008 y (UE) n.º 305/2011 (DO L 169 de 25.6.2019, p. 1).

3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión de revisar y modernizar la DSGP como parte de la Nueva Agenda del Consumidor para el período 2020-2025. La DSGP supuso un hito legislativo en materia de protección de los consumidores en el mercado único, que exigía que solo se comercializasen productos seguros y actuaba como red de seguridad para los consumidores no protegidos por una legislación sectorial más específica. El RSGP preserva este papel crucial.

3.2. Teniendo en cuenta las experiencias extraídas de la aplicación de la Directiva y los cambios fundamentales que se han producido en los productos y los mercados desde su adopción en 2001, hacía tiempo que resultaba necesario revisarla. El CESE apoya la revisión porque, si bien la Directiva ha servido como instrumento importante en favor de la igualdad de condiciones entre los fabricantes y pymes europeos con respecto a las empresas extranjeras, es necesario proseguir los esfuerzos para asegurar dicha igualdad de condiciones, en particular en lo que se refiere a las ventas en línea (una necesidad que se reconoce en el RSGP).

3.3. La naturaleza de los productos vendidos a los consumidores ha experimentado cierta evolución, que hace que las antiguas definiciones de «seguridad» y de «producto» ya no sean válidas. La definición de seguridad que solo abarca la «salud» y la «integridad física» ya no se corresponde con los riesgos reales a los que pueden estar expuestos los consumidores. El CESE acoge favorablemente la inclusión en el artículo 7 de una serie de aspectos que deben tenerse en cuenta para evaluar la seguridad de los productos. Sin embargo, lamenta que el artículo 3, apartado 2, no indique claramente su vínculo con el artículo 7, lo que mejoraría la seguridad jurídica.

3.4. El CESE acoge con satisfacción la atención prestada a la seguridad frente a actuaciones malintencionadas y la inclusión de la «ciberseguridad» como requisito para que un producto se considere «seguro». No obstante, para aumentar la seguridad jurídica, el CESE propone que se establezca que la ciberseguridad se evalúe en todas las circunstancias y a lo largo de la vida útil del producto. Además, cuando los productos de uso cotidiano contienen sustancias químicas nocivas, la actual DSGP tiene dificultades para proteger a los consumidores. El CESE considera obvio e inevitable que cualquier futuro marco regulador también debe proteger a los consumidores frente a las amenazas para su seguridad derivadas de los productos conectados susceptibles de sufrir ciberataques, de la falta de actualizaciones de los programas informáticos y de las sustancias químicas nocivas, y acoge con satisfacción los cambios en ese sentido.

3.5. Aunque existen iniciativas de autorregulación para mejorar la protección frente a productos no seguros vendidos en línea, un estudio ⁽⁶⁾ reciente (de 2020) puso de manifiesto que dos tercios de los 250 productos adquiridos sometidos a ensayo incumplían la legislación y las normas técnicas de la UE en materia de seguridad poniendo en peligro a los consumidores. Esto apunta a la necesidad de una regulación eficaz en este terreno en lugar de una autorregulación. El CESE apoya la adopción de normativa en este ámbito y acoge con satisfacción las nuevas obligaciones impuestas a los mercados en línea, aunque advierte de que tal vez no sean plenamente adecuadas para proteger a los consumidores, ya que gran parte de la detección y la ejecución sigue siendo responsabilidad de las autoridades garantes del cumplimiento y no de las plataformas. El CESE lamenta asimismo que el RSGP no especifique que los mercados en línea son importadores de productos, o en su caso distribuidores —en función de su actividad y su papel en la cadena de suministro (digital)—, y no establezca para ellos obligaciones y responsabilidades similares a las de los comercios físicos. El CESE pide que se aclare la responsabilidad de las plataformas en los casos en que ningún otro agente de la cadena de suministro tome medidas contra un producto no seguro.

3.6. Los consumidores compran más en línea, realizan más transacciones transfronterizas y operan a través de cadenas de suministro más largas y complicadas. El actual régimen de control del mercado tiene competencias internacionales y transfronterizas débiles, y constituye un mosaico mal financiado que solo cubre determinados tipos de mercancías, lo que indica claramente la necesidad de actuar. El CESE considera que los esfuerzos de vigilancia del mercado deben ampliarse a todos los bienes de consumo y constituir una labor compartida, coordinada, adecuadamente financiada y optimizada en toda Europa. El CESE acoge favorablemente la creación de un mecanismo de arbitraje —así como el papel de la Comisión en dicho mecanismo— para resolver cualquier diferencia persistente entre países en cuanto a la interpretación o la aplicación. El CESE también respalda el desarrollo de vínculos de cooperación sólidos en todo el mundo y alienta la participación en iniciativas internacionales.

3.7. El RSGP solo cumplirá su objetivo de proteger a los consumidores si interactúa de manera fluida con el resto de los principales actos legislativos que abarcan temas idénticos o adyacentes. Especialmente por lo que se refiere a la exigencia de responsabilidades a distintos tipos de mercados en línea, cualquier versión satisfactoria del RSGP tendrá que coordinarse con la Ley de Servicios Digitales y la Directiva sobre responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos, y requerirá los correspondientes ajustes en dichas normas. También debe garantizarse la coherencia con respecto a la propuesta legislativa en materia de inteligencia artificial, a la estrategia para las sustancias químicas y al Plan de Acción para la Economía Circular. Si bien estos vínculos están claramente reconocidos en el RSGP, el CESE desearía que se detallase más

⁽⁶⁾ https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2021-004_is_it_safe_to_shop_on_online_marketplaces.pdf, p. 15.

concretamente la interoperabilidad de los distintos actos legislativos para garantizar una protección eficaz sobre el terreno. Sería inaceptable que quedasen lagunas. El CESE también pide que se preste atención a iniciativas internacionales como las de la OCDE, la UNCTAD y la OMC en materia de cooperación internacional, y anima a que la UE asuma un papel de liderazgo en ese ámbito.

3.8. La DSGP se basaba en el principio de precaución, y el CESE celebra que este siga siendo un pilar de la arquitectura del nuevo Reglamento. El citado principio permite establecer los niveles más elevados de protección de los consumidores. El CESE considera que afianzar el principio de precaución resulta fundamental para garantizar la protección de los consumidores y, al mismo tiempo, ofrece un concepto flexible que permite al RSGP adaptarse a los nuevos retos. En consecuencia, deben adoptarse siempre medidas de precaución cuando, aunque exista incertidumbre acerca de las pruebas científicas sobre un peligro para el medio ambiente o la salud humana, las posibles consecuencias sean graves. Esto también hace más eficaz la función de red de seguridad de la DSGP: esto es, aportar soluciones cuando exista un riesgo para los consumidores y la legislación sectorial presente lagunas. La aplicación del principio de precaución también hace que la vigilancia del mercado sea más completa.

4. Observaciones específicas

El CESE:

4.1. apoya que la Directiva relativa a la seguridad general de los productos se transforme en un Reglamento, puesto que dicha opción permite una aplicación más rápida y coherente en toda la UE. Si bien la utilización de una Directiva habría permitido adaptar las normas a la legislación local, incrementaría los costes de cumplimiento y aumentaría la inseguridad jurídica para las empresas que comercian de manera transfronteriza o producen para múltiples mercados. Según la experiencia hasta la fecha, dos de cada cinco empresas señalan costes adicionales relacionados con la aplicación no uniforme de la DSGP (7);

4.2. acoge con satisfacción el ámbito de aplicación más claro y amplio de la legislación, en particular la mención de los mercados secundarios y la aclaración al respecto (considerando 16), la aclaración de que el riesgo medioambiental debe formar parte de la evaluación de la seguridad de los productos (considerando 11) y la inclusión de los prestadores de servicios logísticos en el ámbito de aplicación del Reglamento, que permite una vigilancia más eficaz del mercado;

4.3. valora positivamente las obligaciones específicas que el RSGP establece para los mercados en línea. Advierte, no obstante, de que quedan lagunas por subsanar. Es necesario definir con mayor precisión las obligaciones y, en particular, considerar la posibilidad de aplicar el artículo 5 a los mercados y aumentar la responsabilidad de estos a la de un importador (o, en su caso, un distribuidor) para evitar que las plataformas eludan el RSGP y la actual propuesta de Ley de Servicios Digitales. Recomienda que los mercados en línea también tengan la obligación de controlar (notificación y no reposición) los productos vendidos a través de sus intermediarios, tal como se ha introducido en la Ley de Servicios Digitales, para que la carga de las medidas de notificación y retirada deje de recaer en las autoridades nacionales garantes del cumplimiento. El CESE también consideraría deseable aclarar cómo se aplicarán las obligaciones derivadas de la Ley de Servicios Digitales con carácter adicional o complementario al RSGP;

4.4. apoya el establecimiento de requisitos más estrictos en materia de trazabilidad y hace hincapié en que los Estados miembros deben disponer de los instrumentos adecuados para lograr una trazabilidad efectiva. A este respecto, las nuevas competencias de la Comisión para adoptar medidas de ejecución y establecer requisitos de trazabilidad específicos también refuerzan potencialmente la protección de los consumidores;

4.5. apoya el refuerzo de los procesos de retirada de producto, pero considera que debería ser obligatorio que las notificaciones de retirada se publiquen siempre. En los casos en que los consumidores hayan comprado un artículo y lo hayan regalado, o lo hayan comprado en un mercado de segunda mano, un sistema basado en notificaciones directas de retirada a los compradores que por lo demás funcione correctamente podría fallar porque el usuario real del producto no recibe la notificación directa de retirada;

4.6. lamenta que los Estados miembros no estén obligados a recopilar y proporcionar mejores datos sobre accidentes y lesiones, cuando una base de datos de lesiones a escala de la UE facilitaría la aplicación económicamente eficiente del RSGP y, posteriormente, unas evaluaciones correctas del mismo. El uso de datos del sistema RAPEX para medir la cantidad de lesiones sufridas por los consumidores resulta problemático, ya que los grupos de productos relacionados con el mayor número de lesiones no muestran demasiada correlación con las notificaciones en el sistema RAPEX. Este problema se subraya aún más en el estudio de contexto para la evaluación de impacto, según el cual «los datos de RAPEX no pueden

(7) Reglamento relativo a la seguridad general de los productos, p. 13.

utilizarse simplemente como equivalentes de las tendencias en cuanto a la seguridad de los productos de consumo...»⁽⁸⁾. Por consiguiente, el RSGP debe establecer la obligación de que los Estados miembros recopilen y compartan datos sobre lesiones relacionadas con productos de consumo, utilizando una metodología común, para crear una base de datos representativa que abarque todo el mercado único. El Programa para el Mercado Único podría proporcionar una sólida base financiera para la vigilancia paneuropea de las lesiones relacionadas con los productos. Es probable que trasladar esta carga a los operadores económicos, como se hace en la propuesta, resulte insatisfactorio si no existe una estrategia paneuropea clara para controlar el cumplimiento;

4.7. considera que el RSGP debe permitir el establecimiento de criterios de seguridad relacionados con las sustancias químicas para aquellos productos incluidos en su ámbito de aplicación. La actual DSGP no establece lo que es un producto «seguro» en relación con las sustancias químicas. No está claro si el Reglamento aportará más claridad a este respecto. Por ejemplo, la UE prohíbe las sustancias químicas cancerígenas en los juguetes, pero no en los artículos de puericultura, a pesar de que el riesgo de exposición es a menudo similar. El objetivo de la Comisión de avanzar hacia un entorno sin sustancias tóxicas, expresado en la Estrategia de sostenibilidad para las sustancias químicas y respaldado por el CESE⁽⁹⁾, debe cumplirse al aplicar el RSGP⁽¹⁰⁾;

4.8. respalda que los riesgos de ciberseguridad que afecten a la seguridad de los consumidores queden ahora cubiertos por el concepto de seguridad. Esto incluye la oportuna introducción del concepto de «conformidad durante la utilización»: las actualizaciones de los programas informáticos suponen una modificación del producto, por lo que este debe ser examinado a lo largo del tiempo. Ello se hace cada vez más pertinente a medida que aumenta el número de productos de consumo conectados, que plantean riesgos de ciberataque y uso indebido, con las consiguientes amenazas para la seguridad. No obstante, las definiciones de un producto seguro deben hacer una referencia clara a los requisitos y criterios en ese sentido;

4.9. considera que, en la medida de lo posible, el nivel de vigilancia del mercado debe ser el mismo en todos los sectores. Es necesario examinar cuidadosamente los cambios a este respecto para garantizar que las autoridades garantes del cumplimiento (en todos los sectores abarcados) dispongan de un conjunto de herramientas adecuado y que, además, exista un fuerte vínculo con la unión aduanera. Si bien se acoge con satisfacción el énfasis en la vigilancia del mercado basada en el riesgo, será fundamental que las autoridades también lleven a cabo controles aleatorios adecuados para optimizar la protección y prevenir daños a los consumidores. De lo contrario, aquellos productos peligrosos cuya falta de seguridad no sea conocida solo se detectarán después de que hayan causado daños a los consumidores;

4.10. considera que las definiciones, los términos y los sistemas deben ser coherentes entre los distintos instrumentos relativos a la seguridad de los productos, permitiendo no obstante las variaciones necesarias en función de la categoría de productos (juguetes, cosméticos, electrónica, etc.);

4.11. celebra que se refuercen las definiciones de normas seguras a lo largo de todo el proceso de normalización, de modo que las normas se elaboren con suficiente antelación y los Estados miembros puedan oponerse a aquellas normas que no garanticen la seguridad de los consumidores y, por tanto, no cumplan el mandato establecido. Para garantizar que la normalización responda a las necesidades de los consumidores y no se utilice para expulsar del mercado a los operadores de pequeño tamaño es de gran importancia mantener el apoyo a la representación efectiva de los consumidores y del sector de las pymes en la normalización europea⁽¹¹⁾;

4.12. acoge con satisfacción que las obligaciones establecidas en el RSGP vayan a aplicarse a todas las empresas independientemente de su tamaño, afianzando así el principio de que la seguridad no puede estar sujeta a regímenes «más laxos» y de que todos los productos de consumo deben ser seguros. Lamenta, no obstante, que los puntos de vista de las pymes hayan estado insuficientemente representados en la fase de consulta, lo que agrava las distorsiones que ya existen en el mercado. Observa, además, que las cifras del capítulo 3 «Impacto financiero» de la evaluación de impacto son aproximadas. Para evitar futuras distorsiones, el CESE recomienda que los indicadores clave de rendimiento utilizados en los informes anuales de los Estados miembros (de conformidad con el artículo 22, apartado 1) cuantifiquen el impacto en las pymes y las microempresas;

⁽⁸⁾ https://ec.europa.eu/info/files/study-support-preparation-evaluation-gpsd-well-impact-assessment-its-revision-part-1-evaluation_en, p. 40.

⁽⁹⁾ DO C 286 de 16.7.2021, p. 181.

⁽¹⁰⁾ <https://webapi2016.eesc.europa.eu/v1/documents/eesc-2020-05343-00-00-ac-tra-es.docx/content>

⁽¹¹⁾ DO L 316 de 14.11.2012, p. 12, anexo III.

4.13. reconoce que las pymes, y en particular las microempresas, pueden verse afectadas de manera desproporcionada por estas medidas al tener un volumen de negocios menor y menos capital humano para cumplir las obligaciones ⁽¹²⁾. Celebra que el actual marco legislativo aborde algunas de las necesidades específicas de estas empresas, en particular mediante: un régimen sancionador que tiene en cuenta el tamaño de la empresa a la hora de imponer sanciones [artículo 40, apartado 2, letra h)] y propugna sanciones proporcionadas; y un sistema de vigilancia del mercado basado en el riesgo que no perjudica a las empresas de menor tamaño ⁽¹³⁾. No obstante, el CESE desearía que se adoptasen medidas para ayudar a las pymes, y en particular a las microempresas, a cumplir sus obligaciones —por ejemplo, mediante apoyo financiero temporal— y que se les proporcionasen orientaciones claras y útiles, asesoramiento y formación pertinente para que a la hora de cumplir la normativa no estén en desventaja respecto a los operadores de mayor tamaño;

4.14. acoge con satisfacción que todos los consumidores puedan tener acceso a la información sobre la identificación de los productos, la naturaleza del riesgo y las medidas adoptadas ⁽¹⁴⁾, en particular mediante la consulta del portal Safety Gate ⁽¹⁵⁾, pero advierte de que esto no debe abrir la puerta a que se exija a los consumidores que mitiguen sus riesgos obteniendo dicha información antes de una compra (en el contexto de lo que cabe interpretar como la «seguridad que pueden esperar razonablemente los consumidores» [artículo 7, apartado 3, letra i])). Además, las bases de datos y las notificaciones deben ser fácilmente accesibles para los consumidores vulnerables y los consumidores con discapacidad;

4.15. observa que el artículo 8, apartado 11, obliga a los fabricantes a utilizar el portal Safety Business Gateway para alertar inmediatamente a los consumidores de los riesgos para su salud y seguridad e informar a las autoridades de vigilancia del mercado. Reitera que el Reglamento debería garantizar específicamente que el hecho de comunicar esta información no imponga directa o indirectamente a los consumidores una obligación de consultar la base de datos que pueda afectar a que un producto se considere o no inseguro. Además, las notificaciones deben ser fácilmente accesibles para los consumidores vulnerables y los consumidores con discapacidad;

4.16. desearía una delimitación más clara y una información detallada sobre la diferencia entre el portal «Safety Gate» contemplado en el artículo 24 (en el que los Estados miembros emiten notificaciones) y el portal «Safety Business Gateway» contemplado en el artículo 25 (en el que los operadores económicos facilitan información sobre la seguridad de sus productos a las autoridades garantes del cumplimiento y a los consumidores) y sobre el modo en que ambos portales pueden interactuar;

4.17. acoge con satisfacción que se otorgue a los consumidores la capacidad de presentar reclamaciones a las autoridades nacionales ⁽¹⁶⁾ y de informar sobre riesgos en el portal Safety Gate ⁽¹⁷⁾, debiéndose dar seguimiento a dichas reclamaciones e informaciones. Pide que se facilite una financiación adecuada para que todas estas reclamaciones puedan investigarse adecuadamente con el fin de ayudar a proteger eficazmente a los consumidores. Acoge con satisfacción que el citado mecanismo de reclamaciones se combine con la obligación de los fabricantes de investigar las reclamaciones recibidas (artículo 8, apartado 2) y de adoptar medidas correctivas cuando consideren o tengan motivos para pensar que un producto que han introducido en el mercado pueda no ser seguro (artículo 8, apartado 10).

Bruselas, 20 de octubre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽¹²⁾ *Study to support the preparation of an evaluation of the General Product Safety Directive as well as of an impact assessment on its potential revision*, pp. 11 y 320. Véase también la propuesta de Reglamento (COM(2021) 346 final), p. 13.

⁽¹³⁾ DO L 316 de 14.11.2012, p. 12, anexo III.

⁽¹⁴⁾ Artículo 31.

⁽¹⁵⁾ Artículo 32, apartado 1.

⁽¹⁶⁾ Artículo 31, apartado 4.

⁽¹⁷⁾ Artículo 32, apartado 2.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se suspenden temporalmente los derechos autónomos del arancel aduanero común para las importaciones de determinados productos industriales a las Islas Canarias»

[COM(2021) 392 final — 2021/0209 (CNS)]

(2022/C 105/16)

Ponente: **Tymoteusz Adam ZYCH**

Consultas	Consejo, 15.9.2021
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Sección competente	Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en la sección	21.9.2021
Fecha de la aprobación en el pleno	20.10.2021
Pleno n.º	564
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	101/0/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE apoya la propuesta de la Comisión Europea por su gran importancia socioeconómica para la región y por la autoridad de la Unión para adoptarla, habida cuenta de su competencia para regular los derechos de aduana.

1.2. Además de las categorías de productos cubiertas por el Reglamento (UE) n.º 1386/2011 del Consejo ⁽¹⁾, la propuesta se amplió a siete nuevas categorías correspondientes a los códigos NC 3903 19, 5603 94, 5604 10, 7326 90, 7607 20, 8441 40 y 8479 90 (maquinaria para uso industrial y materias primas).

1.3. Mantener la suspensión de los derechos de aduana sobre las importaciones de productos industriales y ampliar las categorías de productos que abarca se considera beneficioso para la economía canaria, que ha sufrido un perjuicio económico particular en comparación con otras regiones de la UE debido a la pandemia de COVID-19, especialmente en relación con el volumen del PIB nacional.

1.4. La imposición de controles de destino final de conformidad con las disposiciones del código aduanero de la Unión y sus disposiciones de aplicación es un procedimiento habitual en este contexto y no crea cargas administrativas adicionales significativas para las autoridades regionales y locales o los operadores económicos.

1.5. El CESE subraya que introducir nuevas soluciones jurídicas y continuar aplicando las existentes para apoyar a las regiones ultraperiféricas es esencial para su crecimiento económico, el equilibrio del mercado interior y la creación de empleo en el sector local.

1.6. En opinión del CESE, para que las empresas puedan tomar decisiones de inversión a largo plazo, la suspensión propuesta debe fijarse por un período plurianual.

2. Contexto

2.1. Las islas Canarias, una comunidad autónoma de España con una superficie total de 7 446,95 km², forman un archipiélago en el Océano Atlántico compuesto por trece islas, a unos 1 000 km de la costa de la península ibérica. Son una de las regiones periféricas de la Unión Europea pertenecientes al grupo de regiones ultraperiféricas y, junto con los archipiélagos de las islas Salvajes, Cabo Verde, Madeira y Azores, forman una zona geográfica denominada Macaronesia.

⁽¹⁾ Reglamento (UE) n.º 1386/2011 del Consejo, de 19 de diciembre de 2011, por el que se suspenden temporalmente los derechos autónomos del arancel aduanero común para las importaciones de determinados productos industriales a las Islas Canarias (DO L 345 de 29.12.2011, p. 1).

2.2. En la actualidad, la población se sitúa en torno a los 2 175 952 habitantes. Las dos islas más pobladas son Tenerife (904 713 habitantes) y Gran Canaria (846 717 habitantes), que albergan más del 80 % de la población total. Esta elevada concentración de población en solo dos de las trece islas causa en parte los problemas socioeconómicos de la región, incluida su elevada tasa de emigración.

3. Objeto de la propuesta de la Comisión

3.1. El CESE señala que, sobre la base del artículo 349 del TFUE, el Reglamento (UE) n.º 1386/2011 prevé medidas aduaneras específicas para las islas Canarias como una de las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea: la suspensión temporal de los derechos autónomos del arancel aduanero común para las importaciones de determinados productos industriales.

3.2. Las medidas previstas en el Reglamento (UE) n.º 1386/2011, destinadas a reforzar la competitividad de los operadores económicos locales y garantizar así un empleo más estable en las islas, expiran el 31 de diciembre de 2021. En abril de 2021, el Gobierno de España solicitó la prórroga de la suspensión de los derechos autónomos del arancel aduanero común para una serie de productos. Según la solicitud, las limitaciones a las que se enfrenta la región, que tienen carácter estructural y permanente, siguen estando relacionadas con su aislamiento, el pequeño tamaño del mercado y la fragmentación de este. Las islas tampoco pueden beneficiarse de la integración europea en la misma medida que las regiones no insulares. El régimen de suspensión al que se refiere la propuesta tiene por objeto reducir estas limitaciones en el mercado de las islas Canarias. Además, debido a la crisis económica provocada por la pandemia de COVID-19, el Gobierno español también ha solicitado la suspensión de los derechos del arancel aduanero común para siete nuevas categorías de productos.

3.3. El objetivo de la propuesta de la Comisión es prestar apoyo a esta región ultraperiférica española a la hora de aprovechar sus activos con el fin de permitir el crecimiento y la creación de empleo en el sector local. La propuesta complementa el Programa de Opciones Específicas de Alejamiento e Insularidad (POSEI), que proporciona apoyo al sector primario y a la producción de materias primas, y también el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) y la asignación adicional específica del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

3.4. La propuesta de la Comisión se ajusta a las políticas de la Unión, en particular por lo que se refiere a la política general de las regiones ultraperiféricas y a las políticas en el ámbito del comercio internacional, la competencia, el medio ambiente, la empresa, el desarrollo y las relaciones exteriores.

3.5. Permitirá a los operadores económicos, del 1 de enero de 2022 al 31 de diciembre de 2031, importar determinadas materias primas, componentes, piezas y bienes de capital exentos de derechos de aduana mediante la suspensión temporal de esos derechos.

4. Observaciones generales

4.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de modificación del Reglamento del Consejo y considera que las medidas específicas que contiene pueden ser adoptadas sin poner en riesgo la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión, incluidos el mercado interior y las políticas comunes. En opinión del CESE, este cambio contribuirá a mejorar el equilibrio del mercado interior.

4.2. El CESE ha señalado reiteradamente que la situación de las regiones insulares es mucho más difícil que la del resto de la Unión, especialmente en comparación con el continente. Sufren obstáculos geográficos, demográficos y medioambientales graves y permanentes, como son: separación del continente; superficie terrestre limitada; dependencia del transporte marítimo y aéreo, lo que conlleva costes más elevados; disminución de la población y dificultades en el mercado laboral; concentración de la producción en pequeñas empresas y microempresas, que son menos resilientes a la dinámica del cambio económico que las grandes empresas; y limitadas oportunidades para aprovechar las ventajas del mercado único europeo y las relaciones económicas competitivas.

4.3. La limitación de los medios de transporte y los mayores costes de distribución suponen para la empresa un coste de fabricación del producto superior al que tendría si se estableciera en el continente, lo que se traduce directamente en una reducción de la competitividad. Esto dificulta a las empresas locales encontrar clientes fuera de las fronteras nacionales y obliga al sector industrial a concentrar la producción en el mercado local. El CESE considera que la política aduanera de la Unión debe tener en cuenta esta difícil situación económica de las regiones insulares y adoptar medidas adecuadas para mejorar sus oportunidades y competitividad frente al continente europeo.

4.4. El CESE señala que el turismo es un factor clave para la estabilidad económica en muchas zonas insulares y que este sector es también el principal recurso económico de las islas Canarias. La cuota del turismo entrante en el PIB canario en 2018 alcanzó el 28 %, lo que representa una tendencia al alza. En 2017, el número de turistas que llegaron al archipiélago canario fue muy cercano a los dieciséis millones (alrededor de un millón más que en 2016), mientras que 15,11 millones de personas viajaron a las islas Canarias en 2019.

4.5. Si bien el auge del turismo ha propiciado el crecimiento económico, también es importante tener en cuenta las desventajas que surgen del hecho de que el turismo sea una piedra angular de la economía, que se han puesto de manifiesto con el estallido de la pandemia del COVID-19. Según los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística de España, el número de turistas extranjeros en las islas Canarias disminuyó en más de un 70 % en 2020, cuando solo llegaron 3,78 millones de personas al archipiélago. Los ingresos turísticos de la región disminuyeron en el mismo porcentaje: el año pasado se ingresaron alrededor de 4 000 millones de euros por turismo. La mayor disminución se registró en la isla de Lanzarote (73,7 %), mientras que la menor se registró en Tenerife (66,4 %). La limitada actividad turística de las islas Canarias causó en 2020 una caída estimada de alrededor del 20 % del PIB. También ha habido una recesión en la construcción y las actividades industriales, con un descenso estimado del 13 % respecto de 2019. Cabe destacar que los efectos de la crisis sanitaria mundial tendrán consecuencias a largo plazo y que se prevé que la industria turística europea se mantenga por debajo de los niveles de 2019 hasta 2023 ⁽²⁾.

4.6. El desempleo también ha aumentado significativamente en las islas Canarias como consecuencia de la crisis de la COVID-19. En el primer trimestre de 2020 se situó en el 18,89 % y durante el año aumentó hasta el 25,42 %, muy por encima de las medias nacionales y de la Unión, del 15,5 % y el 7,1 % respectivamente (Eurostat, 2021).

4.7. El CESE señala que la propuesta se ajusta a la política de la Unión, uno de cuyos principales objetivos es la cohesión territorial, económica y social, y que, mediante políticas económicas bien gestionadas, pretende reforzar la Unión de manera que las regiones ultraperiféricas tengan las mismas oportunidades de desarrollo y puedan acceder a mejores condiciones de vida. De conformidad con el artículo 174 del TFUE, los territorios insulares han sido reconocidos como regiones desfavorecidas que requieren una atención especial.

