

Diario Oficial de la Unión Europea

C 290



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

65.º año

29 de julio de 2022

Sumario

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

RESOLUCIONES

Comité Económico y Social Europeo

568.º pleno del Comité Económico y Social Europeo – Interactivo, 23.3.2022-24.3.2022

2022/C 290/01	Resolución del Comité Económico y Social Europeo sobre la guerra en Ucrania y su impacto económico, social y medioambiental	1
---------------	---	---

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

568.º pleno del Comité Económico y Social Europeo – Interactivo, 23.3.2022-24.3.2022

2022/C 290/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la acción de la UE para el período posterior a la COVID-19: recuperarse mejor a través del deporte (Dictamen de iniciativa)	6
2022/C 290/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre un nuevo marco para los acuerdos de libre comercio, de asociación económica y de inversión que garantice una participación real de las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales, así como una sensibilización pública en la materia (Dictamen de iniciativa)	11
2022/C 290/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo: Condiciones necesarias para la aceptación social de la transición energética e hipocarbónica (Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia francesa del Consejo de la UE)	22
2022/C 290/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la consolidación del Mecanismo de la protección civil de la UE a fin de mejorar la capacidad de la UE para responder a acontecimientos extremos, también fuera de su territorio (Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia francesa) . . .	30

ES

III Actos preparatorios

Comité Económico y Social Europeo

568.º pleno del Comité Económico y Social Europeo – Interactio, 23.3.2022-24.3.2022

2022/C 290/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Informe sobre prospectiva estratégica de 2021 — La capacidad y libertad de actuación de la UE [COM(2021) 750 final]	35
2022/C 290/07	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 575/2013 en lo que respecta a los requisitos para el riesgo de crédito, el riesgo de ajuste de valoración del crédito, el riesgo operativo, el riesgo de mercado y el suelo de resultados» [COM(2021) 664 final — 2021/0342 (COD)]	40
2022/C 290/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas para evitar el uso indebido de sociedades fantasma con fines fiscales y se modifica la Directiva 2011/16/UE» [COM(2021) 565 final — 2021/0434 (CNS)]	45
2022/C 290/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre el establecimiento de un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales en la Unión» [COM(2021) 823 final — 2021/0433 (CNS)]	52
2022/C 290/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un punto de acceso único europeo que proporcione un acceso centralizado a la información disponible al público pertinente para los servicios financieros, los mercados de capitales y la sostenibilidad [COM(2021) 723 final — 2021/0378 (COD)] sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican determinadas Directivas en lo que respecta al establecimiento y el funcionamiento del punto de acceso único europeo [COM(2021) 724 final — 2021/0379 (COD)] y sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican determinados Reglamentos en lo que respecta al establecimiento y el funcionamiento del punto de acceso único europeo [COM(2021) 725 final — 2021/0380 (COD)]	58
2022/C 290/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2015/760 en lo que respecta al alcance de los activos e inversiones aptos, los requisitos en materia de composición y diversificación de la cartera, la toma en préstamo de efectivo y otras normas aplicables a los fondos, así como los requisitos relativos a la autorización, las políticas de inversión y las condiciones de funcionamiento de los fondos de inversión a largo plazo europeos [COM(2021) 722 final — 2021/0377 (COD)]	64
2022/C 290/12	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 600/2014 en lo que se refiere a la mejora de la transparencia de los datos de mercado, la eliminación de obstáculos al establecimiento de un sistema de información consolidada, la optimización de las obligaciones de negociación y la prohibición de recibir pagos por la transmisión de órdenes de clientes» [COM(2021) 727 final — 2021/0385 (COD)]	68
2022/C 290/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Estrategia de la UE de lucha contra el antisemitismo y apoyo a la vida judía (2021-2030)» [COM(2021) 615 final]	73
2022/C 290/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de la Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular [COM(2021) 592 final]	81
2022/C 290/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de Acción renovado de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (2021-2025)» [COM(2021) 591 final]	90

2022/C 290/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Mejores condiciones de trabajo para una Europa social más fuerte: aprovechar todas las ventajas de la digitalización para el futuro del trabajo» [COM(2021) 761 final] y la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales» [COM(2021) 762 final]	95
2022/C 290/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una estrategia europea para las universidades [COM(2022) 16 final], y sobre la propuesta de Recomendación del Consejo sobre tender puentes para una cooperación europea eficaz en el sector de la educación superior [COM(2022) 17 final]	109
2022/C 290/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al rendimiento energético de los edificios (refundición) [COM(2021) 802 final-2021/0426 (COD)]	114
2022/C 290/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte, y por el que se modifican el Reglamento (UE) 2021/1153 y el Reglamento (UE) n.º 913/2010 y se deroga el Reglamento (UE) n.º 1315/2013» [COM(2021) 812 final — 2021/0420 (COD)]	120
2022/C 290/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2010/40/UE por la que se establece el marco para la implantación de los sistemas de transporte inteligentes en el sector del transporte por carretera y para las interfaces con otros modos de transporte [COM(2021) 813 final-2021/0419 (COD)]	126
2022/C 290/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia de la UE para la Protección del Suelo para 2030 — Aprovechar los beneficios de unos suelos sanos para las personas, los alimentos, la naturaleza y el clima» [COM(2021) 699 final]	131
2022/C 290/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo: Una Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE [COM(2021) 345 final]	137
2022/C 290/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y por la que se sustituye la Directiva 2008/99/CE [COM(2021) 851 final — 2021/0422 (COD)]	143
2022/C 290/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2019/833, por el que se establecen medidas de conservación y ejecución aplicables en la zona de regulación de la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste» [COM(2022) 51 final—2022/0035 (COD)]	149
2022/C 290/25	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a la prórroga del período de aplicación del mecanismo opcional de inversión del sujeto pasivo en relación con determinadas entregas de bienes y prestaciones de servicios susceptibles de fraude, y al mecanismo de reacción rápida contra el fraude en el ámbito del IVA» [COM(2022) 39 final — 2022/0027(CNS)]	151
2022/C 290/26	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión 2003/17/CE del Consejo en lo que respecta a su período de aplicación, a la equivalencia de las inspecciones sobre el terreno realizadas en Bolivia en los cultivos productores de semillas de cereales y los cultivos productores de semillas de plantas oleaginosas y textiles, y a la equivalencia de las semillas de cereales y de plantas oleaginosas y textiles producidas en Bolivia» [COM(2022) 26 final-2021/0016 (COD)]	152

2022/C 290/27	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas transitorias para el envasado y etiquetado de los medicamentos veterinarios autorizados de conformidad con la Directiva 2001/82/CE y el Reglamento (CE) n.º 726/2004 [COM(2022) 76 <i>final</i> — 2022/0053 (COD)]	153
2022/C 290/28	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013 y (UE) n.º 223/2014 en lo que atañe a la Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa (CARE)» [COM(2022) 109 <i>final</i> — 2022/0075 (COD)]	154

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

RESOLUCIONES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

**568.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO – INTERACTIO,
23.3.2022-24.3.2022****Resolución del Comité Económico y Social Europeo sobre la guerra en Ucrania y su impacto económico, social y medioambiental**

(2022/C 290/01)

Base jurídica	Artículo 35 del Reglamento interno
	Resolución
Aprobación en el pleno	24.3.2022
Pleno n.º	568
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	176/1/1

El Comité Económico y Social Europeo (CESE)

1. **condena firmemente la agresión unilateral contra Ucrania** ordenada por el presidente de la Federación de Rusia, así como la implicación del régimen bielorruso; subraya que la invasión de Ucrania por fuerzas militares rusas viola las normas y acuerdos internacionales en vigor y amenaza la seguridad europea y mundial; la invasión también se opone frontalmente al objetivo primordial de la UE de «promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos»;
2. insta a que la UE preste todo su apoyo para garantizar que todos los crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad se registren y procesen a través de la Corte Penal Internacional;
3. rinde homenaje a la **inmensa valentía mostrada por el pueblo ucraniano** que está defendiendo Ucrania contra los invasores rusos; pide al mundo libre que apoye su lucha por la paz y la libertad con todos los medios a su disposición;
4. pide a la Unión y a sus socios internacionales afines que permanezcan unidos, sigan mostrando plena **solidaridad a la hora de responder a esta guerra injustificada y emprendida sin mediar provocación**, y que encuentren una vía diplomática para poner fin a las hostilidades; destaca la necesidad de una acción diplomática en pro de un alto el fuego inmediato, así como de la puesta en marcha de un verdadero proceso de paz con un papel activo de las instituciones de la UE. Estos agentes también deben intensificar la presión sobre el régimen ruso imponiendo rápidamente nuevas sanciones y utilizar todos los demás instrumentos a su disposición para poner fin inmediatamente a la acción militar de Rusia en territorio ucraniano, asegurar la completa retirada de las fuerzas rusas, y restablecer la paz, la seguridad y la estabilidad en la vecindad oriental de la Unión y apoyar a las sociedades que comparten nuestros valores;

5. considera de la máxima importancia para la UE y la comunidad internacional que las fronteras no se modifiquen por medios militares y que el agresor no obtenga beneficios. Debe respetarse el Estado de Derecho, no el derecho del más fuerte, y deben pagarse reparaciones plenas a Ucrania;
6. apoya y respalda los mensajes fundamentales de la Resolución del Parlamento Europeo, de 1 de marzo, sobre la agresión rusa contra Ucrania, así como las medidas propuestas en dicha Resolución para apoyar inmediatamente a Ucrania y a su ciudadanía en su lucha por la independencia y la libertad;
7. acoge con satisfacción las acciones de las empresas europeas que han decidido retirarse del mercado ruso y anima a otras empresas a que también primen la humanidad y la solidaridad sobre los intereses económicos a corto plazo;
8. reitera su **apoyo inequívoco a la soberanía, independencia e integridad territorial** de Ucrania, de otros países de la Asociación Oriental (en particular, Moldavia y Georgia) y de todos los Estados miembros de la UE, dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente;
9. expresa su profundo pesar por todas las **víctimas de la agresión** —niños, mujeres y hombres—, por la destrucción de ciudades e infraestructuras, por el incalculable sufrimiento humano y por los daños medioambientales; lamenta que millones de personas se hayan visto obligadas a abandonar sus casas y a buscar refugio en zonas más seguras de Ucrania o en los países vecinos e insiste en que los agresores rindan cuentas por sus crímenes;
10. insta a intensificar las acciones para reforzar la posición y la soberanía de Ucrania, así como las **acciones humanitarias** que puedan ayudar al pueblo ucraniano a acceder a suministros esenciales, en particular agua, alimentos, medicamentos y electricidad; pide a todos los Gobiernos que hagan todo lo que esté en su mano para garantizar **el abastecimiento de alimentos y la seguridad alimentaria** suministrando alimentos y agua potable en las zonas de guerra; **insta a Rusia a que garantice el acceso humanitario a la población de Ucrania**; advierte de que muchos trabajadores no recibirán sus salarios y muchas personas no tendrán acceso a sus ahorros, y pide a este respecto que se adopten medidas económicas adecuadas para evitar el colapso económico;
11. acoge con satisfacción el **enfoque activo de todos los Gobiernos de la UE**, especialmente los de Polonia, Hungría, Rumanía, Bulgaria y Eslovaquia, así como del Gobierno de Moldavia, a la hora de mantener abiertas sus fronteras y proporcionar medios de evacuación, refugio, ayuda de emergencia, asistencia médica y asilo a las personas que huyen de la guerra en Ucrania, ya sean de nacionalidad ucraniana o no; pide al Consejo y a la Comisión que proporcionen financiación adicional a estos países, ya que son los principales puntos de entrada de los refugiados ucranianos en la UE y seguirán siendo los principales países de residencia de los refugiados ucranianos en los próximos meses;
12. pide una vez más **una política de inmigración que garantice que ningún país soporte una carga desproporcionada** y que la carga se reparta equitativamente entre los Estados miembros;
13. apoya el **compromiso de la Unión de ayudar a los refugiados procedentes de Ucrania**, tal como se indica en la Comunicación de la Comisión «Solidaridad europea con los refugiados y con quienes huyen de la guerra en Ucrania»⁽¹⁾, y subraya que los fondos de la Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa (CARE)⁽²⁾ y de REACT-UE deben ser flexibles y estar disponibles rápidamente; celebra que **la Unión ya haya activado el Mecanismo de Protección Civil de la Unión** y creado centros logísticos en los países vecinos para canalizar la ayuda a Ucrania;
14. acoge con satisfacción la **alentadora solidaridad mostrada por las organizaciones de la sociedad civil** y hace hincapié en la necesidad de que **la UE destine apoyo financiero tanto a los Gobiernos como a las organizaciones de la sociedad civil** que actúan sobre el terreno;
15. pide que se aplique plenamente la Directiva de protección temporal (activada por primera vez por el Consejo Europeo el 4 de marzo de 2022 a propuesta de la Comisión Europea) mediante la solidaridad y la responsabilidad compartida entre los Estados miembros de la UE, **garantizando todos los derechos previstos en la Directiva**, que abarcan el acceso al mercado de trabajo, la vivienda, la sanidad, la educación y la asistencia social, y que se aborden adecuadamente las necesidades de los colectivos vulnerables, en particular las mujeres, los niños, las personas mayores y las personas con discapacidad; anima a los países de acogida a favorecer la creación y el respeto de corredores humanitarios seguros para todos los refugiados que huyen de la guerra en Ucrania con independencia de su nacionalidad;

⁽¹⁾ COM(2022) 107 final-Solidaridad europea con los refugiados y con quienes huyen de la guerra en Ucrania.

⁽²⁾ COM(2022) 109 final — Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa (CARE).