4.8. El CESE también señala que el aumento de los precios de la energía en los dos últimos años y su impacto en los costes globales del transporte han contribuido sin duda a una mayor disminución de la competitividad de las industrias insulares. Además, los beneficios de la suspensión de los derechos autónomos del arancel introducida en 1991 han perdido eficacia. Como consecuencia de ello, la industria local se ha vuelto menos competitiva frente a sus competidores no insulares de España y del resto de la Unión. Consciente de las características geográficas y económicas de la región canaria, el CESE considera que deben apoyarse las medidas destinadas a mitigar los efectos negativos de estas condiciones.

4.9. El CESE señala que la solución propuesta podría contribuir significativamente a preservar la estabilidad económica de esta parte de la Unión Europea y que el levantamiento de la suspensión tendría un efecto inflacionista en el mercado, lo que, a largo plazo, pondría en peligro la ya moderada base industrial de las islas y, por lo tanto, aumentaría las disparidades con el resto de la UE.

4.10. El CESE considera que también debe respaldarse la solución, aplicada en reiteradas ocasiones, de condicionar el uso de las medidas arancelarias al destino final de los productos, de modo que solo se beneficien los operadores económicos establecidos en las islas Canarias.

4.11. Sin embargo, el CESE llama la atención sobre el posible surgimiento de dificultades en los intercambios comerciales en la región canaria —o, incluso más ampliamente, en toda la UE— debido a la falta de definición del término «desviación del comercio» utilizado en el artículo 4, apartado 1, del acto propuesto. El surgimiento de estas «desviaciones del comercio» faculta a la Comisión a retirar temporalmente la suspensión de los derechos autónomos, lo que tendría consecuencias económicas para las empresas regionales y locales. El CESE señala que es necesario definir con precisión este término desde un punto de vista cualitativo y cuantitativo.

Bruselas, 20 de octubre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽²⁾ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/126/tourism>

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo Sobre la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Una estrategia para un espacio Schengen plenamente operativo y resiliente»

[COM(2021) 277 final]

y la propuesta de Reglamento del Consejo relativo al establecimiento y el funcionamiento de un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1053/2013

[COM(2021) 278 final — 2021/0140 (CNS)]

(2022/C 105/17)

Ponente: **Ionuț SIBIAN**

Consulta	Comisión Europea, 10.8.2021
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	6.10.2021
Aprobado en el pleno	20.10.2021
Pleno n.º	564
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	232/1/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la estrategia de la Comisión para un espacio Schengen plenamente operativo y resiliente.

1.2. El Comité reafirma su pleno apoyo, tal como expresó en su Resolución de 17 de febrero de 2016, a los principios sobre los que se fundamenta la cooperación de Schengen: el ejercicio sin trabas de las libertades fundamentales de los Tratados en un espacio común de libertad, seguridad y justicia y la necesidad de reforzar la responsabilidad conjunta y la solidaridad en la gestión de las fronteras exteriores.

1.3. El Comité reitera que, en la formulación y aplicación de la política de la UE de gestión de fronteras, interoperabilidad, gestión de la migración y el asilo y cooperación policial y judicial en materia penal, la UE y sus Estados miembros están sujetos en todo momento a la Carta de los Derechos Fundamentales, cuyas disposiciones están obligados no solo a respetar, sino también a promover.

1.4. El Comité expresa su profunda preocupación por los informes de violaciones de los derechos fundamentales en las fronteras exteriores de la UE, y pide a la Comisión y a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) que den una solución sin demora a los informes de violaciones de los derechos fundamentales, supervisen dichos informes y efectúen un seguimiento de los mismos, y que garanticen la aplicación efectiva de los mecanismos de rendición de cuentas establecidos en el Reglamento de Frontex. El Comité pide que se refuerce el Foro Consultivo sobre Derechos Fundamentales y que la sociedad civil organizada participe en él a través del CESE.

1.5. El Comité expresa su preocupación por el restablecimiento semipermanente de los controles fronterizos en algunas de las fronteras interiores de los Estados miembros, y por los efectos negativos, en el ámbito económico y social, que ello ha tenido para los ciudadanos de la UE, las empresas y, en particular, los trabajadores fronterizos, las comunidades fronterizas y las eurorregiones. Pide a la Comisión que supervise y evalúe cuidadosamente y con carácter periódico la necesidad y la proporcionalidad del restablecimiento de estos controles, y que adopte medidas cuando sea necesario. El CESE acoge con satisfacción la intención manifestada por la Comisión de recurrir en mayor medida a sus competencias ejecutivas cuando las evaluaciones de Schengen puedan dar pie a dichas medidas.

1.6. El Comité manifiesta su preocupación por el hecho de que los Estados miembros de Chipre, Rumanía, Bulgaria y Croacia aún estén excluidos de la plena aplicación del acervo de Schengen. Alienta, junto con la Comisión, al Consejo a actuar de manera rápida y decisiva a este respecto.

1.7. El Comité observa que muchos de los elementos constitutivos de la Estrategia todavía son propuestas legislativas. Recuerda que ha emitido dictámenes específicos sobre algunas de estas propuestas, en particular, las relativas al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo y la interoperabilidad. Pide a la Comisión que tome debidamente en consideración estos dictámenes.

1.8. El Comité observa que muchos de los elementos del Pacto dependen de la aplicación oportuna de actos legislativos recientemente adoptados, en particular, el Reglamento sobre interoperabilidad y la versión 2.0 del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas. El Comité expresa su preocupación por la evolución de la situación en este ámbito y pide a la Comisión que siga de cerca cualquier retraso o rebasamiento del presupuesto y que lo solucione eficazmente.

1.9. El Comité valora positivamente las propuestas destinadas a mejorar el funcionamiento del mecanismo de evaluación de Schengen, en particular un seguimiento más rápido, el refuerzo de las sinergias con el mecanismo de evaluación de la vulnerabilidad y una atención mayor y más horizontal a los derechos humanos, incluida la función prevista de la Agencia de los Derechos Fundamentales. Sin embargo, es necesario velar por que el mecanismo de evaluación de Schengen no politice cuestiones de carácter más técnico.

1.10. El Comité opina que el Foro de Schengen puede dar un impulso político a la salvaguardia y el desarrollo del espacio Schengen, si bien advierte de que ello no debería acarrear una vuelta al pasado intergubernamental de Schengen, cuyo funcionamiento se ha visto perjudicado por el intergubernamentalismo y una falta de transparencia. Se debería mantener informadas en todo momento a otras instituciones de la UE, incluido el Comité, y estas deberían poder asistir como participantes.

1.11. El Comité entiende que los ámbitos relacionados de cooperación policial y judicial en materia penal, incluida la cooperación mejorada para la prevención del terrorismo, revisten la máxima importancia desde el punto de vista de la confianza en el espacio Schengen de la ciudadanía de la UE y de los Estados miembros. Dicha cooperación debe exigir en todo momento que se respeten plenamente los derechos fundamentales en todos los Estados miembros, incluida la salvaguardia de la independencia del poder judicial, para que los instrumentos de confianza mutua, como la orden de detención europea, puedan funcionar correctamente.

1.12. El Comité cree firmemente que la cooperación con terceros países no debería centrarse exclusivamente en el control de la migración y el asilo, sino que debería tratarse de una verdadera asociación encaminada a mejorar la situación de los migrantes y refugiados también en terceros países, en particular las víctimas de la trata de seres humanos, y debería abordar las causas profundas de la migración, promoviendo una migración segura y ordenada.

1.13. Como destacó la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, en su discurso sobre el estado de la Unión de 2021, es de vital importancia acordar un sistema europeo común para la gestión de nuestras fronteras exteriores, la migración y el asilo, con el fin de no permitir que terceros países aprovechen la falta de unidad.

2. Antecedentes del Dictamen

2.1. En 1985, varios Estados miembros adoptaron el Acuerdo de Schengen de ámbito internacional, tomando la decisión de abolir todos los controles fronterizos en sus fronteras interiores. El Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 1990 establecía las «medidas de acompañamiento» necesarias para compensar las externalidades resultantes del levantamiento de los controles.

2.2. El Tratado de Ámsterdam integró el acervo de Schengen en el ordenamiento jurídico de la UE y reguló la posición especial del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca.

2.3. La celebración de acuerdos bilaterales con Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein ha permitido que estos países participen en la cooperación de Schengen.

2.4. Bulgaria, Rumanía y Croacia participan en partes del acervo de Schengen, pero el levantamiento de los controles en sus fronteras interiores necesita de una decisión unánime del Consejo a tal efecto. El Consejo se ha negado a adoptar esta decisión a pesar de que la Comisión ha considerado que estos países están técnicamente preparados.

2.5. Desde la incorporación del acervo de Schengen al ordenamiento jurídico de la UE, este se ha desarrollado progresivamente, en particular, mediante la adopción del Código de Fronteras Schengen, el Código de visados y el Reglamento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. La cooperación en materia de fronteras, visados, migración y asilo cuenta con el respaldo de varias grandes bases de datos informáticas para el intercambio de información (SIS, VIS, Eurodac, SES, SEIAV, ECRIS-TCN), que en la actualidad son interoperables.

2.6. Si bien se trata de una responsabilidad compartida, cada uno de los Estados miembros sigue siendo responsable de sus respectivas fronteras exteriores, lo que significa que las deficiencias en la gestión de las fronteras exteriores en un Estado miembro pueden tener graves consecuencias para todo el espacio de libertad, seguridad y justicia.

2.7. En los últimos cinco años, el espacio Schengen ha estado sometido a una presión considerable como resultado de la reiterada y continua reintroducción de controles en las fronteras interiores por parte de algunos Estados miembros. Esto se produjo como respuesta a la crisis de los refugiados y migrantes de 2015 y a la amenaza de atentados terroristas en Europa.

2.8. La pandemia de COVID-19 ha dado lugar a nuevos cierres de fronteras y a restricciones a la libre circulación de personas.

2.9. En respuesta a la crisis de los refugiados y migrantes de 2015, Frontex, la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, se reformó para convertirse en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas en 2016, y se vio reforzada una vez más en 2019.

2.10. En su nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, la Comisión Europea afirmó que «la gestión integrada de las fronteras es un instrumento político indispensable» para la integridad del espacio Schengen y «un componente esencial de una política global de migración». Anunció una estrategia independiente sobre el futuro de Schengen, que se publicó el 2 de junio de 2021.

2.11. El objetivo de la estrategia es hacer que el espacio Schengen sea más fuerte y resiliente. Hace balance de los retos a los que se ha enfrentado el espacio Schengen en los últimos años, también durante la crisis pandémica, y marca un camino hacia adelante que mantiene los beneficios de Schengen.

2.12. La Estrategia persigue los siguientes objetivos:

- 1) **garantizar la gestión eficaz de las fronteras exteriores de la UE;**
- 2) **reforzar internamente el espacio Schengen;**
- 3) **mejorar la preparación y la gobernanza;**
- 4) **completar el espacio Schengen.**

2.13. La nueva estrategia va acompañada de la Propuesta de Reglamento del Consejo relativo al establecimiento y el funcionamiento de un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1053/2013 ⁽¹⁾.

2.14. La Comisión propone una revisión del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen. Los cambios incluyen la aceleración del proceso de evaluación, así como un procedimiento acelerado en caso de deficiencias significativas que puedan poner en peligro Schengen en su conjunto.

3. Observaciones generales

3.1. *Una gestión moderna y eficaz de las fronteras exteriores*

3.1.1. El Comité apoya la rápida adopción de una política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras como parte del sistema integrado de gestión de fronteras previsto en el artículo 77, apartado 2, letra d), del TFUE. Solicita que se le consulte sobre esta estrategia antes de su adopción ⁽²⁾.

3.1.2. El Comité continúa respaldando una Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas efectiva, así como el establecimiento de su brazo operativo. No obstante, manifiesta su preocupación por la evolución de la situación. En particular, cabe mencionar las recientes conclusiones del Tribunal de Cuentas Europeo, según las cuales la Agencia no ejecutó plenamente su mandato de 2016 y se plantean diversos riesgos y deficiencias en relación con la ejecución de su mandato de 2019 ⁽³⁾.

⁽¹⁾ COM(2021) 278 final.

⁽²⁾ Véase el apartado 4.8 en DO C 110 de 22.3.2019, p. 62.

⁽³⁾ Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo, El apoyo de Frontex a la gestión de las fronteras exteriores: ha sido insuficientemente eficaz hasta la fecha, 2021.

3.1.3. El Comité está especialmente preocupado por los informes sobre violaciones de los derechos fundamentales durante las actividades operativas coordinadas por Frontex y su conocimiento por parte de la Agencia, tal como informan diferentes medios de comunicación y ONG, y se debate en el informe del Grupo de Trabajo para el Control de Frontex de la Comisión LIBE. Se muestra satisfecho por el reciente nombramiento de un nuevo agente de derechos fundamentales y el proceso de contratación en curso de observadores de los derechos fundamentales, pero destaca que la Oficina de los Derechos Fundamentales requiere recursos suficientes para llevar a cabo sus tareas con total independencia. Pide a la Agencia que aplique plenamente los mecanismos y estructuras de rendición de cuentas previstos en su Reglamento de base.

3.1.4. El Comité manifiesta su preocupación por el énfasis que pone la estrategia en el sistema de control previo a la entrada que, en su Dictamen sobre el Pacto, calificó de aportación novedosa que valía la pena estudiar. No obstante, el Comité puso en tela de juicio su viabilidad práctica y lo consideró inadecuado desde el punto de vista de los derechos fundamentales⁽⁴⁾. Hace hincapié en la necesidad de un mecanismo de supervisión independiente por parte de los Estados miembros, tal como se prevé en el Reglamento de control.

3.1.5. El Comité siempre ha considerado que lograr la plena interoperabilidad de los sistemas informáticos es un paso necesario hacia la elaboración de una política coherente y eficaz a escala de la Unión. Por consiguiente, también apoya el refuerzo de la digitalización de los procedimientos de visado y los documentos de viaje.

3.1.6. El Comité expresa su preocupación por la afirmación de la Comisión en el sentido de que los retrasos en cada uno de los Estados miembros podrían a su vez retrasar la implantación de la interoperabilidad en toda Europa. Habida cuenta de la experiencia adquirida en el pasado con la aplicación de SIS II y a la luz del estado en que se encuentra la aplicación del Sistema de Entradas y Salidas y del Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes⁽⁵⁾, el Comité desea saber qué medidas concretas está tomando la Comisión para garantizar una implantación oportuna de la interoperabilidad dentro de los límites presupuestarios previstos.

3.1.7. El Comité hace hincapié en que el objetivo de un mayor desarrollo tecnológico y una plena interoperabilidad debería lograrse prestando la debida atención a la protección de los datos personales y los derechos fundamentales. En lo que respecta a la propuesta de revisión de Eurodac, y en relación con el uso de grandes bases de datos en general, el Comité reitera que la plena interoperabilidad debería lograrse prestando la debida atención a la protección de los derechos fundamentales. Las medidas deben ser estrictamente necesarias y proporcionadas, dado el carácter sensible de los datos, en especial cuando se trate de solicitantes de protección internacional y de la confidencialidad del procedimiento. Cabe señalar que los datos personales tratados en relación con la gestión de fronteras y el retorno se rigen por el Reglamento General de Protección de Datos, y que no se consideran datos personales operativos conforme al Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo⁽⁶⁾.

3.1.8. El CESE señala que, en la cooperación con terceros países, también en especial cuando Frontex actúa en el territorio de un tercer país, se deben respetar plenamente los derechos fundamentales, incluido el derecho a la protección de los datos personales, y deben aplicarse mecanismos adecuados de rendición de cuentas.

3.2. Medidas para reforzar internamente el espacio Schengen

3.2.1. El Comité se congratula de la atención prestada a medidas que, si bien no están destinadas a desarrollar Schengen en sentido estricto, guardan relación con el funcionamiento del espacio Schengen.

3.2.2. Para abordar las preocupaciones en materia de seguridad de los Estados miembros siempre es mejor aumentar y reforzar la cooperación entre las autoridades policiales que restablecer los controles en las fronteras interiores.

3.2.3. El Comité insiste en que, en todas las formas de cooperación policial y de cooperación judicial penal, hay que respetar plenamente los derechos fundamentales, incluidos los derechos de la defensa⁽⁷⁾ y los derechos de las víctimas⁽⁸⁾. Esto también significa que, en caso de vulneración de los derechos fundamentales, el reparto de responsabilidades entre los distintos agentes —nacionales y de la UE— no debe dar pie a un déficit de rendición de cuentas.

(4) Dictámenes del CESE sobre migración, DO C 123 de 9.4.2021, p. 15, DO C 155 de 30.4.2021, p. 58, DO C 155 de 30.4.2021, p. 64.

(5) Nota de la Comisión Europea Implementation of interoperability: state of play on the implementation of the Entry/Exit System and the European Travel Information and Authorisation System (Aplicación de la interoperabilidad: situación actual de la aplicación del Sistema de Entradas y Salidas y del Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes), junio de 2021.

(6) Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y a la libre circulación de esos datos, y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 45/2001 y la Decisión n.º 1247/2002/CE (DO L 295 de 21.11.2018, p. 39).

(7) De conformidad con el Título VI de la Carta de los Derechos Fundamentales y el Derecho derivado pertinente.

(8) Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo (DO L 315 de 14.11.2012, p. 57), así como la legislación sobre categorías específicas de víctimas de la trata de seres humanos, la explotación sexual, la pornografía infantil y el terrorismo.

3.2.4. La protección de los datos personales, conforme a los marcos jurídicos adecuados, debe respetarse en todo momento, en particular cuando se trate de datos personales especialmente sensibles, como los contemplados en las Decisiones Prüm.

3.2.5. En lo que respecta al uso de la inteligencia artificial para las actividades policiales transfronterizas, el Comité se remite a su Dictamen sobre el Reglamento sobre la inteligencia artificial ⁽⁹⁾.

3.2.6. El Comité señala que el anexo a la propuesta de Ley de Inteligencia Artificial ⁽¹⁰⁾ prevé la posibilidad de utilizar la inteligencia artificial para la gestión de la migración, el asilo y el control fronterizo. En particular, se considera preocupante la referencia al uso de «polígrafos y herramientas similares [...] para detectar el estado emocional de una persona física», ya que no hay pruebas científicas sobre la fiabilidad de dichos métodos.

3.2.7. En lo que respecta a las medidas específicas propuestas en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, el Comité se remite a su Dictamen de 17 de diciembre de 2020 ⁽¹¹⁾.

3.2.8. El Comité pone en duda el valor añadido de aumentar el uso de la información anticipada sobre los pasajeros junto con los registros de nombres de los pasajeros, y opina que la Comisión no ha presentado argumentos convincentes que justifiquen el intercambio sistemático y masivo de datos personales en el interior del espacio Schengen, lo que también afectaría por defecto a los ciudadanos de la UE en el ejercicio de su derecho a la libre circulación.

3.2.9. En lo que respecta al uso de la orden de detención europea, y de otros instrumentos que facilitan la cooperación policial, como la orden europea de investigación, el Comité señala que la confianza mutua es indispensable para el buen funcionamiento de estos instrumentos de reconocimiento mutuo. Esto requiere que las instituciones de la UE efectúen un control aún más eficaz del Estado de Derecho, e implica la responsabilidad de los Estados miembros de respetar el Estado de Derecho, en particular el derecho a la tutela judicial efectiva con arreglo al artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «la Carta») y al artículo 19, apartado 1, del TUE.

3.3. Refuerzo de la gobernanza

3.3.1. El Comité considera que el Foro de Schengen podría permitir a los Estados miembros debatir cuestiones políticas importantes relacionadas con la cooperación de Schengen. Sin embargo, se debería mantener informadas a otras instituciones de la UE, incluido el Comité, y estas deberían tener derecho a asistir como participantes. El Foro y sus acciones deberían tener un carácter lo más transparente posible y ofrecer acceso a sus documentos. Si bien se acoge favorablemente el relanzamiento del Informe sobre el estado de Schengen, no se considera suficiente a este respecto.

3.3.2. El Comité apoya la idea de que es necesario modificar el Código de Fronteras Schengen para incorporar algunas de las enseñanzas extraídas de la pandemia de COVID-19. Destaca que estas enseñanzas van más allá de la cuestión de las fronteras interiores e inciden en el funcionamiento del propio mercado interior. Por tanto, toda modificación de este tipo debería formar parte de un control de la adecuación más amplio del marco normativo europeo para la libertad de circulación en un mundo en el que es probable que la COVID-19 siga siendo una realidad. El Comité respalda la idea de que dicho enfoque debería incluir normas sobre viajes a la UE, que actualmente no están recogidas en el Código de Fronteras Schengen. El Comité pide asimismo a la Comisión que aclare si tiene previsto modificar el Reglamento sobre el tráfico fronterizo menor.

3.3.3. El Comité cree que la Comisión debería adoptar una postura más firme en apoyo de los viajes sin fronteras en Europa. El Tratado de la UE deja bien sentado que la Unión deberá ofrecer a su ciudadanía un espacio sin fronteras. El derecho de los Estados miembros a restablecer los controles fronterizos constituye una excepción a dicho derecho, que debe interpretarse de manera restrictiva. No puede considerarse una prerrogativa nacional, sino que, por el contrario, está sujeta a las normas del Código de Fronteras Schengen. Toda revisión del Código debe tener plenamente en cuenta el carácter excepcional del restablecimiento de los controles fronterizos.

3.3.4. El Comité valora positivamente las propuestas para mejorar el funcionamiento del mecanismo de evaluación de Schengen, en particular las encaminadas a garantizar un seguimiento más rápido, mejores sinergias con el mecanismo de evaluación de la vulnerabilidad, así como las que prestan una mayor atención a los derechos humanos, adoptando para ello un enfoque transversal. Sin embargo, se debería velar por que el mecanismo de evaluación de Schengen no politice cuestiones de carácter más técnico.

⁽⁹⁾ INT/940 (DO C 517 de 22.12.2021, p. 61).

⁽¹⁰⁾ COM(2021) 206 final, pp. 4 y 5.

⁽¹¹⁾ DO C 123 de 9.4.2021, p. 15.

3.3.5. El Comité anima a la Comisión a que utilice activamente sus competencias ejecutivas en virtud de los Tratados en aquellas situaciones en las que no se efectúa un seguimiento de las deficiencias constatadas en las evaluaciones de Schengen. Se ha de dar prioridad a la lucha contra las prácticas sistémicas que infrinjan las normas en materia de derechos fundamentales. Es importante que la Comisión no dependa únicamente de las conclusiones del mecanismo de evaluación de Schengen, sino que también supervise activamente por sí misma la situación de los derechos fundamentales.

3.4. *Realización del espacio Schengen*

3.4.1. El Comité aplaude la posición de la Comisión con respecto a la realización del espacio Schengen. Destaca el vínculo entre la libertad de circulación, la ciudadanía de la UE y la ausencia de controles fronterizos. En la actualidad, los ciudadanos de Bulgaria, Croacia y Rumanía no disfrutan plenamente de sus derechos como ciudadanos de la UE en virtud de los Tratados.

3.4.2. El Comité insiste en que estos Estados miembros ya controlan sus fronteras exteriores de acuerdo con el Código de Fronteras Schengen. Su plena adhesión mejoraría el funcionamiento y la seguridad de la Unión Europea, mediante su plena participación en todas las grandes bases de datos en materia de justicia y asuntos de interior (JAI).

3.4.3. El Comité invita a la Comisión a que presente una hoja de ruta más pormenorizada para la plena adhesión a Schengen e insta al Consejo a que actúe en consecuencia lo antes posible.

Bruselas, 20 de octubre 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 — Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021 2027 — La seguridad y la salud en el trabajo en un mundo laboral en constante transformación»

[COM(2021) 323 final]

(2022/C 105/18)

Ponente: **Carlos Manuel TRINDADE**

Consulta	Comisión, 10.8.2021
Fundamento jurídico	Artículo 153, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobación en sección	6.10.2021
Aprobación en el pleno	20.10.2021
Pleno n.º	564
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	153/25/41

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) afirma que la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la salud y seguridad en el trabajo es un elemento esencial para lograr unas condiciones de trabajo dignas y duraderas, está consagrada en los Tratados y en la Carta de los Derechos Fundamentales, y constituye un derecho reflejado en el principio 10 del pilar europeo de derechos sociales, fundamental para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas ⁽¹⁾.

1.2 El CESE comparte plenamente la afirmación de la Comisión de que unas «condiciones de trabajo saludables y seguras son una condición previa para una mano de obra saludable y productiva. Nadie debería padecer enfermedades o sufrir accidentes relacionados con el trabajo. También constituyen un aspecto importante tanto de la sostenibilidad como de la competitividad de la economía de la UE» ⁽²⁾. El CESE también suscribe la observación de que una «buena salud y seguridad en el trabajo reduce también los costes de la asistencia sanitaria y otras cargas sociales y, por el contrario, las deficiencias en este ámbito tienen un alto coste para las personas, las empresas y la sociedad» ⁽³⁾.

1.3 El CESE está de acuerdo en líneas generales con la visión estratégica y las acciones previstas en el marco estratégico (sin perjuicio de las observaciones, propuestas y recomendaciones que se exponen en el presente Dictamen), en particular:

1.3.1 El CESE toma nota, en particular, de la afirmación de la Comisión de que «a finales de 2021 presentará una iniciativa destinada a mejorar las condiciones de trabajo de las personas que trabajan a través de plataformas digitales... para velar por unas condiciones de trabajo adecuadas, también en relación con la salud y la seguridad...», a menos que los interlocutores sociales tengan intención de negociar entre ellos ⁽⁴⁾.

1.3.2 Aprueba asimismo i) la «visión cero» sobre la mortalidad laboral; ii) las medidas previstas sobre el cáncer; iii) la ratificación del Convenio de la OIT sobre la violencia y el acoso de 2019 (n.º 190); iv) la iniciativa legislativa sobre la prevención y la lucha contra la violencia de género contra las mujeres y la violencia doméstica, que debería adoptarse antes del fin de 2021; v) el objetivo de la Comisión de integrar los riesgos psicosociales y ergonómicos en la campaña «Trabajos saludables».

⁽¹⁾ Comunicación de la Comisión (COM(2021) 323 final).

⁽²⁾ *Ibidem*

⁽³⁾ *Ibidem*

⁽⁴⁾ *Ibidem*

1.3.3 En líneas generales, el CESE apoya principalmente: i) que «resulta esencial aprender de lo que nos ha enseñado la pandemia de COVID-19 y potenciar la preparación frente a las posibles crisis sanitarias del futuro [...] y deben seguir desarrollándose sinergias entre la salud y la seguridad en el trabajo y la salud pública»; ii) la inclusión de la COVID-19 en la Recomendación de la Comisión relativa a lista europea de enfermedades profesionales ⁽⁵⁾.

1.3.4 En líneas generales, el CESE apoya en particular: i) la necesidad de que los Estados miembros tomen iniciativas para abordar «la tendencia descendente del número de inspecciones de trabajo»; ii) la celebración de una cumbre sobre salud y seguridad en el trabajo en 2023, centrada en particular en los avances hacia el objetivo de «visión cero» sobre la mortalidad laboral; iii) la existencia de un nuevo indicador sobre accidentes laborales mortales, ya propuesto en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales; iv) la mejora de la actividad de los inspectores de trabajo mediante orientaciones y formación a nivel europeo y de los Estados miembros; v) el fomento de la cooperación a nivel de la UE y de los Estados miembros para garantizar la coherencia en la aplicación de la legislación; vi) la orientación y el apoyo a las empresas, en particular, las microempresas y las pequeñas empresas, para cumplir la legislación en materia de salud y seguridad en el trabajo ⁽⁶⁾.

1.3.5 En líneas generales, el CESE respalda principalmente: i) la existencia de una cooperación entre la UE, la OIT y la OMS sobre datos y conocimientos; ii) el apoyo de la UE, junto con los Estados miembros, a la creación de un nuevo indicador de la mortalidad causada por enfermedades asociadas con factores de riesgo profesional (como parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas); iii) el apoyo de la UE a la integración del derecho a unas condiciones laborales seguras y saludables en el marco de los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT; iv) la intención de la UE de fomentar la salud y la seguridad en el trabajo en las cadenas de suministro mundiales; v) la intención de la UE de actuar para garantizar que los criterios de salud y seguridad en el trabajo se tengan en cuenta debidamente como parte de compromisos vinculantes sobre las normas laborales y sociales, además de promover el trabajo digno en los futuros acuerdos comerciales; vi) el apoyo a los países candidatos para que incorporen el acervo de la UE sobre salud y seguridad en el trabajo en sus respectivos marcos jurídicos ⁽⁷⁾.

1.4 En particular, el CESE propone a la Comisión la integración de las siguientes acciones, medidas o iniciativas en el marco estratégico de la UE 2021-2027:

1.4.1 En relación con el punto 2.1: i) por lo que respecta a los trabajadores autónomos, a los que el marco estratégico considera que no se aplican las normas de salud y seguridad en el trabajo, recomienda que se lleve a cabo en un plazo adecuado una investigación, con la participación de la Comisión, los expertos y los interlocutores sociales, para encontrar la mejor solución que respete el principio de que todos los trabajadores autónomos deben trabajar asimismo en un entorno seguro y saludable, y que se presenten las conclusiones antes de la cumbre de 2023 sobre salud y seguridad en el trabajo; ii) por lo que respecta al proyecto de la Comisión de poner en marcha una iniciativa no legislativa a escala de la UE relativa a la salud mental en el trabajo, propone, justamente por la pertinencia de las razones expuestas en el marco estratégico, que esta iniciativa sea legislativa.

1.4.2 En relación con el punto 2.2 — i) pide a la Comisión que incluya los cánceres de origen profesional en el futuro Plan Europeo de Lucha contra el Cáncer y que amplíe el ámbito de aplicación de la Directiva sobre agentes carcinógenos y mutágenos a las sustancias tóxicas para la reproducción y a los medicamentos peligrosos, y que garantice el seguimiento a largo plazo del estado de salud de los trabajadores expuestos a agentes cancerígenos, incluso en caso de que ya no se ejerza el trabajo en dichas circunstancias; ii) recomienda que la previsión de la Comisión de «evaluar la manera de reforzar la eficacia de la Directiva sobre sanciones a los empleadores (2009/52/CE)» pueda conducir a una revisión que aumente las sanciones a los empresarios que incumplen la normativa; iii) propone que, como ha demostrado recientemente la COVID-19, es urgente una iniciativa legislativa sobre la prevención de los riesgos psicosociales; iv) señala que la experiencia acumulada y la investigación sobre los trastornos musculoesqueléticos justifican la necesidad de una iniciativa legislativa en este ámbito.

1.4.3 En relación con el punto 2.3, pide — i) que la Recomendación relativa a la lista europea de enfermedades profesionales se transforme en una Directiva; ii) que se mejore la Directiva sobre agentes biológicos, integrando las experiencias recientes; iii) que, en lo que respecta a las inspecciones de trabajo nacionales, se establezca el objetivo de que, al final del período de ejecución del marco estratégico, se cumpla en los Estados miembros la proporción establecida en las normas de la OIT de un inspector de trabajo por cada diez mil trabajadores. Si este objetivo no se alcanzara durante este marco estratégico, la Comisión debería presentar una iniciativa legislativa a tal fin.

1.4.4 En relación con el capítulo 3, pide que la acción de inspección de la Autoridad Laboral Europea (ALE) se integre y promueva de forma adecuada en el marco estratégico, habida cuenta del importante papel que desempeña en la coordinación de las inspecciones transfronterizas.

⁽⁵⁾ *Ibidem*

⁽⁶⁾ *Ibidem*

⁽⁷⁾ *Ibidem*

1.5 El CESE observa que, si bien se han registrado algunas mejoras en los últimos años, sigue existiendo una importante falta de información y conocimientos sobre la realidad de la salud y la seguridad en el trabajo en la UE y sus Estados miembros. El CESE está convencido de que este conocimiento resulta indispensable para mejorar a la hora de detectar desafíos y prevenir riesgos, definir políticas adecuadas y supervisar la aplicación y los progresos realizados a escala de la UE y en los distintos Estados miembros, en particular en lo que se refiere a los objetivos y acciones derivados del marco estratégico en materia de salud y seguridad en el trabajo para el período 2021-2027.

1.6 El CESE hace hincapié en que, en el proceso de revisión de la legislación vigente a nivel de la UE y de los Estados miembros en materia de salud y seguridad en el trabajo, es necesario tener en cuenta las transformaciones ecológicas, digitales, demográficas y sociales de la economía europea, en particular en el mundo laboral, a fin de proteger a los trabajadores tanto por cuenta ajena como por cuenta propia, en este caso de conformidad con el punto 1.4.1, letra i).

1.7 Los Estados miembros tienen la especial responsabilidad de velar por el cumplimiento de la legislación en materia de salud y seguridad en el trabajo y garantizar unas condiciones de trabajo saludables y seguras para todos los trabajadores europeos, en particular los trabajadores temporeros o los grupos más vulnerables como los jóvenes, las personas mayores, las mujeres y las personas con discapacidad, los migrantes y las personas en situación de precariedad. El refuerzo de los recursos técnicos y humanos de las inspecciones de trabajo, que han sufrido retrocesos en los últimos años en muchos Estados miembros, y una mayor coordinación, cooperación y formación a nivel europeo, son factores clave para lograr mejoras significativas en la aplicación de la legislación en materia de salud y seguridad en el trabajo. La orientación y el apoyo a las pymes, en particular a las microempresas, para que cumplan la legislación en materia de salud y seguridad en el trabajo también debe ser una prioridad para los distintos Estados miembros. La Comisión Europea, en su condición de guardiana de los Tratados, tiene la responsabilidad de velar por que los Estados miembros cumplan adecuadamente la legislación en materia de salud y seguridad en el trabajo.

1.8 El CESE recomienda a la Comisión y a los Estados miembros que, al actualizar las estrategias nacionales en materia de salud y seguridad en el trabajo, adopten iniciativas para promover un diálogo social permanente entre los interlocutores sociales sobre las condiciones de salud y seguridad en el trabajo en los sectores de actividad, las empresas y los lugares de trabajo. La participación de los sindicatos y los representantes de los trabajadores y su constante seguimiento sobre la evaluación y la prevención de riesgos son fundamentales para promover entornos de trabajo seguros y saludables, que tienen un impacto directo en la salud de los trabajadores, la productividad empresarial y los servicios de salud pública.

1.9 En vista de los retos de la globalización y del valor europeo de «potenciar las normas en materia de salud y seguridad en el trabajo a nivel mundial», el CESE recomienda que la Comisión y los Estados miembros cooperen estrechamente con la OIT y la OMS para promover el derecho a unas condiciones laborales seguras y saludables en el marco de los principios y derechos laborales fundamentales de la OIT y para salvaguardar el respeto de estos principios por parte de las cadenas de suministro mundiales.

2. Antecedentes generales

2.1 El CESE señala que «desde hace ya casi veinte años, los marcos estratégicos de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo contribuyen de manera esencial a la forma en que las autoridades nacionales y los interlocutores sociales deciden los objetivos en materia de salud y seguridad en el trabajo»⁽⁸⁾. Sin embargo, el CESE subraya que, si bien es innegable la importancia de estos marcos estratégicos en los planes nacionales, carecen de visibilidad y la participación de los sindicatos y las organizaciones patronales en la elaboración y el seguimiento de los mismos ha sido escasa en varios Estados miembros.

2.2 El CESE toma nota de la evaluación del marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2014-2020, en el que se han detectado aspectos importantes como: i) la escasez de recursos en los Estados miembros; ii) la necesidad de prestar más atención a las enfermedades profesionales, el cambio demográfico, los riesgos psicosociales y los trastornos musculoesqueléticos; y iii) la necesidad de ayudar tanto a las inspecciones de trabajo como a las empresas a mejorar sus normas de salud y seguridad en el trabajo⁽⁹⁾.

2.3 El CESE señala que la legislación europea ha permitido reducir estos riesgos y ha contribuido a mejorar las normas de salud y seguridad en el trabajo en todos los sectores de actividad económica y en el conjunto de los Estados miembros. Sin embargo, siguen existiendo desafíos y la pandemia de COVID-19 ha agravado los riesgos que es preciso abordar.

2.4 El CESE reconoce los importantes avances en materia de salud y seguridad en el trabajo que se han producido en la UE en los últimos años: los accidentes laborales mortales disminuyeron aproximadamente un 70 % entre 1994 y 2018. Si bien la desindustrialización europea y las mejoras en la asistencia médica han contribuido a ello, también es cierto que el sistema de salud y seguridad en el trabajo de la UE ha desempeñado un papel importante⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ *Ibidem*

⁽⁹⁾ *Ibidem*

⁽¹⁰⁾ Comunicación de la Comisión COM(2021) 323 final.

2.5 El CESE observa que, pese a estos avances, en 2018 se registraron más de 3 300 accidentes mortales y 3,1 millones de accidentes no mortales en la Europa de los Veintisiete, y cada año mueren más de 200 000 trabajadores como consecuencia de enfermedades relacionadas con el trabajo. Esta es una situación de gran sufrimiento humano. El mantenimiento y la mejora de las normas de protección de los trabajadores constituyen, por lo tanto, un desafío y una necesidad permanentes ⁽¹¹⁾.

2.6 El CESE subraya que los accidentes y las enfermedades relacionados con el trabajo le cuestan a la economía de la UE más del 3,3 % del PIB al año (alrededor de 460 000 millones EUR en 2019) y que las estimaciones demuestran que, por cada euro invertido en salud y seguridad en el trabajo, la ganancia que obtiene el empleador es más o menos del doble ⁽¹²⁾.

2.7 La pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve el papel tan decisivo que desempeñan la salud y la seguridad en el trabajo para la protección de la salud de los trabajadores, el funcionamiento de nuestra sociedad y la continuidad de las actividades económicas esenciales. El CESE comparte la observación de que la pandemia también ha resaltado la necesidad de una estrategia articulada entre la salud y la seguridad en el trabajo y las políticas de salud pública, creando sinergias entre ambas dimensiones que repercuten de forma directa en el «funcionamiento de nuestra sociedad y la continuidad de las actividades económicas y sociales esenciales» ⁽¹³⁾.

3. El marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021-2027

3.1 En este contexto general, la Comisión presenta el nuevo marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo para el período 2021-2027 ⁽¹⁴⁾ (en lo sucesivo, el «marco estratégico»), anunciado en el pilar europeo de derechos sociales, que se centra en los tres objetivos principales siguientes:

- anticipar y gestionar el **cambio** en el nuevo mundo del trabajo que han traído consigo las transiciones ecológica, digital y demográfica;
- mejorar la **prevención** de los accidentes y las enfermedades en el lugar de trabajo;
- aumentar la **preparación** frente a posibles crisis sanitarias en el futuro.

3.2 El CESE coincide con la Comisión Europea en que la aplicación de estos objetivos requiere:

- (i) un diálogo social sólido;
- (ii) el refuerzo de las capacidades de investigación y recopilación de datos a escala de los Estados miembros y de la UE;
- (iii) el refuerzo del cumplimiento de la legislación;
- (iv) la sensibilización;
- (v) una mayor financiación.

3.3 El CESE observa que el marco estratégico prevé la ejecución de treinta y seis acciones durante su período de aplicación, siendo diecisiete de ellas responsabilidad directa de la Comisión, dieciséis de los Estados miembros y tres de los interlocutores sociales.

4. Observaciones sobre el marco estratégico

4.1 Sobre el punto 2.1 (Anticipar y gestionar el cambio)

4.1.1 En el contexto de las transiciones ecológica y digital, el carácter de las tareas, patrones de trabajo y lugares de trabajo está cambiando, lo que plantea retos importantes para los Estados miembros y las empresas a la hora de garantizar la salud y el bienestar de los trabajadores.

4.1.2 El envejecimiento de la mano de obra requiere adaptar el entorno de trabajo y las tareas a las necesidades específicas de los trabajadores de más edad con el fin de minimizar los riesgos, y la salud y seguridad en el trabajo desempeñan un papel esencial a la hora de responder adecuadamente al cambio demográfico.

⁽¹¹⁾ *Ibidem*

⁽¹²⁾ *Ibidem*

⁽¹³⁾ Comunicación de la Comisión (COM(2021) 323 final).

⁽¹⁴⁾ *Ibidem*

4.1.3 Las tecnologías digitales pueden ofrecer a los trabajadores, incluidos los trabajadores con discapacidad o los trabajadores de más edad, mayores oportunidades para mejorar la conciliación de la vida familiar y la vida profesional, tanto en el caso de las mujeres como en el de los hombres. También respaldan la implantación de la salud y seguridad en el trabajo a través de herramientas accesibles, sensibilización y una inspección más eficiente.

4.1.4 El CESE considera que la robotización y la utilización de la inteligencia artificial pueden reducir los riesgos de las tareas peligrosas, como las que se realizan en áreas de elevada contaminación, por ejemplo sistemas de aguas residuales, vertederos o áreas de fumigación agrícola; también pueden ofrecer nuevas oportunidades a los trabajadores y las empresas. Pero es cierto que las nuevas tecnologías también plantean desafíos importantes debido a la irregularidad del tiempo y el lugar de trabajo, la posibilidad de supervisar a los trabajadores, y a los riesgos relacionados con las herramientas y la maquinaria nuevas. Estos retos aumentan el estrés mental, lo que provoca un número cada vez mayor de enfermedades psicosomáticas, para las que es necesario adoptar medidas adecuadas.

4.1.5 Si bien la legislación de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo ya aborda muchos de los riesgos derivados de la evolución de las industrias, los equipos y los lugares de trabajo, el CESE comparte con la Comisión Europea la idea de que los avances tecnológicos, el envejecimiento de la mano de obra y los cambios en las formas de trabajar requieren nuevas propuestas legislativas.

4.1.6 En este contexto, el CESE recomienda a la Comisión que revise la propia Directiva marco sobre salud y seguridad en el trabajo con el fin de adaptarla a las realidades del trabajo y a los nuevos riesgos y retos del cambio climático (tales como trabajar con elevadas temperaturas al aire libre), el cambio demográfico y la digitalización.

4.1.7 El CESE considera que los riesgos psicosociales, ya en niveles muy elevados antes de la pandemia, han aumentado significativamente como consecuencia de la COVID-19 y de la introducción masiva y no planificada del teletrabajo no voluntario y las condiciones particulares que lo acompañan, como la desaparición de la frontera entre la vida laboral y la privada, la conectividad permanente, la falta de interacción social y el aumento del uso de las TIC.

4.2 *Sobre el punto 2.2 (Mejorar la prevención de enfermedades y accidentes relacionados con el trabajo)*

4.2.1 El CESE comparte la visión de la Comisión, en concreto, el enfoque de «visión cero» relativo a la mortalidad laboral y el refuerzo de la cultura de la prevención en la UE. Esto solo será posible mediante: i) una investigación exhaustiva de los accidentes y las muertes en el lugar de trabajo; ii) la identificación y el tratamiento de las causas de estos accidentes y estas muertes; iii) la sensibilización sobre los riesgos relativos a los accidentes relacionados con el trabajo, las lesiones y las enfermedades profesionales; iv) el refuerzo del cumplimiento de las normas y las guías existentes».

4.2.2 El CESE considera inaceptable la cifra estimada de 100 000 muertes laborales por cánceres profesionales al año y pide a los Estados miembros celeridad en el cumplimiento de la estrategia de la hoja de ruta sobre carcinógenos, con vistas a la aplicación de los valores límite y otras disposiciones adoptadas a nivel de la UE, limitando la exposición a veintiséis sustancias peligrosas y mejorando, de este modo, las condiciones laborales de alrededor de 40 millones de trabajadores. El CESE considera que la lista de sustancias peligrosas debe revisarse y completarse, en particular con los nanomateriales y sus efectos cancerígenos, y recomienda que la lista de carcinógenos sujetos a límites de exposición pase a contener 50.

4.2.3 El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que fomenten la salud en el trabajo y que den prioridad al refuerzo de la investigación y la recopilación de datos, tanto a escala nacional como de la UE. Estas acciones deben abarcar, en particular, las enfermedades cardiovasculares profesionales, los trastornos musculoesqueléticos y los riesgos psicosociales.

4.2.4 El CESE apoya la propuesta de actualizar continuamente la metodología para el tratamiento de sustancias peligrosas y determinar nuevas eficiencias al establecer valores límite de salud y seguridad en el trabajo. El CESE destaca y apoya el proceso de tratamiento de las sustancias peligrosas sobre la base de una evaluación científica, de conformidad con el principio de «una sustancia, una evaluación». Se considera que la consulta del CCSS tripartito y la estrecha participación de todas las partes interesadas han resultado un éxito.

4.2.5 El CESE considera, en el contexto de las posiciones del Parlamento Europeo y de las partes interesadas sobre la necesidad de proteger al personal sanitario expuesto a medicamentos peligrosos y a otros riesgos, que esta cuestión debe seguir desarrollándose, no solo a través de la formación, instrucción y orientación, sino también mediante la adopción de legislación vinculante.

4.2.6 El CESE considera que el reconocimiento de la diversidad, incluidas las diferencias y las desigualdades de género, y la lucha contra la discriminación en la mano de obra son fundamentales para garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores, también cuando se evalúen los riesgos, y que deben fomentarse acciones para evitar los sesgos de género. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que la capacidad de trabajar puede verse afectada por la condición biológica (lactancia, embarazo).

4.2.7 Las personas con discapacidad deben mejorar igualmente sus resultados en el mercado laboral, también en lo que respecta la garantía de la salud y la seguridad en el trabajo y los regímenes de readaptación profesional para personas que padezcan enfermedades crónicas o para personas que hayan sido víctimas de accidentes.

4.2.8 Es necesario mejorar la protección de los grupos de trabajadores particularmente vulnerables. En este contexto, las inspecciones de trabajo y la ratificación del Convenio de 2019 sobre la violencia y el acoso deben recibir atención especial por parte de todos los Estados miembros. El CESE insta a todos los Estados miembros a que ratifiquen este Convenio durante el período de ejecución de esta estrategia.

4.3 Sobre el punto 2.3 (Potenciar la preparación: responder con rapidez a las amenazas)

4.3.1 La crisis de la COVID-19 ha demostrado que la salud y la seguridad en el trabajo han desempeñado un papel fundamental a la hora de ayudar a los trabajadores, las empresas y los Estados miembros a proteger vidas y gestionar los riesgos para garantizar el bienestar, la continuidad de la actividad y la sostenibilidad.

4.3.2 Una de las lecciones que hay que aprender para el futuro y que garantiza la eficacia de las respuestas durante la crisis es la importancia de las sinergias entre la salud y la seguridad en el trabajo y la salud pública. Esta interacción debe reforzarse en todos los Estados miembros si se quiere que la UE esté preparada para hacer frente a futuras crisis sanitarias.

4.3.3 El CESE reconoce la importancia de la labor desarrollada por la EU-OSHA en la creación de herramientas orientativas, en cooperación con los Estados miembros y los interlocutores sociales, que han permitido a las empresas, en especial a las pymes, responder adecuadamente a las diferentes fases de la pandemia.

4.3.4 La clasificación del SARS-CoV-2 al amparo de la Directiva sobre agentes biológicos ha contribuido a garantizar la protección de los trabajadores en instalaciones en las que se manipula el virus para la producción, distribución y aplicación de vacunas.

4.3.5 La pandemia ha puesto de relieve que los trabajadores móviles y los trabajadores transfronterizos, incluidos los trabajadores de temporada, migrantes y precarios están más expuestos a condiciones de trabajo insalubres o inseguras, como alojamientos en condiciones deficientes o de hacinamiento o falta de información acerca de sus derechos. El CESE pide a los Estados miembros que cumplan sus obligaciones en materia de salud y seguridad en el trabajo y refuercen la sensibilización sobre la necesidad de promover unas condiciones de trabajo y de vida justas y seguras para los trabajadores de temporada, móviles y transfronterizos.

4.3.6 El CESE señala la importancia —tal y como subraya la Comisión— de apoyar a los trabajadores contagiados de COVID-19 y a las familias que han perdido a familiares a causa de su exposición al SARS-CoV-2 en el trabajo y destaca el hecho de que veinticinco Estados miembros ya hayan tomado medidas en este sentido, también mediante el reconocimiento de la COVID-19 como enfermedad profesional⁽¹⁵⁾.

4.4 Sobre el capítulo 3 (Implementar el marco estratégico actualizado)

4.4.1 El CESE respalda la afirmación de la Comisión de que los «interlocutores sociales gozan de una posición particularmente favorable para encontrar soluciones adaptadas a las circunstancias de una actividad o un sector específicos»⁽¹⁶⁾.

4.4.2 El CESE señala que la pandemia ha demostrado que las empresas y los lugares de trabajo son también importantes focos de contagio, por lo que es aún más importante contar con medidas en materia de salud y seguridad en el trabajo que se adapten de forma específica a cada unidad económica.

4.4.3 El CESE recomienda a la Comisión que adopte iniciativas a este respecto para promover un diálogo social permanente entre los interlocutores sociales sobre las condiciones de salud y seguridad en el trabajo en los sectores de actividad y, en particular, en las empresas. La participación de los sindicatos y los representantes de los trabajadores y su constante seguimiento de la situación existente, en estrecha interacción con la negociación y los convenios colectivos, la evaluación de riesgos —unida a su prevención y gestión—, el aprovechamiento de las oportunidades y la creación de entornos de trabajo seguros y saludables, tienen un impacto directo en la salud de los trabajadores, en la productividad y la competitividad de las empresas y en la propia sociedad, especialmente en los servicios de salud pública.

4.4.4 El CESE coincide con la Comisión en que solo un conocimiento preciso y oportuno de la realidad en materia de salud y seguridad en el trabajo, tanto a nivel de la UE como de los Estados miembros, permite detectar desafíos y prevenir riesgos, definir políticas adecuadas, supervisar su aplicación y analizar sus resultados. El conocimiento de las innovaciones científicas y tecnológicas y su continua integración en las decisiones políticas también permite la evolución constante de estas últimas.

⁽¹⁵⁾ *Ibidem*

⁽¹⁶⁾ *Ibidem*

4.4.5 El CESE está de acuerdo en que es necesario disponer de bases de datos actualizadas y acordes con la realidad en materia de salud y seguridad en el trabajo a escala de la UE y de los Estados miembros, con nuevos indicadores sociales que permitan la investigación y la elaboración de informes, análisis y estudios sobre todos los aspectos de la salud y la seguridad en el trabajo ⁽¹⁷⁾.

4.4.6 El CESE toma nota de que el «éxito del marco estratégico depende, en gran medida, de su aplicación a nivel nacional y local» ⁽¹⁸⁾. Esta interpretación otorga a los Estados miembros una mayor responsabilidad tanto a la hora de cumplir y hacer cumplir la legislación como de eliminar los obstáculos al diálogo social y promoverlo entre los interlocutores sociales, ya que una de las condiciones básicas para el éxito del marco estratégico es la intervención de las inspecciones de trabajo a nivel de los Estados miembros, la actuación de los técnicos y especialistas de medicina del trabajo y la participación de los sindicatos y los representantes de los trabajadores en materia de salud y seguridad en el trabajo.

4.4.7 Para que los objetivos del marco estratégico tengan éxito, el CESE recuerda la responsabilidad integral de las empresas en cuanto a las condiciones de salud y seguridad en el trabajo, ya sea en el lugar de trabajo o cuando el trabajador trabaja a distancia. Sin embargo, esto plantea un problema cuando el trabajador trabaja desde casa u otro lugar sobre el que el empleador puede no tener control o acceso.

4.4.8 El CESE comparte la opinión de que la sensibilización sobre los riesgos relacionados con los accidentes laborales, las lesiones y las enfermedades profesionales es fundamental para alcanzar los objetivos del marco estratégico, haciendo hincapié en la «visión cero» sobre la mortalidad laboral. El CESE considera que la sensibilización es una de las medidas esenciales para la aplicación de la legislación, si bien la clave para el éxito radica tanto en la existencia previa de la misma como en la participación y el control de su cumplimiento, a posteriori. El CESE está convencido de que centrarse en la prevención y el cumplimiento de las Directivas sobre salud y seguridad en el trabajo resulta fundamental para lograr los objetivos de esta estrategia.

4.4.9 El CESE considera que esta sensibilización depende en gran medida de la participación activa de los interlocutores sociales y de todas las partes interesadas. En este contexto, el CESE valora y recomienda a la Comisión que haga más hincapié en el papel del Comité Consultivo para la Seguridad y la Salud en el Trabajo.

4.4.10 El CESE considera que, si bien todas las partes interesadas (Estados miembros, empresas, inspecciones de trabajo y trabajadores) coinciden en la necesidad de que se realicen estos objetivos, el grado de responsabilidad varía, siendo los trabajadores los más vulnerables y menos capacitados, por lo que se les debe otorgar la máxima protección.

4.4.11 Por este motivo, el CESE considera que los trabajadores deben tener la posibilidad, cuando vean que existe un riesgo de accidente o de enfermedad grave en su lugar de trabajo, especialmente cuando se ponga en peligro su vida, de negarse a trabajar, y, en última instancia, de tener derecho a rescindir su contrato con una indemnización si su vida corre peligro porque la empresa no cumple las normas en materia de salud y seguridad en el trabajo.

4.4.12 El CESE señala que existe toda una panoplia de fondos y mecanismos financieros europeos (once en total) con los que se pueden financiar acciones en los distintos ámbitos de la salud y seguridad en el trabajo ⁽¹⁹⁾. El CESE subraya que el apoyo financiero a las acciones en materia de salud y seguridad en el trabajo es una de las medidas clave para el éxito del marco estratégico. El CESE recomienda a la Comisión que facilite información más detallada a los Estados miembros y, en particular, a los interlocutores sociales, con objeto de facilitar el acceso a los fondos y la realización de proyectos en este ámbito.

4.5 Sobre el capítulo 4 (*Promover normas eficaces sobre salud y seguridad en el trabajo a escala mundial*)

4.5.1 El CESE respalda la afirmación de que «en un mundo globalizado, las amenazas para la salud y la seguridad no entienden de fronteras» y que el objetivo del marco estratégico es «potenciar las normas en materia de salud y seguridad en el trabajo a nivel mundial» ⁽²⁰⁾.

4.5.2 El CESE también apoya la posición de la Comisión de trabajar con la OIT en la aplicación y el seguimiento de la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo de 2019, mediante la integración del derecho a unas condiciones de trabajo seguras y saludables en el marco de los principios y derechos laborales fundamentales de la OIT.

Bruselas, 20 de octubre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽¹⁷⁾ *Ibidem*

⁽¹⁸⁾ *Ibidem*

⁽¹⁹⁾ *Ibidem*

⁽²⁰⁾ *Ibidem*

ANEXO

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

ENMIENDA 1**Presentada por:**

LE BRETON Marie-Pierre

MINCHEVA Mariya

PILAWSKI Lech

VADÁSZ Borbála

VERNICOS George

SOC/698 — Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021 2027**Punto 4.1.5**

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
Si bien la legislación de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo ya aborda muchos de los riesgos derivados de la evolución de las industrias, los equipos y los lugares de trabajo, el CESE comparte con la Comisión Europea la idea de que los avances tecnológicos, el envejecimiento de la mano de obra y los cambios en las formas de trabajar requieren nuevas propuestas legislativas.	Si bien la legislación de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo ya aborda muchos de los riesgos derivados de la evolución de las industrias, los equipos y los lugares de trabajo, el CESE comparte con la Comisión Europea la idea de que los avances tecnológicos, el envejecimiento de la mano de obra y los cambios en las formas de trabajar podrían requerir nuevas propuestas legislativas.