16. reconoce las **dificultades que los países de acogida** pueden encontrar para **integrar a los refugiados en sus mercados laborales** de manera rápida; subraya que las economías de la UE tienen la capacidad de absorber la entrada de personas procedentes de Ucrania siempre que su reasentamiento se gestione adecuadamente; pide que los **mecanismos de integración tengan en cuenta el género y la edad**; pide a la Autoridad Laboral Europea que, en consonancia con su mandato, supervise la integración de los refugiados en el mercado laboral y presente informes periódicos al respecto; recuerda, en este sentido, el **potencial de la economía social y solidaria**, en el marco de los servicios sociales públicos, para mantener y aumentar el empleo incluso en tiempos de crisis, y alienta a los Estados miembros a encontrar soluciones para una mejor integración de los refugiados ucranianos en su mercado laboral; reconoce la situación específica de las mujeres y los niños en las zonas de conflicto y a su llegada a los países de acogida, incluidos los riesgos de explotación y violencia de género, en particular la violencia sexual y la trata de seres humanos; señala que el Foro Europeo de la Migración seguirá supervisando y tomando en consideración la situación de los ciudadanos ucranianos a los que se haya concedido protección temporal en la Unión Europea o que tengan derecho a solicitarla;

17. reclama un mayor **apoyo a la sociedad civil ucraniana, tanto dentro como fuera de Ucrania**; considera que la UE debe plantearse contar con la participación de la sociedad civil ucraniana en todos los debates relacionados con ese país. La sociedad civil ucraniana participará directamente en la mitigación de los efectos de la guerra y la reconstrucción del tejido socioeconómico del país; en ese contexto, el CESE pide que se unifiquen y mejoren los sistemas de financiación existentes destinados a apoyar a la sociedad civil en Ucrania;

18. tras las recientes declaraciones de la presidenta de la Comisión Europea, pide a las instituciones de la UE y a todos los Estados miembros que **cooperen plenamente con Ucrania y abran a ese país todos los fondos y programas pertinentes de la UE**;

19. pide a las instituciones de la UE que **entablen lo antes posible un diálogo concreto con Ucrania sobre el proceso de adhesión de este país a la Unión Europea**, de conformidad con el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea y sobre la base de sus méritos, y que proporcionen ayuda financiera inmediata para garantizar la ayuda humanitaria a Ucrania, e insta a que se **entable ese mismo diálogo con los demás países que se han asociado a la UE, como Georgia y Moldavia**, a fin de garantizar la estabilidad y la igualdad de trato a estos países. **Ello no debe ir en detrimento del proceso de adhesión de los Balcanes Occidentales actualmente en curso**; entretanto, pide que se siga trabajando en pro de la integración de Ucrania en el mercado único de la UE según lo establecido en el Acuerdo de Asociación;

20. expresa su profunda preocupación por el **uso masivo de la propaganda y la desinformación por parte del Gobierno ruso** para intentar justificar y tergiversar su agresión contra Ucrania; subraya, a este respecto, la necesidad de mejorar la resiliencia de la Unión frente a los ciberataques y de diseñar una estrategia mundial para contrarrestar la desinformación, algo en lo que la UE debe asumir el liderazgo mundial;

21. destaca la necesidad de **apoyar a la sociedad civil y el periodismo rusos y bielorrusos independientes** y de mantener abiertos los canales de comunicación con ellos; condena enérgicamente la oleada de represión en Rusia, así como las detenciones de manifestantes pacíficos, el amordazamiento de los medios de comunicación y la supresión de la voz de la sociedad civil;

22. pide acciones solidarias conjuntas para boicotear los productos y servicios de Rusia; destaca la **necesidad de cesar la cooperación con las empresas y organizaciones rusas que apoyan las políticas de Putin**; condena la elusión de las acciones colectivas de boicot con la intención de obtener cualquier tipo de ventaja;

23. reconoce que la guerra y todas las medidas relacionadas con ella, en particular las sanciones, tendrán un **impacto socioeconómico** en los Estados miembros y los países vecinos, que la UE debe estar preparada a asumir; constata que la crisis demuestra la necesidad de fortalecer el mercado interior y mejorar su funcionamiento; subraya la importancia de compensar las pérdidas sufridas por las empresas europeas afectadas por las sanciones y hace hincapié en la necesidad de llevar a cabo un exhaustivo análisis del impacto de las sanciones a fin de estar preparados para mitigar sus consecuencias económicas y sociales;

24. destaca que varios **sectores industriales** se verán gravemente afectados; señala que Rusia y Ucrania tienen un peso significativo en las importaciones de la UE no solo de energía, sino también de metales como níquel, cobre y hierro y de materias primas esenciales como neón, paladio, titanio y platino, que resultan cruciales para varias industrias estratégicas como la defensa y la producción de microchips;

25. hace hincapié en la necesidad de acelerar el desarrollo de la **autonomía estratégica y tecnológica para Europa** y pide a los dirigentes de la Unión que confirmen su unidad y determinación a la hora de hacer de la UE una potencia más independiente y soberana mediante la mejora de nuestras capacidades de defensa y la limitación de nuestras dependencias en el ámbito de la energía, las materias primas fundamentales y los alimentos;

26. subraya la importancia de reducir la **dependencia energética de la UE respecto de terceros, y en particular de Rusia**; pide un plan viable para diversificar las fuentes de energía en la combinación energética de los Estados miembros y acoge con satisfacción las propuestas al respecto formuladas en la Declaración de Versalles ⁽³⁾; reconoce que la seguridad y la sostenibilidad del abastecimiento energético solo pueden lograrse plenamente a largo plazo impulsando el uso de fuentes de energía con emisiones de carbono bajas o nulas, con una mayor utilización de fuentes de energía locales y renovables; aboga por acelerar las inversiones en investigación para desarrollar nuevas tecnologías limpias con el fin de garantizar un futuro resiliente y sostenible del sistema energético de la UE;

27. subraya la necesidad de **diferenciar las estrategias presupuestarias de los distintos Estados miembros** con vistas a preservar la sostenibilidad de la deuda, en particular en los Estados miembros con una deuda pública elevada. Los Estados miembros con niveles de deuda bajos y medios deberían dar prioridad a la expansión de la inversión pública; destaca la importancia de dar prioridad a la **expansión de la inversión pública para mejorar la resiliencia** de la economía de la Unión;

28. expresa su preocupación por la situación de emergencia de importantes segmentos del **sector del transporte**, insta a la Comisión a que, a la hora de concebir el marco temporal para las ayudas de crisis mencionado en la Comunicación REPowerEU: *Acción conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible* ⁽⁴⁾, preste la debida atención a la crisis del sector del transporte causada por los costes extremadamente elevados del combustible y la electricidad y pide cautela a la hora de flexibilizar los procedimientos de reglamentación para garantizar que ello no debilite las normas sociales y medioambientales;

29. subraya que el conflicto acarreará inevitablemente graves consecuencias para el sector agroalimentario de la Unión, lo que requerirá un apoyo adicional; con tal fin, hace hincapié en que la Unión debe reforzar su compromiso de lograr unos **sistemas alimentarios sostenibles**, garantizando al mismo tiempo la asequibilidad de alimentos de calidad para todos; en particular, la UE debe mejorar su seguridad alimentaria reduciendo la dependencia de las importaciones de productos e insumos agrícolas fundamentales; por otra parte, los consumidores de todos los Estados miembros de la UE se enfrentarán a aumentos significativos de los precios de los alimentos y la energía que podrían aumentar los niveles de pobreza en la UE;

30. destaca que Ucrania y Rusia son importantes exportadores de varios productos agrícolas, como cereales y oleaginosas; observa que las perturbaciones en las exportaciones de ambos países ya han provocado **enormes aumentos en los precios de algunos productos agrícolas en todo el mundo**, que las consecuencias de ello se hacen notar especialmente en los países más pobres y que serán las personas más pobres quienes más sufran;

31. hace hincapié en que las repercusiones de la guerra no deben ir en detrimento de la acción por el clima ni de la sostenibilidad, en consonancia con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible que es, ante todo, una agenda de paz, seguridad y reducción de la pobreza; subraya la necesidad de avanzar en la aplicación de la Agenda 2030 y en una transición justa, a través del **Pacto Verde Europeo**, y resalta que solo pueden concederse excepciones en casos muy puntuales y por un período limitado;

32. considera que las **repercusiones medioambientales del conflicto** como consecuencia de bombardeos, fugas de petróleo o gas o incidentes en fábricas químicas o centrales nucleares son motivo de gran preocupación tanto para la población ucraniana como para la de la UE; subraya que la Unión debe contribuir a prevenir y reparar los daños medioambientales causados por la guerra y sancionar los delitos medioambientales, ya que tendrán inevitablemente consecuencias duraderas;

33. subraya la **necesidad de mantener la solidaridad y seguir desarrollando respuestas europeas comunes** para repartir la carga del impacto económico y propone diseñar un instrumento europeo flexible; señala que, en el caso de los países más afectados, podría resultar necesario tramitar y revisar los planes nacionales de recuperación y resiliencia, en particular a la luz del preocupante riesgo de estanflación; reconoce que la invasión de Ucrania afectará directamente a todos los Estados miembros y a su ciudadanía, y que para Ucrania el coste humano y las repercusiones serán incalculables; de ello se deriva la necesidad de solidaridad en el interior de la UE y de una solidaridad a largo plazo de la UE con Ucrania;

34. acoge con satisfacción el compromiso expresado en la Declaración de Versalles ⁽⁵⁾ de incrementar el uso del **Fondo Europeo de Apoyo a la Paz**; subraya que la UE debe avanzar hacia una mayor integración política capaz de respaldar una política exterior común y pide a los Estados miembros que empiecen inmediatamente a trabajar en la puesta en práctica de un **sistema de defensa** verdaderamente común y eficaz, que reforzaría de manera significativa la capacidad de Europa para defenderse;

⁽³⁾ Declaración de Versalles, adoptada en la reunión informal de jefes de Estado o de Gobierno de los días 10 y 11 de marzo de 2022 (<https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>).

⁽⁴⁾ COM(2022) 108 final — REPowerEU: Acción conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible.

⁽⁵⁾ Declaración de Versalles, adoptada en la reunión informal de jefes de Estado o de Gobierno de los días 10 y 11 de marzo de 2022 (<https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>).

35. reconoce que la ocupación de las centrales nucleares está suscitando preocupación respecto de la **seguridad nuclear** en la población local y Europa en su conjunto, y pide una cooperación plena con todos los agentes implicados y con el Organismo Internacional de Energía Atómica para supervisar la situación y prevenir cualquier posible escape de radiactividad.

36. subraya la **necesidad de que los dirigentes políticos sean claros en su comunicación con la ciudadanía de la UE** y expliquen el coste de la guerra; hace hincapié en que la paz tiene un precio y todos tenemos que pagarlo, de forma compartida entre los Estados miembros;

37. pide a la UE y a sus Estados miembros que preparen un plan de asistencia y recuperación adecuado para **Ucrania** a fin de apoyar la economía ucraniana y la reconstrucción de sus infraestructuras destruidas; hace hincapié en que la Federación de Rusia debe asumir la responsabilidad de la destrucción de las infraestructuras ucranianas, incluidos los edificios civiles y residenciales, así como las importantes pérdidas económicas, y que tendrá que compensar los daños causados por sus acciones agresivas;

38. se compromete a **seguir de cerca la situación, fomentando el intercambio de información respecto del apoyo a las organizaciones de la sociedad civil europeas** sobre el terreno, **alentando un auténtico diálogo con las organizaciones de la sociedad civil ucranianas** —entre ellas las organizaciones empresariales y los sindicatos— a través de sus mecanismos de diálogo permanente; se compromete al seguimiento de la situación de los refugiados en Ucrania y en los países vecinos, apoyando plenamente al pueblo ucraniano.

Bruselas, 24 de marzo de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

568.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO – INTERACTIO,
23.3.2022-24.3.2022

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la acción de la UE para el período posterior
a la COVID-19: recuperarse mejor a través del deporte**

(Dictamen de iniciativa)

(2022/C 290/02)

Ponente: **Pietro Vittorio BARBIERI**

Decisión del Pleno	23.3.2021
Base jurídica	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	7.3.2022
Aprobado en el pleno	24.3.2022
Pleno n.º	568
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	148/0/0

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Tras el largo período de la pandemia, que ha tenido graves repercusiones en toda la cadena del deporte y en las asociaciones deportivas de base en especial, lo que ha llevado al cierre de muchas instalaciones, es necesario un enfoque estratégico para reactivar y poner en valor el papel del deporte y la actividad física para construir una sociedad más resiliente y sostenible. Esta elección debe considerarse dentro del proceso más amplio de recuperación económica y social, tratando de definir objetivos para reforzar la capacidad de reacción del sector del deporte ante las crisis que cada vez nos afectan con más frecuencia.

1.2. El deporte y la actividad física deben integrarse en las estrategias de desarrollo económico y social, estableciendo vínculos intersectoriales más amplios, en particular con la salud pública, la educación y la inclusión social. El deporte es un vehículo de sostenibilidad social, económica y medioambiental que fomenta la recuperación, ya que crea nuevas oportunidades de empleo y de negocio basadas en él. Será asimismo importante fomentar el diálogo social sobre el bienestar y la actividad física en el lugar de trabajo, con la participación de los interlocutores sociales. Por este motivo, el CESE pide que se realicen estudios que demuestren la relación entre la práctica de deportes y el bienestar general de la ciudadanía.

1.3. Por lo que respecta a la escuela y en las distintas fases del aprendizaje, al igual que se enseña a afrontar una tarea, a aprender y a crecer, es preciso enseñar a las niñas y a los niños todo lo relacionado con la alfabetización corporal. Relanzar la educación física en la escuela, desde una perspectiva de juego, diversión y multidisciplinariedad, significa crear una herramienta inigualable para alcanzar resultados, serenidad, convivencia y, sobre todo, éxito escolar y promoción de estilos de vida saludables. Esto supone reconocer el valor del deporte y la actividad física en igualdad con las demás asignaturas, en particular en la educación de las generaciones más jóvenes, prestando especial atención a las zonas interiores y territorialmente desfavorecidas.

1.4. En el Tratado de Lisboa se establece la dimensión europea del valor social y económico del deporte. Tras la emergencia sanitaria, se hace necesario aumentar la visibilidad de los valores que representan el deporte y la actividad física en la política europea, garantizando su pleno interés a la par que el resto de políticas europeas. Así, no solo deben llevarse a cabo políticas de cohesión, sino también un verdadero itinerario de emancipación, es decir, la visión de una **verdadera transición deportiva** que ponga en valor de manera significativa el impacto que tiene en el bienestar de las personas y la calidad de vida.

1.5. Por lo tanto, resulta consecuente:

1.5.1. incluir la tasa de privación deportiva (es decir, la tasa de exclusión del disfrute de un bien necesario, el derecho a practicar deporte) en la lista de índices de Eurostat para medir la privación material;

1.5.2. hacer accesible al sector del deporte toda la financiación de la UE para el período 2021-2027, tanto la de gestión directa como indirecta, considerando el deporte y la actividad física una inversión en el bienestar individual y colectivo de las comunidades;

1.5.3. prever un aumento de la cuota en el importe total de la financiación asignada al deporte y a la cooperación intersectorial, incluido el deporte, en el programa Erasmus+. La financiación debería proceder no solo de los fondos de cohesión, sino también de los recursos de las distintas misiones del Fondo de Recuperación, ya que la dotación para el deporte se ha reducido de forma considerable. Además, sería deseable una mayor redistribución de los recursos entre el deporte de competición y el deporte de promoción social;

1.5.4. desarrollar planes para ayudar al deporte en caso de crisis y emergencias (económicas, sociales y sanitarias), incluidos los planes de preparación para estas, también mediante la necesaria simplificación administrativa para hacer frente a la importante carga burocrática, sobre todo en los clubes deportivos de base. Por lo tanto, es prioritario intervenir especialmente en apoyo del deporte de base, ya que es el que desempeña un papel inclusivo para las personas con discapacidad o en situaciones de fragilidad y vulnerabilidad, además de realizar una interacción intercultural significativa;

1.5.5. fomentar el apoyo a las redes de ciudadanía activa para alcanzar estos objetivos a nivel local, a través de asociaciones y un diseño conjunto en el que participen políticas públicas y redes, con el fin de impulsar formas de innovación social, aprovechando las experiencias de administración compartida y subsidiariedad circular. Promover la participación de las organizaciones y los interlocutores sociales.

2. Observaciones generales

2.1. En el contexto de una pandemia que sigue poniéndonos a prueba, y mientras luchamos por proteger vidas humanas y medios de vida, no debemos perder de vista el hecho de que nos enfrentamos a opciones que determinarán el futuro de los sistemas socioeconómicos de la UE y la vida de los ciudadanos europeos.

2.2. La emergencia sanitaria ha puesto de manifiesto que, debido a la multidimensionalidad de los problemas a los que nos enfrentamos, es imposible alcanzar niveles de resiliencia que garanticen plenamente la seguridad de los sistemas socioeconómicos de la UE. Tenemos que actuar para adaptar nuestra sociedad a las crisis y a los cambios, promoviendo modelos de resiliencia basados en la capacidad de anticipar las crisis y de afrontarlas con los «instrumentos» adecuados.