Resultado de la votación:

A favor: 70

En contra: 118

Abstenciones: 11

ENMIENDA 2**Presentada por:**

LE BRETON Marie-Pierre

MINCHEVA Mariya

PILAWSKI Lech

VADÁSZ Borbála

VERNICOS George

SOC/698 — Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021 2027

Punto 4.1.6

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
<p>En este contexto, el CESE recomienda a la Comisión que revise la propia Directiva marco sobre salud y seguridad en el trabajo con el fin de adaptarla a las realidades del trabajo y a los nuevos riesgos y retos del cambio climático (tales como trabajar con elevadas temperaturas al aire libre), el cambio demográfico y la digitalización.</p>	<p>En este contexto, el CESE recomienda a la Comisión que continúe supervisando de cerca la aplicación de la Directiva marco sobre salud y seguridad en el trabajo y que la revise en caso necesario con el fin de garantizar que también contemple los nuevos riesgos y retos del cambio climático (tales como trabajar con elevadas temperaturas al aire libre), el cambio demográfico y la digitalización.</p>

Resultado de la votación:

A favor: 68

En contra: 124

Abstenciones: 12

ENMIENDA 3**Presentada por:**

LE BRETON Marie-Pierre

MINCHEVA Mariya

PILAWSKI Lech

VADÁSZ Borbála

VERNICOS George

SOC/698 Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021 2027

Punto 4.2.2

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
<p>El CESE considera inaceptable la cifra estimada de 100 000 muertes laborales por cánceres profesionales al año y pide a los Estados miembros celeridad en el cumplimiento de la estrategia de la hoja de ruta sobre carcinógenos, con vistas a la aplicación de los valores límite y otras disposiciones adoptadas a nivel de la UE, limitando la exposición a veintiséis sustancias peligrosas y mejorando, de este modo, las condiciones laborales de alrededor de 40 millones de trabajadores. El CESE considera que la lista de sustancias peligrosas debe revisarse y completarse, en particular con los nanomateriales y sus efectos cancerígenos, y recomienda que la lista de carcinógenos sujetos a límites de exposición pase a contener 50.</p>	<p>El CESE considera inaceptable la cifra estimada de 100 000 muertes laborales por cánceres profesionales al año y pide a los Estados miembros celeridad en el cumplimiento de la estrategia de la hoja de ruta sobre carcinógenos, con vistas a la aplicación de los valores límite y otras disposiciones adoptadas a nivel de la UE, limitando la exposición a veintiséis sustancias peligrosas y mejorando, de este modo, las condiciones laborales de alrededor de 40 millones de trabajadores. El CESE considera que la lista de sustancias peligrosas debe revisarse y completarse, en particular para incluir determinados nanomateriales con efectos cancerígenos demostrados, y recomienda realizar el máximo esfuerzo por ampliar la lista de carcinógenos sujetos a límites de exposición.</p>

Resultado de la votación:

A favor: 68

En contra: 135

Abstenciones : 6

ENMIENDA 4**Presentada por:**

LE BRETON Marie-Pierre

MINCHEVA Mariya

PILAWSKI Lech

VADÁSZ Borbála

VERNICOS George

SOC/698 — Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021 2027**Punto 4.2.5**

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
El CESE considera, en el contexto de las posiciones del Parlamento Europeo y de las partes interesadas sobre la necesidad de proteger al personal sanitario expuesto a medicamentos peligrosos y a otros riesgos, que esta cuestión debe seguir desarrollándose, no solo a través de la formación, instrucción y orientación, sino también mediante la adopción de legislación vinculante .	El CESE considera, en el contexto de las posiciones del Parlamento Europeo y de las partes interesadas sobre la necesidad de proteger al personal sanitario expuesto a medicamentos peligrosos y a otros riesgos, que esta cuestión debe seguir desarrollándose, no solo a través de la formación, instrucción y orientación, sino también mediante la aplicación efectiva de la legislación existente .

Resultado de la votación:

A favor: 71

En contra: 133

Abstenciones: 9

ENMIENDA 5**Presentada por:**

LE BRETON Marie-Pierre

MINCHEVA Mariya

PILAWSKI Lech

VADÁSZ Borbála

VERNICOS George

SOC/698 — Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021 2027

Punto 4.3.5

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
<p>La pandemia ha puesto de relieve que los trabajadores móviles y los trabajadores transfronterizos, incluidos los trabajadores de temporada, migrantes y precarios están más expuestos a condiciones de trabajo insalubres o inseguras, como alojamientos en condiciones deficientes o de hacinamiento o falta de información acerca de sus derechos. El CESE pide a los Estados miembros que cumplan sus obligaciones en materia de salud y seguridad en el trabajo y refuercen la sensibilización sobre la necesidad de promover unas condiciones de trabajo y de vida justas y seguras para los trabajadores de temporada, móviles y transfronterizos.</p>	<p>La pandemia ha puesto de relieve que los trabajadores móviles y los trabajadores transfronterizos, incluidos los trabajadores de temporada y migrantes con empleos inestables, podrían estar más expuestos a condiciones de trabajo insalubres o inseguras, como alojamientos en condiciones deficientes o de hacinamiento o falta de información acerca de sus derechos. El CESE pide a los Estados miembros que cumplan sus obligaciones en materia de salud y seguridad en el trabajo y refuercen la sensibilización sobre la necesidad de promover unas condiciones de trabajo y de vida justas y seguras para los trabajadores de temporada, móviles y transfronterizos.</p>

Resultado de la votación:

A favor: 72

En contra: 125

Abstenciones: 11

ENMIENDA 6

Presentada por:

LE BRETON Marie-Pierre

MINCHEVA Mariya

PILAWSKI Lech

VADÁSZ Borbála

VERNICOS George

SOC/698 — Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021 2027

Punto 4.4.11

Suprímase:

Dictamen de la Sección	Enmienda
<p><i>Por este motivo, el CESE considera que los trabajadores deben tener la posibilidad, cuando vean que existe un riesgo de accidente o de enfermedad grave en su lugar de trabajo, especialmente cuando se ponga en peligro su vida, de negarse a trabajar, y, en última instancia, de tener derecho a rescindir su contrato con una indemnización si su vida corre peligro porque la empresa no cumple las normas en materia de salud y seguridad en el trabajo.</i></p>	

Resultado de la votación:

A favor: 69
 En contra: 135
 Abstenciones: 8

ENMIENDA 7**Presentada por:**

LE BRETON Marie-Pierre
 MINCHEVA Mariya
 PILAWSKI Lech
 VADÁSZ Borbála
 VERNICOS George

SOC/698 — Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021 2027**Punto 1.4.1**

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
<p>En relación con el punto 2.1 — i) por lo que respecta a los trabajadores autónomos, a los que el marco estratégico considera que no se aplican las normas de salud y seguridad en el trabajo, recomienda que se lleve a cabo en un plazo adecuado una investigación, con la participación de la Comisión, los expertos y los interlocutores sociales, para encontrar la mejor solución que respete el principio de que todos los trabajadores autónomos deben trabajar asimismo en un entorno seguro y saludable, y que se presenten las conclusiones antes de la cumbre de 2023 sobre salud y seguridad en el trabajo; ii) por lo que respecta al proyecto de la Comisión de poner en marcha una iniciativa no legislativa a escala de la UE relativa a la salud mental en el trabajo, propone, justamente por la pertinencia de las razones expuestas en el marco estratégico, que esta iniciativa sea legislativa.</p>	<p>En relación con el punto 2.1 — i) por lo que respecta a los trabajadores autónomos, a los que el marco estratégico considera que no se aplican las normas de salud y seguridad en el trabajo, recomienda que se lleve a cabo en un plazo adecuado una investigación, con la participación de la Comisión, los expertos y los interlocutores sociales, para encontrar la mejor solución que respete el principio de que todos los trabajadores autónomos deben trabajar asimismo en un entorno seguro y saludable, y que se presenten las conclusiones antes de la cumbre de 2023 sobre salud y seguridad en el trabajo; ii) por lo que respecta al proyecto de la Comisión de poner en marcha una iniciativa no legislativa a escala de la UE relativa a la salud mental en el trabajo, celebra el enfoque adoptado por la Comisión.</p>

Resultado de la votación:

A favor: 66
 En contra: 135
 Abstenciones: 8

ENMIENDA 8**Presentada por:**

LE BRETON Marie-Pierre
 MINCHEVA Mariya
 PILAWSKI Lech

VADÁSZ Borbála

VERNICOS George

SOC/698 — Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021 2027

Punto 1.4.2

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
<p>En relación con el punto 2.2 — i) pide a la Comisión que incluya los cánceres de origen profesional en el futuro Plan Europeo de Lucha contra el Cáncer y que amplíe el ámbito de aplicación de la Directiva sobre agentes carcinógenos y mutágenos a las sustancias tóxicas para la reproducción y a los medicamentos peligrosos, y que garantice el seguimiento a largo plazo del estado de salud de los trabajadores expuestos a agentes cancerígenos, incluso en caso de que ya no se ejerza el trabajo en dichas circunstancias; ii) recomienda que la previsión de la Comisión de «evaluar la manera de reforzar la eficacia de la Directiva sobre sanciones a los empleadores (2009/52/CE)» pueda conducir a una revisión que aumente las sanciones a los empresarios que incumplen la normativa; iii) propone que, como ha demostrado recientemente la COVID-19, es urgente una iniciativa legislativa sobre la prevención de los riesgos psicosociales; iv) señala que la experiencia acumulada y la investigación sobre los trastornos musculoesqueléticos justifican la necesidad de una iniciativa legislativa en este ámbito.</p>	<p>En relación con el punto 2.2 — i) apoya la propuesta del marco estratégico en materia de salud y seguridad en el trabajo de definir una lista prioritaria de sustancias tóxicas para la reproducción que deben ser abordadas, sobre la base del dictamen acordado en el Comité Consultivo para la Seguridad y la Salud en el Trabajo en el que se propone establecer una lista de sustancias prioritarias con valores límite de exposición profesional, y pide a la Comisión que incluya los cánceres de origen profesional en el futuro Plan Europeo de Lucha contra el Cáncer; ii) recomienda que la previsión de la Comisión de «evaluar la manera de reforzar la eficacia de la Directiva sobre sanciones a los empleadores (2009/52/CE)» pueda conducir a una aplicación y un cumplimiento eficaces; iii) coincide con el planteamiento de la Comisión de elaborar, en colaboración con los Estados miembros y los interlocutores sociales, una iniciativa no legislativa a escala de la UE relativa a la salud mental en el trabajo que evalúe los problemas emergentes relacionados con la salud mental de los trabajadores; iv) respalda el objetivo de la Comisión de incluir los riesgos psicosociales y ergonómicos en la campaña sobre lugares de trabajo saludables.</p>

Resultado de la votación:

A favor: 70

En contra: 140

Abstenciones: 7

ENMIENDA 9

Presentada por:

LE BRETON Marie-Pierre

MINCHEVA Mariya

PILAWSKI Lech

VADÁSZ Borbála

VERNICOS George

SOC/698 — Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021 2027

Punto 1.4.3

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
<p>En relación con el punto 2.3, <i>pide</i> — i) que la Recomendación relativa a la lista europea de enfermedades profesionales <i>se transforme en una Directiva</i>; ii) que se <i>mejore</i> la Directiva sobre agentes biológicos, integrando las experiencias recientes; iii) <i>que, en lo que respecta a las inspecciones de trabajo nacionales, se establezca el objetivo de que, al final del período de ejecución del marco estratégico, se cumpla en los Estados miembros la proporción establecida en las normas de la OIT de un inspector de trabajo por cada diez mil trabajadores. Si este objetivo no se alcanzara durante este marco estratégico, la Comisión debería presentar una iniciativa legislativa a tal fin.</i></p>	<p>En relación con el punto 2.3, <i>señala</i> — i) que <i>se debe dar un seguimiento adecuado en los Estados miembros a</i> la Recomendación relativa a la lista europea de enfermedades profesionales; ii) que se <i>mejoró</i> la Directiva sobre agentes biológicos, integrando las experiencias recientes.</p>

Resultado de la votación:

A favor: 70

En contra: 133

Abstenciones: 7

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Recomendación del Consejo relativa al aprendizaje mixto para lograr una educación primaria y secundaria inclusivas y de alta calidad

[COM(2021) 455 final]

(2022/C 105/19)

Ponente general: **Tatjana BABRAUSKIENĖ**

Ponente general: **Michael MCLOUGHLIN**

Consulta	Consejo, 30.8.2021
Fundamento jurídico	Artículo 165, apartado 4, y artículo 166, apartado 4, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobación en el pleno	20.10.2021
Pleno n.º	654
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	152/0/0

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) se congratula de que la propuesta señale que «la educación es un derecho humano fundamental y un derecho del niño». El CESE también acoge con satisfacción el hecho de que la intención de la propuesta sea aplicar el pilar europeo de derechos sociales y otras iniciativas importantes de la UE ⁽¹⁾ destinadas a mejorar la cooperación entre los Estados miembros para hacer de la educación inclusiva y de calidad una realidad en las transiciones ecológica y digital de la vida social y económica y el mercado laboral.

1.2 El CESE pide de nuevo «a la Comisión Europea y a los Estados miembros que apliquen el primer principio del pilar europeo de derechos sociales, que consiste en velar por que la educación, la formación y el aprendizaje permanente de calidad e integradores sean un derecho para todos en Europa» ⁽²⁾, y que lo apliquen para mejorar la provisión de capacidades y competencias digitales mediante el apoyo a la igualdad de acceso al aprendizaje mixto para todos y una financiación pública sostenible consensuada con los interlocutores sociales de la educación y la sociedad civil.

1.3 El CESE se remite a su Dictamen ⁽³⁾ en el que pide que «la puesta en práctica del Plan de Acción de Educación Digital 2021-27 debe garantizar el diálogo social efectivo y la consulta con las partes interesadas, el respeto y cumplimiento efectivo de los derechos laborales, y la información, consulta y participación de los trabajadores en el desarrollo de competencias digitales y de emprendimiento, en particular en la EFP, el aprendizaje de adultos y la formación de empleados para reducir la carencia de capacidades que afrontan las empresas».

1.4 El CESE insta a los Estados miembros a que aprovechen la experiencia adquirida en el ámbito de la educación durante la crisis de la COVID-19 y a que velen por que el aprendizaje mixto se diseñe y practique cuidadosamente en unos planes de estudios equilibrados, con el apoyo de herramientas pedagógicas adecuadas, con objeto de garantizar que todos los niños dispongan de un entorno y unas herramientas de aprendizaje adecuados e innovadores. Los Estados miembros deben velar por que el aprendizaje mixto se implante para apoyar la calidad y la inclusión de la educación, en particular para los niños necesitados. El concepto de aprendizaje mixto, aunque gana terreno y recibe más atención, sigue necesitando más investigación y estudio, especialmente desde el punto de vista de las desventajas educativas, así como para las escuelas primarias y las de los primeros cursos de secundaria.

⁽¹⁾ COM/2020/625 final, COM/2020/624 final, DO C 66 de 26.2.2021 p. 1, DO C 221 de 10.6.2021, p. 3.

⁽²⁾ DO C 56 de 16.2.2021, p. 1.

⁽³⁾ DO C 286 de 16.7.2021, p. 27.

1.5 El CESE señala que, para garantizar una mayor autonomía de los estudiantes en sus procesos de aprendizaje, es importante que el aprendizaje mixto esté disponible para todos los estudiantes, no solo para aquellos que viven en zonas rurales en las que no es posible acceder a la escuela, o para los de la educación terciaria, donde se requiere un aprendizaje independiente.

1.6 El CESE señala que, en los casos de aprendizaje no escolar basado en proyectos, deben garantizarse la salud y la seguridad de los estudiantes, especialmente los de FP. El aprendizaje a distancia a largo plazo, vigente durante la crisis de la COVID-19, ha tenido un impacto negativo en el bienestar mental y físico de los estudiantes y profesores, así como en los resultados del aprendizaje de los alumnos. El CESE acoge favorablemente que la propuesta haga hincapié en que profesionales cualificados de la salud mental presten un apoyo eficaz para el bienestar de los estudiantes y profesores.

1.7 El CESE pide a los Estados miembros que garanticen la inclusión del aprendizaje mixto en su estrategia educativa, tras un diálogo efectivo con los interlocutores sociales y las partes interesadas pertinentes en el ámbito de la educación, de una manera que contribuya positivamente a un aprendizaje de calidad e inclusivo para los estudiantes, garantice el acceso a buenos entornos de enseñanza y aprendizaje, así como las herramientas y el apoyo necesarios para los profesores, y no deje a estudiantes sin apoyo.

1.8 El CESE pide asimismo a los Estados miembros que velen por que el aprendizaje mixto no vaya en detrimento del valor social de la educación ni de la importancia de la enseñanza presencial en los programas educativos. La experiencia de la enseñanza y el aprendizaje en línea durante la emergencia de la pandemia de COVID-19 ha arrojado luz sobre el valor irremplazable de la enseñanza presencial y de una continua interacción y comunicación entre profesores y estudiantes para garantizar una educación inclusiva y de calidad. Las relaciones entre estudiantes y profesores son un factor clave en la motivación y el aprendizaje de los estudiantes, que no debe verse socavado por el aprendizaje mixto.

1.9 El CESE pide a los Estados miembros que garanticen que el desarrollo de planes educativos individualizados tenga en cuenta las necesidades de los estudiantes en materia de tecnologías de apoyo. Además, el CESE señala que para ello es necesario que los profesores reciban la asistencia adecuada del personal de apoyo, estén familiarizados con estas tecnologías y puedan utilizarlas eficazmente para satisfacer las necesidades de los estudiantes con discapacidad.

1.10 El CESE hace hincapié en el papel central de los profesores en el aprendizaje mixto. Los intercambios de personal, los proyectos colaborativos y la enseñanza individualizada son posibles si se asigna un tiempo de trabajo adecuado al profesorado y si la dirección del centro lo respalda. Es muy importante que se desarrolle una comunidad del aprendizaje mixto para promover el valor de la tecnología en la enseñanza y la formación.

1.11 Además, el CESE señala que, para garantizar la inclusión y la calidad de la educación, el aprendizaje mixto debería contribuir a la aplicación de las Conclusiones del Consejo sobre el personal docente y formador del futuro. A este respecto, el CESE pide a los Estados miembros que apoyen eficazmente a los profesores en sus preparación para prestar apoyo a los estudiantes en materia de aprendizaje mixto de calidad, mejorando, actualizando y haciendo que el desarrollo profesional inicial y continuo sea más pertinente para las necesidades del profesorado y los estudiantes.

1.12 El CESE acoge favorablemente las medidas propuestas para apoyar la alfabetización informática del personal docente, como los cursos de perfeccionamiento digital, los programas y herramientas para los profesores y el desarrollo y la difusión de módulos y recursos pedagógicos, tanto en línea como *in situ*. Además, la propuesta debería apoyar el derecho de los profesores a recibir un desarrollo profesional continuo actualizado y accesible; esto debería reconocerse en el diálogo social y en la negociación colectiva a nivel nacional, regional y local con la participación significativa de los interlocutores sociales del ámbito de la educación.

1.13 El CESE señala que los cursos masivos abiertos en línea (MOOC, por sus siglas en inglés) no necesariamente son interactivos o se basan en una buena pedagogía. Por lo tanto, pide a la Comisión que proporcione un apoyo más diversificado a la formación de profesores, formadores, directores de centros escolares y formadores de profesores en materia de aprendizaje mixto en la plataforma School Education Gateway, que conduzca a una certificación. Los recursos técnicos y materiales desarrollados con el apoyo de la Comisión para su empleo en el aprendizaje mixto deben ser fiables, fáciles de utilizar, traducirse a todas las lenguas oficiales de la UE y recibir la aceptación de todas las partes interesadas en el proceso de aprendizaje. El CESE recomienda que también se pida a los proyectos de las Academias de Profesores Erasmus que desarrollen programas conjuntos de formación del profesorado acreditados para mejorar la pedagogía en materia de aprendizaje mixto. Debería explorarse el papel de las microcredenciales en relación con el aprendizaje mixto.

1.14 El CESE acoge favorablemente que la propuesta haga hincapié en el bienestar y el atractivo de la profesión docente y sugiere que los Estados miembros empleen a más profesores para apoyar el bienestar del personal docente. El CESE señala que la gran escasez de profesores y las condiciones laborales y salariales poco atractivas ⁽⁴⁾ tienen un efecto perjudicial en la calidad de la enseñanza. Esto puede crear un obstáculo para el desarrollo de sistemas de aprendizaje mixto inclusivos y de alta calidad.

1.15 El CESE señala que la combinación del aprendizaje presencial y a distancia requiere que los profesores sean creativos e innovadores ⁽⁵⁾ y tengan buenas capacidades pedagógicas. Es esencial diseñar el aprendizaje mixto de tal manera que respete la carga y el tiempo de trabajo de los docentes y les asegure unas condiciones de trabajo dignas y un entorno de trabajo favorable.

1.16 El CESE recomienda que se garantice un liderazgo democrático de los centros escolares, de modo que exista una independencia efectiva para que los estudiantes y profesores orienten su propio proceso de aprendizaje y enseñanza. El CESE destaca una vez más la importancia de garantizar y reforzar la gobernanza democrática de los sistemas de educación y formación, lo que debería implicar consultas relevantes a la sociedad civil organizada ⁽⁶⁾.

1.17 El CESE señala que el aprendizaje mixto fuera de un entorno de educación formal, por ejemplo el aprendizaje informal y no formal, debe reconocerse mediante la aplicación efectiva de la Recomendación del Consejo de 20 de diciembre de 2012 sobre la validación del aprendizaje no formal e informal. En efecto, el aprendizaje informal y no formal desempeña un papel importante en el apoyo al desarrollo de capacidades interpersonales, comunicativas y cognitivas esenciales, incluidas, entre otras cosas, la creatividad, la ciudadanía activa y las capacidades para la vida laboral. La participación en los procesos de validación debe ser accesible para todos y contar con el apoyo de una inversión pública sostenible.

1.18 El CESE señala que un aprendizaje mixto bien desarrollado debe respaldarse con inversiones públicas sostenibles, destacadas como parte del Semestre Europeo y con el apoyo de fondos adicionales de la UE, como el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, Erasmus+ y el FSE+. Apoyar el acceso a programas de aprendizaje en línea de calidad es esencial para cualquier estudiante. Se necesita más inversión, especialmente para garantizar un aprendizaje a distancia de alta calidad para los estudiantes de FP y su acceso a herramientas y simuladores que les ayuden con un aprendizaje práctico independiente en un entorno seguro y con centros comunitarios de aprendizaje permanente ⁽⁷⁾ y bibliotecas.

1.19 El CESE observa que el creciente uso de herramientas digitales en el marco del aprendizaje mixto está poniendo cada vez más en peligro la seguridad de los datos de los estudiantes y profesores, así como los derechos de propiedad intelectual de estos últimos. Por consiguiente, la Comisión y los Estados miembros deberían proporcionar una financiación pública sostenible y establecer un marco jurídico adecuado, en consulta con los interlocutores sociales y las partes interesadas en el ámbito de la educación, garantizando la protección de datos y los derechos de propiedad intelectual en este ámbito. El CESE expresa su preocupación ante la afirmación, contenida en la Recomendación, de que la aplicación de los planes de la propuesta «no requerirá recursos adicionales». La financiación puede ser una manera de favorecer la cooperación en ámbitos en los que la UE no dispone de sólidas competencias. Podría cubrir los costes de instalación, mantenimiento y equipamiento para integrar una plataforma, albergar recursos didácticos, la seguridad de los datos, equipar a profesores y alumnos, etc. Los estudiantes más desfavorecidos serán los más perjudicados si no existen recursos adecuados.

1.20 El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que aborden la proliferación de proveedores de educación y la expansión del sector de la tecnología educativa («EdTech»), que se verá cada vez más favorecido por la aplicación del aprendizaje mixto en los programas educativos. El CESE pide a los Estados miembros que desarrollen normativas nacionales, incluida la posibilidad de crear plataformas públicas de enseñanza y aprendizaje en línea para proteger el valor

⁽⁴⁾ Comisión Europea: *Teachers in Europe Careers, Development and Well-being* (Profesorado en Europa: carreras profesionales, desarrollo y bienestar), 2021.

⁽⁵⁾ Comisión Europea: *Blended learning in school education — guidelines for the start of the academic year 2020/21* (Aprendizaje mixto en la educación escolar: directrices para el inicio del curso académico 2020/21).

⁽⁶⁾ DO C 286 de 16.7.2021, p. 27.

⁽⁷⁾ Downes, P. (2011). *Multi/Interdisciplinary Teams for Early School Leaving Prevention: Developing a European Strategy Informed by International Evidence and Research*. Comisión Europea, NESET (Red de expertos en los aspectos sociales de la educación y la formación), Dirección General de Educación y Cultura, Bruselas.

público de la educación. Además, deberían ponerse en marcha plataformas públicas en consulta relevante con los interlocutores sociales y las partes interesadas del ámbito de la educación, respetando plenamente la autonomía profesional de los profesores y el personal docente, así como la libertad académica y la autonomía de las instituciones educativas, sin presionar a los profesores ni al personal docente en relación con el material educativo o los métodos pedagógicos utilizados.

1.21 Dada la importancia atribuida a todo el ámbito del aprendizaje mixto, el CESE propone que para esta Recomendación se recopilen datos de medición diferenciada en función de la edad, de los que puedan emerger las diferentes necesidades de desarrollo de los niños y los jóvenes; ello debería permitir también recabar información sobre los indicadores relacionados con las desventajas, como el acoso y el abandono escolar. Las mediciones precisas pueden desarrollarse en colaboración con los socios pertinentes. Del mismo modo, en consecuencia, se debe informar de forma clara y realizar un seguimiento sobre la aplicación de la Recomendación.

2. Observaciones generales

2.1 El presente Dictamen examina la Propuesta de Recomendación del Consejo relativa al aprendizaje mixto para lograr una educación primaria y secundaria inclusivas y de alta calidad, haciendo también hincapié en la formación profesional inicial de nivel secundario. La Recomendación propuesta no aboga por la integración de una menor presencia de los educadores en el aprendizaje, ni tampoco anima a que se pasen más horas delante de una pantalla. El CESE acoge favorablemente la participación de los jóvenes, que debería apoyarse y mantenerse en todo el proceso.

2.2 Según un estudio de la Comisión Europea ⁽⁸⁾, se entiende por aprendizaje mixto un enfoque híbrido que combina el aprendizaje en la escuela con el aprendizaje a distancia, incluido el aprendizaje en línea. El aprendizaje mixto es un modelo flexible que puede apoyar el progreso de un proyecto o un curso de estudio, sin requerir que los profesores y los alumnos estén en el mismo espacio físico en todo momento.

2.3 Mientras que el aprendizaje en la escuela mejora las competencias sociales de los alumnos, el bienestar, el sentido de pertenencia y comunidad y una mejor interacción personal, tanto entre profesores y estudiantes como entre estos últimos, una buena organización del aprendizaje mixto puede ayudar a los estudiantes a lograr un aprendizaje más independiente, individualizado y autodidacta ⁽⁹⁾. Puede ser especialmente prometedor para el aprendizaje relacionado con las artes, por ejemplo mediante material de vídeo.

2.4 Si bien la propuesta describe el aprendizaje mixto como un enfoque híbrido, haciendo hincapié en su flexibilidad y en su potencial para fomentar el estudio independiente, es necesario aclarar mejor el papel que desempeñan los profesores y formadores en la aplicación de este tipo de aprendizaje. A este respecto, es importante garantizar que el aprendizaje mixto se aplique en los planes de estudios con un enfoque escolar integral, teniendo en cuenta las necesidades de los profesores, los estudiantes y sus familias. También es necesario que el aprendizaje mixto se aplique durante el horario escolar y no provoque una sobrecarga insostenible para los profesores ni una carga adicional para las familias de los alumnos.

3. Observaciones específicas

3.1 La crisis de la COVID-19 ha obligado a los estudiantes de primaria, secundaria y centros de EFP a ser más independientes. Las escuelas y los profesores, en su mayoría sin una preparación adecuada, se han visto obligados a adaptarse de manera urgente al aprendizaje en línea y a distancia, utilizando mensajes digitales, correos electrónicos, vídeos en línea y otros medios para conectarse con los niños con el fin de impartir una enseñanza adecuada durante el confinamiento. Este también ha supuesto un desafío importante para los niños con discapacidad, que se encuentran en una situación de mayor desventaja a la hora de interactuar a través de los medios digitales. Los gobiernos, las cadenas de televisión, los interlocutores sociales, los proveedores de educación y formación, las ONG y los particulares han actuado con increíble rapidez para ayudar a los profesores a crear aulas virtuales y plataformas de colaboración, pero aún queda mucho por hacer.

3.2 Dado el enorme impacto de la crisis de la COVID-19 en los jóvenes y en el sistema educativo, también debemos ser prudentes en cuanto al calendario de los cambios. La vuelta a la escuela presencial necesita tiempo para ser procesada, y muchos jóvenes necesitan acostumbrarse a la vuelta a la «normalidad»: demasiado cambio en muy poco tiempo puede ser desestabilizador. Los niños y los jóvenes se han llevado la peor parte en la crisis de la COVID. Su educación, vida social, perspectivas económicas y salud mental se han visto especialmente perjudicadas durante la pandemia. La prioridad en el próximo período debería ser la vuelta a la normalidad y un énfasis particular en el bienestar, la salud mental y el aprendizaje formal.

⁽⁸⁾ Comisión Europea: *Blended learning in school education — guidelines for the start of the academic year 2020/21* (Aprendizaje mixto en la educación escolar: directrices para el inicio del curso académico 2020/21).

⁽⁹⁾ *Ibid.*

3.3 El CESE expresa su preocupación ante las posibilidades reales de que la escuela primaria y los primeros cursos de la escuela secundaria puedan hacer frente al aprendizaje mixto, dado que en estas edades el alumnado suele carecer de las competencias necesarias para aprender de forma activa en un entorno mixto. Faltan por lo general las capacidades de autoaprendizaje, colaboración, digitales, de construcción de conocimientos, autoevaluación, y otras de las llamadas capacidades del siglo XXI. Estas competencias son necesarias para el éxito del aprendizaje en un entorno mixto, y su ausencia entre los estudiantes supone una auténtica amenaza a la hora de ofrecer un aprendizaje mixto de calidad. Es necesario establecer un principio según el cual los cambios experimentales hacia el aprendizaje mixto en la escuela comiencen con los estudiantes de mayor edad antes de probarlos en los más jóvenes.

3.4 El CESE señala que, durante la COVID, los estudiantes de FP (que realizan una parte de su formación como aprendices) son los que más han perdido en experiencia de aprendizaje práctico. La falta de acceso a la banda ancha y a las herramientas informáticas, una interacción insuficiente entre profesores y estudiantes y la falta de entornos de aprendizaje adecuados han dado lugar a un mayor abandono escolar, especialmente entre el alumnado femenino y el desfavorecido desde el punto de vista socioeconómico. Por lo tanto, el aprendizaje mixto debe diseñarse e implantarse con atención, velando por que todo el alumnado disponga de un entorno y de instrumentos de aprendizaje inclusivos. Si bien la Recomendación se centra en gran medida en la educación primaria y secundaria, así como en los primeros años de la EFP de nivel secundario, sería útil explorar el potencial del aprendizaje mixto en el ámbito de la formación de aprendices.

3.5 La propuesta incluye entre sus medidas una respuesta directa a la crisis que otorgue «prioridad al bienestar físico y mental de los estudiantes y sus familias» y que impulse «el desarrollo de las competencias digitales de los estudiantes y sus familias». A este respecto, el CESE señala la importancia de ampliar el alcance de la garantía del bienestar y de la mejora de las competencias digitales para que se abarque a todo el sistema educativo, incluidos los profesores, formadores y directores de centros escolares.

3.6 El CESE acoge favorablemente que la Comisión proponga elaborar, en colaboración con los Estados miembros, material orientativo específico, manuales y otros entregables concretos, basados en datos empíricos, actividades de aprendizaje entre iguales y buenas prácticas. Esto solventará las carencias detectadas en apoyo del desarrollo de un enfoque de aprendizaje mixto en el ámbito escolar y a escala del sistema. Los interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes también deberían formar parte de esta cooperación. Todo movimiento, cambio o ajuste de los sistemas educativos debe hacerse con la máxima cautela. Debemos estar totalmente seguros de que estos cambios no agravan en modo alguno las desventajas educativas y el abandono escolar prematuro, que muchos consideran los mayores retos a los que se enfrenta nuestro sistema educativo.

3.7 El CESE considera que el aprendizaje mixto tiene el potencial de transformar completamente la enseñanza y el aprendizaje. Sin embargo, si bien la propuesta hace hincapié en «las oportunidades que crea el aprendizaje mixto, como la mejora de la calidad y el carácter inclusivo de la educación y la formación, y el desarrollo de amplias competencias y del bienestar de los estudiantes», el CESE señala que deben considerarse cuidadosamente las limitaciones en la aplicación del aprendizaje mixto. Esto cobra especial relevancia en las zonas rurales y en las zonas de pobreza, en las que faltan infraestructuras (falta de acceso a la banda ancha y a herramientas informáticas) y un entorno de apoyo favorable (entorno doméstico, situación financiera, etc.) para que un aprendizaje mixto de calidad redunde en beneficio de los estudiantes. La posibilidad de conectarse a redes potentes y fiables, especialmente cuando toda la familia necesita conectarse para sus actividades, resulta crucial. Además, no todos los estudiantes tienen los niveles suficientes de competencias digitales, autodisciplina o autonomía necesarios para seguir las clases de manera independiente y realizar sus tareas sin una interacción cara a cara con los profesores. En general, el éxito del aprendizaje mixto depende en gran medida del seguimiento y la asistencia parentales, especialmente en el caso de los estudiantes más jóvenes. Se corre el riesgo de crear o aumentar las desigualdades en los resultados de aprendizaje de los estudiantes y de contribuir a un aumento de la tasa de abandono escolar prematuro, ya que no todos tienen padres que puedan o estén disponibles para desempeñar eficazmente esa función.

3.8 Frente a la creciente tendencia a la privatización que han experimentado los sistemas educativos en los últimos años, el aprendizaje mixto debe aplicarse en los programas educativos de manera que salvaguarde la rendición de cuentas y la transparencia en la gobernanza de los sistemas educativos públicos de la influencia de los intereses y agentes privados y comerciales. La educación como bien público no debe verse socavada por el aprendizaje mixto.

3.9 Antes de la COVID-19, los educadores se enfrentaban al reto de una creciente brecha de aprendizaje entre los alumnos, debida a diversas presiones socioeconómicas. Otros factores incluyen el racismo, la segregación, una disminución general de la movilidad al alza y la recesión de la economía mundial. Además, como regla se ha recurrido en mayor medida a los deberes, por ejemplo, lo que solo sirve para ampliar las diferencias en materia de rendimiento. El aislamiento y el autoaprendizaje también tienen efectos psicológicos perjudiciales. Para muchos estudiantes, en particular los procedentes de entornos desfavorecidos desde el punto de vista socioeconómico, la interacción presencial con los profesores y compañeros

ofrece una fuente de solaz y ayuda a reducir la brecha de aprendizaje. La actual pandemia de COVID-19 ha exacerbado esta brecha de aprendizaje, incluida la brecha de competencias digitales, aumentando el número de estudiantes en riesgo de sufrir pérdidas de aprendizaje.

3.10 El CESE llama la atención sobre el hecho de que la educación inicial y el desarrollo profesional continuo de los profesores no basta para proporcionarles las competencias adecuadas, incluidas las competencias digitales, los métodos pedagógicos o el material didáctico para enseñar a través del aprendizaje mixto, máxime cuando se trabaja con estudiantes con necesidades especiales, en un entorno multicultural o con estudiantes desfavorecidos, lo que agrava aún más los problemas habituales, ya que se penaliza precisamente a los grupos de estudiantes que necesitan apoyo adicional en la situación actual. El Foro Europeo de la Discapacidad reclama la igualdad de acceso a los servicios educativos para los empleados y estudiantes con discapacidad, así como la adopción de medidas como la interpretación de signos, el subtítulo en directo y la adaptación del trabajo.

3.11 Las herramientas de autoevaluación mencionadas en la propuesta, como la próxima herramienta SELFIE para profesores, tienen el potencial de apoyar la aplicación del aprendizaje mixto. No obstante, el CESE llama la atención sobre el riesgo de que estas herramientas creen un sistema de evaluación comparativa entre las instituciones educativas que termine por establecer clasificaciones, ligas y competiciones entre escuelas. Es importante que la aplicación del aprendizaje mixto respete las características específicas de cada institución educativa y las prioridades en lo que se refiere al uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), que deben estar sujetas al acuerdo de profesores, formadores y directores de centros escolares.

3.12 El trabajo con chicos y jóvenes debe basarse cada vez más en una participación real y continua de los interesados, de acuerdo con el artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Aparte de una consulta, en la Recomendación no se hace gran hincapié en los puntos de vista de los niños. Es preciso abordar esta laguna. Muchos Estados miembros están desarrollando modelos de buenas prácticas, y la UE está elaborando su propia estrategia sobre los derechos del niño. Este tipo de cambio debería terminar por manifestarse en la gestión y la evaluación escolares.

Bruselas, 20 de octubre 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 la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para un transporte aéreo sostenible

[COM(2021) 561 final – 2021/205 (COD)]

(2022/C 105/20)

Ponente: **Thomas KROPP**

Consulta	Parlamento Europeo, 13.9.2021 Consejo de la Unión Europea, 14.9.2021
Fundamento jurídico	Artículo 100, apartado 2, y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en la sección	7.10.2021
Aprobado en el pleno	20.10.2021
Pleno n.º	564
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	231/0/9

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) reitera que el mercado de la aviación de la UE es esencial para el comercio y el turismo en la Unión Europea, así como para la competitividad internacional de la economía europea ⁽¹⁾.

Sin embargo, dado que la aviación es uno de los sectores con un crecimiento más rápido en términos de emisiones de CO₂, el CESE apoya las iniciativas reglamentarias emprendidas por las instituciones de la UE para mitigar el impacto de la aviación en el medio ambiente ⁽²⁾.

1.2. El paquete de medidas «Objetivo 55» de la Comisión tiene por objeto poner a la UE en orden de marcha para cumplir su ambicioso objetivo de reducir en un 55 % las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030, en relación con los niveles de 1990, alineando la política de la UE con los ambiciosos mandatos políticos del Pacto Verde y la Ley Europea del Clima. El CESE apoya esta política muy ambiciosa, que contiene varias propuestas legislativas que afectan al sector de la aviación, siendo un elemento esencial la promoción de combustibles de aviación sostenibles (CAS). Aunque la Comisión ha evaluado el carácter complementario de esta propuesta con otras propuestas pertinentes, el CESE considera que la Comisión también debería tener en cuenta los efectos financieros acumulativos de todas las medidas reglamentarias pertinentes.

1.3. En el contexto de las iniciativas reguladoras destinadas a acelerar la transición hacia cero emisiones netas, la propuesta «ReFuelEU Aviation» tiene una importancia capital para la aviación. A diferencia de otros sectores, la aviación depende de los combustibles fósiles como fuente de energía. Para que el sector de la aviación pueda crecer y, al mismo tiempo, reducir sus emisiones de CO₂, la propuesta de Reglamento «ReFuelEU Aviation» pretende acelerar la producción, distribución y utilización de los CAS imponiendo a los proveedores de carburorreactores para aviones la obligación de suministrar una proporción cada vez mayor de combustible de aviación mezclado con CAS en todos los aeropuertos de la UE, y exigiendo a las compañías aéreas que aumenten su uso de combustibles de aviación sostenibles en pasos graduales prefijados.

En consonancia con su enfoque de fomento de la aviación sostenible, el CESE apoya la base de la propuesta de la Comisión, pero propone modificaciones para garantizar que pueda aplicarse de manera eficaz y sin crear distorsiones.

⁽¹⁾ DO C 429 de 11.12.2020, p. 99, DO C 389 de 21.10.2016, p. 86.

⁽²⁾ Comunicación «El Pacto Verde Europeo» [COM(2019) 640 final]; Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente, https://ec.europa.eu/transport/themes/mobilitystrategy_es; Directiva sobre el comercio de derechos de emisión de la UE, incluida la aviación [COM(2021) 552 final]; Directiva sobre energías renovables [COM(2021) 557 final]; Directiva sobre la infraestructura para los combustibles alternativos [COM(2021) 560 final].

1.4. El CESE acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión de acelerar el crecimiento de un mercado para los CAS. Es cierto que dichos combustibles, si se producen en cantidades suficientes y están a disposición de todas las compañías aéreas, reducirían de manera significativa las emisiones de CO₂ del sector. Sin embargo, no está claro si el enfoque que sigue la Comisión evitaría distorsiones de la competencia.

1.5. La aviación es un sector de servicios internacional que cubre efectivamente dos mercados distintos con una dinámica de mercado diferente: el mercado único europeo del EEE, por una parte, y el mercado regulado internacionalmente, por otra. El CESE considera que la propuesta de Reglamento debería reflejar claramente esta diferencia y pide a la Comisión que mantenga unas condiciones de competencia equitativas *dentro* del EEE y que promueva proactivamente normas de sostenibilidad aplicables a *escala mundial*.

1.6. El Reglamento propuesto cubrirá todas las operaciones de todas las compañías aéreas de la UE, tanto si operan dentro del EEE como a escala internacional; no obstante, las redes de compañías aéreas de fuera de la UE solo estarán cubiertas en la medida en que incluyan servicios desde un aeropuerto de la UE. Todos los demás servicios mundiales de compañías aéreas no pertenecientes a la UE no se verían afectados por la utilización mínima exigida de combustible de aviación mezclado con CAS. Por lo tanto, la diferencia de precios prevista entre el combustible de aviación y los CAS podría proporcionar a las compañías aéreas de terceros países una ventaja competitiva. En un momento en el que todo el sector mundial de la aviación lucha por recuperarse de la peor crisis de su historia desde la posguerra, las compañías aéreas de la UE no deberían tener que asumir costes adicionales de manera unilateral. Además, si el diferencial de precios se traslada a los pasajeros, los vuelos menos respetuosos con el medio ambiente operados por compañías aéreas de terceros países resultarían más atractivos para los pasajeros europeos.

1.7. El CESE recomienda que se lleve a cabo una fase piloto antes de la aplicación real de este Reglamento, durante la cual podrían armonizarse las disposiciones internas del EEE relativas a la mitigación del impacto de la aviación en el medio ambiente, y la Comisión centraría sus esfuerzos en coordinar estrechamente la promoción por parte de la UE de los CAS con iniciativas similares emprendidas a nivel internacional. Una vez que se produzca una cantidad suficiente de CAS y esté disponible para las compañías aéreas de la UE y de terceros países, este Reglamento se aplicaría plenamente para cubrir también las obligaciones de las compañías aéreas de terceros países que operen desde aeropuertos de la UE. Este enfoque escalonado minimizaría los riesgos de desventajas que entraña «dar el primer paso», reduciría el riesgo de fuga de carbono, permitiría un proceso de aplicación eficiente desde el punto de vista de los costes y ofrecería una estabilidad de planificación para todas las partes interesadas, incluidos los fabricantes de CAS. Además, facilitaría un enfoque coherente respecto de los biocarburantes.

1.8. Dado que se emite una proporción mucho mayor de CO₂ en las rutas internacionales de larga distancia que en las rutas de media a corta distancia del EEE ⁽³⁾, el CESE considera que la Comisión debería hacer mayor hincapié en los medios para lograr una coordinación de las medidas reguladoras internacionales. Estas medidas adoptadas por terceros, junto con los mecanismos de compensación ya acordados, como CORSIA ⁽⁴⁾, generarán un impulso adicional para la producción, difusión y utilización de los CAS a escala internacional, acelerando así el incremento de su demanda y reduciendo el riesgo de fuga de carbono ⁽⁵⁾.

El CESE comparte el análisis de la Comisión de que se necesitará tiempo para crear un mercado de CAS. El CESE pide a la Comisión que elabore una hoja de ruta realista y exhaustiva para el aumento progresivo de la utilización de los combustibles de aviación sostenibles, a fin de proporcionar estabilidad de planificación a todas las partes interesadas, incluidos los productores de CAS, y de facilitar orientaciones al proceso de supervisión política.

2. Observaciones generales

2.1. Es necesario un enfoque regulador global y eficaz para promover el crecimiento sostenible de la aviación.

2.1.1. El proyecto de propuesta «RefuelEU Aviation» se integra en otras propuestas reglamentarias del paquete de medidas «Objetivo 55», todas ellas destinadas a mitigar los efectos de la aviación en el medio ambiente ⁽⁶⁾. Por lo tanto, a la hora de evaluar el impacto y la viabilidad de la propuesta «RefuelEU Aviation», debe tenerse debidamente en cuenta la interdependencia de estas propuestas y su efecto acumulativo en el mercado de la aviación.

⁽³⁾ La mitad de las emisiones de CO₂ proceden de solo un 6 % de los vuelos: las operaciones de larga distancia, Data Snapshot on CO₂ emissions and flight distance | EUROCONTROL.

⁽⁴⁾ El Plan de Compensación y Reducción del Carbono para la Aviación Internacional (CORSIA) es un régimen mundial de medidas basadas en el mercado para compensar el porcentaje de emisiones de CO₂ procedentes de vuelos internacionales que superen su nivel de 2020. Se aplica desde el 1 de enero de 2021 de forma voluntaria, hasta 2026; ochenta y un Estados se han ofrecido a participar de forma voluntaria (incluidos todos los Estados miembros de la UE), que representan el 77 % de la aviación internacional.

⁽⁵⁾ Varias naciones, como el Reino Unido y los Estados Unidos, también están planeando medidas para promover los CAS y reducir las emisiones de CO₂ [véase SWD(2021) 633 final].

⁽⁶⁾ SWD(2021) 633 final, punto 7.2.

2.1.2. Una Directiva revisada sobre fiscalidad de la energía introducirá un tipo impositivo mínimo aplicable a los vuelos interiores de la UE; los CAS se beneficiarán de un tipo impositivo mínimo nulo, mientras que los tipos impositivos mínimos aumentarían en tramos progresivos a lo largo de un período de diez años hasta alcanzar un nivel de 10,75 euros/gigajulio. El objetivo declarado de esta propuesta es fomentar un mayor uso de los CAS y animar a las compañías aéreas a utilizar aeronaves más eficientes y menos contaminantes, así como evitar una posible falta de ingresos del 32 %. Si los Estados miembros superan individualmente el tipo mínimo, estos impuestos nacionales adicionales sobre el CO₂ aumentarían significativamente la carga de costes para las compañías aéreas, a menos que se produzcan CAS en cantidades suficientes. Parece esencial establecer un vínculo de este tipo con la disponibilidad de CAS; de lo contrario, las normas podrían tener un efecto punitivo, en lugar de ofrecer más incentivos para producir y aceptar los CAS.

2.1.3. De hecho, cabe preguntarse si los impuestos adicionales pueden impulsar la transición de los combustibles fósiles a los CAS en caso de que estos no estén disponibles en cantidades suficientes.

2.1.4. A falta de disposiciones antidumping significativas, las condiciones de mercado permiten en la actualidad a los competidores de las compañías aéreas ofrecer precios de los billetes inferiores a sus costes marginales de explotación, e incluso inferiores a los costes acumulados de las tasas de gestión del tránsito aéreo y aeroportuarias. Un nuevo impuesto no afectaría a estos niveles de precios marginales y, por tanto, no ofrecería incentivos para beneficiarse de los CAS como medida competitiva; este impuesto mínimo a escala de la UE simplemente privaría a las compañías aéreas de los medios financieros necesarios para invertir en aeronaves más eficientes. Además, los ingresos obtenidos con estos impuestos adicionales no pueden, por definición, utilizarse para objetivos predeterminados (relevantes para el medio ambiente), sino que irán a las arcas de los Estados miembros. Por lo tanto, no permitirían un incremento de la oferta para satisfacer la creciente demanda de transporte aéreo.

2.1.5. En consecuencia, el CESE considera que es necesaria una evaluación más diferenciada de la dinámica del mercado, prestando especial atención a la posible exigencia de abordar, como medida reglamentaria adicional, la necesidad de una legislación antidumping específica que imponga de manera efectiva un nivel mínimo de precios para cubrir los costes exógenos⁽⁷⁾.

La Comisión también propone revisar las normas del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE) de la aviación en el marco del paquete de medidas «Objetivo 55». Anteriormente, el RCDE cubría aproximadamente el 40 % de las emisiones totales en la UE; la versión revisada aumentó esta proporción con la inclusión de otros sectores como el marítimo. La obligación de reducción de emisiones en los sectores sujetos al RCDE también ha aumentado del 40 % al 61 % para 2030 respecto de los niveles de 2005, mientras que los derechos gratuitos en el sector de la aviación se eliminarán gradualmente entre 2023 y 2025.

2.1.6. De hecho, el comercio de derechos de emisión es un mecanismo basado en el mercado para reducir las emisiones, por lo que un mayor ajuste de los parámetros de este instrumento puede reforzar el mecanismo. Al evaluar los efectos de tales medidas en la dinámica del mercado, como se ha sugerido antes, debe tenerse en cuenta que la reducción progresiva de los derechos gratuitos añade una carga al coste adicional ya previsto del impuesto mínimo a escala de la UE. Además, la Directiva sobre fiscalidad de la energía, la Directiva RCDE y el Reglamento «RefuelEU Aviation» exigen cada uno de ellos datos sobre la utilización y el consumo de carburorreactores en la aviación, así como sobre la utilización de CAS. Debe prestarse más atención a la racionalización de las disposiciones en materia de recogida, notificación y verificación de datos, a fin de evitar una complejidad innecesaria y garantizar la viabilidad de los procesos.

La propuesta de Reglamento relativo a la infraestructura para los combustibles alternativos tiene por objeto garantizar la existencia de las infraestructuras adecuadas en los aeropuertos que permitan el acceso a los CAS en todos los aeropuertos de la UE. Aunque es evidente que es esencial garantizar una logística eficiente para la difusión de los CAS, el propio Reglamento necesita más aclaraciones: con su redacción actual, los vehículos que suministran combustible verde a la aviación pueden considerarse no ecológicos⁽⁸⁾. A falta de tales aclaraciones, es difícil evaluar en qué medida podrían surgir costes adicionales en los aeropuertos que podrían repercutirse en las compañías aéreas.

2.2. La propuesta de Reglamento «RefuelEU Aviation» es fundamental para garantizar la sostenibilidad del futuro de la aviación, pero debe evitar efectos distorsionadores en el mercado de este sector.

(7) Toda intervención reglamentaria en los mecanismos de mercado es contraria a los objetivos de liberalización del mercado de la aviación. Sin embargo, la liberalización no es un dogma y tiene sus límites cuando impide la consecución de los objetivos climáticos establecidos en el Pacto Verde. De ahí la exigencia de un análisis detallado y diferenciado de las implicaciones para el mercado de tales intervenciones en un marco reglamentario liberalizado. Esto es aún más pertinente si varias iniciativas normativas complementarias son interdependientes y pueden tener efectos financieros acumulativos en las partes interesadas.

(8) Dictamen del CESE sobre el tema «Taxonomía de las finanzas sostenibles — Cambio climático», aprobado el 22.9.2021, ECO/549 (DO C 517 de 22.12.2021, p. 72).

2.2.1. La Comisión reconoce que la producción y difusión de CAS a nivel industrial requerirá importantes inversiones, y tiempo, para lograr una expansión significativa. Dado que la jurisdicción de la Comisión se limita jurídicamente a la UE y, de hecho, al tráfico aéreo dentro del EEE, la Comisión propone minimizar el falseamiento de la competencia internacional mediante dos medidas: garantizar la utilización de carburorretores mezclados con CAS para todos los vuelos que salgan de aeropuertos de la UE, independientemente de su destino, e imponer un abastecimiento mínimo de carburorretores de aviación en los aeropuertos de la UE. La primera se dirige al proveedor y no es discriminatorio respecto de las compañías aéreas. No obstante, cabe preguntarse si la segunda es viable y eficaz para evitar distorsiones del mercado.

2.2.2. El artículo 7 impone a todas las compañías aéreas la obligación de facilitar datos, entre otras cosas, sobre el abastecimiento de combustible de aviación en un aeropuerto de la UE determinado, así como la obligación de notificar la cantidad total de combustible de aviación mezclado con CAS comprado a los proveedores. Las compañías aéreas ya notifican actualmente la utilización y el consumo de carburorretores por vuelo en el contexto de las obligaciones de notificación en virtud del RCDE UE; este régimen solo se aplica a los vuelos interiores de la UE ⁽⁹⁾. El Reglamento propuesto amplía las obligaciones de notificación a los vuelos internacionales que salen de aeropuertos de la UE. También hay vuelos operados compañías de terceros países que, por lo tanto, están incluidos en las obligaciones de notificación de datos. A nivel internacional se acepta incluir a las compañías aéreas no nacionales en las obligaciones de notificación de datos, de modo que las autoridades nacionales puedan controlar su cumplimiento. Por lo tanto, esta obligación de notificación no tendría por qué generar una oposición internacional.

2.2.3. Sin embargo, el artículo 5 impone a (todas) las compañías aéreas la obligación de garantizar que su abastecimiento anual de carburorretores en un aeropuerto de la UE determinado sea como mínimo equivalente al 90 % del combustible de aviación requerido. La finalidad de esta disposición es evitar el denominado «sobrerrestaje de combustible». La Comisión se refiere al «sobrerrestaje de combustible» como una forma de que un operador de aeronaves se abastezca con más combustible de aviación del necesario con el fin de evitar repostar en un aeropuerto de destino en el que el combustible de aviación pueda ser más caro ⁽¹⁰⁾. Sin embargo, los centros de operaciones de algunas compañías aéreas de terceros países se encuentran en las proximidades del EEE (por ejemplo, Londres, Doha, Dubai, Estambul), por lo que solo se requiere un vuelo de corta distancia desde un aeropuerto del EEE hasta ese centro de operaciones. A continuación, los destinos de larga distancia podrían alcanzarse con un abastecimiento de combustible en el aeropuerto principal del tercer país sin sobrerrestaje. El importe de los costes adicionales relacionados con los CAS repercutido a los pasajeros en el precio del billete podría incitarles a llegar a su destino final de largo recorrido volando a través del aeropuerto principal de conexión no perteneciente a la UE (menos costoso) ⁽¹¹⁾. Sin embargo, el artículo 5 no aborda las distorsiones sistémicas generadas por la creación de desventajas competitivas para los aeropuertos principales de la UE y, por ende, para las compañías aéreas de red de la UE.

2.2.4. Dado que las rutas a los centros de operaciones situados cerca de la UE implican vuelos de corta distancia, la utilización de combustible para estos vuelos de salida de la UE solo cubre una pequeña parte de las operaciones internacionales totales de las compañías aéreas de terceros países. Con el tiempo, a medida que aumente la proporción de combustible mezclado con CAS, también aumentará la diferencia de precios entre la mezcla con CAS y el combustible tradicional de aviación, aumentando así el atractivo competitivo de los vuelos a través de centros de operaciones de fuera de la UE. Los pasajeros tendrán aún más incentivos para evitar rutas que impliquen la utilización de CAS. Esto repercutiría negativamente en el objetivo declarado de esta propuesta reglamentaria de promover la adopción de CAS y, de este modo, reducir las emisiones de CO₂, también en las rutas que salen de la UE.

2.2.5. A la luz de lo anterior, el CESE recomienda «escalonar» la aplicación de esta propuesta de Reglamento. En una fase piloto, las actividades deben centrarse en la armonización de las disposiciones existentes sobre notificación de datos y sobre los gravámenes relacionados con el CO₂ a escala nacional y de la UE. Varias de estas disposiciones existen actualmente en paralelo y constituyen la base para calcular el nivel tanto de los derechos de emisión como de las compensaciones, así como de los impuestos nacionales sobre el combustible de aviación y el CO₂. Sin embargo, ahora estas disposiciones no se ven en el mismo contexto, lo que da lugar a procesos administrativos paralelos para las partes interesadas y las administraciones. Esta propuesta de Reglamento introduciría, en su forma actual, un requisito adicional de proporcionar aún más datos sobre la utilización de combustible en todos los aeropuertos, incluidos el repostaje con CAS y la utilización de combustible a

⁽⁹⁾ La intención original de ampliar la aplicabilidad del RCDE UE a los vuelos con origen o destino en aeropuertos de la UE se abandonó debido a la oposición de terceros países, que insistían en que sus compañías aéreas no pueden ser incluidas legalmente en un régimen normativo de la UE similar a un impuesto.

⁽¹⁰⁾ Exposición de motivos (1. Razones y objetivos de la propuesta), p. 1.

⁽¹¹⁾ Por ejemplo, el precio del billete para un vuelo Stuttgart-Viena-Kuala Lumpur se vería afectado por la utilización más costosa de la mezcla de CAS para el tramo corto Stuttgart-Viena, así como por la utilización necesaria de CAS para el trayecto largo Viena-Kuala Lumpur. En cambio, el vuelo Stuttgart-Estambul-Kuala Lumpur solo exigiría la utilización de combustible de aviación mezclado con CAS para el trayecto corto Stuttgart-Estambul.

En el ejemplo anterior, podría ser ventajoso desde el punto de vista financiero para la compañía aérea que opere la ruta Estambul-Stuttgart repostar combustible suficiente desde Estambul y reducir la necesidad de un nuevo repostaje de combustible para el vuelo de vuelta Stuttgart-Estambul, evitando así la utilización de combustible mezclado con CAS. El artículo 5 impide este tipo de consideraciones.

escala de la UE; la Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea (AESA) y Eurocontrol también estarían obligados a notificar los datos acumulados recibidos de conformidad con las disposiciones de este Reglamento, pero no necesariamente otros datos.

2.2.6. Parece necesario empezar por generar transparencia y reducir la complejidad innecesaria mediante la racionalización de los mecanismos de información, verificación y seguimiento de la normativa vigente para las compañías aéreas de la UE, con el fin de establecer un conjunto coherente, eficaz y eficiente de medidas que podrían integrar también las diversas iniciativas nacionales, creando un marco armonizado. En esta fase piloto, los datos facilitados por las compañías aéreas de la UE reflejarían el uso (solo) de CAS por parte de las compañías aéreas de la UE para los vuelos dentro del EEE. Esto parece realista teniendo en cuenta el tiempo necesario para aumentar la producción de CAS. Estos vuelos dentro del mercado único europeo de la aviación no deberían, en principio, incluir pasajeros internacionales.