2.3. La pandemia por coronavirus ha modificado las perspectivas económicas, sociales y sanitarias de los próximos años, y también ha cambiado el enfoque de las estrategias de desarrollo y cohesión. Debemos elegir entre seguir haciendo lo que siempre hemos hecho hasta ahora, o modificar y adaptar el paradigma que subyace a las políticas de desarrollo y cohesión, teniendo en cuenta los problemas detectados y las experiencias adquiridas a raíz del brote de COVID-19.

2.4. El mundo del deporte en su conjunto se ha visto gravemente afectado por la crisis de la COVID-19 en toda Europa, pero debemos subrayar que el sector del deporte de base ha afrontado los peores problemas y desafíos. El impacto de la crisis en el ámbito del deporte ha afectado sobre todo a los jóvenes, limitando su «derecho» a practicar el deporte y la actividad física. Del mismo modo, todo el sector de las asociaciones deportivas y de la industria deportiva ha sufrido los efectos de la crisis sanitaria con consecuencias que condicionarán su recuperación también a medio plazo.

3. El papel del deporte en los procesos de desarrollo y cohesión

3.1. El deporte permite a la sociedad civil canalizar sus capacidades de una manera constructiva, enriqueciéndola con valores positivos conforme a un enfoque único y multidimensional que contribuye al bienestar físico y mental, y mitiga los problemas sociales gracias a su capacidad de reunir comunidades culturalmente diferentes. El deporte es un vector de sostenibilidad social, económica y medioambiental en las condiciones que el presente Dictamen se esfuerza por definir; incrementa la regeneración y el atractivo de las regiones y municipios y favorece la recuperación, posibilitando la creación de nuevas oportunidades de trabajo y de negocio basadas en él.

3.2. En cuanto a la dimensión económica, el deporte puede estimular la creación de nuevas actividades empresariales, o reforzar las ya existentes, mediante la puesta en valor de procesos de innovación social y tecnológica; a través del deporte pueden crearse nuevas oportunidades laborales, también mediante itinerarios de formación formales y no formales en beneficio de los jóvenes; el deporte constituye un instrumento para mejorar y reforzar la salud y las competencias de los trabajadores y, dado que se basa esencialmente en la contribución humana, representa una palanca eficaz para generar empleo a nivel local.

3.3. En cuanto a la dimensión social, el deporte se caracteriza por su capacidad para interactuar con una amplia gama de grupos sociales, superar las diferencias y reunir a las comunidades locales e involucrar en la vida de la comunidad a grupos sociales frágiles y vulnerables. Además, los proyectos deportivos pueden contribuir a revitalizar socialmente zonas territoriales «desfavorecidas» como las periferias urbanas o las zonas rurales e interiores de las regiones europeas.

3.4. Por lo que respecta a la dimensión medioambiental, el deporte constituye un instrumento estratégico para alcanzar los objetivos en respuesta a los retos que plantea la lucha contra el cambio climático. Practicar deporte constituye un instrumento para promover la movilidad sostenible y la regeneración ambiental de zonas urbanas con vistas a la adaptación al cambio climático. Las infraestructuras deportivas, si se transforman en Nearly Zero-Energy Sports Facilities⁽¹⁾, contribuirán a alcanzar los objetivos de sostenibilidad medioambiental, al igual que la celebración de actos deportivos con una huella de carbono baja. Por último, las manifestaciones deportivas constituyen un vehículo formidable para la divulgación y difusión de mensajes positivos desde el punto de vista medioambiental.

3.5. A pesar de que en todas las principales estrategias supranacionales (Agenda 2030; política de cohesión 2021-2027; Plan de acción mundial de la OMS sobre actividad física 2018-2030) el deporte se identifica como un instrumento prioritario para alcanzar los objetivos de desarrollo, sostenibilidad y cohesión, lamentablemente en muchos Estados miembros este enfoque aún no se ha transpuesto totalmente, relegando en muchos casos la actividad física y la práctica del deporte a una función lúdica y recreativa.

3.6. En el ámbito del deporte, la pandemia de COVID-19 entraña el riesgo de la crisis lleve a la reducción, e incluso la imposibilidad, de la práctica deportiva. A falta de intervenciones específicas e «innovadoras» capaces de afrontar eficazmente los problemas y encontrar soluciones, la concatenación que caracteriza la dimensión social y económica de esta situación crítica tendrá un impacto desastroso, al limitar algunas actividades que son esenciales para garantizar la calidad de vida, el bienestar y la salud de las personas. Esta situación, además de poner en peligro la «supervivencia» de muchísimas entidades, asociaciones y empresas activas en el ámbito del deporte, supondrá un problema social, asociado a la calidad de vida de las personas, y otro económico, asociado a la falta de ingresos para aquellos que viven de estas actividades. Del mismo modo, el malestar económico causado por la crisis hará que muchas personas no puedan sufragar los costes de la actividad deportiva de sus hijos, o la suya propia, lo que tendrá un impacto negativo en el bienestar físico y la salud.

3.7. Para los grupos de población en situaciones de fragilidad, como, por ejemplo, las personas con discapacidad, los riesgos de la privación deportiva agravarán situaciones ya críticas que en algunos Estados miembros se plantean como limitaciones sistémicas. En el ámbito concreto de la salud mental, la pandemia ha reducido considerablemente la participación activa de usuarios, familiares, operadores, ciudadanos y asociaciones deportivas en la relación con los servicios y departamentos específicos, lo que ha privado a las personas con discapacidad mental de la práctica del deporte como instrumento para establecer y mantener relaciones solidarias que combaten el aislamiento y la marginación que se derivan de la enfermedad. El bienestar colectivo es un hecho que nos afecta a todos, no solo a quien cuida y a quien es cuidado.

3.8. A la vista también de la enorme limitación de las ocasiones de relacionarse socialmente que ha afectado de manera significativa a los niños y los jóvenes, hay que promover oportunidades de deporte y de actividad física, así como de educación y formación, poniendo el foco en la seguridad de los lugares de la práctica, con el fin de proteger la infancia y la adolescencia. El mundo deportivo es un ámbito en el que a diario se renueva el encuentro entre un enorme número de niños y jóvenes y sus educadores, técnicos y entrenadores. Este entorno es uno de los más delicados para el desarrollo psicofísico de los practicantes y requiere que se adopten políticas específicas que les permitan aprovechar todos los beneficios que puede tener la actividad en un entorno protegido. El deporte para todos no debería implicar el deporte a toda costa.

3.9. Realizar actividad física con regularidad también es importante en términos del envejecimiento activo y puede desempeñar un papel fundamental para mejorar las capacidades funcionales de las personas mayores y de su calidad de vida. Además, los efectos del ejercicio físico se amplifican si las personas mayores participan simultáneamente en actividades sociales y productivas. El deporte, por lo tanto, asume un papel preventivo para convertir a los trabajadores en jubilados sanos y en forma.

⁽¹⁾ Propuesta de Recomendación del Consejo relativa al aprendizaje para la sostenibilidad medioambiental.

3.10. Llevar la actividad física al mayor número posible de ciudadanos requiere también innovaciones sociales y de la sociedad, de las que la sociedad civil organizada y los interlocutores sociales deberían ser protagonistas principales. Aspectos como la dimensión cotidiana, la reflexión sobre el ritmo de los trabajadores, estudiantes y alumnos, o la capacidad de imaginar lugares donde los padres puedan realizar actividad física a la vez que los hijos son fundamentales. La pandemia nos ha hecho redescubrir el gimnasio al aire libre, que puede promover tendencias innovadoras como el deporte urbano y rural, para regenerar los espacios y compartir su flexibilidad. La necesidad de innovación social es enorme y debe ponerse en valor y fomentarse para contrarrestar la falta de tiempo de la mayoría de los ciudadanos para hacer deporte, incluso cuando quieren hacerlo.

3.11. El papel de las estructuras privadas de proximidad (centros deportivos), que cuentan con todas las capacidades para trabajar con empresas y con otras estructuras (centros de acogida para personas con discapacidad, por ejemplo) de las organizaciones de la sociedad civil, debería destacarse en el desarrollo de programas colectivos en beneficio de los trabajadores y de toda la ciudadanía.

3.12. En este sentido, resulta fundamental la acción de la sociedad civil y de todos los interlocutores sociales, los cuales, al activar el compromiso cívico y el diálogo social, pueden promover estrategias sobre la calidad de vida en el lugar de trabajo en el marco de los convenios colectivos; proponer campañas para promover que los trabajadores se inscriban en el gimnasio o en clubes deportivos; animar a los trabajadores del mundo del deporte a proteger sus propios intereses; introducir descansos en el trabajo para realizar actividad motora. Debemos destacar y reforzar el papel de los profesionales sanitarios, así como de los profesores que trabajan con niños pequeños, en materia de sensibilización y promoción de la práctica deportiva, para construir una nueva cultura y de los incentivos a la práctica por parte de los empresarios.

3.13. En cuanto a la dimensión de género, la Carta europea de los derechos de las mujeres en el deporte ⁽²⁾ representa sin duda un plan de trabajo para seguir educando en la diferencia y experimentando con nuevas actividades, manteniendo la confrontación y la colaboración entre diferentes sujetos, en particular en el tema de la comunicación, que desde hace tiempo presenta una relación más estrecha entre las mujeres y los medios de comunicación, con el fin de promover un lenguaje periodístico respetuoso y atento, un deporte orientado a combatir todas las formas de violencia, discriminación y desigualdades económicas y una cultura motora cada vez más acogedora y a la medida de todas y todos.

4. El deporte en la Agenda 2030

4.1. El deporte es un lenguaje universal que une personas, pueblos y culturas, y transmite valores de universalidad y armonía. El deporte es un instrumento fundamental que transforma nuestras sociedades en «entornos» más reflexivos orientados a la sostenibilidad; el deporte contribuye a lograr los objetivos de la Agenda 2030 al afirmar los principios de respeto, comprensión, integración y diálogo y al contribuir al desarrollo y la realización de las personas sin hacer distinción de edad, sexo, orígenes, creencias y opiniones.

4.2. A pesar de la evidente transversalidad del deporte como instrumento de apoyo a la aplicación de los principios contemplados en la Agenda 2030, es evidente que de los 17 objetivos de la Agenda 2030 hay algunos que pueden beneficiarse más que otros de las bondades del deporte.

4.3. El deporte es un sector en el que las responsabilidades de la UE son relativamente nuevas, ya que no se introdujeron hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. La UE es responsable de desarrollar políticas basadas en hechos, así como de fomentar la cooperación y la gestión de iniciativas con vistas a promover la actividad física y el deporte en Europa. En el período 2014-2020 se ha puesto a disposición por primera vez una línea presupuestaria específica dentro del programa Erasmus+ ⁽³⁾ para apoyar proyectos y redes en el ámbito del deporte. En el período 2021-2027 se mantendrá y reforzará la intervención de la UE para promover el deporte.

5. Deporte y política de cohesión

5.1. La UE trabaja para lograr una mayor equidad y apertura en las competiciones deportivas y una mayor protección de la integridad moral y física de los deportistas, teniendo en cuenta, en paralelo, la naturaleza específica que tiene. En particular, la UE cubre tres ámbitos de actividad en el sector del deporte: 1) el papel social del deporte; 2) su dimensión económica; 3) el marco político y jurídico del sector. En estos ámbitos, además de la acción respaldada por los instrumentos financieros de gestión directa, la UE promueve el uso y la complementariedad de las oportunidades que ofrece la política de cohesión.

⁽²⁾ Carta Europea de los Derechos de la Mujer en el Deporte.

⁽³⁾ Erasmus + Performance.

5.2. El deporte y la actividad física han demostrado su capacidad para interactuar con una amplia gama de grupos sociales, superar las diferencias y reunir a las comunidades locales e involucrar a grupos sociales «excluidos» en la vida de la comunidad. Además, los proyectos deportivos pueden contribuir a una serie de objetivos políticos: promover la innovación, fomentar la regeneración urbana, apoyar el desarrollo rural y contribuir a la inversión interna en las regiones europeas.

6. Deporte y Plan de acción mundial de la OMS sobre actividad física 2018-2030

6.1. El Plan de acción mundial de la OMS sobre actividad física 2018-2030 ⁽⁴⁾ establece los objetivos estratégicos que deben alcanzarse mediante acciones políticas para reducir en un 15 % la prevalencia global de la falta de actividad física entre adultos y adolescentes de aquí a 2030. El Plan hace hincapié en la necesidad de adoptar un enfoque intersectorial y holístico y en la importancia de invertir en políticas sociales, culturales, económicas, medioambientales, educativas, etc. para promover la actividad física y contribuir a la consecución de muchos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para 2030. Las estrategias de aplicación del Plan deben tener en cuenta todos los factores determinantes que influyen en el estilo de vida y tienen por objeto realizar acciones eficaces de promoción de la salud desde una perspectiva intersectorial y con un enfoque integrado.

6.2. Promover la actividad física es un asunto complejo que requiere un fuerte liderazgo y medidas políticas por parte del sector sanitario, crucial a nivel nacional, pero también una gran interacción con otros sectores, como la educación, la cultura, el transporte, el urbanismo y la economía. Para aumentar la actividad física y desincentivar la conducta sedentaria, es indispensable afrontar los problemas medioambientales, sociales e individuales que plantea la falta de actividad física e implementar acciones eficaces y sostenibles mediante la colaboración entre varios sectores a escala nacional, regional y local, de acuerdo con el enfoque intersectorial que permite realizar intervenciones para modificar conductas no saludables, tanto actuando sobre el estilo de vida individual como creando condiciones ambientales y sociales que favorezcan el cambio de conductas incorrectas.

7. De la estrategia a la práctica

7.1. A pesar de la clara contribución del deporte y la actividad física a la consecución de los objetivos de desarrollo, sostenibilidad y cohesión, sigue siendo muy difícil optar y acceder a fondos europeos para las iniciativas orientadas a la promoción y puesta en valor del deporte. La causa principal detrás de esta situación es que el deporte no aparece como una clara área de inversión en los Reglamentos que sustentan la política de cohesión 2021-2027. Mencionar claramente al deporte en los programas de aplicación de la política de cohesión no solo proporcionaría un recorrido claro de estos flujos de financiación hacia el deporte, sino que también simplificaría el trabajo de las autoridades de gestión de los fondos a la hora de valorar positivamente los proyectos relacionados con el «deporte y la actividad física».

7.2. Con vistas a evidenciar el carácter estratégico del deporte para aplicar las estrategias de desarrollo y cohesión, se adjunta en el apéndice un análisis de la coherencia entre los objetivos de la Agenda 2030 y los de la política de cohesión 2021-2027 y las acciones que pueden realizarse a través del deporte.

Bruselas, 24 de marzo de 2022.

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

⁽⁴⁾ Plan de Acción Mundial sobre la Actividad Física 2018-2030.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre un nuevo marco para los acuerdos de libre comercio, de asociación económica y de inversión que garantice una participación real de las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales, así como una sensibilización pública en la materia

(Dictamen de iniciativa)

(2022/C 290/03)

Ponente: **Stefano PALMIERI**

Decisión del Pleno	25.3.2021
Base jurídica	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	9.3.2022
Aprobado en el pleno	23.3.2022
Pleno n.º	568
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	215/1/7

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE reitera su apoyo a la nueva estrategia comercial europea abierta, sostenible y firme y considera especialmente importante que, a través de esta estrategia, se promueva la competitividad de los sectores productivos y agentes económicos europeos (grandes, medianas y pequeñas empresas) y al mismo tiempo se contribuya a promover los valores y principios europeos, en particular la democracia y los derechos humanos, sociales y de género, así como los derechos laborales y medioambientales. Esto permitirá a la Unión Europea disponer de los instrumentos adecuados para proteger a los trabajadores y las empresas frente a prácticas comerciales desleales, y a los consumidores frente a productos nocivos y no sostenibles, combinando de este modo los intereses de las empresas con los de los ciudadanos consumidores y trabajadores.