2.2.7. Esta fase piloto propuesta no retrasaría necesariamente la plena aplicación del Reglamento, ya que su objetivo es racionalizar los procesos de notificación y verificación de datos dentro de la UE para garantizar que las medidas del «Objetivo 55» para la aviación no den lugar a trámites burocráticos innecesariamente complejos. Además, generaría transparencia sobre el efecto financiero acumulativo de las medidas en el sector europeo de la aviación. La fase piloto no impediría a la Comisión alinear los procesos con los adoptados fuera del EEE.

2.2.8. La aplicación de este Reglamento a los vuelos internacionales a partir de aeropuertos de la UE debe supeditarse a la disponibilidad de CAS para atender el aumento de la demanda. Un sistema eficaz de adopción de CAS a escala del EEE podría servir a escala internacional como posible referencia, plantilla y norma. El escalonamiento del alcance del régimen propuesto evitará además que se repita la controversia experimentada por la Comisión sobre la inclusión de los vuelos de salida de la UE en el RCDE UE. La clave es que la Comisión desarrolle instrumentos reglamentarios viables para el EEE y negocie un enfoque armonizado a nivel *mundial*.

2.2.9. En el contexto de la coordinación de los pasos hacia un marco *internacional* perfeccionado y específico, puede y debe tenerse en consideración CORSIA. Si se mantiene una distinción entre las fases clave para las medidas en el EEE y en el marco internacional, CORSIA puede adaptarse de forma consensuada a las segundas sin crear más complejidad para las primeras.

2.3. Es necesaria una hoja de ruta completa, clara y convincente para la aplicación de todas las propuestas redactadas, así como realizar un seguimiento de las fases clave.

2.3.1. Los objetivos climáticos que se han acordado a nivel político en el EEE para todos los sectores, en particular la aviación, son extremadamente ambiciosos y, como confirma el informe del GIECC recientemente publicado, tardíos. Sin embargo, las especificidades de la aviación, descritas por la Comisión y resumidas brevemente antes, exigen incentivar la oferta y la demanda para un mercado actualmente insignificante (CAS) sin socavar la competitividad internacional del sector europeo de la aviación ni poner en peligro la seguridad laboral europea. Para hacer frente a estos retos sectoriales, será esencial aplicar medidas eficaces en pasos graduales claramente definidos a los que las partes interesadas puedan adaptar de manera realista sus productos y procesos internos.

2.3.2. El proceso legislativo en curso lleva intrínsecamente un cierto grado de incertidumbre con respecto al resultado final de los paquetes legislativos. El CESE insta a todas las instituciones de la UE a que procuren mantener, e incluso seguir mejorando, la eficacia acumulada de las medidas propuestas, y a alcanzar un consenso sobre la hoja de ruta para su aplicación.

2.3.3. Dicha hoja de ruta deberá incluir la adaptación de las medidas nacionales ya existentes. Algunos Estados miembros ya han elaborado dichas hojas de ruta tras consultar a las partes interesadas⁽¹²⁾.

3. Observaciones específicas

3.1. Para que la propuesta se aplique con éxito es esencial garantizar que se descarten errores graves de planificación en el uso obligatorio de CAS. La Comisión ha desarrollado ocho concepciones de la política en cuestión, que difieren con respecto a la parte obligada por el Reglamento (proveedor o línea aérea), ámbito geográfico (dentro del EEE con o sin terceros países), submandatos para futuros productos de CAS sofisticados (en particular, combustibles renovables de origen no biológico), objetivos (volumen de CAS/ahorro de GEI) y requisitos logísticos (es decir, ¿se incluye la opción de un sistema

⁽¹²⁾ A modo de ejemplo, Hoja de ruta de Alemania para convertir la energía eléctrica en combustible líquido, 2021, https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/LF/ptl-roadmap.pdf?__blob=publicationFile.

de certificados negociables que haga innecesario el suministro físico de cada aeropuerto, para evitar tener que garantizar que cada lote de combustible en todos los aeropuertos contenga CAS)?

3.2. El CESE apoya el enfoque de la Comisión de hacer obligatorios los biocarburos avanzados y el queroseno sintético. La propuesta de la UE sustituiría a los mandatos nacionales que dependen en parte de los combustibles a base de cultivos. Por lo tanto, dado que la producción de biocarburos reviste una importancia primordial para muchos sectores, y no solo para la aviación, es fundamental garantizar que su producción sea siempre sostenible.

3.3. La propuesta de la Comisión prevé una mezcla del 5 % de CAS para 2023, de la cual el 4,3 % se atribuye a los biocarburos y el 0,7 % al queroseno sintético. La Comisión debe revisar el equilibrio entre los biocarburos avanzados y el queroseno sintético. Dado que los biocarburos avanzados se fabrican a partir de desechos y residuos, la disponibilidad de los recursos limita su ambiciosa explotación. Sin embargo, el queroseno sintético, si se fabrica a partir de electricidad (verde) de fuentes renovables y de CO₂ capturado en la atmósfera, proporcionaría un combustible con emisiones insignificantes de CO₂. El CESE considera que actos posteriores de derecho derivado podrían acelerar la introducción de procesos de producción avanzados y facilitar la consecución de objetivos más ambiciosos a medio y largo plazo para las mezclas de CAS.

3.4. Habida cuenta de su potencial, el CESE recomienda que se persiga una incorporación más ambiciosa del queroseno sintético. No parece irrealizable elevar el objetivo mínimo al 0,7 % en 2027 y al 5 % en 2030. En opinión del CESE, la Comisión subestima la dinámica del mercado del queroseno sintético. Los países en desarrollo de América del Sur y África pueden construir centrales eléctricas y almacenar y transportar electrocombustibles a países que necesitan CAS y electrocombustibles. A medida que las centrales se expandan, la producción de electrocombustibles será cada vez más asequible para estos países. No obstante, la redacción actual de la Directiva sobre fuentes de energía renovables (RED III) no garantiza una estabilidad de planificación suficiente para que los inversores inviertan en nuevas tecnologías. Sin embargo, esta fuente de energía es tan importante que es imprescindible una hoja de ruta política clara, como ya se ha señalado.

Bruselas, 20 de octubre 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 Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE en lo que se refiere a la notificación de compensaciones con respecto a una medida de mercado mundial para operadores de aeronaves establecidos en la Unión

[COM(2021) 567 final – 2021/0204 (COD)]

(2022/C 105/21)

Ponente: **Thomas KROPP**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 14.9.2021 Parlamento Europeo, 13.9.2021
Fundamento jurídico	Artículos 192 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en la sección	7.10.2021
Aprobado en el pleno	20.10.2021
Pleno n.º	564
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	238/0/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) señala que, debido a la pandemia de COVID-19, las emisiones de CO₂ de la aviación disminuyeron en 2020 un 64 % con respecto a 2019 ⁽¹⁾. Según las previsiones de Eurocontrol (la Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea), en las que se basa la propuesta de la Comisión, no se espera que el volumen de tráfico alcance los niveles de 2019 antes de 2024 ⁽²⁾.

1.2. El Consejo de la OACI (Organización de Aviación Civil Internacional de las Naciones Unidas) decidió en julio de 2020 que las emisiones de 2019 se utilizarían como base para calcular la compensación ⁽³⁾ por parte de las compañías aéreas para los años 2021-2022.

1.3. Según la propuesta de modificación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁴⁾, se obligaría a los Estados miembros a notificar las compensaciones, tal como exige el Derecho internacional, en 2022 para 2021, aunque se espera que el aumento de las emisiones en 2021 con respecto a 2019 sea insignificante, o incluso nulo.

1.4. Por consiguiente, el CESE respalda la propuesta de la Comisión ⁽⁵⁾ de modificar la Directiva 2003/87/CE en lo que respecta a la notificación de la compensación relativa a 2021. La enmienda debe adoptarse sin demora si se quiere garantizar la seguridad jurídica ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/clima/news/emissions-trading-greenhouse-gas-emissions-reduced-2020_es.

⁽²⁾ <https://www.eurocontrol.int/publication/eurocontrol-five-year-forecast-2020-2024>.

⁽³⁾ Mediante la compensación, una empresa o persona cuya actividad genera emisiones financia una reducción de emisiones en otro lugar. En los mercados en los que la compensación es obligatoria, se asignan créditos de reducción certificada de emisiones que permiten compensar mediante proyectos de reducción de emisiones. Estos créditos pueden venderse entre empresas y gobiernos para cumplir los acuerdos internacionales que limitan la cantidad de CO₂ que puede emitir un organismo u organización.

⁽⁴⁾ Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO L 275 de 25.10.2003, p. 32).

⁽⁵⁾ La propuesta objeto de examen: COM(2021) 567 final — 2021/0204 (COD).

⁽⁶⁾ El CESE sigue el razonamiento del considerando 9 de la propuesta COM(2021) 567 final — 2021/0204 (COD).

1.5. El CESE recomienda prever una prórroga del valor de referencia modificado hasta que el número medio de pasajeros se sitúe en los niveles de 2019, al menos para los años 2022 y 2023, que son los años en los que se prevé actualmente la recuperación. De lo contrario, los operadores de aeronaves estarían obligados a compensar emisiones aunque vuelen menos y generen menos emisiones que durante el año de referencia.

1.6. El CORSIA (Plan de Compensación y Reducción del Carbono para la Aviación Internacional) es uno de los elementos de un paquete de medidas diseñado para mitigar el impacto de la aviación en el medio ambiente. El CESE anima a la Comisión a que revise todas las propuestas normativas relacionadas con la aviación en el paquete «Objetivo 55» de su política del Pacto Verde con el fin de establecer la interdependencia de las propuestas para evaluar su impacto financiero acumulativo y armonizar los procedimientos respectivos.

1.7. En 2016, los Estados miembros de la OACI, incluidos los Estados miembros de la UE, acordaron aplicar el CORSIA como instrumento de protección del clima en el ámbito de la aviación internacional. El CESE acoge favorablemente la adopción de medidas mundiales para las industrias mundiales. Por consiguiente, pide a la Comisión Europea, al Parlamento Europeo y a los Estados miembros que sigan apoyando y refrendando plenamente el CORSIA.

2. Observaciones generales

2.1. En 2016, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) adoptó el CORSIA a fin de hacer frente a las emisiones de CO₂ de la aviación. Las normas y procedimientos de aplicación de este Plan se adoptaron como anexo del Convenio de Chicago, que todos los Estados miembros de la OACI debían aplicar a partir de enero de 2019.

2.2. Aunque un sistema de compensación no reduce las emisiones de CO₂ del sector, permitirá a las compañías aéreas compensar en otros sectores el aumento de estas, de modo que se estabilicen las emisiones netas. Un requisito fundamental es que la reducción de las emisiones en estos sectores sea permanente y no dé lugar a otros aumentos involuntarios.

2.3. La importancia del CORSIA es inestimable, ya que se trata de un mecanismo acordado internacionalmente en el seno de las Naciones Unidas. Todos los Estados firmantes de la OACI deben garantizar que sus aerolíneas notifiquen las emisiones anualmente. Para los vuelos internacionales el seguimiento comenzó el 1 de enero de 2019. Por lo tanto, las compañías aéreas están obligadas a crear bases de datos en las que se registre el combustible utilizado en cada vuelo, con el fin de que las emisiones de CO₂ se calculen aplicando uno de los métodos aprobados de medida del consumo de combustible. No obstante, los Estados miembros de la OACI han acordado aplicar el CORSIA en distintas fases; a partir del período 2021-2026 solo los vuelos entre Estados que se hayan ofrecido a participar en esta primera fase estarán sujetos a compensación⁽⁷⁾. A partir de 2027 se incluirán todos los vuelos internacionales, quedando exentos apenas determinados países en desarrollo. Los vuelos nacionales caen dentro del ámbito de otra agencia de las Naciones Unidas, la CMNUCC⁽⁸⁾, y están cubiertos por el Acuerdo de París.

2.4. Habida cuenta de la excepcional crisis de la COVID-19, el fuerte descenso del volumen de tráfico —y, por ende, de las emisiones de CO₂— en 2020 y el prolongado período de recuperación, es muy improbable que se impongan requisitos de compensación en 2021-2023, lo que podría generar incertidumbre sobre el sentido de las obligaciones de notificación. La presente propuesta impone a los Estados miembros la obligación legal de notificar a las compañías aéreas establecidas en la UE las cifras de compensación con respecto a las emisiones durante 2021 a más tardar el 30 de noviembre de 2022, aunque estas sean nulas. Por lo tanto, proporcionaría seguridad jurídica tanto a las compañías aéreas de la UE como a los Estados miembros.

⁽⁷⁾ Al menos ochenta y ocho Estados, que representan el 77 % de la aviación internacional, están cubiertos por el Plan a partir de 2021, entre ellos todos los Estados miembros de la UE.

⁽⁸⁾ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. El Protocolo de Kioto, que se firmó en 1997 y estuvo en vigor de 2005 a 2020, supuso la primera aplicación de medidas en el marco de la CMNUCC. El Acuerdo de París, que entró en vigor en 2016, lo reemplazó. La CMNUCC cuenta con 197 Estados signatarios. El órgano encargado del seguimiento de los avances en la aplicación de sus decisiones es la Conferencia de las Partes (COP), que se reúne anualmente.

2.5. Se prevé que el CORSIA reduzca aproximadamente 2 500 millones de toneladas de CO₂ entre 2021 y 2035, lo que representa una media anual de 165 millones de toneladas de CO₂ ⁽⁹⁾. Sin embargo, dado que el Plan no reduce las emisiones de la aviación, no afectará a sus niveles reales de CO₂, por lo que debe considerarse conjuntamente con otros mecanismos que sí tengan incidencia en los niveles de emisión de CO₂ del sector ⁽¹⁰⁾. En el contexto del paquete «Objetivo 55» ⁽¹¹⁾, otras tres medidas persiguen este objetivo: la introducción de un impuesto sobre el queroseno solo a escala de la UE, la introducción de una obligación de mezcla para los combustibles sostenibles de aviación ⁽¹²⁾ y una serie de modificaciones en el régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) de la UE.

2.6. Tanto el CORSIA como el RCDE abordan las emisiones de CO₂, si bien cada uno funciona de manera diferente. El RCDE UE reduce el total permitido de emisiones, al obligar a las compañías aéreas a adquirir derechos de emisión para sus emisiones *individuales*. En cambio, el CORSIA obliga a las compañías aéreas a adquirir compensaciones por el crecimiento de las emisiones colectivas *del sector*, de modo que cada tonelada de CO₂ emitida por la aviación se evite o reduzca en otro sector. El RCDE se aplica a la aviación dentro de las fronteras de la UE. Esto incluye, sin embargo, a los pasajeros que se desplazan desde un aeropuerto a un nodo aeroportuario (ambos situados en la UE) simplemente para conectar con un destino internacional; en estos casos, se tarificarían las emisiones de CO₂ de todos los segmentos de viaje en los que interviene un aeropuerto de la UE. El mismo pasajero podría trasladarse al mismo destino de larga distancia a través de un nodo situado en las proximidades de la UE, como Londres, Estambul, Dubai, Doha o Moscú; sin embargo, las emisiones de CO₂ del vuelo de larga distancia con origen en este nodo que no está situado en la UE no estarían cubiertas por el RCDE UE. Deben abordarse estos casos de fuga de carbono.

2.7. La propuesta para combustibles sostenibles de aviación (ReFuelEU) también podría dar lugar a distorsiones de la competencia, ya que la utilización de mezclas con combustibles sostenibles de aviación (solo) sería obligatoria en todos los aeropuertos de la UE, pero no en los nodos no pertenecientes a la UE. Aunque los combustibles sostenibles de aviación emiten menos CO₂, sus costes de producción son significativamente superiores a los de los combustibles convencionales. Sin una financiación pública de estos combustibles sostenibles, el coste adicional repercutiría en última instancia en los pasajeros, con lo que los vuelos internacionales desde un nodo de la UE les resultarían más caros que los vuelos al mismo destino desde un nodo no perteneciente a la UE. Deben evitarse estas considerables distorsiones de la competencia internacional, que en última instancia ponen en peligro las reducciones de emisiones de CO₂ deseadas desde el punto de vista político, comercial y, sobre todo, ecológico.

2.8. Un impuesto sobre el queroseno solo tendría efecto en el mercado si estimulara la producción de combustibles sostenibles de aviación, lo que no es necesariamente el caso.

2.9. El CESE recomienda que la Comisión presente una visión global de todas las medidas basadas en el mercado y de su efecto previsto en el mercado de la aviación.

Bruselas, 20 de octubre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽⁹⁾ Hoja informativa de la IATA sobre el CORSIA, 12 de mayo de 2019.

⁽¹⁰⁾ Como la inclusión de la aviación en el RCDE UE 2003/87/EC; RefuelEU Aviation COM (2021) 561 final — 2021/0205 (COD).

⁽¹¹⁾ El paquete de medidas «Objetivo 55» de la Comisión consta de varias propuestas normativas interdependientes que posibilitarían que la Unión Europea alcanzase el objetivo de reducción de las **emisiones netas** de gases de efecto invernadero del continente en un **55 %, objetivo acordado por el Consejo de la UE en 2020** y consagrado en la Ley Europea del Clima. Las propuestas de este paquete también afectan a los ecosistemas europeos de transporte y turismo. Sin incentivos eficaces, las propuestas no solo no conducirían a unas políticas sostenibles de la UE en materia de turismo y transporte, sino que, además, podrían dar lugar a un aumento significativo de los costes para las empresas de la UE, tanto grandes como pequeñas, y perjudicar su competitividad frente a las empresas de transporte y turismo de fuera de la UE situadas cerca de sus fronteras, poniendo así en peligro los empleos de la UE en estos sectores. En consecuencia, las regiones de la UE que dependen en gran medida del turismo se verían especialmente afectadas. Un enfoque sostenible y orientado al futuro, tal como propone la Comisión, consiste en medidas complementarias; sin embargo, estas deben combinarse para actuar como catalizador hacia un sector neutro en cuanto a emisiones de gases de efecto invernadero. Por lo tanto, hay que tener en cuenta su impacto acumulativo en los costes para los ecosistemas europeos del transporte y del turismo, con el fin de proporcionar estabilidad en la planificación de las inversiones en nuevos puestos de trabajo.

⁽¹²⁾ Proyecto de Dictamen del CESE TEN/744 (véase la página 136 del presente Diario Oficial).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — La senda hacia un planeta sano para todos — Plan de acción de la UE: «Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo»

[COM(2021) 400 final]

(2022/C 105/22)

Ponente: **Maria NIKOLOPOULOU**

Consulta	Comisión Europea, 31.5.2021
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en la sección	4.10.2021
Aprobación en el pleno	20.10.2021
Pleno n.º	564
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	105/0/1

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) apoya el plan de la Comisión para resolver de manera holística los diferentes tipos de contaminación y cumplir con los compromisos del Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Para que el plan sea realmente ambicioso, los objetivos deben estar totalmente alineados con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el nivel de ambición debería elevarse desde el principio, es decir, ahora.

1.2. El CESE urge a la Comisión a que empiece a recopilar datos para que próximamente pueda hacer propuestas legislativas en los ámbitos donde no las hay, por ejemplo, para la contaminación lumínica y vibracional.

1.3. Por ese motivo celebra la creación de la Plataforma de Partes Interesadas de Contaminación Cero para acelerar la descontaminación y desea colaborar mediante la Plataforma Europea de las Partes Interesadas de Economía Circular⁽¹⁾ u otros medios.

1.4. El CESE lamenta que, en la jerarquía de contaminación cero, la remediación y compensación del daño relacionado con la contaminación reciba menor consideración. Hay que definir acciones cuando no se puede identificar a los responsables de la contaminación o si estos no pueden compensar el daño.

1.5. El CESE sugiere que, en la evaluación de las fuentes de material particulado (MP), su potencial oxidativo y las partículas ultrafinas deberían ser incluidos en la legislación y el seguimiento de la contaminación por MP.

1.6. Para combatir la contaminación marina, todos los puertos deben disponer de un sistema avanzado de recogida y gestión de basura. Además, la UE debe incentivar las acciones de extracción de basura del mar de forma ininterrumpida, tanto para ayudar a la descontaminación como para asegurar una actividad secundaria pesquera.

1.7. Parte de la contaminación de plásticos en el mar proviene de las aguas internas. La limpieza de nuestros ríos europeos requiere coordinación entre los países afectados.

1.8. El CESE considera que hay que armonizar la gestión de los residuos y que estos deberían gestionarse y revalorizarse en el mismo territorio —o allí donde existan instalaciones de reciclado adecuadas— para evitar su impacto negativo en terceros países.

⁽¹⁾ Plataforma europea de partes interesadas de la economía circular.

1.9. Aunque los objetivos estén fijados a nivel de la UE, el CESE recomienda fijar unos umbrales mínimos por país, a fin de asegurar que todos los Estados miembros avancen adecuadamente a pesar de que el ritmo será diferente.

1.10. El CESE urge a los Estados miembros y la Comisión a acelerar el proceso de transición hacia las fuentes de energía renovable, tan importantes para que las empresas consigan su proceso de descarbonización de la producción.

1.11. El CESE felicita a la Comisión por la estrategia de ciencia ciudadana para activar la participación de las personas y lograr su compromiso creando conciencia sobre la contaminación, la salud, y el bienestar.

2. Propuesta de la Comisión

2.1. El Plan de Acción de la UE «Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo» es una de las últimas piedras angulares del Pacto Verde. Establece como objetivo principal para 2050 que la contaminación se reduzca a niveles no perjudiciales para la salud humana y el medio ambiente. La Comisión integrará y conectará todas las acciones en curso sobre múltiples objetivos de contaminación al mismo tiempo.

2.2. Con arreglo al Derecho de la Unión y a las ambiciones del Pacto Verde, y en sinergia con otras iniciativas, de aquí a 2030 la UE debe reducir:

- en más de un 55 % las repercusiones en la salud (muertes prematuras) de la contaminación atmosférica;
- en un 30 % el porcentaje de población que sufre molestias crónicas por el ruido del transporte;
- en un 25 % los ecosistemas de la UE en los que la biodiversidad está amenazada por la contaminación atmosférica;
- en un 50 % las pérdidas de nutrientes, el uso y los riesgos de los plaguicidas químicos, el uso de los más peligrosos y la venta de antimicrobianos para animales de granja y para la acuicultura;
- en un 50 % los residuos plásticos del mar y en un 30 % los microplásticos vertidos al medio ambiente;
- de forma significativa la generación total de residuos y en un 50 % los desechos municipales residuales.

2.3. Los informes del Plan de Seguimiento y Proyecciones de la Contaminación Cero previstos para 2022 y 2024 tendrán como objetivo la evaluación del proceso de cumplimiento de los objetivos de 2030 y serán el referente para decidir qué medidas se deben aplicar o reforzar para asegurar el éxito de los objetivos de 2030. A partir de ahí, se marcarán los siguientes pasos para alcanzar la contaminación cero en 2050.

2.4. La Comisión, junto con el Comité Europeo de las Regiones, pondrá en marcha la Plataforma de Partes Interesadas de la Contaminación Cero.

2.5. Se revisará la Directiva marco sobre la estrategia marina para 2023 a fin de reducir el plástico y otros desechos, el ruido subacuático y los contaminantes.

2.6. La revisión de la Directiva sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas y la Directiva sobre los lodos de depuradora elevará el nivel de ambición para eliminar los nutrientes de las aguas residuales y preparar el agua tratada y los lodos para su reutilización.

Se revisará el Reglamento sobre transporte de residuos para controlar mejor las exportaciones de residuos, garantizar su tratamiento sostenible y restringir las exportaciones con impactos nocivos para el medio ambiente y la salud en terceros países.

3. Observaciones generales

3.1. Como se indica en el Plan de Acción, la lucha contra la contaminación también es una lucha en favor de la equidad, ya que los efectos más perjudiciales para la salud los padecen los grupos más vulnerables, entre ellos, los niños, las personas mayores o con dolencias, las personas con discapacidad y las que viven en peores condiciones socioeconómicas⁽²⁾. A escala mundial, los países de renta media y baja se llevan la peor parte de las enfermedades relacionadas con la contaminación, con cerca del 92 % de las defunciones relacionadas con este factor⁽³⁾.

⁽²⁾ Informe de la AEMA n.º 22/2018: «Unequal exposure and unequal impacts».

⁽³⁾ UNEP/EA.4/3 (2018): Plan de ejecución «Hacia un planeta sin contaminación».

3.2. El CESE apoya el plan de la Comisión y sus iniciativas emblemáticas para resolver de manera holística los diferentes tipos de contaminación y cumplir con los compromisos del Acuerdo de París y los ODS. Para que el plan sea realmente ambicioso, los objetivos deben estar totalmente alineados con las recomendaciones de la OMS.

3.3. El CESE está de acuerdo con el enfoque de reforzar la legislación existente en los diferentes ámbitos y ajustarla donde no ha sido aplicada con éxito, por ejemplo, en relación con la calidad del aire y el agua. Reiteramos que la política medioambiental de la UE ha puesto de manifiesto que la aplicación deficiente, fragmentada y desigual de la legislación medioambiental europea constituye un grave problema en muchos Estados miembros⁽⁴⁾. Además, lo que falta no es el conocimiento en cuanto a lo que se debería hacer; lo que escasea es la aplicación de medidas conocidas y a menudo aprobadas desde hace mucho tiempo, así como la voluntad política⁽⁵⁾.

3.4. El CESE urge a la Comisión a que empiece a recopilar datos para que próximamente pueda hacer propuestas legislativas en los ámbitos donde no las hay, por ejemplo, para la contaminación lumínica y vibracional.

3.5. El grado de cumplimiento de los objetivos se evaluará con los resultados del seguimiento y las perspectivas para 2024. Esto abrirá el debate para evaluar el nivel de ambición y, si es necesario, revisar los objetivos y la legislación más a fondo. El CESE teme que este proceso sea demasiado largo teniendo en cuenta el poco tiempo que queda para cumplir los objetivos de 2030, y considera que el nivel de ambición debería elevarse desde el principio, es decir, ahora.

3.6. Los objetivos con respecto a la contaminación del aire fijados para 2030 se basan en años de referencia excesivamente antiguos. Los años de referencia difieren entre los diversos objetivos porque se basan en datos y legislación diferentes. Si bien es cierto que largos períodos de datos acumulados facilitan las proyecciones, el CESE considera que el punto de partida temporal para evaluar la progresión de los objetivos debería estar alineado para todos los objetivos, con el fin de obtener una visión realista del grado de cumplimiento.

3.7. El marco habilitador deberá ayudar a las empresas y a las pymes a aplicar la legislación de control de la contaminación, manteniendo las cargas administrativas al mínimo. También es necesario armonizar un marco normativo a nivel internacional, ya que la contaminación de la UE no termina en las fronteras.

3.8. El CESE considera que el proceso de cooperación entre sectores es fundamental para asegurar la transición. Por ese motivo celebra la creación de la Plataforma de Partes Interesadas de la Contaminación Cero y desea colaborar mediante la Plataforma Europea de las Partes Interesadas de Economía Circular u otros medios. También recomienda crear una estrecha colaboración con terceros países y espacios de cooperación entre la sociedad civil de las diferentes regiones, ya que la contaminación no tiene fronteras.

4. Observaciones específicas

4.1. El apoyo de la UE a la innovación, la inversión y la investigación sobre nuevos equipos y tecnologías es importante para todas las empresas, y para crear nuevos puestos de trabajo de calidad. Sin embargo, hay que invertir en: naturaleza y biodiversidad (restauración de ecosistemas y agricultura restaurativa); prosperidad (infraestructura sostenible y transiciones renovables/energéticas, edificios y movilidad verde/pública); y en las personas (educación y superación de la brecha digital/I+D, reformas fiscales para crear oportunidades más justas y equitativas en educación, salud y medio ambiente).

4.2. El CESE lamenta que, en la jerarquía de contaminación cero, la remediación y compensación del daño relacionado con la contaminación reciba menor consideración. El principio de «quien contamina paga» no ha resultado muy efectivo, como muestra el elevado número de sitios contaminados que aún existen en la UE. Hay que definir acciones cuando no se puede identificar a los responsables de la contaminación o si estos no pueden compensar el daño.

4.3. En cuanto a la contaminación del aire, el CESE desea llamar la atención de la Comisión sobre el material particulado (MP), relacionado con millones de muertes prematuras en todo el mundo. En la evaluación de los efectos toxicológicos del MP en la salud humana debería establecerse una métrica estandarizada basada no solo en la concentración de masa, sino también en el tamaño y la composición química. En la evaluación de las fuentes de MP, su potencial oxidativo y las partículas ultrafinas son importantes, ya que de ellos depende el grado de peligrosidad, y deberían ser incluidos en la legislación y el seguimiento de la contaminación por MP.