1.2. El CESE considera que, para su puesta en práctica, la nueva y ambiciosa estrategia comercial de la UE requiere:

- **una estrategia innovadora de negociación comercial (acuerdos comerciales, acuerdos de asociación económica, acuerdos de inversión)** que garanticen la participación efectiva de las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales y, de este modo, permitan que los beneficios del comercio lleguen a todas las partes interesadas de la UE y de los países socios;
- **una reforma adecuada de los instrumentos de seguimiento, evaluación y aplicación de los acuerdos: los grupos consultivos internos (GCI).**

1.3. En opinión del CESE, el doble proceso de reforma —de los instrumentos de negociación y de los GCI— permitirá un verdadero intercambio y por ende hará que todos los agentes afectados por los acuerdos comerciales, los acuerdos de asociación económica y los acuerdos de inversión (empresas, trabajadores, consumidores y otros) sean conscientes del valor de dichos acuerdos, al igual que las partes contratantes de los acuerdos (UE y países socios).

2. Observaciones generales

2.1. En febrero de 2021 la Comisión Europea estableció las directrices para una nueva estrategia comercial europea abierta, sostenible y firme⁽¹⁾. Dicha estrategia debe servir para alcanzar los siguientes tres objetivos de la Unión Europea:

- i) respaldar la recuperación económica y la transición ecológica y digital;
- ii) perfilar normas mundiales para una globalización más sostenible y justa;

⁽¹⁾ COM(2021) 66 final.

iii) incrementar la capacidad de la UE para defender sus intereses y hacer valer sus derechos.

2.1.1. Distintos factores han conducido a la elaboración de esta nueva estrategia comercial propuesta por la Comisión. El primero de todos es la crisis pandémica de la COVID-19, que ha dado lugar a una profunda reflexión sobre nuevas estrategias en materia de seguridad sanitaria, alimentaria, de suministro de materias primas y de productos estratégicos y, en general, sobre las cadenas de valor mundiales.

2.1.2. A ello se añaden otros factores decisivos como los siguientes: i) la crisis que sigue afectando a la Organización Mundial del Comercio; ii) las relaciones problemáticas con algunos países o bloques comerciales como China, Rusia o los Estados Unidos; iii) las complicadas negociaciones con el Reino Unido; y iv) la situación de bloqueo en que se encuentran actualmente algunos acuerdos comerciales (como el acuerdo UE-Mercosur, el Acuerdo de Asociación Económica entre África Central y la UE o el Acuerdo de Asociación Económica entre la Comunidad del África Oriental y la UE).

2.1.3. En la propuesta de la Comisión se afirma en múltiples ocasiones que la nueva estrategia comercial europea, además de promover la competitividad de los sectores productivos europeos, debe contribuir al fomento de los valores y principios europeos, en particular la democracia y los derechos humanos, sociales y de género, así como de los derechos laborales y medioambientales.

2.1.4. El Parlamento Europeo ha acogido con satisfacción la propuesta de la Comisión y ha pedido a esta que garantice que, en los acuerdos negociados, los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible contribuyan a garantizar que los beneficios del comercio se hagan llegar a todos ⁽²⁾.

2.1.5. En dictámenes recientes, el CESE ha reiterado su visión de la política comercial de la UE y ha expresado su firme apoyo a la propuesta de la Comisión subrayando su importancia, pertinencia y oportunidad. Al mismo tiempo, el CESE ha declarado claramente cuáles son sus expectativas y formulado las consiguientes recomendaciones para una ambiciosa revisión del comercio y el desarrollo sostenible ⁽³⁾.

2.1.6. Precisamente porque la nueva estrategia propuesta por la Comisión es, con razón, ambiciosa, creemos que para ponerla en práctica se necesita lo siguientes:

- **una estrategia innovadora de negociación comercial (acuerdos comerciales, acuerdos de asociación económica, acuerdos de inversión)** que garanticen la participación efectiva de las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales y, de este modo, permitan que los beneficios del comercio lleguen a todas las partes interesadas de la UE y de los países socios;
- **una reforma adecuada de los instrumentos de seguimiento, evaluación y aplicación de los acuerdos: los grupos consultivos internos (GCI).**

2.1.6.1. Este doble proceso de reforma —de los instrumentos de negociación y de los GCI— permitirá un verdadero intercambio y por ende hará que todos los agentes afectados por los acuerdos comerciales, los acuerdos de asociación económica y los acuerdos de inversión (empresas, trabajadores, consumidores y otros) sean conscientes del valor de dichos acuerdos, al igual que las partes contratantes de los acuerdos (UE y países socios).

3. Evaluación crítica de los acuerdos comerciales actuales

3.1. El CESE reitera su convicción de que el multilateralismo reviste una importancia fundamental en los intercambios comerciales y de que la OMC debe —mediante una reforma sustancial— volver a desempeñar el papel de garante de dicho multilateralismo; al mismo tiempo, entiende que, en este contexto particular, los acuerdos comerciales pueden desempeñar un papel decisivo no solo para el comercio bilateral de la UE (que, al fin y al cabo, representa más del 30 % del comercio de bienes y servicios para la UE), sino sobre todo para la difusión de un desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental en la UE y sus socios.

3.2. En los últimos años, distintos instrumentos de negociación utilizados por la UE (acuerdos comerciales, acuerdos de asociación económica y acuerdos de inversión) han sido objeto de evaluaciones especialmente críticas por parte del CESE ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de noviembre de 2020, sobre la revisión de la política comercial de la UE (2020/2761 (RSP)).

⁽³⁾ DO C 105 de 4.3.2022, p. 148; DO C 105 de 4.3.2022, p. 40; DO C 364 de 28.10.2020, p. 53; DO C 364 de 28.10.2020, p. 160; DO C 159 de 10.5.2019, p. 28.

⁽⁴⁾ DO C 105 de 4.3.2022, p. 148; DO C 105 de 4.3.2022, p. 40; REX/530, *Evaluación del papel de la sociedad civil en las estructuras de participación en el Acuerdo UE/Colombia/Perú/Ecuador*, ponente: G. Iuliano. DO C 364 de 28.10.2020, p. 160. DO C 47 de 11.2.2020, p. 38. REX/503, *Hacia un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur*, ponente: J. Puxeu Rocamora, coponente: M. Soares.

3.3. El CESE considera que dichas evaluaciones deben ser el punto de partida para poder valorar si resulta oportuno reformar los actuales instrumentos de negociación para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la nueva estrategia comercial propuesta por la Comisión.

3.3.1. Un primer aspecto es la falta de transparencia durante los procesos de negociación de los acuerdos comerciales. Aunque existe una clara necesidad de confidencialidad respecto al contenido de los tratados objeto de negociación, el CESE considera que dicha confidencialidad debe garantizar que las negociaciones comerciales se desarrollen de manera transparente garantizando un flujo continuo de información para la ciudadanía y las partes interesadas en las negociaciones.

3.3.1.1. La Comisión siempre ha mostrado una clara oposición a garantizar una transparencia completa de las negociaciones acogiendo a la normativa vigente⁽⁵⁾ y a algunas sentencias del Tribunal de Justicia⁽⁶⁾ y alegando que la difusión de información durante las negociaciones perjudicaría los intereses de la Unión Europea.

3.3.1.2. El CESE reconoce que, en los últimos años, la Comisión ha mostrado una apertura importante e interesante y ha mejorado el nivel de transparencia facilitando en relación con varios acuerdos comerciales información sobre una serie de aspectos —los informes sobre las sucesivas rondas de negociación, el mandato de negociación recibido y las distintas formulaciones propuestas— y mostrándose predispuesta a mantener encuentros para dialogar con la sociedad civil y con el grupo de expertos sobre los acuerdos comerciales de la UE.

3.3.1.3. A pesar de estas mejoras, el mandato de negociación decidido por el Consejo debería ser más ambicioso y ofrecer a la Comisión más posibilidades para organizar la participación de la sociedad civil y los interlocutores sociales, garantizando su participación real en el proceso de negociación. El CESE ha solicitado asimismo que se vuelva a constituir el grupo de expertos, cuyo mandato ha expirado⁽⁷⁾.

3.3.1.4. Aunque el CESE entiende que en las negociaciones existe una necesidad real de mantener un equilibrio entre la transparencia y la confidencialidad, también reconoce que la cuestión de la transparencia sigue siendo la mayor fuente de tensión con las partes interesadas, las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales.

3.4. Otro aspecto en el que se centran las críticas es que las evaluaciones del impacto de los acuerdos en la sostenibilidad son parciales, se publican tarde (cuando las negociaciones ya han concluido) o ni siquiera existen en los países socios de los acuerdos.

3.4.1. Precisamente el retraso con el que se publicó la evaluación del impacto sobre la sostenibilidad del acuerdo UE-Mercosur fue objeto de una denuncia presentada por algunas organizaciones no gubernamentales ante el Defensor del Pueblo Europeo⁽⁸⁾. En marzo de 2021, el Defensor del Pueblo Europeo expresó las siguientes críticas a la Comisión Europea: La Comisión Europea no ha garantizado la finalización de la evaluación de impacto sobre la sostenibilidad a su debido tiempo, es decir, antes de que concluyan las negociaciones comerciales entre la UE y el Mercosur. Ello constituye un caso de mala administración⁽⁹⁾.

3.4.2. El CESE reitera que las evaluaciones del impacto de los acuerdos sobre la sostenibilidad económica, social y medioambiental deben publicarse, al inicio de las negociaciones, y actualizarse a su debido tiempo durante las negociaciones, y formar parte periódicamente de la evaluación ex post del acuerdo en su fase de seguimiento. Estas evaluaciones deberán referirse a ambas partes negociadoras: tanto a la Unión Europea y sus Estados miembros como al Estado o Estados que estén al otro lado de la mesa de negociación⁽¹⁰⁾.

3.5. Otra crítica que se ha hecho a los acuerdos comerciales tiene que ver con la incapacidad de garantizar eficazmente el respeto de los derechos humanos, los derechos sociales, los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo o las normas medioambientales y de seguridad. Además, los acuerdos no garantizan la igualdad de condiciones entre todos los agentes de los mercados (en particular para las pequeñas y medianas empresas, así como para algunos sectores productivos)⁽¹¹⁾.

⁽⁵⁾ Artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001.

⁽⁶⁾ Carta mediante la cual la Comisión rechazó el acceso a la documentación solicitado por la organización Les Amis de la Terre. 2019 [b].

⁽⁷⁾ DO C 374 de 16.9.2021, p. 73. *Op. cit.*

⁽⁸⁾ ClientEarth, Fern, Veblen Institute, Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme y Federación Internacional de Derechos Humanos.

⁽⁹⁾ Decisión en el asunto 1026/2020/MAS sobre la no finalización por la Comisión Europea de una «evaluación del impacto sobre la sostenibilidad» actualizada antes de concluir las negociaciones comerciales UE-Mercosur.

⁽¹⁰⁾ DO C 47 de 11.2.2020, p. 38, *op. cit.*

⁽¹¹⁾ DO C 105 de 4.3.2022, p. 148; REX/532: *op. cit.*; DO C 364 de 28.10.2020, p. 160 *op. cit.*

3.6. A ello se añade que, en ocasiones, los acuerdos comerciales no tienen en cuenta las especificidades concretas de los países en vías de desarrollo o la existencia de asimetrías entre la UE y los países socios del acuerdo, con el consiguiente riesgo de no resolver las diferencias existentes o incluso profundizarlas (por ejemplo, en relación con el acceso a medicamentos que salvan vidas o a vacunas); tampoco se tienen en cuenta las posibles posiciones dominantes que pueden adquirir las multinacionales como consecuencia de la conclusión de los acuerdos comerciales.

3.7. Para garantizar una participación efectiva y amplia de la sociedad civil organizada, la aplicación generalizada de los GCI no solo es necesaria en todas las futuras negociaciones comerciales, sino especialmente en los acuerdos de asociación económica vigentes con África, donde los GCI brillan por su ausencia. Los procesos de revisión en curso y futuros, así como la aplicación del nuevo Acuerdo UE-OEACP, pueden ofrecer una oportunidad efectiva para la introducción de GCI en acuerdos comerciales existentes que carecen de este instrumento: un ejemplo de ello es la revisión del acuerdo de asociación económica entre la Unión Europea y el Grupo AAE de la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC).

3.8. La participación de la sociedad civil y de los interlocutores sociales en las negociaciones y en el seguimiento de los acuerdos suscritos por la Unión ha experimentado cierta evolución desde las primeras experiencias. El CESE reconoce los esfuerzos realizados, de los que en muchos casos ha sido partícipe.

3.9. Toma nota de los resultados del reciente estudio *Study Reviewing the DG Trade Civil Society Dialogue* ⁽¹²⁾, que analizó el diálogo con la sociedad civil a nivel europeo y nacional. Si bien coincide con algunos resultados del estudio, el CESE considera necesario dar un salto cualitativo en lo que se refiere a la participación real de las organizaciones de la sociedad civil y de los interlocutores sociales en la política comercial de la UE.

3.10. El CESE ha pedido reiteradamente que las dos partes presentes en la mesa de negociación de los acuerdos comerciales (Comisión y países socios) cuenten con una mayor participación real de la sociedad civil y de los interlocutores sociales en todas las fases de la negociación ⁽¹³⁾.

3.11. Por todos estos motivos, el CESE considera que ha llegado el momento de desarrollar una nueva estrategia de negociación más eficaz, con nuevas normas y nuevos procedimientos que garanticen una participación real y eficaz de las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales. Todo esto favorecería la consecución de los objetivos de la nueva estrategia comercial de la UE y garantizaría que se llegase a acuerdos compatibles con un desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental para ambas partes de la negociación, a saber: la UE y los países socios de los acuerdos comerciales.

4. Un nuevo marco de negociación para los acuerdos comerciales

4.1. El CESE considera que la nueva política comercial de la UE abre la posibilidad de evaluar y mejorar las normas, procedimientos y criterios para organizar de manera mucho más eficaz, transparente e inclusiva la participación de la sociedad civil organizada y de los interlocutores sociales, tanto durante las negociaciones como durante el posterior seguimiento, evaluación y puesta en práctica de los acuerdos.

4.2. El CESE estima oportuno elaborar una nueva metodología de negociación capaz de establecer una nueva hoja de ruta que prevea en todas las fases de negociación la participación real de las organizaciones de la sociedad civil y de los interlocutores sociales. Esta metodología debe aplicarse tanto a la Unión Europea como al Estado o Estados situados al otro lado de la mesa de negociación.

4.3. El primer paso de la hoja de ruta para las negociaciones debería incluir la firma de un **memorando de entendimiento** entre los negociadores (la Comisión y el Estado o Estados contrapartes) que garantice el compromiso mutuo de los negociadores a:

- i) *respetar las distintas fases de negociación;*
- ii) *hacer participar en las distintas fases de las negociaciones a las organizaciones de la sociedad civil y a los interlocutores sociales en calidad de observadores reunidos en el correspondiente comité consultivo mixto de partes interesadas (CCM).*

4.3.1. Las fases de negociación previstas en el **memorando de entendimiento** serán aplicables tanto a la ronda de negociación general como a las distintas rondas de negociación técnicas que hubiesen de constituirse.

⁽¹²⁾ Marzo de 2021, Unión Europea, *Study Reviewing DG Trade Civil Society Dialogue* (Estudio en el que se examina el diálogo con la sociedad civil de la Dirección General de Comercio). Tetra Tech-Deloitte.

⁽¹³⁾ DO C 105 de 4.3.2022, p. 40; DO C 105 de 4.3.2022, p. 148; DO C 159 de 10.5.2019, p. 28.

4.3.2. La creación de un **comité consultivo mixto de las partes interesadas** debería basarse en el mismo enfoque que el **principio de asociación** que se aplica actualmente a la política de cohesión.

4.3.2.1. Mediante la asociación, todos los programas de la política de cohesión se desarrollan a través de un proceso colectivo en el que participan las autoridades europeas, regionales y locales, los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil. Esta asociación se aplica a todas las fases del proceso de programación, desde el diseño hasta la gestión y la ejecución, el seguimiento y la evaluación. Este enfoque contribuye a garantizar que la acción se adapte a las necesidades y prioridades locales y regionales de todas las partes interesadas.

4.3.3. La elección de los observadores de entre los representantes de las organizaciones de la sociedad civil y de los interlocutores sociales debe basarse en el criterio fundamental de representatividad efectiva, independencia y distribución equitativa entre las partes interesadas. Por lo que se refiere a la representatividad y la independencia, en el caso de los interlocutores sociales se deberían utilizar los criterios adoptados por el grupo de trabajadores y el grupo de empresarios dentro de la OIT, mientras que con respecto a las otras organizaciones de la sociedad civil se debería tener en cuenta su pertenencia a organismos internacionales. Los observadores presentes en el **comité consultivo mixto de las partes interesadas** deben estar sujetos a un **código de conducta** específico.

4.3.4. Además de organizaciones de la sociedad civil e interlocutores sociales, el **comité consultivo mixto de partes interesadas** también deberá incorporar —en calidad de **observadores externos**— a instituciones internacionales pertinentes como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Secretaría del PNUMA para los Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente.

4.3.4.1. El **código de conducta** debería establecer lo siguiente:

- i) *derechos y obligaciones de los observadores del **comité consultivo mixto de partes interesadas** que participan en las negociaciones en nombre de la sociedad civil y de los interlocutores sociales. Se deberá prever el correspondiente **protocolo de confidencialidad** —como parte del **código de conducta**— que exija respetar el principio de confidencialidad, en virtud del cual se prohíbe difundir la información recibida en la fase «confidencial» de la negociación y en la fase de «detección precoz»;*
- ii) *principios para designar a los observadores del comité consultivo mixto de partes interesadas de manera transparente y garantizando su independencia real, su representatividad y una distribución equitativa entre los componentes de la sociedad civil y los interlocutores sociales (véase el punto 4.3.3);*
- iii) *normas y procedimientos para las diferentes fases de negociación previstas en la hoja de ruta de las negociaciones.*

Todos los participantes en la negociación en calidad de observadores presentes en el comité consultivo mixto deberían firmar el **código de conducta**.

4.4. La **hoja de ruta de negociación** debería contemplar las siguientes fases, que habrán de repetirse cíclicamente hasta el final de las negociaciones.

4.4.1. **Fase de negociación confidencial.** En esta fase participan tanto los miembros de la mesa de negociación (Comisión y Estado o Estados contrapartes) como los representantes de la sociedad civil y de los interlocutores sociales presentes como «observadores» que, mediante la firma del protocolo de confidencialidad incluido en el código de conducta, se comprometen a garantizar la confidencialidad de la información a la que accedan en esa fase. En esta fase, la OIT debe presentar un informe previo a la negociación sobre el estado de ratificación y aplicación de sus convenios fundamentales en el Estado o Estados contrapartes, informe que se pondrá a disposición de todos los participantes en la mesa de negociación (negociadores y observadores). Dicho informe no sería vinculante, pero ayudaría a mostrar si se respetan o no las normas sociales en los países cubiertos por el acuerdo.

4.4.2. **Fase de «detección precoz» con el comité consultivo mixto.** En esta fase, los observadores señalan *temas sensibles* de las negociaciones en los que las partes negociadoras no logran alcanzar soluciones satisfactorias para la sociedad civil y los interlocutores sociales. Esta fase sigue siendo una «fase confidencial» en la que los observadores deben respetar una confidencialidad absoluta.

4.4.3. **Fase de comunicación abierta.** Tanto la Comisión como el Estado o Estado contrapartes presentarán periódicamente un informe conjunto de carácter público sobre el progreso de las negociaciones. En esta fase, los observadores podrán expresar sus valoraciones, siguiendo la «regla de Chatham House»⁽¹⁴⁾, en las que se expongan los temas sensibles de la negociación señalados en la anterior fase de «detección precoz» con el comité consultivo. La fase de comunicación abierta es una fase pública en la que se dan a conocer los resultados preliminares de las negociaciones, sirve para sensibilizar al público sobre el avance de las negociaciones.

4.4.4. **Fase de presentación del informe preliminar independiente de evaluación del impacto del acuerdo comercial.** En esta fase, ambas partes (la Comisión y el Estado o Estados contrapartes) presentan *la evaluación de impacto preliminar independiente del acuerdo*. Es en esta fase cuando las organizaciones de la sociedad civil y de los interlocutores sociales expresan sus valoraciones de los efectos económicos, sociales y medioambientales del acuerdo, utilizando también para ello sus propios análisis de evaluación independientes. Una contribución importante debe proceder de los observadores externos, que deben presentar un informe y ponerlo a disposición de todas las partes y del público.

4.4.5. Una vez concluida la fase de presentación del informe preliminar de impacto se retomará de forma cíclica la *fase de negociación confidencial*, seguida de *fase de detección precoz con el comité consultivo*, la *fase de comunicación abierta* y, por último, la *fase de presentación del informe final de evaluación del impacto del acuerdo comercial*. El ciclo de negociación continuará hasta que el acuerdo sea firmado —o no— por los representantes de la Comisión y del Estado o Estados contrapartes.

4.4.6. En caso de que el acuerdo sea firmado por las partes, estas, junto con los observadores de la sociedad civil y de los interlocutores sociales presentes en el grupo consultivo, **prepararán un protocolo específico para la creación del Grupo Consultivo Interno (GCI)** (para la UE y el país o países socios) que contenga las normas de funcionamiento (véase el punto 5.5.2).

4.4.7. El CESE es consciente de que el marco de negociación propuesto supondría un reto para todas las partes involucradas en las negociaciones. Este reto requiere que todos los actores en este ámbito (Comisión, organizaciones de la sociedad civil, interlocutores sociales, observadores externos) sean conscientes de su respectivo papel, y exige de todos ellos un nivel especialmente elevado de profesionalidad y preparación. El CESE considera que sería beneficioso reforzar la participación del Parlamento Europeo, que debería desempeñar un papel más importante en las distintas fases de negociación y en el seguimiento de los acuerdos. El CESE está igualmente convencido de que esta es la única manera de garantizar la participación real de todos —en particular, de la sociedad civil y los interlocutores sociales— en las negociaciones comerciales y conseguir así que el contenido del acuerdo se comparta efectivamente.

5. Propuesta de reforma de los grupos consultivos internos para el seguimiento, la evaluación y la aplicación de los acuerdos

5.1. La UE se enfrenta actualmente a una demanda creciente de diálogo integrador y democrático por parte de la sociedad civil y los interlocutores sociales, no solo durante el desarrollo de los acuerdos comerciales, sino también durante su aplicación⁽¹⁵⁾. El CESE, aunque aprecia los esfuerzos llevados a cabo por la Comisión para abrir espacios de debate y de participación, considera indispensable mejorar los procedimientos de seguimiento, evaluación y aplicación de estos acuerdos.

5.2. El CESE considera que los instrumentos consultivos —los grupos consultivos internos (GCI)— creados para supervisar la aplicación y el cumplimiento de los compromisos contenidos en los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible de los acuerdos comerciales, y en el futuro de todos los acuerdos comerciales, no responden satisfactoriamente a los objetivos fijados. Los GCI presentan deficiencias tanto en lo que respecta a los criterios que fijan su composición como a la falta de normas claras para su funcionamiento.

5.3. Siguiendo las recomendaciones políticas formuladas en el documento oficioso de los grupos consultivos internos de la UE⁽¹⁶⁾ y el reciente análisis realizado sobre los GCI de la UE y de los países socios⁽¹⁷⁾, los grupos consultivos internos pueden clasificarse en cuatro niveles de éxito diferentes, sobre la base de su capacidad para garantizar:

⁽¹⁴⁾ Regla según la cual «cuando una reunión, o una parte de una reunión, se convoca bajo la regla de Chatham House, los participantes tienen el derecho de utilizar la información que reciben, pero no se puede revelar ni la identidad ni la afiliación del orador, ni de ningún otro participante».

⁽¹⁵⁾ Documento no oficial de las autoridades neerlandesas y francesas sobre comercio, efectos socioeconómicos y desarrollo sostenible.

⁽¹⁶⁾ Documento oficioso: Strengthening and Improving the Functioning of EU Trade Domestic Advisory Groups.

⁽¹⁷⁾ Martens, D., Potjomkina, D., Orbie, J., 2020, *Domestic Advisory Groups in EU trade agreements — Stuck at the Bottom or Moving up the Ladder?* Friederich Ebert Stiftung — Universidad de Gante.

- 1) *su operatividad;*
- 2) *el intercambio de información;*
- 3) *el seguimiento de los acuerdos;*
- 4) *el impacto político.*

5.3.1. En cuanto a la **operatividad**, mientras que en la UE los GCI se ponen efectivamente en práctica —gracias a la esencial función de secretaría desempeñada por el CESE—, en algunos de los países socios no ocurre lo mismo ⁽¹⁸⁾. En los países socios que cuentan con ellos, se enfrentan a problemas organizativos manifiestos, debido a la clara escasez de recursos financieros ⁽¹⁹⁾, así como a problemas de representatividad, distribución equitativa de la representación de intereses e independencia de las organizaciones que los componen ⁽²⁰⁾.

5.3.2. En cuanto a la capacidad de **intercambio de información** de quienes participan en los GCI, parece que también en este aspecto existe una clara distinción entre los GCI de la UE y los de los países socios. En general, más allá de algunas divergencias en los GCI de la UE existe un buen intercambio de información entre los participantes en el diálogo, mientras que en los GCI de los países socios surgen tensiones entre los representantes empresariales y no empresariales. Por otra parte, tanto los GCI de la UE como los de terceros países afrontan problemas en sus relaciones con los Gobiernos respectivos (el denominado «diálogo vertical»). Además, existe la demanda de un diálogo transnacional más estructurado y profundo entre los GCI de la UE y de los países socios, especialmente durante la reunión transnacional anual de la sociedad civil y mediante la organización de reuniones específicas entre los diferentes GCI en el marco del mismo acuerdo.

5.3.3. En cuanto al **seguimiento** de los acuerdos, si bien se trata del objetivo principal de los GCI, es necesario reconocer que difícilmente se cumple en la práctica. Esta incapacidad para el seguimiento de la aplicación y el cumplimiento de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible se debe principalmente a la falta de recursos destinados específicamente a ello, así como a la falta de disponibilidad y de rendición de cuentas por parte de los Gobiernos. En este contexto, es indudable que debe valorarse la presión ejercida por la Comisión y por los GCI de la UE sobre los Gobiernos de los países socios para que aumenten su rendición de cuentas en la fase de seguimiento ⁽²¹⁾. La presentación de un documento informativo no vinculante por parte de la OIT y la OCDE, puesto a disposición de los GCI, constituiría una base fiable para evaluar los acuerdos comerciales.

5.3.4. No cabe duda de que, según la experiencia acumulada hasta ahora, el **impacto político** —es decir, la capacidad de los GCI para influir en la aplicación de los acuerdos en lo relativo al capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible— es totalmente insuficiente. La Comisión debería establecer criterios más ambiciosos para que los Gobiernos tengan en cuenta las recomendaciones de los GCI; además, aunque los compromisos de los GCI son vinculantes, existe una falta de aplicabilidad efectiva y de participación permanente de los GCI en el proceso contencioso ⁽²²⁾.

5.4. A raíz de estas consideraciones, el CESE considera oportuno un proceso de reforma profunda de los GCI que permita eliminar las deficiencias mencionadas en los puntos 5.3.1 a 5.3.4.

5.5. El CESE reitera la necesidad de establecer, para todos los tipos de acuerdo que se negocien, un único órgano de participación de la sociedad civil y de los interlocutores sociales (el **grupo consultivo interno reformado**) capaz de supervisar la aplicación y el cumplimiento de los acuerdos y evaluar sus resultados ⁽²³⁾.

5.5.1. Dicho órgano debe ser común y plenamente operativo para ambas partes (la UE y los países socios) y abarcar todos los aspectos del acuerdo, dando prioridad a todos los elementos del acuerdo que influyen en la aplicación del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible.

⁽¹⁸⁾ Un ejemplo es Perú, donde, ante la falta de voluntad del Gobierno peruano para crear el correspondiente GCI, las organizaciones de la sociedad civil han puesto en marcha un GCI «en la sombra», desgraciadamente no reconocido por la UE. Martens, D. *et al.*, 2020. *op. cit.*

⁽¹⁹⁾ «El CESE asume la función de secretaría de todos los GCI de la UE. Alrededor del 78 % (36 de 46) de los encuestados de los GCI de la UE consideran que las reuniones de dichos grupos están bien preparadas por la secretaría. Sin embargo, la mayoría de los GCI externos carecen de un apoyo similar para ayudarles a organizar y preparar su trabajo. A menudo, la mayor parte de su trabajo corre a cargo de sus presidentes (y a veces vicepresidentes), que tienen una capacidad limitada para dedicar mucho tiempo a estas actividades». Martens, D., *et al. op.cit.*, p. 16.

⁽²⁰⁾ Así ocurre con el GCI de Corea del Sur, que ha realizado progresos considerables pero sigue presentando carencias en cuanto a representatividad e independencia. Martens, D. *et al.*, 2020. *op. cit.*

⁽²¹⁾ En el caso del acuerdo entre la UE y Corea, la presión política llevó a una denuncia oficial, y el grupo de expertos se pronunció sobre el incumplimiento de los convenios de la OIT por parte de ese país.

⁽²²⁾ DO C 105 de 4.3.2022, p. 40.

⁽²³⁾ DO C 159 de 10.5.2019, p. 28.