⁽⁴⁾ DO C 110 de 22.3.2019, p. 33.

⁽⁵⁾ DO C 123 de 9.4.2021, p. 76.

4.4. La legislación sobre las aguas se adecuará a la reducción de los contaminantes químicos y los microplásticos (MPL). Los residuos plásticos son profundamente preocupantes, ya que son complicados de eliminar, adsorben otros contaminantes, y no se considera el alto impacto químico y toxicológico de sus aditivos y de los derivados de su fragmentación, los nanoplásticos (NPL) ⁽⁶⁾. Los países de la OCDE contribuyen en gran medida a la basura plástica que se produce en otros países, por lo que es necesario encontrar soluciones a la contaminación transfronteriza y establecer un nuevo límite planetario específico para la basura plástica. Asimismo, la prevención es fundamental, debiéndose alentar e incentivar la producción para el diseño ecológico. La industria y la ciencia ambiental deben trabajar juntas para investigar soluciones viables.

4.5. Es importante, y particularmente en el sector de la agricultura, invertir en innovación de tecnologías y modelos de operación que faciliten la reutilización del agua y mejoren su calidad, así como la aplicación de las soluciones para reducir la huella ambiental (por ejemplo, en cuanto a fertirrigación, uso de plaguicidas y emisión de nitratos). La capacitación de los operadores y la formación en las nuevas tecnologías y soluciones digitales facilitarán su implementación y el cumplimiento de la normativa sobre las aguas.

4.6. Los desechos de las actividades pesqueras, y en particular las redes de pesca, deben ser escrupulosamente gestionados. Dado que la movilidad de la basura plástica en el mar sigue patrones aleatorios, se debe implementar una normativa internacional, o al menos de forma desglosada de acuerdo con la producción y consumo de plástico de cada país, de modo que quien más contamine deba pagar más. Las ONG y algunos países han demostrado que existen las herramientas y la gente capacitada para extraer la basura marina y se pueden crear las estructuras portuarias necesarias para su almacenamiento y reciclaje ⁽⁷⁾. Sin embargo, la medida no se aplica porque los pescadores no obtienen ningún beneficio económico de la recogida y clasificación de los residuos y los puertos pequeños aún no están preparados para esa actividad. Todos los puertos, incluidos los más pequeños, deben disponer de un sistema avanzado de recogida y gestión transparente de basura ⁽⁸⁾. La UE debe incentivar estas acciones de forma ininterrumpida, tanto para ayudar a la descontaminación como para asegurar una actividad secundaria pesquera ⁽⁹⁾.

4.7. El 80 % de los residuos presentes en los mares pasan por las aguas interiores (lagos y ríos) ⁽¹⁰⁾. La gestión y control del problema en su origen es más eficaz. La limpieza de nuestros ríos europeos requiere coordinación entre países. Sin embargo, los países afectados tienen sistemas legales muy diversos y diferentes niveles de obligaciones gubernamentales con respecto a la gestión de las cuencas hidrográficas.

4.8. El CESE considera que abordar las mezclas de sustancias químicas supone un avance importante en la evaluación de riesgos de las sustancias químicas. La investigación y el desarrollo son cruciales para avanzar en el conocimiento, la evaluación y la gestión de las mezclas ⁽¹¹⁾.

4.9. Dirigir a la UE hacia una contaminación cero requiere incentivos para facilitar el cambio, capacitación en nuevas tecnologías y soluciones digitales, asistencia técnica, educación social y armonización e implementación de guías de buenas prácticas para la producción y el consumo. Las empresas necesitan disponer de suficiente energía renovable a precios asequibles y combustibles gaseosos con cero o bajo carbono para descarbonizar sus procesos de fabricación. El CESE urge a los Estados miembros y la Comisión a acelerar el proceso de transición hacia las fuentes de energía renovable.

4.10. La revisión de la Directiva sobre emisiones industriales (IED) proporciona un alto nivel de protección del medio ambiente en su conjunto. Aplicar las mejores técnicas disponibles que no impliquen costes excesivos sería un enfoque más apropiado para las pymes. La aplicación de la Directiva sobre emisiones industriales debe abarcar toda la cadena de valor, incluida la obtención de materias primas fuera de la UE. Los niveles de cumplimiento deben ser legalmente vinculantes para las emisiones industriales, y se necesita una metodología de seguimiento estandarizada y fiable que asegure la comparación de datos veraces, así como una evaluación armonizada que garantice la igualdad de condiciones entre toda la industria de la UE.

⁽⁶⁾ Véase Sendra *et al.*, 2020.

⁽⁷⁾ Directiva (UE) 2019/883 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativa a las instalaciones portuarias receptoras a efectos de la entrega de desechos generados por buques, por la que se modifica la Directiva 2010/65/UE y se deroga la Directiva 2000/59/CE (DO L 151 de 7.6.2019, p. 116).

⁽⁸⁾ DO C 62 de 15.2.2019, p. 207.

⁽⁹⁾ «Can fishers help cleaning the sea from plastic waste?», ETF.

⁽¹⁰⁾ Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, «Marine plastic debris and microplastics», 2016.

⁽¹¹⁾ DO C 286 de 16.7.2021, p. 181.

4.11. El CESE considera que la Agenda de Capacidades es un elemento clave para el desarrollo del mercado laboral, que orienta la formación de profesionales para ser conscientes del clima, el medio ambiente y la salud. También aplaude la formación de los trabajadores del sector sanitario y social que mejorará su capacidad para hacer frente a los riesgos medioambientales. Esta estrategia facilitará que emprendedores, empresas, pymes, autónomos y todos los trabajadores se adapten, minimizando la pérdida de puestos de trabajo.

4.12. Las ciudades y regiones están a la vanguardia en la aplicación de los programas contra la contaminación. El desafío para cumplir la agenda depende de los esfuerzos de las autoridades locales y regionales. Es crucial armonizar los requisitos y medidas en todas las regiones y garantizar que la aplicación y los objetivos finalmente alcanzados se mantengan constantes en el tiempo, independientemente de los cambios políticos. Aunque los objetivos estén fijados a nivel de la UE, el CESE recomienda fijar unos umbrales mínimos por país, a fin de asegurar que todos los Estados miembros avancen adecuadamente a pesar de que el ritmo será diferente.

4.13. Es importante armonizar la gestión de residuos, ya que la separación y el tratamiento no funcionan homogéneamente entre las regiones de la UE y en el nivel local de cada país, reduciendo la efectividad de la gestión y prevención de la contaminación. La exportación de cualquier residuo que no cumpla con las normas de la UE debería prohibirse, independientemente de las medidas reguladoras del país al cual se pretenden exportar. Además, los residuos de la UE deberían gestionarse y revalorizarse en el mismo territorio —o allí donde existan instalaciones de reciclado adecuadas— para evitar su impacto en terceros países, salvo que los residuos se utilicen como materias primas para un proceso de producción sostenible respetuoso con el medio ambiente.

4.14. La Comisión desarrollará un marco integrado de seguimiento y perspectivas en relación con la contaminación cero para evaluar los impactos sanitarios, medioambientales, económicos y sociales. La monitorización del estado de los ríos también debe estar incluida. Los datos recopilados deben obtenerse mediante métodos estandarizados, ser transparentes, fiables, trazables y disponibles para todos. La base de datos debería integrar las fuentes de las principales instituciones asociadas a la Comisión y también de cualquier institución reconocida que desee contribuir al seguimiento de la contaminación y sus efectos.

4.15. El CESE felicita a la Comisión por la estrategia de ciencia ciudadana para activar la participación de las personas y lograr su compromiso creando conciencia sobre la contaminación, la salud, y el bienestar. Eso empodera a las personas para hacer un seguimiento de la contaminación e integrar los datos recopilados para la toma de decisiones. Para garantizar su éxito hay que asegurar la coordinación entre autoridades, ONG, comunidades y ciencia.

Bruselas, 20 de octubre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a procedimientos uniformes de control del transporte de mercancías peligrosas por carretera

[COM(2021) 483 final – 2021/0275 (COD)]

(2022/C 105/23)

Consultas	Parlamento Europeo, 13.9.2021 Consejo de la Unión Europea, 24.9.2021
Fundamento jurídico	Artículos 91 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobación en el pleno	20.10.2021
Pleno n.º	564
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	219/0/1

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 564.º pleno celebrado los días 20 y 21 de octubre de 2021 (sesión del 20 de octubre), decidió por 219 votos a favor y 1 abstención emitir un dictamen favorable sobre la propuesta.

Bruselas, el 20 de octubre 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 1286/2014 en lo que respecta a la prórroga de la disposición transitoria aplicable a las sociedades de gestión, las sociedades de inversión y las personas que asesoren sobre participaciones en organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM) y no OICVM, o que las vendan

[COM(2021) 397 final – 2021/0215 (COD)]

(2022/C 105/24)

Consultas	Consejo de la Unión Europea, 29.7.2021 Parlamento Europeo, 13.9.2021
Fundamento jurídico	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobación en el pleno	20.10.2021
Pleno n.º	564
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	216/0/7

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 564.º pleno, celebrado los días 20 y 21 de octubre de 2021 (sesión del 20 de octubre de 2021), decidió por 216 votos a favor y 7 abstención emitir un dictamen favorable sobre la propuesta.

Bruselas, 20 de octubre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2009/65/CE en lo que respecta a la utilización de los documentos de datos fundamentales por las sociedades de gestión de organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM)

[COM(2021) 399 final – 2021/0219 (COD)]

(2022/C 105/25)

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 1.9.2021
Fundamento jurídico	Artículo 53, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobación en el pleno	20.10.2021
Pleno n.º	564
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	218/0/11

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 564.º pleno, celebrado los días 20 y 21 de octubre de 2021 (sesión del 20 de octubre de 2021), decidió por 218 votos a favor y 11 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta.

Bruselas, 20 de octubre 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 medidas de conservación y ordenación para la conservación del atún rojo del sur

[COM(2021) 424 final – 2021/0242 (COD)]

(2022/C 105/26)

Consultas	Parlamento Europeo, 13.9.2021 Consejo, 30.8.2021
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	20.10.2021
Pleno n.º	564
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	221/0/1

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 564.º pleno celebrado los días 20 y 21 de octubre de 2021 (sesión del 20 de octubre), decidió por 221 votos a favor y 1 abstención emitir un Dictamen favorable sobre la propuesta.

Bruselas, 20 de octubre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones: Estrategia anual de crecimiento sostenible 2021

[COM(2020) 575 final]

(Dictamen adicional)

(2022/C 105/27)

Ponente: **Gonçalo LOBO XAVIER**

Decisión de la Mesa del Comité	26.4.2021
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 1, del Reglamento interno y artículo 29, letra a), de las Normas de desarrollo del Reglamento interno
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	5.10.2021
Aprobación en el pleno	20.10.2021
Pleno n.º	564
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	168/0/1

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) sigue preocupado por el hecho de que en la mayoría de los Estados miembros falta transparencia sobre los sistemas de gobernanza de los planes nacionales de recuperación y resiliencia y el reparto de responsabilidades para su ejecución entre los niveles central, regional y local. Tampoco existe, por supuesto, suficiente claridad sobre los mecanismos adecuados para hacer partícipes a las organizaciones de la sociedad civil y a los interlocutores sociales en las fases de implantación, seguimiento y ajuste de los planes nacionales de recuperación y resiliencia. El CESE mencionó esta cuestión en la Resolución que aprobó en febrero ⁽¹⁾ y la situación sigue siendo idéntica pese a los esfuerzos de la Comisión. El CESE pide encarecidamente un mayor control de estos aspectos cruciales para la recuperación de la Unión.

1.2 El CESE llama la atención sobre la necesidad de medir los avances en la ejecución de los planes de recuperación y resiliencia. Se necesitan buenos indicadores de seguimiento, ya que indicarán que dirección debe seguir la evolución y recuperación. Los Estados miembros deben reaccionar adecuadamente a este reto y se precisa valor para concienciar a los ciudadanos de las enormes dificultades que se plantean.

1.3 El CESE cree firmemente en la importancia que reviste para la Unión el próximo ciclo del Semestre Europeo como instrumento clave para la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). En los planes nacionales existen dos tipos de herramientas: los Estados miembros pueden emprender y llevar a cabo cambios estructurales radicales, por un lado, mediante una transición dual y, por el otro, a través de inversión y reformas centradas en los ciudadanos (familias, trabajadores, emprendedores, etc.) afectados más directamente por la crisis. El CESE considera que ambas opciones se deben tener en cuenta. Necesitan diferentes herramientas y a veces no pueden coincidir. La recuperación es necesaria para alcanzar la resiliencia del sistema económico.

1.4 La crisis de la COVID-19 ha puesto de relieve algunas de las deficiencias más peligrosas de Europa: la falta de política de coordinación para la industria y la dependencia de otros ámbitos económicos para muchos productos y servicios. El CESE entiende que es difícil cambiar los hábitos y las políticas y que los efectos reales de las nuevas políticas tardan varios años en dejarse sentir. Sin embargo, el tiempo es oro si la Unión quiere cambiar y recuperarse. El aumento de los precios de las materias primas (y las dificultades en su distribución), la falta de semiconductores y los elevados precios de la energía también revelan la dependencia de la Unión respecto de activos críticos. El CESE desea que todos los Estados miembros adopten medidas reales en materia de inversión en educación, infraestructura y política industrial que puedan elevar la tasa de empleo y animar a los ciudadanos a impulsar la industria europea.

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

1.5 El CESE apoya las inversiones en educación de alta calidad, aprendizaje permanente e I+D, que son esenciales para impulsar y complementar los cambios económicos y sociales que promueve NextGenerationEU. Es evidente que resulta fundamental invertir para reforzar los sistemas sanitarios y las políticas de salud pública de las sociedades gravemente afectadas por la pandemia de la COVID-19. Debe combinarse con una política industrial realmente sólida que pueda fomentar la producción y el desarrollo de productos y servicios en Europa, a fin de evitar una dependencia total de otros ámbitos económicos.

1.6 El CESE considera que es el momento de acometer una reforma rigurosa y profunda del Pacto. Es necesaria una recomendación firme para este nuevo Semestre revisado y un nuevo pacto que incluya procedimientos y normas vinculantes sobre las consultas a las organizaciones de la sociedad civil y los entes locales. Se trata de un llamamiento a la acción. Ha llegado el momento de formular normas vinculantes para la participación en todas las fases desde la de elaboración hasta la de ejecución para evitar problemas estructurales en un futuro.

1.7 En opinión del CESE, un somero análisis de las principales prioridades de los planes nacionales de recuperación y resiliencia muestra que hacen claramente hincapié en los objetivos del Pacto Verde Europeo. Para el CESE, esto es obviamente importante, pero existen dudas sobre la ejecución y el impacto de algunas medidas que parecen poco fundadas. Los ciudadanos, los trabajadores y las empresas deben recibir apoyo para llevar a cabo esta transición y los objetivos deben definirse de manera clara y razonable para evitar una situación en la que se disponga de una retórica política impresionante para que luego la puesta en práctica resulte deficiente, con enormes efectos secundarios soterrados.

1.8 El CESE llama la atención sobre el hecho de que uno de los resultados más valiosos del proceso del Semestre Europeo se ha ignorado a lo largo de los años. De hecho, las recomendaciones específicas por país representan una oportunidad de mejora y se basan en datos coherentes. Los Estados miembros deberían reevaluar su actitud hacia esta herramienta, especialmente tras la crisis de la COVID-19 y a la vista de la oportunidad que supone el MRR para acometer reformas estructurales (en materia de educación, políticas presupuestarias, mercado de trabajo, protección social con arreglo al pilar de la dimensión social y las recomendaciones de la Cumbre de Oporto), que son fundamentales para la mayoría de Estados miembros. El CESE recomienda encarecidamente un cambio de actitud desde la perspectiva de los Estados miembros. Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil deben ser muy activas y actuar de supervisoras del proceso.

1.9 El CESE también llama la atención sobre la capacidad de absorción de fondos de algunos Estados miembros, teniendo en cuenta su historial. La mitad de los Fondos Estructurales del marco financiero plurianual (MFP) 2014-2020 no se habían utilizado a finales de 2020 y deberán gastarse en los próximos años. La experiencia y los datos recabados por la Comisión Europea deben alertar a los Estados miembros y ayudarles a reasignar mejor los fondos en términos de distribución y calendario. Es muy importante advertir a los Estados miembros de que sus decisiones políticas no deben socavar el proceso de recuperación y que deben tomarse medidas para evitar que el sistema plantee problemas. Esto abarca no solo la necesidad de evitar la burocracia, sino también la de proporcionar el apoyo político adecuado para alcanzar la eficiencia.

1.10 El CESE considera que el inevitable proceso de digitalización, especialmente en relación con los servicios públicos en los sistemas sanitarios o sociales, eliminará una serie de puestos de trabajo. Dicha digitalización también puede crear problemas a los ciudadanos de edad avanzada con menos capacidad para hacer frente al proceso de digitalización. El CESE llama la atención sobre la necesidad de diseñar programas que puedan apoyar realmente a la ciudadanía y facilitar la transición. Los Estados miembros deben asignar fondos de inversión para reciclar a las personas afectadas por este cambio y se necesita valor político para afrontar este reto, así como una buena comunicación con los ciudadanos para aclarar las políticas y los objetivos.

1.11 El CESE acoge favorablemente la iniciativa de instaurar un cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia. El CESE considera que se trata de un instrumento muy importante, capaz de impulsar el proceso de inversión y de crear mecanismos que podrían revestir una importancia crucial para la Unión. El CESE también respalda el calendario propuesto, cuya adopción por parte de la Comisión está prevista para finales de septiembre⁽²⁾. No obstante, el CESE insiste en que las organizaciones de la sociedad civil deben participar también en este proceso. No se trata de una cuestión de visibilidad sino de vigilancia. El CESE también llama la atención sobre la necesidad de capacitar y preparar a las organizaciones de la sociedad civil para afrontar este reto. Es inútil pedir a las organizaciones de la sociedad civil que actúen si no están preparadas o no disponen de los recursos necesarios para hacerlo. Esto representa una responsabilidad y una oportunidad enormes para las organizaciones de la sociedad civil.

(2) Cuadro de indicadores de la recuperación y la resiliencia e indicadores comunes, proyecto de acto delegado: Cuadro de indicadores de la recuperación y la resiliencia: indicadores comunes y elementos detallados.

2. Observaciones generales

2.1 El CESE acoge con satisfacción el lanzamiento de la Comunicación de la Comisión titulada «Coordinación de las políticas económicas en 2021: superar la COVID-19, apoyar la recuperación y modernizar nuestra economía»⁽³⁾. El mundo se enfrenta a una crisis importante que parece socavar todos los planes y estrategias de recuperación. No obstante, la resiliencia y la fuerza de Europa deben prevalecer si queremos mantener nuestra Unión.

2.2 Es un hecho que la Unión Europea ha adoptado medidas sin precedentes para luchar contra la pandemia de COVID-19, amortiguar el impacto de la crisis y situar a nuestra economía en una trayectoria de crecimiento sólido, sostenible e integrador. Sin embargo, sigue habiendo mucha incertidumbre sobre la eficacia de las políticas sanitarias, ya que la crisis ha minado enormemente la confianza de la ciudadanía, que es esencial para la recuperación económica y social. El objetivo de vacunar a más del 70 % de la población europea tendrá un enorme impacto en la confianza de los ciudadanos y el CESE aplaude la coordinación desplegada entre los Estados miembros para alcanzar este objetivo. El CESE también llama la atención sobre la necesidad de aclarar a los ciudadanos que estos logros son importantes pero que sigue siendo necesario actuar con prudencia, ya que estas medidas podrían resultar insuficientes para detener completamente la crisis sanitaria.

2.3 La oportunidad que se ha dado a los Estados miembros de presentar los planes nacionales de recuperación y resiliencia es un factor esencial que debe considerarse prioritario. El CESE está firmemente convencido de que las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un papel crucial en la ejecución y el seguimiento de estos planes. Esto debe quedar claro a todos los Estados miembros. Según el tenor de la Resolución del CESE: «El CESE considera que todas las reformas del proceso de reestructuración tienen que basarse en los principios que sustentan la UE: la protección de los derechos humanos y sociales, los valores democráticos y el Estado de Derecho. Las inversiones en el marco del MRR han de procurar la liberación de todo el potencial del mercado único, el fortalecimiento de la resiliencia económica de la UE, la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, la creación de una economía circular y la consecución de la neutralidad climática en la UE en 2050 a más tardar, el fomento de la innovación y la modernización relacionadas con la digitalización de la economía y la sociedad, y la aplicación efectiva del pilar europeo de derechos sociales para garantizar la cohesión social, erradicar la pobreza y reducir las desigualdades»⁽⁴⁾.

2.4 NextGenerationEU, con una dotación de 750 000 millones EUR (de los cuales 500 000 millones EUR actualmente ya están comprometidos), es un instrumento clave para que la UE fomente la inversión y la recuperación con el fin de salir más fuerte y resiliente de la crisis actual.

2.5 El CESE considera que el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales establece medidas concretas para reforzar la dimensión social en todas las políticas de la Unión y contribuirá a garantizar una recuperación integradora.

2.6 El CESE también insiste en que la sostenibilidad medioambiental, la productividad, la distribución equitativa y justa y la estabilidad macroeconómica siguen siendo los principios rectores de la agenda económica de la UE. A pesar de todos los retos, el Pacto Verde Europeo sigue siendo una prioridad a largo plazo y Europa debe aprovechar la oportunidad para asumir el liderazgo en esta cuestión.

2.7 El CESE está firmemente convencido de que garantizar una coordinación política eficaz en el marco del Semestre Europeo sigue siendo crucial para encauzar la economía de la UE por una trayectoria de crecimiento más sólida, sostenible e inclusiva tras la pandemia. Así lo ha manifestado el CESE en los últimos meses y sigue siendo una prioridad.

2.8 El CESE considera que, en general, la participación de la sociedad civil organizada sigue siendo baja en los Estados miembros. Se ha informado a las organizaciones y, en muchos casos, se las ha escuchado; sin embargo, esto ha generado muy pocos resultados tangibles. En la mayoría de los Estados miembros no se han producido consultas efectivas que hayan dado lugar a modificaciones significativas de las propuestas gubernamentales iniciales, salvo contadas excepciones.

3. Observaciones específicas

3.1 Gracias a las medidas adoptadas a nivel nacional y de la UE, el impacto de la pandemia en los mercados laborales europeos ha sido limitado. Sin embargo, siguen coexistiendo puntos de vista y situaciones diferentes dentro de la Unión. El CESE considera que deben adoptarse enfoques diferenciados para garantizar la recuperación de los Estados miembros más afectados que otros por la crisis.

(3) COM(2021) 500 final, 2 de junio de 2021, Coordinación de las políticas económicas en 2021: superar la COVID-19, apoyar la recuperación y modernizar nuestra economía.

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

3.2 El CESE comparte la opinión de que la política económica debe seguir siendo favorable a lo largo de 2021 y 2022. Los Estados miembros están librando una ardua batalla que dista mucho de acabarse. La Unión tiene que prevalecer y darse cuenta de que los planes de recuperación tardarán tiempo en surtir efecto y de que la resiliencia es necesaria para obtener resultados. El CESE pide encarecidamente estrategias a corto y medio plazo para abordar adecuadamente los efectos negativos de la crisis y experimentar un crecimiento sólido y sostenible a lo largo de los años.

3.3 Existe una tendencia interesante para que los ciudadanos europeos ahorren más. Esta tendencia también debería brindar una oportunidad positiva para impulsar una combinación de inversión privada y pública que pueda resultar determinante para la recuperación de la economía y las condiciones sociales. El CESE pide que se adopten medidas específicas al respecto y considera que la Comisión debería animar a todos los Estados miembros a adoptar una política presupuestaria sólida. Se requiere creatividad para adoptar estrategias que conviertan estos ahorros en inversiones inteligentes y la responsabilidad debe compartirse con los gobiernos, las partes interesadas y las entidades financieras.

3.4 El CESE, con el respaldo activo y la labor del Grupo del Semestre Europeo (GSE), tiene la intención de trabajar en su siguiente Resolución durante los próximos meses, incorporando las contribuciones de nuestras veintisiete delegaciones de tres miembros del GSE creadas con este fin, y hacer un seguimiento de la participación de la sociedad civil en el proceso de ejecución, analizando al mismo tiempo el contenido político desde la perspectiva de la sociedad civil. Por el momento, solo se ha registrado una pequeña mejora, principalmente en lo que respecta a las reuniones informativas formales, con posibilidades muy limitadas de influir en los planes.

3.5 Las organizaciones de la sociedad civil son más positivas en cuanto a las perspectivas de que los Gobiernos utilicen los fondos para fomentar la inversión que para impulsar reformas que propicien el crecimiento, y muchos miembros consideran que los planes nacionales de recuperación y resiliencia de sus países carecen de ambición o de compromiso en relación con las reformas, mientras que otros critican la falta de inversión adicional que no estaba contemplada ya con anterioridad a la crisis de la COVID-19.

3.6 Europa ha tenido que hacer frente a grandes dificultades derivadas de la crisis de la COVID-19, lo que ha puesto de relieve una peligrosa deficiencia de la Unión: la falta de política de coordinación para la industria y la dependencia de otros ámbitos económicos para muchos productos y servicios. Esta circunstancia debe abordarse de forma coordinada para facilitar la recuperación. Resulta más necesario que nunca disponer de una política industrial adecuada y ha llegado el momento de actuar. El aumento de los precios de las materias primas muestra también la dependencia de la Unión de los activos esenciales. El CESE desea que todos los Estados miembros adopten medidas reales en materia de inversión en educación, infraestructura y política industrial que puedan elevar la tasa de empleo y animar a los ciudadanos a impulsar la industria europea.

3.7 Una gran mayoría de organizaciones de la sociedad civil (71 %) considera que su participación en el diseño de los planes nacionales de recuperación y resiliencia de sus países osciló entre algo insuficiente y extremadamente limitada.

3.8 El CESE considera que aunque el proceso de digitalización es fundamental para impulsar la economía y la sociedad, existe una necesidad real de que los Estados miembros diseñen programas y asignen recursos para eliminar los obstáculos a este proceso, especialmente para algunos segmentos de la población (personas mayores o menos cualificadas). El desarrollo de programas informáticos eficaces alineados con otras aplicaciones que puedan beneficiar a todos los ciudadanos es, por lo tanto, una prioridad. Digitalización sí. Pero no a cualquier precio.

3.9 El CESE está muy satisfecho con la iniciativa de la Comisión de instaurar un «Cuadro de indicadores de la recuperación y la resiliencia». Es un paso importante para supervisar la ejecución de los planes nacionales de recuperación y resiliencia y el CESE considera que supone una oportunidad para impulsar el proceso de inversión y crear mecanismos que podrían revestir una importancia crucial para la Unión. Una vez más, las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un papel fundamental en este proceso y se muestran dispuestas a cooperar.

4. Los planes de recuperación y los diferentes enfoques

4.1 El CESE considera que, en lo que respecta al marco existente, la política relativa al crecimiento sostenible e inclusivo y a los saldos presupuestarios de los Estados miembros debe ser una prioridad. La necesidad de adaptarse a una nueva fase, una vez superado el peligro para la salud causado por la pandemia de COVID-19, es evidente. Debe existir una alternativa al desequilibrio excesivo como única perspectiva tras el enorme crecimiento de la deuda y el déficit en los Estados miembros. El CESE considera que ha llegado el momento de acometer una reforma radical y profunda del marco de gobernanza presupuestaria y advierte enérgicamente contra la vuelta a las «antiguas» normas presupuestarias. Necesitamos una recomendación firme para este nuevo Semestre revisado y un nuevo pacto que incluya procedimientos y normas vinculantes sobre las consultas a las organizaciones de la sociedad civil y a los entes locales, lo que requiere tomar medidas. Ha llegado el momento de formular normas vinculantes para la participación en todas las fases, desde la preparación hasta la ejecución, y los Estados miembros deben buscar nuevos objetivos de reducción del déficit centrados en el crecimiento y también en la gobernanza.