5.5.2. El CESE considera que todo acuerdo firmado habrá de incluir un **protocolo sobre el funcionamiento de los grupos consultivos internos**, con el fin de instaurar un marco institucionalizado sólido que fije las normas del funcionamiento para ambas partes del acuerdo (la UE y los países socios), en el que se establezca lo siguiente:

- a) criterios para designar a los miembros del GCI garantizando su representatividad, distribución equitativa de la representación de intereses e independencia (véase el punto 4.3.3);
- b) b) compromiso de garantizar la participación en los GCI de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en calidad de observador de externo, a fin de permitir el seguimiento de la aplicación de los convenios de la OIT en el marco de los acuerdos de libre comercio utilizando el mecanismo de supervisión interno de dicha organización y poniendo a disposición de las partes negociadoras un informe final específico sobre posibles aspectos críticos relativos a la aplicación de las normas sociales del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible; Por otra parte, la participación de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos permitirá supervisar, a través de los puntos de contacto nacionales y de los Gobiernos en cuestión, la aplicación de las directrices para las empresas multinacionales, en particular las situadas en las últimas etapas de la cadena de suministro. No obstante, las evaluaciones de estos organismos no serán vinculantes para el GCI;
- c) un papel verdaderamente activo del GCI en la puesta en marcha de los procedimientos de solución de diferencias — relativos a cualquier asunto del acuerdo— presentados por los GCI al Alto Responsable de la Aplicación de la Política Comercial;
- d) un calendario que establezca programas de actuación vinculantes y ejecutables respecto de los compromisos establecidos en el acuerdo, con plazos claros para su ratificación;
- e) una guía actualizada para aplicar los compromisos contraídos en el acuerdo, que establezca un conjunto de indicadores cualitativos y cuantitativos para el seguimiento continuo y la evaluación de impacto *ex post* del acuerdo;
- f) la fecha límite para la realización del estudio independiente de impacto *ex post* del acuerdo por cada una de las partes (UE y países socios), si las partes consideran oportuno adelantar el plazo de cinco años;
- g) el número de reuniones que cada GCI deberá mantener anualmente para cada una de las partes (UE y países socios);
- h) la obligación de celebrar una reunión anual entre los GCI de la UE y del país socio;
- i) el compromiso de garantizar una reunión anual de los grupos consultivos internos de la UE y de los países socios que se celebrará en Bruselas con la participación activa de todos los componentes de los GCI;
- j) el compromiso de crear una plataforma web en la que los miembros del GCI puedan comprender la importancia del «aprendizaje entre GCI», intercambiar la información necesaria, por ejemplo, sobre temas específicos (derechos laborales, derechos humanos, impacto comercial de las normas de la agricultura ecológica, etc.), compartir posibles mejores prácticas e impartir cursos de formación específicos en línea para los participantes de los GCI;
- k) un calendario de encuentros destinados a informar a la Comisión, al Parlamento Europeo y al Consejo del desarrollo de los trabajos del GCI;
- l) los recursos financieros necesarios para el funcionamiento de los GCI;
- m) el compromiso de redactar un informe anual sobre el funcionamiento de los respectivos GCI. En este informe, los GCI podrán establecer prioridades y recomendaciones para la aplicación del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible y la Comisión Europea estará obligada a incorporar estas prioridades y recomendaciones a las prioridades de la UE para la aplicación del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible o, en cualquier caso, deberá justificar un eventual rechazo;
- n) el compromiso de encomendar al CESE la organización del GCI de la UE y las tareas de asistencia técnica para la reunión transnacional del GCI europeo y el CGI del país socio. En este contexto, la Secretaría del CESE prestará asistencia técnica para designar a los homólogos en los países socios (véase el punto 4.3.3 en relación con los criterios aplicables), ayudando a las presidencias de los GCI a fijar el orden del día, gestionar las reuniones, elaborar informes sobre las reuniones, presentar informes a las instituciones de la UE y a la sociedad civil y rendir cuentas, en el sentido de suministrar la información necesaria.

5.5.3. Desempeñarán un papel fundamental los indicadores del seguimiento continuo, que deberán garantizar el cumplimiento de los compromisos previstos en el acuerdo y abarcarán los ámbitos económico-comercial, social, medioambiental y de seguridad sanitaria.

5.5.4. El CESE considera que el proceso de reforma de los GCI hará que el papel del Comité cobre una importancia capital, lo que requerirá una adaptación adecuada de sus recursos humanos y financieros. Por este motivo, el CESE reitera su llamamiento a las autoridades presupuestarias para que, cuando la reforma se haga efectiva, prevean una dotación adicional acorde a los gastos corrientes contemplados por la Comisión con el fin de ayudar a los grupos consultivos internos a desarrollar sus actividades previstas, tanto cuantitativa como cualitativamente.

Bruselas, 23 de marzo de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Figura 1

Las distintas fases de negociación (hoja de ruta)

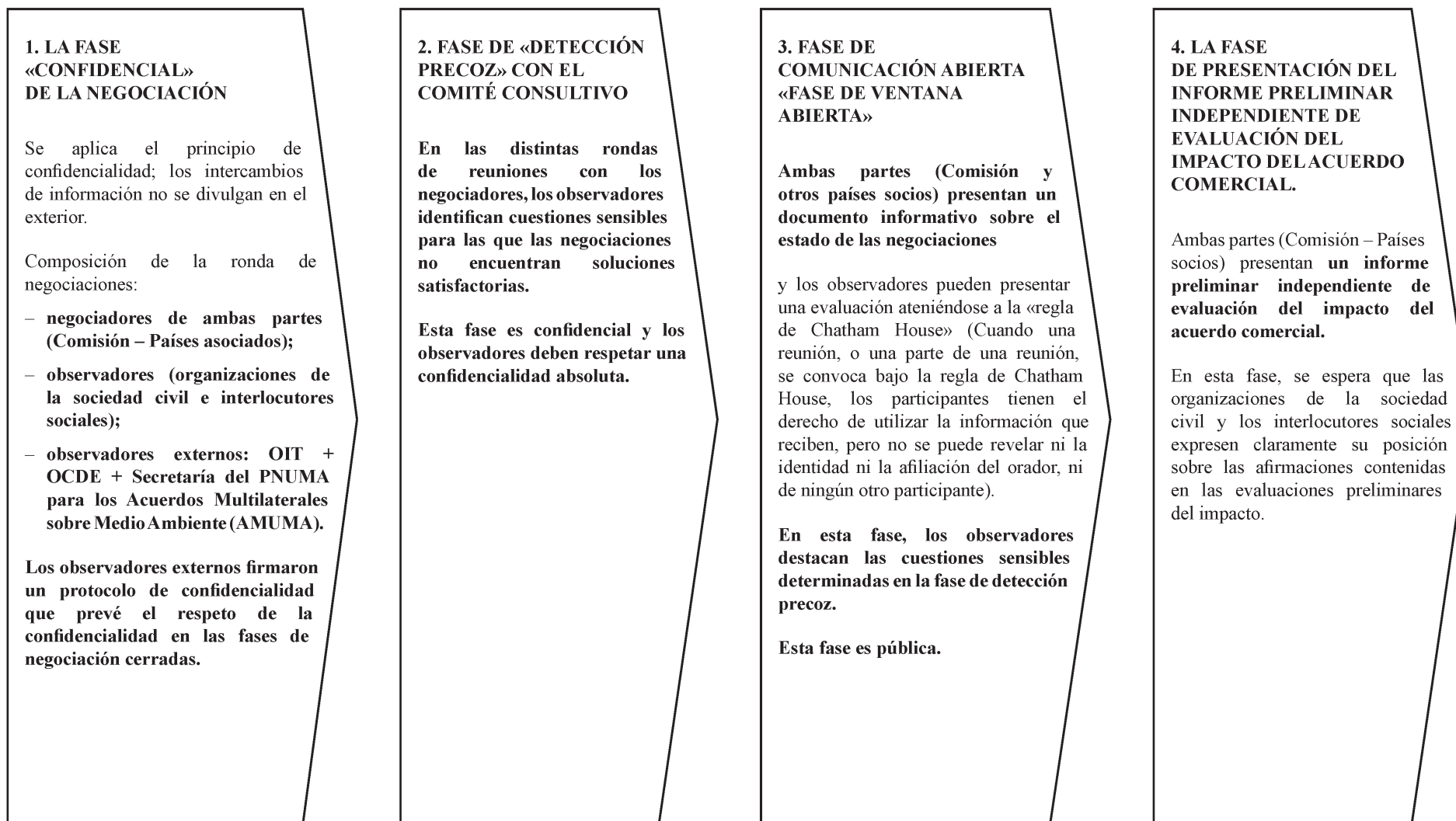
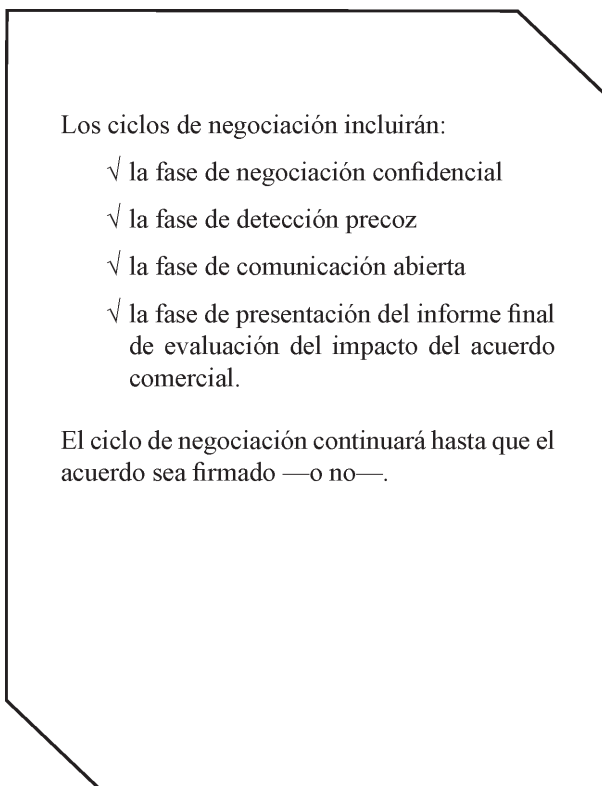


Figura 2

Las distintas fases de negociación (hoja de ruta)

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo: Condiciones necesarias para la aceptación social de la transición energética e hipocarbónica*(Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia francesa del Consejo de la UE)*

(2022/C 290/04)

Ponente: **Arnaud SCHWARTZ**Coponente: **Pierre-Jean COULON**

Consulta	Presidencia francesa del Consejo, 20.9.2021
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en la sección	10.3.2022
Aprobado en el pleno	23.3.2022
Pleno n.º	568
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	224/6/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. A fin de garantizar la aceptación social de la transición energética, teniendo en cuenta las lecciones extraídas de las fases de planificación y ejecución, el CESE pide a todas las partes interesadas que mejoren los siguientes aspectos: independencia del proceso, calidad y accesibilidad de la información, libertad y diversidad de participación, claridad de las modalidades, rendición de cuentas y consideración de la participación en la toma de decisiones, transparencia y seguimiento desde el inicio hasta el fin de un plan o proyecto, pero también asequibilidad económica y funcionalidad de la transición (con soluciones disponibles, tales como puntos de recarga para vehículos eléctricos bien situados y en número suficiente).

1.2. El CESE pide a la UE que se esfuerce mucho más para promover la justicia distributiva y el prosumo por medio de incentivos financieros, ya que este es el factor con mayor impacto en la aceptación local de la transición energética. La información sobre estos incentivos debe ser accesible, y sus procedimientos deben ser sencillos. El objetivo de la Unión de la Energía consistente en situar a las personas en el centro de la política y garantizar que puedan convertirse fácilmente en productores de energía y beneficiarse de las nuevas tecnologías debe ponerse en práctica mucho más rápidamente que hasta ahora. El CESE también subraya que es importante que tanto los beneficios de los proyectos como sus costes percibidos se distribuyan de manera equitativa dentro de la comunidad.

1.3. El CESE propone que la UE identifique y elimine los obstáculos que explican, en su caso, el bajo nivel de participación y adhesión de la ciudadanía. Como norma general, dar a las poblaciones y a las organizaciones de la sociedad civil afectadas la oportunidad de participar en la preparación de los proyectos y en las decisiones de planificación aumenta la aceptación social. Por lo tanto, la falta de tiempo, la educación cívica, la rendición de cuentas de las autoridades competentes y demás factores deben ser objeto de un plan de acción para desarrollar la participación.

1.4. El CESE desea que se lleve a cabo una concertación e incluso una construcción conjunta con los ciudadanos y, en particular, los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil, desde la fase de planificación, más pormenorizada que en la actualidad, y una vinculación estrecha entre los objetivos y la planificación en todos los niveles territoriales, hasta el despliegue local de la transición. Ello es esencial para avanzar hacia una mayor aceptación social y alcanzar nuestros objetivos de transición energética a un ritmo adecuado.

1.5. El CESE subraya que la mejora de la aceptación por parte de la población y las partes interesadas afectadas por la transición y sus cambios técnicos también requiere una atención especial y medidas concretas como el aprendizaje permanente, el reciclaje profesional y la mejora de las capacidades de la mano de obra, el apoyo a las empresas y las campañas de información dirigidas a los distintos grupos afectados por la transición. La información debe poner de relieve el mensaje clave de que la transición energética es necesaria porque es más justa y limpia, tanto individual como colectivamente, y que a largo plazo es más barata para la ciudadanía.

1.6. No obstante, el CESE reitera que la transición energética requerirá cambios a nivel individual y colectivo por parte de los ciudadanos, las empresas, los municipios, etc. A corto plazo, y debido a que la política energética no tenía en cuenta hasta ahora las externalidades negativas de las energías de origen fósil, la descarbonización implica un aumento de los costes para los productores y precios más elevados para los consumidores, por lo que es necesaria una mayor transparencia a este respecto. Teniendo en cuenta los precios actuales de la energía, es muy difícil que los consumidores acepten voluntariamente unos precios más elevados. Es importante ser conscientes de ello. Por otra parte, también es importante comunicar los éxitos en materia de transición justa. En cambio, en el debate actual escuchamos con demasiada frecuencia los casos negativos. Una cuestión clave para que la transición sea socialmente aceptable y tenga éxito es mantener la competitividad de las empresas de la UE en el mercado mundial a fin de evitar una presión indebida sobre la economía y el desempleo.

1.7. El CESE advierte de que los antiguos impuestos a la energía de origen fósil y los nuevos impuestos ecológicos son cargas que afectan proporcionalmente más a los presupuestos de los hogares modestos que a los de los hogares acomodados. Las subvenciones y los impuestos perjudiciales para el medio ambiente deben eliminarse de manera gradual pero rápida, como a menudo prometen los políticos. Por consiguiente, los ingresos procedentes de los nuevos impuestos ecológicos deben utilizarse, en particular, para innovar socialmente, subvencionar la transición energética de los hogares vulnerables y preservar su poder adquisitivo.

1.8. El CESE recuerda que la transición hacia una sociedad hipocarbónica debe situar el concepto de transición justa en el centro de la reflexión y la acción. La transición justa debe ser más que un conjunto de objetivos políticos, ya que constituye la base para la aceptación social de la transición energética. A escala europea, el paquete de medidas «Objetivo 55» debería complementarse con un marco jurídico para una transición justa que incluya, por ejemplo, algunas propuestas concretas mencionadas en el presente Dictamen y pueda llevarse a la práctica mediante planes nacionales de energía y clima.

1.9. El CESE pide una reevaluación del paquete de medidas «Objetivo 55» a fin de mejorar la capacidad de hacer frente a la volatilidad de los precios de la energía y a los problemas derivados de las emergencias, incluida la guerra, así como la introducción de disposiciones adecuadas para afrontar estas situaciones de manera que se eviten los efectos negativos para los usuarios finales.

2. Contexto y elementos de definición

2.1. La humanidad se enfrenta a la finitud de los recursos terrestres ⁽¹⁾, al colapso de la biodiversidad y al calentamiento climático. La transición energética y hacia una economía neutra en carbono representa una transformación de nuestra sociedad, no solo en términos concretos —en particular mediante un cambio en los hábitos (individuales y colectivos)—, sino también desde el punto de vista de nuestra civilización. Debe permitirnos reducir nuestras necesidades materiales y energéticas velando al mismo tiempo por el bienestar de todos ⁽²⁾ de manera democrática y justa y respetando los ecosistemas ⁽³⁾.

2.1.1. Seguir explotando los combustibles fósiles en las próximas décadas como lo hacemos en la actualidad no es una opción por razones tanto ambientales y de abastecimiento como sociales. Esto significa que la transición hacia una sociedad neutra en carbono es una necesidad urgente.

2.1.2. No obstante, en el marco del crecimiento verde ⁽⁴⁾, el débil retorno de la inversión energética de las energías alternativas amenaza nuestras economías con un derrumbe sistémico, sin olvidar el impacto medioambiental potencialmente devastador de la extracción minera.

2.1.3. Para una mayor coherencia y aceptación social, tendremos que:

- reducir la demanda de minerales brutos mejorando su reciclado;
- llevar a cabo evaluaciones de impacto para una transición que permita evitarlos, reducirlos o compensarlos mejor;
- tener una economía circular en el sector de las energías renovables;
- estimular la eficiencia energética y reducir significativamente la demanda mundial de energía;
- reevaluar las propuestas del paquete de medidas «Objetivo 55» a fin de mejorar la capacidad de hacer frente a la volatilidad de los precios de la energía y a los problemas derivados de las emergencias, incluida la guerra.

⁽¹⁾ <https://www.footprintnetwork.org/our-work/ecological-footprint/>.

⁽²⁾ <https://doughnuteconomics.org/about-doughnut-economics>.

⁽³⁾ https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/07/IPBES_IPCC_WR_12_2020.pdf.

⁽⁴⁾ <https://eeb.org/library/decoupling-debunked/>; <https://www.eea.europa.eu/publications/growth-without-economic-growth>.

2.1.4. Conociendo los límites de los escenarios relacionados con el riesgo tecnológico, el fracaso de los sumideros de carbono o la eficiencia energética, será necesario no solo crear márgenes de maniobra seguros con una sobriedad sistémica replanteando nuestros modos de vida, sino también amplificar la aceptación de las medidas de adaptación al cambio climático.

2.2. Las condiciones para la aceptación social de esta transición han sido abordadas por la ciencia a lo largo de los últimos años. El CESE se remite a ello en el presente Dictamen, que tiene por objeto, entre otras cosas, mejorar las prácticas en las instituciones de la UE y en los Estados miembros.

2.3. La aceptación social de un proyecto útil para la transición energética es muy compleja. Abarca consideraciones sobre la comprensión de las tecnologías propuestas, los riesgos asociados (sociales, sanitarios, económicos, etc.), las alternativas posibles, la valoración de los costes y beneficios de las opciones recomendadas, las disposiciones del territorio de acogida. La aceptación social obliga a discutir estos proyectos con la población, así como con todas las partes interesadas, y a preguntarse de manera más generalizada sobre el desarrollo del territorio y los modos de vida deseables en él.

2.4. Según la investigación⁽⁵⁾ y también en opinión del CESE, los principales motores de la aceptación social son:

- la confianza en la gobernanza y la justicia procesal;
- el carácter justo y financieramente asequible de la transición;
- las preocupaciones relacionadas con la ubicación y la planificación;
- la incidencia de los factores sociodemográficos;
- la viabilidad sociotécnica.

2.5. Veamos ahora qué abarcan estos términos y qué podríamos extraer de ellos como modalidad de aplicación de la transición hacia una economía hipocarbónica.

3. Condiciones de aplicación

3.1. Confianza en la gobernanza y la justicia procesal

3.1.1. Muchos estudios han demostrado que la confianza es crucial para determinar el nivel de aceptación social. Existe una correlación entre la justicia procesal, la confianza y el porcentaje de aceptación de la transición. Un proceso decisorio transparente y la difusión de la información mejoran el nivel de confianza mutua entre los promotores de proyectos y las comunidades.

3.1.2. Por lo tanto, el CESE reitera que el Estado de Derecho debe ocupar un lugar central, por ejemplo, en el uso de los distintos fondos de la UE. Asimismo, el Comité considera que la Comisión debe publicar sus propuestas en todas las lenguas oficiales de manera rápida y legible, a fin de garantizar una amplia accesibilidad y participación.

3.1.3. Por otra parte, los estudios indican que la participación ciudadana ayuda a atender las preocupaciones de la comunidad y a aumentar el nivel de confianza mutua. La difusión de la información es crucial para corregir cualquier idea falsa sobre la transición y las acciones o herramientas que deben aplicarse para concretarla. Por ejemplo, es importante realizar consultas sobre temas como la ubicación, los costes y los posibles impactos medioambientales, económicos, sanitarios y sociales negativos de los proyectos de transición energética, así como abordar sus ventajas. Ello también contribuye a la aceptación por parte de la ciudadanía de la construcción de nuevas instalaciones en su proximidad.

3.1.4. Por consiguiente, el CESE considera esencial, para lograr la aceptación de la comunidad, entablar un diálogo con los habitantes y las partes interesadas y generar confianza mutua mediante una comunicación abierta y oportunidades de participación lo antes posible en el desarrollo de acciones y proyectos⁽⁶⁾ relacionados con la transición energética, a todos los niveles territoriales adecuados, desde el nivel local hasta el de la UE.

3.1.5. Es importante contar con apoyos locales, en especial de las organizaciones de la sociedad civil que respaldan públicamente la transición basándose en la ciencia, para promover la participación y generar confianza⁽⁷⁾. Esta red local puede difundir información en la esfera pública de manera más orgánica y contrarrestar toda idea falsa que circule.

⁽⁵⁾ Trends in Social Acceptance of Renewable Energy Across Europe — A Literature Review, 8 de diciembre de 2020.

⁽⁶⁾ Lo que recomienda France Nature Environnement en sus «scopes» (méthascope, éoloscope, etc.).

⁽⁷⁾ <https://www.fondation-nicolas-hulot.org/sondage-science-et-transition-ecologique-en-qui-les-francais-ont-il-confiance/> (solamente en francés).

3.1.6. La democracia participativa es hoy en día un elemento clave del modelo de ciudadanía europea. El Tratado de Lisboa garantiza la complementariedad entre democracia representativa y democracia participativa. Desde una perspectiva internacional, el acceso a la información y la participación de la ciudadanía en la planificación y el desarrollo son dos de los tres pilares del Convenio de Aarhus. Su aplicación debe mejorarse, al igual que la aplicación del pilar del acceso a la justicia ⁽⁸⁾.

3.1.7. El debate público es una forma de participación que debe fomentarse. Debe estar garantizado por una comisión de especialistas en participación ciudadana con experiencia probada y de carácter independiente ⁽⁹⁾. Esto constituye un aval de credibilidad indispensable para el conjunto del debate por el que los ciudadanos participan en el diseño de medidas importantes que afectan al territorio en el que viven. Garantiza a todas las partes interesadas una información completa y transparente sobre un determinado plan, programa o proyecto en la fase de concepción, brindándoles la posibilidad de expresar su opinión sobre la oportunidad de las medidas presentadas, tanto a título personal como en calidad de grupos organizados.

3.1.8. En los últimos años, la desmaterialización de la participación ciudadana, sin rendición de cuentas ni debate en el que haya terceros que actúen de mediadores garantes del método utilizado, está socavando gradualmente la confianza de los ciudadanos. Sin embargo, más allá de la información, es necesaria una combinación de consultas en línea y reuniones presenciales ⁽¹⁰⁾ para implicar al público en todas las fases y determinar conjuntamente las decisiones que deben tomarse.

3.1.9. Para mejorar el diálogo entre todas las partes interesadas, sería necesario, por ejemplo, que, tras la participación del público, las autoridades que toman las decisiones y los responsables de la democracia representativa indicaran por escrito qué hacen con las diversas aportaciones recibidas y cuál es la mejora de la que se beneficiará la ciudadanía. Esta rendición de cuentas permitiría que se comprendieran mejor las razones de sus decisiones y reforzaría la confianza en la democracia.

3.2. Una transición justa y asequible

3.2.1. Con el paquete de medidas «Objetivo 55» y el objetivo de neutralidad en carbono para 2050, el reto planteado es significativo. Según la Comisión Europea, el cumplimiento de nuestros objetivos para 2030 requerirá 350 000 millones EUR de inversión adicional al año solo en sistemas de producción de energía. La gran pregunta para el CESE y, por supuesto, para toda la sociedad, es saber quién pagará, quién invertirá, quién se beneficiará, y si los fondos serán suficientes.

3.2.2. La justicia distributiva, para una transición justa y asequible, garantiza que los beneficios de los proyectos —y no solo sus costes— se repartan de manera equitativa. Es un factor fundamental para la aceptación social. Un incentivo financiero sin complejidades administrativas ni técnicas es incluso el mayor factor de motivación para aceptar un proyecto relacionado con la transición. Esto hará que los particulares, los agricultores, las pymes, las comunidades energéticas y otros agentes estén dispuestos a formar parte del nuevo sistema mediante sus inversiones y su compromiso para lograr la transformación necesaria.

3.2.3. Es evidente que un requisito previo fundamental para una transición socialmente aceptable y satisfactoria hacia una economía neutra en carbono es que las empresas europeas sigan siendo competitivas en el mercado mundial, a fin de evitar una presión excesiva sobre la economía y el desempleo.

3.2.4. Los distintos tipos de incentivo financiero (por ejemplo, tarifas energéticas más bajas o posibilidades de ingresos, así como apoyo a la economía local, a la formación continua o al reciclaje profesional) son un poderoso factor para la aceptación local y el respaldo a un proyecto.

3.2.5. La percepción de los beneficios también puede contribuir a aumentar la aceptación local. Por ejemplo, la creación de empleo local, en particular en caso de transición energética de una cuenca de empleo, se percibe como un beneficio para la comunidad que puede favorecer la aceptación de un proyecto.

3.2.6. La electricidad procedente de los sistemas eólicos y solares en particular está convirtiéndose o ya se ha convertido en muchos lugares en la más asequible y sostenible. Hacer que todos los ciudadanos a escala local produzcan y se beneficien de esta electricidad económica es una posibilidad: al convertirse en productores, su papel cambia y pasa de consumidores a prosumidores. Es necesario reforzar y salvaguardar sus derechos. Este enfoque es tanto más importante cuanto que los sectores del transporte y la calefacción están cada vez más electrificados.

3.2.7. Por lo que respecta al clima, en teoría no importa quién construya y explote un sistema fotovoltaico o eólico, pero para la aceptación local y la economía regional esta cuestión reviste una importancia central. En concreto, deben realizarse esfuerzos especiales para hacer posible este tipo de participación.

3.2.8. El CESE considera que el número de prosumidores y la aceptación social de la transición podrían aumentar rápidamente con las diferentes medidas expuestas a continuación:

⁽⁸⁾ DO C 123 de 9.4.2021, p. 66.

⁽⁹⁾ Como la *Comisión nacional de debate público* en Francia.

⁽¹⁰⁾ Véase el informe público 2011 del Consejo de Estado francés «Consulter autrement, participer effectivement», La Documentation française 2011.

- a) Autosuficiencia de la comunidad: si los consumidores explotan sistemas colectivamente y la electricidad producida en ellos se consume *in situ*, esta debería tratarse como electricidad de origen individual.
- b) Compartir la energía: dentro de las comunidades de energías renovables, debería aplicarse un canon de red reducido a la electricidad que es objeto de un reparto de energía para su uso por los productores.
- c) Contador neto virtual: esto dará a las personas que no viven en las inmediaciones de un sistema de energía renovable la oportunidad de participar y utilizar directamente la electricidad que allí se produce. A tal fin, el contador neto virtual debe ser una nueva posibilidad jurídica, en la que cada kilovatio-hora de electricidad consumida procedente del sistema en el que intervenga el consumidor se compense con un kilovatio-hora que el consumidor obtenga de otra fuente en un momento diferente. Este mecanismo de contador neto virtual ya existe en Grecia, Polonia y Lituania, por ejemplo.

3.2.9. El prosumo local también es interesante en relación con los contadores inteligentes que procesan las señales de precios del mercado y permiten un consumo y una flexibilidad respetuosas con la red que pueden así verse recompensadas. Esta combinación puede contribuir a reducir la carga en la red y disminuir de este modo la necesidad de ampliación de esta.

3.2.10. El aumento de los costes de la energía y la capacidad de los Estados miembros para mitigarlos deben ocupar un lugar central en las futuras medidas políticas. El CESE no solo respalda medidas de emergencia para evitar consecuencias sociales drásticas, sino que además se muestra rotundamente a favor de las evaluaciones del mercado que estudien el comportamiento de los actores del mercado de la energía. Al mismo tiempo, el CESE recuerda los valores comunes de la Unión por lo que respecta a los servicios de interés económico general en el sentido del artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), contemplados en el Protocolo n.º 26 sobre los servicios de interés general anejo al TFUE. Ello podría dar lugar a un aumento de la eficiencia y a la eliminación de los fallos del mercado. Es necesario un control más eficaz del mercado por parte de las autoridades.

3.2.11. El CESE pide una reevaluación del paquete de medidas «Objetivo 55» a fin de mejorar la capacidad de hacer frente a la volatilidad de los precios de la energía y a los problemas derivados de las emergencias, incluida la guerra, de manera que se eviten los efectos negativos para los usuarios finales, por ejemplo mediante la introducción de mecanismos adecuados para evitar precios excesivos como la no aplicación temporal del régimen RCDE.

3.2.12. Al mismo tiempo, habrá que velar por la justicia social y hacer frente a la creciente precariedad energética de los europeos ⁽¹¹⁾. Según la Comisión Europea, la lucha contra el cambio climático entraña riesgos tangibles de agravación de las desigualdades contra los que deben aplicarse políticas públicas específicas. En particular, el objetivo es reforzar la formación y el reciclaje profesional y mantener bajo control el aumento de determinados precios para los hogares afectados por la pobreza energética ⁽¹²⁾. Una transición energética que cree empleo y sea capaz de mantener el poder adquisitivo de los hogares modestos será más aceptable socialmente ⁽¹³⁾.

3.2.13. Además, para facilitar la aceptación de la transición, se han considerado diferentes escenarios que ofrecen más recursos a los hogares modestos, como en las simulaciones del consorcio Locomotion. No obstante, el CESE reitera la necesidad de ampliar y extender el Fondo Social para el Clima y el Fondo de Transición Justa de la UE ⁽¹⁴⁾ para garantizar realmente que nadie se quede atrás, incorporando todas las dimensiones de la exclusión y la marginación;

3.2.14. Para ayudar, en particular, a las personas en situación de mayor precariedad a realizar la transición energética, también sería útil desarrollar y mejorar las políticas redistributivas y, a tal fin, poner a prueba medidas innovadoras ⁽¹⁵⁾ como la renta básica universal, créditos fiscales, semanas de trabajo más cortas, trabajo compartido, programas de garantía de empleo y un lugar más importante para los trabajadores en la gobernanza de las empresas.

3.2.15. Estas medidas y otras mencionadas anteriormente pueden aumentar la aceptabilidad de la transición, y podrán beneficiarse de la inmediata reorientación de las subvenciones, la financiación y las ventajas fiscales que actualmente aún se conceden a los combustibles fósiles. Es importante crear fuentes de financiación para las inversiones sostenibles.

⁽¹¹⁾ Documento informativo del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Evaluación de la Unión Europea de la Energía — La dimensión social y societal de la transición energética».

⁽¹²⁾ Este tipo de pobreza ocasiona problemas como el hurto (en forma de conexión a redes ajenas), ya sea por motivos relacionados con la falta de recursos financieros o como expresión de desobediencia civil frente al sistema de comercialización de la electricidad.

⁽¹³⁾ DO C 152 de 6.4.2022, p. 158.

⁽¹⁴⁾ DO C 311 de 18.9.2020, p. 55.

⁽¹⁵⁾ <https://eeb.org/library/escaping-the-growth-and-jobs-treadmill/>.

3.2.16. En particular, conviene programar ya con la máxima rapidez la supresión de la financiación económicamente perjudicial para el medio ambiente, según lo prometido hace tiempo, y desarrollar impuestos ecológicos con arreglo a una fiscalidad ⁽¹⁶⁾ basada en un objetivo específico, es decir, con una orientación de las fuentes de financiación que sea favorable a la transición. Esto ayudará a todos a comprender y aceptar la acción pública en esta materia.

3.2.17. De hecho, la aceptabilidad social de la fiscalidad verde requiere ⁽¹⁷⁾ una compensación que tenga en cuenta los ingresos de los hogares y la pobreza energética (falta de transporte público, escaso aislamiento de las viviendas, baja eficiencia del sistema de calefacción y del tipo de vehículo en propiedad, etc.) para ayudarles a beneficiarse de ahorros potenciales a largo plazo mediante equipos menos intensivos en energía.

3.2.18. Del mismo modo, habría que poner a prueba la tarjeta de carbono ⁽¹⁸⁾, que consiste en asignar derechos de emisión individuales no transmisibles, para determinar no solo si su potencial pedagógico puede traducirse sobre el terreno en una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y una transición energética más eficiente, sino también si esta última contribuiría, por medio de esta herramienta igualitaria, a una mayor aceptación.

3.2.19. La ejemplaridad de los agentes públicos (más allá de sus prácticas y medidas a favor de la sobriedad y las energías renovables, de la democracia participativa, del diálogo social y de la financiación de las instalaciones ciudadanas o incluso de acciones de educación para la transición a lo largo de la vida) dependerá de su capacidad para poner sobre la mesa la cuestión de las financiaciones y perpetuarlas. Una posibilidad sería un programa plurianual para financiar la renovación energética que contuviese la obligación de alcanzar resultados.

3.2.20. Las nuevas subvenciones y medidas fiscales deberán complementarse de manera provechosa con normas que se impongan a todos, ya que, al igual que la acción que debe llevarse a cabo para permitir la evolución de las interacciones especulares favorables a la transición, son también estas las que permitirán el advenimiento del mundo habitable que deseamos.

3.3. Emplazamiento y planificación

3.3.1. Muchos de los problemas relacionados con la implantación de proyectos útiles para la transición energética se deben a sus características físicas específicas. Son necesarios más esfuerzos para responder a este tipo de preocupaciones, en particular difundiendo los conocimientos destinados a luchar contra las noticias falsas y aplicando las mejores prácticas que permitan resolver estos problemas.

3.3.2. Se trata, en particular, de tomar conciencia de la herencia cultural y urbana del pasado (accesos a ciudades desfigurados por zonas comerciales e industriales, aparcamientos que ocupan espacios fértiles, zonas residenciales e inmuebles de barrios periféricos que inducen una dependencia del automóvil, etc.). En la actualidad, los beneficios de la transición energética son mayores que las consecuencias para el «paisaje». Para garantizar que se desarrolle de forma sostenible, debemos hacer todo lo posible por evitar o, al menos, reducir y compensar los efectos negativos asociados a sus necesidades de terreno.

3.3.3. Esto debe lograrse situando las infraestructuras en lugares en los que no entren en conflicto con la agricultura o el respeto de la naturaleza y del patrimonio cultural. Una solución es integrar las instalaciones en zonas urbanas o industriales existentes o colocarlas en terrenos marginales con un valor productivo o natural insignificante.

3.3.4. Cuando la edificación en tierras productivas sea inevitable, las instalaciones deberían integrarse, en la medida de lo posible, en el sistema agrícola en lugar de suponer el desbroce o la ocupación neta del terreno.

3.3.5. Por otra parte, con el fin de informar adecuadamente a toda la población y granjearse su confianza, deberían llevarse a cabo sistemáticamente evaluaciones de impacto medioambiental rigurosas en relación con las instalaciones y con todos los objetivos y planes nacionales y europeos relacionados con la energía.

3.3.6. Las evaluaciones *ex post* también son indispensables para mantener a nuestra sociedad en una dinámica de mejora continua. Además, deben establecerse puentes para el diálogo entre todos los niveles territoriales, así como buenas herramientas de seguimiento y aplicación de las políticas, a fin de evitar todo lo posible la ocupación del suelo y el «desplazamiento de los problemas medioambientales», como recomienda en particular la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) ⁽¹⁹⁾.

3.3.7. En la evaluación *ex post* de las acciones y proyectos relacionados con la transición energética, la cuantificación de las repercusiones económicas locales es un aspecto capaz de generar aceptación social.

⁽¹⁶⁾ DO C 62 de 15.2.2019, p. 8.

⁽¹⁷⁾ Eurofound, 2015, Access to social benefits: reducing non-take-up, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (Luxemburgo). Informe AEMA/Eurofound, «Exploring the social challenges of low-carbon energy policies in Europe», ef22004en.pdf.

⁽¹⁸⁾ <https://www.socialalter.fr/article/carte-carbone-plutot-qu-une-taxe-un-quota-pour-chaque-citoyen-1> (solamente en francés).

⁽¹⁹⁾ <https://www.eea.europa.eu/themes/energy/renewable-energy/eu-renewable-electricity-has-reduced>.

3.3.8. Una solución complementaria al problema de encontrar lugares para producir energía en Europa consistiría en importar en forma líquida —utilizando el hidrógeno como vector— electricidad verde producida en los países de la vecindad. A efectos de aceptabilidad social, esto debe entenderse como una dimensión de codesarrollo de estas regiones ⁽²⁰⁾.

3.4. Factores sociodemográficos

3.4.1. Además de estas razones, la demografía general también influye en las percepciones de la ciudadanía. Realizar estudios demográficos previos ayudaría a formular mejor una estrategia para la aceptación de los proyectos en función del tamaño y la composición del público objetivo que es más probable que se oponga. Estos estudios deben estar a disposición de todas las partes interesadas.

3.4.2. Los mayores niveles de aceptación presentan una correlación con un mayor nivel educativo y una menor edad. De ahí la importancia de desarrollar una educación a lo largo de toda la vida (también en empresas y centros de formación profesional) en relación con la sobriedad, la participación ciudadana y la participación en acciones colectivas a favor de la transición.

3.4.3. El CESE propone que las campañas de sensibilización sobre la transición se inspiren en la corriente BIMBY (Build In My Backyard), en contraposición a NIMBY, destacando ejemplos de mimetismo social virtuoso y de beneficios para la población, una lista de relatos positivos a través de testimonios y ejemplos concretos de éxito de diferentes regiones y países en los que unos y otros podrían reconocerse.

3.4.4. Todo ello podría crear aceptación y dar ganas de evolucionar juntos hacia esta nueva forma de vivir que implica necesariamente la actual necesidad de sustituir las energías fósiles. Deberían dedicarse recursos a actividades de sensibilización que diversas partes interesadas podrían llevar a cabo de forma acertada.

3.4.5. No hay consenso sobre el efecto directo de factores sociodemográficos específicos, ya que tienen diferentes repercusiones en función del país y de su contexto político. Sin embargo, tienen un efecto claro en la aceptación local de planes y proyectos que permiten la transición. Por tanto, en opinión del CESE, es necesario apoyar la formación inicial y continua respecto de la transición energética, en colaboración con los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil.

3.4.6. No obstante, razonar en términos de aceptabilidad social supone a veces trasladar a los públicos objetivo la responsabilidad de adoptar o no las tecnologías en cuestión. Equivale a considerar que solo la dimensión social interviene en la realización de los potenciales de los que están dotadas las tecnologías. Sin embargo, la resistencia a adquirir o utilizar nuevas herramientas puede ser un fenómeno más complejo ⁽²¹⁾.

3.5. Viabilidad sociotécnica ⁽²²⁾

3.5.1. Los obstáculos a la hora de adoptar determinados equipos también son técnicos. En particular, se refieren a la dificultad de compartir una cultura menos intensiva en energía en una sociedad que, paradójicamente, invita a consumir cada vez más, lo que constituye una gran disonancia con los mensajes destinados a ahorrar energía.

3.5.2. La aceptación social remite a una situación compleja de coexistencia aceptada entre la técnica y los usuarios. Pero la aceptación no implica necesariamente la adopción (como en el caso de los contadores inteligentes cuya instalación se rechaza a pesar de haber sido aceptados en teoría porque no han sido adoptados). La adopción implica previamente una cierta trivialización de la tecnología. Ya no se discute, ha demostrado su eficacia, existe entre otras alternativas tecnológicas, pero no por ello uno se adhiere a ella. La adhesión implica que el usuario se apropia de ella, en el sentido de incorporarla al modo de vida propio, considerarla indispensable e ineludible.

3.5.3. Las limitaciones relacionadas con la adopción de tecnologías de transición también se deben a que la mayoría de las veces se diseñan sobre la base de que los usuarios podrán utilizarlas de acuerdo con su finalidad prevista.

3.5.4. Se supone que estos se adhieren a los proyectos energéticos transmitidos por estas tecnologías, antes de poder hacerlos funcionar aprovechando todo su potencial. Sin embargo, muchos estudios demuestran que incluso los objetos técnicos de nuestra vida diaria están ampliamente infrautilizados, al no conocerse bien sus capacidades reales y la manera de aprovecharlas.

⁽²⁰⁾ DO C 123 de 9.4.2021, p. 30.

⁽²¹⁾ Por ejemplo, la adquisición de un coche eléctrico implica un nuevo modo de conducción al pasar del cambio manual al cambio automático, lo que puede provocar rechazo.

⁽²²⁾ <https://www.larevuedelenergie.com/les-energies-renouvelables-en-transition-de-leur-acceptabilite-sociale-a-leur-faisabilite-sociotechnique/> (solamente en francés).

3.5.5. Se puede considerar la viabilidad sociotécnica como un proceso de inserción y difusión social que se inscribe en una escala de tiempo que requiere una serie de fases. La primera es fundamental, ya que se refiere al tiempo de la investigación y desarrollo y de las controversias ⁽²³⁾, es decir el que anticipa los cambios debidos a la introducción de la nueva tecnología. La segunda fase remite a las primeras enseñanzas extraídas. Es evidente que las lógicas de diseño se enfrentan al uso proyectado y la capacidad de las tecnologías para integrarse en el mundo social. La última fase es la de la trivialización y el tiempo prolongado. En este punto intervienen el rechazo o la adopción del proyecto, su apropiación y las modalidades de su inserción social.

3.5.6. Es en este punto cuando se producen movilizaciones locales: estos territorios intentan o no de abordar una serie de retos a través de estas tecnologías. La inserción social corresponde pues a las transformaciones macrosociales que su adopción genera.

3.5.7. Mediante el uso de una tecnología, la relación con el mundo, las relaciones y las representaciones sociales pueden modificarse profundamente. Esto solo es posible si la tecnología no se impone como un «paso atrás», sino que ofrece la posibilidad de ajustes, de reapropiaciones. A este respecto, el CESE considera que la neutralidad tecnológica basada en estudios científicos, la competencia leal y la posibilidad de ensayar y debatir la idoneidad de las diferentes tecnologías pueden contribuir a mejorar la aceptación social.

3.5.8. Así, cuando se analiza más a fondo, el debate sobre la transición energética se sale de su planteamiento tecnocéntrico para evolucionar hacia un enfoque más sociocéntrico. Esto supone matizar el concepto de aceptación social, cuando tiende a hacer recaer la responsabilidad de nuestros modos de vida de gran consumo energético únicamente en los consumidores, para incluirlo en la esfera más amplia de la viabilidad sociotécnica que obliga a cuestionar el sentido de las técnicas y las opciones políticas en materia de energía.

Bruselas, 23 de marzo de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽²³⁾ Un ejemplo, de un ámbito distinto al de la transición energética, es el de los teléfonos inteligentes, hoy día ampliamente aceptados y adoptados.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la consolidación del Mecanismo de la protección civil de la UE a fin de mejorar la capacidad de la UE para responder a acontecimientos extremos, también fuera de su territorio

(Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia francesa)

(2022/C 290/05)

Ponente: **Christophe QUAREZ**

Coponente: **Violeta JELIĆ**

Consulta	Presidencia francesa del Consejo de la Unión Europea, 21.9.2021
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobado en la sección	9.3.2022
Aprobado en el pleno	24.3.2022
Pleno n.º	568
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	211/0/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Mecanismo de Protección Civil de la Unión (en adelante, MPCU o «Mecanismo») ya no es lo suficientemente capaz ni amplio para responder a las catástrofes relacionadas con el cambio climático y a los múltiples riesgos en términos de prevención, preparación, alerta, planificación y capacidad operativa que se producen dentro y fuera del territorio de la Unión.

1.2. Más allá de su consolidada actividad en materia de catástrofes naturales, el MPCU tiene como objetivo abordar otros riesgos como las pandemias, la ayuda a las poblaciones en zonas de guerra, los grandes riesgos industriales, la contaminación marina a gran escala, las consecuencias de ciberataques a las redes de electricidad o de agua potable y a cualquier infraestructura esencial, o la gestión de las crisis humanitarias relacionadas con la inmigración.

1.3. Es necesario abordar y coordinar mejor el vínculo entre la protección civil (operaciones a corto plazo) y la ayuda humanitaria (gestión a largo plazo).

1.4. El CESE considera que hay que seguir definiendo y desarrollando la actuación de la UE ante catástrofes que se producen fuera de su territorio.

1.5. El CESE subraya la gran importancia de mejorar la cooperación operativa a través de la armonización de la formación, la compatibilidad del material y los equipos, y la claridad y eficacia de las cadenas de mando.

1.6. El CESE considera que debe estudiarse la necesidad de crear una agencia europea de protección civil y ayuda humanitaria como mecanismo práctico para llevar a cabo acciones de política exterior más potentes.

1.7. El CESE llama la atención sobre los avances necesarios en el proceso de toma de decisiones de intervención fuera del territorio de la UE.

1.8. El CESE considera que la dimensión diplomática de la protección civil europea no está suficientemente desarrollada. Por lo que se refiere a las relaciones exteriores y a la reacción de la UE ante acontecimientos extremos, el CESE subraya la importancia de los siguientes aspectos:

- concentrarse en los procedimientos de prevención, preparación y recuperación de manera más resiliente; colaborar con las Naciones Unidas en estrategias de reducción del riesgo de catástrofes y en la aplicación de la prioridad «reconstruir mejor» del Marco de Acción de Sendai a fin de reforzar la resiliencia dentro y fuera de la UE con un enfoque sostenible adaptado a los ODS;

- mejorar en todo el mundo la difusión de conocimientos, las competencias y el intercambio de experiencias, así como la formación y los ejercicios conjuntos, con participación de la sociedad civil a nivel local;
- poner de relieve los vínculos entre la protección civil y la ayuda humanitaria, especialmente en zonas