4.2 Existe una necesidad urgente de modernizar el marco presupuestario y económico, adoptar una orientación centrada en la prosperidad y aplicar una regla de oro. Actualmente, la Comisión está examinando los gastos y —con gran acierto— también los ingresos. El CESE recomienda desplazar la fiscalidad del trabajo hacia impuestos medioambientales, velando al mismo tiempo por aplicar tipos impositivos regresivos y sin imponer cargas a los hogares con bajos ingresos. El CESE también pide que se luche contra la planificación fiscal abusiva y el fraude, ya que podría socavar la recuperación económica y presupuestaria de los Estados miembros y de la UE en su conjunto. Es necesario un enfoque inteligente en este ámbito, así como una mayor convergencia en la Unión para avanzar. La política monetaria y presupuestaria con recortes impositivos graduales (y quizá con impuestos medioambientales progresivos) también debe considerarse una opción. Está claro que la competencia fiscal con terceros países en lugar de en el seno de la UE puede marcar la diferencia.

4.3 El CESE destaca que, además de la pandemia, existen presiones sobre el precio de las materias primas. Hay que abordar esta cuestión con mucho cuidado. El CESE aunque cree firmemente en una competencia leal y apoya la necesidad de unas condiciones de competencia equitativas, señala que la situación se está agravando, lo que podría perjudicar mucho a toda la Unión. Los precios de las materias primas se han incrementado entre un 30 % y un 120 % en los últimos meses y la presión persiste.

4.4 Los planes nacionales de recuperación y resiliencia revelan diferentes puntos de vista de los Estados miembros en relación con la recuperación de cada economía y de cada situación social. Esto también hace visibles las desigualdades en los Estados miembros. El CESE pide políticas más coordinadas que refuercen la Unión. Es necesario que los Estados miembros cooperen entre sí y también podrían compartirse buenas prácticas para evitar errores. Sectores como el turismo y la industria manufacturera, entre otros, son los que más han sufrido y lograr que alcancen otro nivel debería ser prioritario. Esto será muy importante para la generación de empleo y la adaptación de la mano de obra a las necesidades reales de la economía y para hacer partícipes a las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de ejecución.

4.5 El CESE expresa su preocupación por el hecho de que hasta ahora algunos Estados miembros hayan ignorado en gran medida las recomendaciones específicas por país formuladas por la Comisión, lo que ha generado escepticismo sobre un posible cambio de actitud en el futuro. Además, la capacidad de absorción de determinados Estados miembros y los efectos transformadores de las inversiones del MRR son algo que debe cuestionarse, por lo que existen dudas en cuanto a su eficiencia y eficacia potenciales. Por lo tanto, el CESE insiste en la necesidad de un estrecho seguimiento.

4.6 EL CESE considera que la ejecución del PNRR no debe limitarse únicamente a cubrir el expediente, sino que debe realizarse en consonancia con el verdadero espíritu de este instrumento: debe reconocerse el papel de las organizaciones de la sociedad civil y las consultas deben tener lugar en foros públicos y no a puerta cerrada.

4.7 La crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto y ha exacerbado brechas que existen desde hace tiempo en nuestras sociedades y los más vulnerables a menudo han sido los más afectados. La incidencia de las infecciones por COVID-19 fue mayor en el caso de las personas más desfavorecidas y varios sectores de la sociedad a menudo soportan la mayor parte del impacto de las medidas de lucha contra la crisis. Como consecuencia de la crisis, las personas poco cualificadas o los jóvenes registraron de forma desproporcionada la mayor caída del empleo. Además, la educación se ha visto gravemente perturbada para muchos. Se agravan los riesgos de desigualdad en lo que respecta a los grupos de ciudadanos menos cualificados.

5. El mercado único como punto fuerte del Modo de Vida Europeo

5.1 La crisis de la COVID-19 se ha dejado sentir en todos los Estados miembros, pero el impacto ha sido diferente. Un enfoque coordinado en materia de vacunación permitió a la Unión alcanzar resultados muy buenos. El objetivo de vacunar al 70 % de la población de la Unión suponía una ardua tarea y la respuesta de la UE fue muy positiva. A pesar de algunos problemas (que cabe esperar en un proyecto de este tipo), fue todo un éxito y un buen ejemplo del proyecto de paz que la Unión lleva desarrollando desde sus inicios.

5.2 Más que nunca, el mercado único y su integración deben representar una prioridad y deben evitarse los conflictos políticos. La retórica política en algunos Estados miembros que socava el mercado único ha sido desmentida por los hechos: solo con una Unión fuerte y con un enfoque coordinado se ha podido negociar y redactar los planes nacionales de recuperación y resiliencia en un plazo tan breve. La comunicación es esencial para fomentar los valores europeos y el mercado único forma parte del proceso. Todos los ciudadanos europeos deben beneficiarse del mercado interior, de modo que puedan estar orgullosos de la capacidad de Europa para responder a la crisis, a pesar de todos los reveses provocados por el reto de dar una respuesta coordinada a la crisis.

5.3 El CESE entiende que los Estados miembros adoptaron enfoques diferentes en relación con la situación sanitaria, pero también subraya el hecho de que la coordinación y las buenas prácticas deben fomentarse más tras el proceso de vacunación. La Unión debe aprovechar sus activos, en particular la libre circulación de ciudadanos y productos y la circulación de capitales. El CESE quiere respaldar esta libertad sin socavar los sistemas sanitarios de los Estados miembros, lo que solo es posible mediante la coordinación del mercado único. Los Estados miembros han demostrado en varias ocasiones que es posible. Ha llegado la hora de dar una respuesta adecuada.

5.4 El CESE defiende el mercado único y sus oportunidades combinadas con un sólido mercado social que es esencial y una «marca» de la Unión. Se trata de un logro que se debe proteger.

6. Las organizaciones de la sociedad civil con respecto a los planes de recuperación

6.1 El CESE insiste en que la participación de las organizaciones de la sociedad civil es crucial para la recuperación, especialmente porque tenemos que admitir que las medidas de recuperación de emergencia, tanto a nivel nacional como de la UE, podrían convertirse en permanentes.

6.2 Las organizaciones de la sociedad civil respaldan las inversiones de alta calidad en educación y formación continua y en I+D que son esenciales para impulsar y acompañar los cambios económicos y sociales que promueve NextGenerationEU, así como las inversiones que fortalezcan los sistemas sanitarios y las políticas de salud pública de unas sociedades tan duramente golpeadas por la pandemia de COVID-19. Más que nunca, las organizaciones sobre el terreno tienen la capacidad y la responsabilidad de indicar y proponer formas de afrontar los retos reales, y los Estados miembros deben tener el valor de hacerlas partícipes del proceso de toma de decisiones. El CESE apuesta por este tipo de enfoque principalmente debido a la experiencia y los conocimientos adquiridos a lo largo de décadas al servicio de distintas causas con muy buenos resultados.

6.3 En tiempos de crisis, la voz de las organizaciones de la sociedad civil es más importante que nunca, no solo por la experiencia de estas organizaciones, sino sobre todo porque cuentan con la ventaja de un contacto directo con la realidad que es esencial para supervisar y ejecutar políticas que tengan un impacto real.

Bruselas, 20 de octubre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro

[COM(2020) 746 final]

(Dictamen adicional)

(2022/C 105/28)

Ponente: **Kristi SÖBER**

Decisión de la Mesa	26.4.2021
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 1, del Reglamento interno y artículo 29, letra a), de las Normas de desarrollo del Reglamento interno
Sección competente	Unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en la sección	5.10.2021
Aprobado en el pleno	20.10.2021
Pleno n.º	564
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	166/2/1

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) es plenamente consciente de que la pandemia aún no ha concluido y de que sus repercusiones económicas durarán varios años y requerirán una nueva combinación específica de políticas económicas de emergencia. El CESE acoge con satisfacción las últimas previsiones de la Comisión Europea —confirmadas con los datos provisionales—, que indican que, a partir de 2021, las economías de la UE y de la zona del euro volverán a una rápida aceleración, sobre todo gracias a la reactivación de la inversión, fuertemente apoyada por la utilización de NextGenerationEU, en particular el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

1.2. Simultáneamente, el CESE reconoce que la UE atraviesa en estos momentos el período más difícil de la historia económica de la integración europea, cuyos efectos se dejan sentir en el consumo privado y las inversiones, así como en los resultados del comercio exterior. En esta fase crítica solo el gasto público puede ayudar a aliviar la situación.

1.3. Para afrontar esta situación específica y única ha sido necesario crear una nueva combinación de políticas económicas de emergencia que permitan gestionar la crisis. El CESE valora positivamente la rápida reacción tanto de la UE como de los Estados miembros y celebra que el proceso de doble transición se haya convertido en una parte sustancial de las medidas y la estrategia de recuperación.

1.4. Especialmente en el primer semestre de 2020, la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus contribuyó a mitigar unas circunstancias económicas extraordinariamente difíciles, sobre todo mediante la estabilización de los mercados, el empleo y los ingresos personales. A este primer paso siguió el NextGenerationEU, una contribución presupuestaria potente y muy innovadora, que constituye una reacción directa a los efectos de la pandemia. El CESE acoge con gran satisfacción ambas iniciativas como una respuesta rápida y flexible a la pandemia.

1.5. El CESE es plenamente consciente de que las diferentes circunstancias y repercusiones de la pandemia han ahondado las divergencias entre los Estados miembros. El CESE pide que se tenga en cuenta el fenómeno de las divergencias en la zona del euro y que se dé una respuesta prudente al notable empeoramiento de la situación presupuestaria; con todo, el Comité celebra la flexibilidad aplicada —dentro de un marco común— en las políticas económicas y los programas de recuperación adaptados a las circunstancias nacionales que se ajustan a las necesidades específicas de los Estados miembros. Recomienda también que se haga gala de la misma flexibilidad en lo que respecta a la ejecución de los programas de recuperación y resiliencia.

1.6. El CESE subraya la necesidad de lograr un nuevo equilibrio entre las políticas monetarias y presupuestarias y de eliminar en el próximo período los desequilibrios macroeconómicos detectados. El CESE es consciente del aumento significativo de los ratios de deuda en relación con el PIB durante el último año. Una vez que se haya alcanzado la recuperación económica, la reducción del ratio de deuda en relación con el PIB debe hacerse de manera que promueva el crecimiento inclusivo, y evite injusticias sociales y efectos negativos para las empresas y el mercado laboral.

1.7. El CESE admite y entiende que la recuperación posterior a la COVID-19 irá acompañada en gran medida de medidas políticas estructurales ⁽¹⁾ que, en su mayoría, estarán en consonancia con el Pacto Verde de la UE. A este respecto, el CESE apoya los vínculos entre el proceso de recuperación, el saneamiento presupuestario y las prácticas de presupuestación ecológica.

1.8. El CESE está firmemente convencido de que las lecciones extraídas de la pandemia deben reflejarse en el esfuerzo global por contribuir, a largo plazo, a un desarrollo eficaz en términos económicos, socialmente justo y sostenible desde el punto de vista medioambiental, tanto de la UE como de la zona del euro.

1.9. A diferencia de la crisis anterior de 2009-2011, en la que los sectores bancario y financiero fueron uno de los desencadenantes de la recesión consiguiente, en esta ocasión el CESE se congratula de la buena y saneada situación en la que se hallan los sectores bancario y financiero, lo que ha contribuido a superar estas circunstancias difíciles de manera más fluida.

1.10. El CESE pide respetuosamente que, como condición fundamental para que las economías de la UE y de la zona del euro obtengan resultados positivos en el futuro, se mantenga la integridad del mercado único y que se evite cualquier signo de fragmentación. Esta integridad debe apoyarse en mayor medida a través de un progreso adecuado en el desarrollo de la unión bancaria y de la unión de los mercados de capitales.

1.11. El CESE reconoce y celebra que de la crisis anterior se hayan extraído algunas enseñanzas importantes que han podido utilizarse ahora para apoyar la estabilidad macroeconómica; insta asimismo a las instituciones responsables de la UE a que mejoren la gobernanza de la política económica de la UE y garanticen que las lecciones aprendidas con la pandemia se traduzcan de forma coherente en esfuerzos continuos de reforma.

2. Antecedentes y contexto

Evolución macroeconómica actual y perspectivas de futuro

2.1. Aunque la pandemia de COVID-19 ha provocado una depresión económica repentina y profunda, en 2020, la caída del PIB fue, en última instancia, ligeramente menor de lo previsto en un principio. La contracción fue mayor que en la última crisis económica (en 2020, la economía de la zona del euro cayó en un 6,5 % interanual, frente al 4,5 % en 2009; la economía de la UE disminuyó en un 6,0 % interanual en 2020, frente al 4,3 % en 2009); se espera que tanto la economía de la UE como la de la zona del euro crezcan un 4,8 % en 2021). Por lo tanto, afrontamos a una situación económica excepcional y los peores resultados económicos de Europa desde la Segunda Guerra Mundial.

2.2. En 2020 tanto el consumo privado como las inversiones cayeron sustancialmente (en ambos casos, un 7,4 % interanual) y el comercio exterior también se vio gravemente afectado. Solo el gasto público creció ligeramente en términos interanuales ese año (un 1,3 %). Hasta ahora, gracias a las medidas de emergencia, no se han producido pérdidas masivas de puestos de trabajo ni grandes pérdidas de ingresos a la escala de las que causó la crisis de 2008. Sin embargo, teniendo en cuenta la disminución sustancial de la actividad económica, esto significa que la productividad también se ha visto reducida.

2.3. En general, se considera que 2021 es un año de recuperación (debido sobre todo al crecimiento de las actividades de inversión, que la Comisión Europea estima en un 6,2 %), pero sigue planeando la incertidumbre por el impacto de la pandemia y los cambios de comportamiento de los agentes económicos.

Combinación urgente de políticas económicas

2.4. Debido a la pandemia, hubo que crear una nueva combinación de políticas económicas de emergencia para dar una respuesta inmediata, aunque también a medio plazo, a la perturbación. Su prioridad principal es abordar, eliminar y atenuar las repercusiones económicas y sociales de la pandemia y mantener a Europa en una senda competitiva y sostenible.

⁽¹⁾ Definición del BCE, en ECB Occasional Paper Series *Structural Policies in the Euro-area*; junio de 2018: Política económica estructural = Medidas de política económica adoptadas para los mercados de trabajo, de productos y financieros con el fin de mejorar los marcos institucionales y reglamentarios a fin de reforzar las condiciones para el crecimiento a largo plazo y garantizar unos efectos distributivos beneficiosos.

2.5. Otra parte integrante de la respuesta a medio y largo plazo a la pandemia, así como del esfuerzo de recuperación, reconstrucción y resiliencia (estrategia 3R), es el proceso de doble transición (ecológica y digital), con especial atención a las consideraciones sociales y al respeto del Estado de Derecho y otros valores fundamentales de la UE. Además, el CESE pide que se preste mayor atención a la lucha contra las desigualdades y las consecuencias de la crisis, en particular para los más vulnerables.

Política monetaria

2.6. El BCE prosigue su política altamente expansionista como respuesta específica a la pandemia. Sin embargo, recientemente, el BCE anunció que las condiciones de financiación favorables podrían seguir manteniéndose mediante adquisiciones netas de activos en el marco del programa temporal de compras de emergencia frente a la pandemia (PEPP) a un ritmo moderadamente inferior al de los dos trimestres anteriores.

Orientación presupuestaria y saneamiento presupuestario

2.7. Las iniciativas de inversión en respuesta al coronavirus (IIRC y IIRC+), que reorientaron y reasignaron fondos de la política de cohesión, contribuyeron en gran medida a compensar y contrarrestar las consecuencias negativas, estabilizar los mercados, así como proteger el empleo y los ingresos personales.

2.8. El instrumento más innovador inventado, desarrollado y aplicado actualmente como respuesta directa a la pandemia de COVID-19 es indudablemente el programa NextGenerationEU, cuyo principal objetivo es mitigar los efectos negativos de la pandemia.

2.9. Con carácter excepcional y temporal, se ha apoyado la política fiscal expansiva de NextGenerationEU mediante la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

2.10. Sin embargo, junto con las medidas adoptadas a nivel nacional, el compromiso presupuestario ha resultado gravoso y ha provocado el deterioro de los indicadores presupuestarios.

2.11. La reducción del ratio de deuda en relación con el PIB debe hacerse de manera viable a fin de evitar injusticias sociales o efectos negativos injustificados en el mercado laboral. Para mejorar los indicadores presupuestarios es fundamental una estrategia de crecimiento integradora y sostenible.

Política estructural y medidas reglamentarias

2.12. La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto algunos fallos estructurales graves en el funcionamiento de las economías y sociedades europeas. Por tanto, entre las lecciones que deben extraerse de la pandemia de COVID-19 figuran no solo el establecimiento de una nueva normalidad, sino también medidas de ejecución que hagan que los sistemas económicos y sociales sean más resilientes (lo que presupone ya menos fragilidad y vulnerabilidad). Esto incluye no solo los hitos para una doble transición socialmente justa, unos sistemas sanitarios más eficientes e interconectados y la distribución de servicios médicos en toda Europa, sino también el apoyo a una zona del euro más competitiva dentro y fuera de Europa, en particular mediante inversiones estratégicas que respalden la industria europea y refuercen la posición de la UE en un contexto mundial.

2.13. En la primera fase de la pandemia, el mercado único se vio gravemente afectado, con la interrupción de los flujos comerciales tradicionales entre los Estados miembros de la UE, e incluso dentro de ellos, debido a las severas medidas restrictivas adoptadas. La situación se resolvió gracias a la intervención de la Comisión Europea, que estableció corredores verdes.

Intermediación financiera

2.14. Los sectores bancario y financiero de la UE y de la zona del euro han demostrado su fortaleza y resiliencia, reforzadas por los nuevos Reglamentos y normas adoptados tras la crisis anterior. En la actualidad, el sector es más fuerte en términos de bienes de equipo y de robustez de su cartera. Sin embargo, algunos riesgos relativos a la solvencia de sus clientes podrían aumentar el volumen de los préstamos morosos.

Gobernanza

2.15. La crisis actual nos ha recordado que la arquitectura del marco de gobernanza económica de la UE sigue estando incompleta. Con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, la naturaleza del Semestre Europeo ha cambiado radicalmente: dado que el desembolso de fondos está vinculado a la aplicación de las recomendaciones específicas por país, estas se han vuelto más vinculantes desde el punto de vista político. La sociedad civil debería participar más en el proceso del Semestre Europeo. El principio de asociación, que durante mucho tiempo ha sido una tradición en la política de cohesión, debería servir como referencia para una herramienta eficaz de participación de la sociedad civil.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE reconoce que los escenarios de recuperación dependerán en gran medida de la intensidad de la pandemia y del éxito de las campañas de vacunación, así como de aspectos estructurales (por ejemplo, el rendimiento de sectores que se han visto afectados en su mayor parte o enteramente, como el turismo, la hostelería, el transporte, la cultura y el ocio y su peso en la economía). También serán fundamentales la flexibilidad potencial de la política presupuestaria para permitir la adopción de medidas compensatorias y la eficiencia de estas medidas.

3.2. El CESE lamenta que el impacto económico de la pandemia haya provocado mayores divergencias entre las economías de la zona del euro en términos de resultados económicos, indicadores presupuestarios, inflación y saldo de la balanza de comercio exterior. Esto podría influir considerablemente en la situación económica y social y la competitividad de las economías afectadas y de la zona del euro en su conjunto, así como en los desequilibrios internos y externos.

3.3. El CESE valora positivamente la respuesta muy amplia y bastante flexible dada a raíz de la pandemia por los principales agentes de la política económica de la UE, a saber, el Banco Central Europeo (con sus programas de compra y tipos de interés clave), el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE, con sus instrumentos de apoyo a la estabilidad macroeconómica) y la Comisión (con su iniciativa muy innovadora NextGenerationEU, completada con otras medidas de emergencia como las IIRC(+), SURE, flexibilidad en las normas presupuestarias y sobre ayudas estatales, así como en la regulación financiera, y otras medidas excepcionales que otorgan a los Estados miembros la flexibilidad necesaria para gestionar la crisis).

3.4. El CESE está convencido de que el resultado de la combinación de políticas económicas de emergencia es crucial. En esencia, debe alcanzarse un acuerdo común y coordinado entre las respuestas de la política monetaria y la política presupuestaria. Deben adoptarse las reformas pertinentes para apoyar una recuperación sostenible (por ejemplo, mediante medidas favorables a la energía limpia, la digitalización, la innovación y la economía circular). El impacto de NextGenerationEU y su interacción con otras políticas económicas son importantes, especialmente en los países que reciben gran cantidad de fondos.

3.5. El CESE valora positivamente que la combinación de políticas económicas de emergencia también contenga algunos límites para evitar futuras repercusiones negativas para la estabilidad de precios y los indicadores de disciplina presupuestaria a medio y largo plazo como consecuencia de las actuales políticas expansionistas. En particular, la evolución futura de las finanzas públicas está sujeta a riesgos elevados. En este contexto, el CESE destaca la necesidad de una política fiscal justa y sostenible, entre otras cosas mediante la lucha contra el fraude fiscal y la planificación fiscal agresiva.

3.6. El CESE prevé que NextGenerationEU no solo vuelva a situar a las economías de la zona del euro y de la UE a sus niveles anteriores a la pandemia, sino que también apoye importantes medidas políticas estructurales, principalmente hacia una transición ecológica y digital, teniendo debidamente en cuenta las preocupaciones en materia de empleo y en el ámbito social. En lo que respecta a NextGenerationEU, el CESE valora positivamente que la UE haya logrado adoptar una medida tan amplia en tan breve plazo, pero también considera necesario un esfuerzo por abordar posibles deficiencias, como la insuficiente consulta a la sociedad civil en el desarrollo de los planes nacionales de recuperación y resiliencia.

3.7. El CESE es consciente de que otra herramienta innovadora diseñada y aplicada como respuesta directa a la pandemia es SURE, cuyo objetivo es apoyar a los Gobiernos en sus esfuerzos por proteger el empleo y la renta individual.

3.8. El CESE recomienda que el próximo saneamiento presupuestario se ajuste a las prácticas de presupuestación ecológica ⁽²⁾ y de apoyo a la inversión pública ecológica con el fin de contribuir al Pacto Verde Europeo y a una situación presupuestaria más saneada en la UE. El CESE es plenamente consciente del considerable impacto negativo de la crisis actual sobre las finanzas públicas.

⁽²⁾ *Discussion paper, Elva Bova (2021), Green Budgeting Practices in the EU: A First Review.*

3.9. Si bien el CESE advierte contra la desactivación prematura de la cláusula general de salvaguardia ⁽³⁾, una vez que la pandemia haya terminado de forma clara y la recuperación esté bien avanzada será necesario centrarse en la sostenibilidad presupuestaria. En ese momento, las políticas y los instrumentos presupuestarios deberán reorientarse de forma que se adopten estrategias adecuadas a medio y largo plazo. El CESE acoge favorablemente la decisión de la Comisión de reanudar en otoño de 2021 la revisión del marco de gobernanza económica de la UE. Las normas presupuestarias solo deberían aplicarse plenamente tras ser revisadas. Así pues, en lugar de una «vuelta», el CESE recomienda un «giro» hacia un marco de gobernanza económica revisado ⁽⁴⁾. En opinión del CESE, cualquier futuro marco presupuestario debe ser favorable a la inversión —mediante la introducción de una regla de oro para las inversiones públicas que no ponga en peligro la estabilidad presupuestaria y financiera a medio plazo—, promover el crecimiento y permitir a los Estados miembros aplicar una política anticíclica en tiempos de recesión económica.

3.10. El CESE está a favor de acometer reformas para disponer de unos sistemas de ingresos públicos más eficientes y justos que desplacen la fiscalidad del trabajo y las inversiones productivas y se centren más en la fiscalidad medioambiental y el precio de las externalidades, así como en una estructura de incentivos mejor y más eficiente que permita restringir las prácticas de elusión fiscal.

3.11. El CESE valora positivamente que los sectores bancario y financiero de la UE y de la zona del euro se encuentren en una situación mucho mejor que durante la crisis anterior; en concreto, actualmente son menos vulnerables y más resilientes. Sin embargo, al mismo tiempo, el CESE recomienda no subestimar algunos de los riesgos de insolvencia que pueden derivarse de las pérdidas de ingresos sufridas por los clientes del sector. Esto podría dar lugar a que aparezcan más préstamos dudosos en los balances de los bancos. El CESE se congratula de que el sector bancario de la zona del euro haya demostrado su estabilidad y hasta ahora no haya acusado la crisis de manera significativa.

3.12. El CESE está firmemente convencido de que el buen funcionamiento del mercado único también implica una mayor resiliencia y eficiencia de las economías de la zona del euro y de la UE en su conjunto. El Comité también considera especialmente importante completar el mercado único para limitar las inflexibilidades e imperfecciones económicas.

3.13. El CESE acoge con satisfacción la combinación específica de políticas económicas que se adoptó el año pasado para dar una respuesta inmediata a la pandemia y que se ajustó continuamente para reflejar la evolución de la situación. El CESE considera que las medidas de respuesta de la UE podrían mitigar eficazmente los posibles efectos negativos a largo plazo de la crisis en los resultados económicos de la zona del euro y de la UE, así como en los mercados laborales de la UE, y podrían frenar el aumento de las divergencias económicas y sociales. Al mismo tiempo, es fundamental abordar los desequilibrios importantes a fin de cubrir eficazmente los considerables riesgos macroeconómicos, incluidos los riesgos de aumento de las desigualdades.

3.14. El CESE está firmemente convencido de que el buen funcionamiento de la asistencia sanitaria, la protección social y los sistemas de emergencia son cruciales para un desarrollo económico sostenible y positivo a largo plazo. La pandemia ha puesto de manifiesto y reforzado este vínculo, lo que, por consiguiente, también debería reflejarse en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales.

3.15. El CESE recomienda encarecidamente proseguir los esfuerzos para completar la arquitectura de la unión económica y monetaria, incluida la adaptación del Semestre Europeo al programa NextGenerationEU, la culminación de la unión bancaria y la unión de mercados de capitales, y la revisión del marco de gobernanza económica. Debería estudiarse si el diseño del NextGenerationEU podría ser también un ejemplo de cómo movilizar y utilizar en el futuro recursos financieros comunes de la UE.

3.16. El CESE señala que el paquete principal de medidas para afrontar los efectos negativos de la pandemia se elaboró en el primer semestre de 2020, es decir, justo antes de que se dejaran sentir los efectos más graves de la pandemia en la mayoría de los Estados miembros. Por lo tanto, podría considerarse la posibilidad de efectuar una evaluación de la pertinencia y adecuación de las medidas adoptadas. Aún queda mucho para superar la pandemia, lo que hace necesaria una planificación permanente. La planificación desempeña un papel clave en la anticipación y permitirá seguir dando respuestas a esta nueva realidad.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE valora positivamente la publicación por la Comisión de siete iniciativas emblemáticas que servirán de directrices para la aplicación práctica del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) en los distintos Estados miembros. Es muy importante que estas iniciativas sean coherentes con los retos y prioridades identificados para la recuperación posterior a la COVID-19 en la Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro.

⁽³⁾ DO C 429 de 11.12.2020, p. 227.

⁽⁴⁾ DO C 429 de 11.12.2020 p. 227, y el Dictamen de iniciativa del CESE «Remodelar el marco presupuestario de la UE para una recuperación sostenible y una transición justa» (ECO/553). Pendiente de publicación.

4.2. El CESE reconoce el papel de apoyo que ha desempeñado el Fondo de Garantía paneuropeo del Banco Europeo de Inversiones para proteger e impulsar el sector empresarial de la zona del euro y de la UE en su conjunto.

4.3. Por lo que se refiere a la recuperación, el CESE propone centrarse en el crecimiento económico y la justicia social, lo que se traducirá en un aumento de la renta y el PIB. Una política presupuestaria sostenible, orientada a reducir la carga para las generaciones futuras y limitar el riesgo asociado a unos tipos de interés más elevados o a una menor producción, requiere un mayor aumento de la actividad económica, algo que podría propiciarse mediante: a) el refuerzo de la inversión pública, y b) reformas que favorezcan la transición hacia una economía verde y digital.

4.4. El CESE reconoce y celebra que de la crisis anterior se hayan extraído algunas enseñanzas importantes que han podido utilizarse ahora para apoyar la estabilidad macroeconómica; por lo tanto, está firmemente convencido de que las enseñanzas extraídas de la pandemia deben reflejarse en unos esfuerzos continuos de reforma centrados en la reducción de las cargas administrativas de las empresas mediante la digitalización de la administración pública, de las pymes y del sector empresarial en su conjunto, la identificación electrónica y unos sistemas judiciales más eficaces.

Bruselas, 20 de octubre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

ISSN 1977-0928 (edición electrónica)
ISSN 1725-244X (edición papel)



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea
L-2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES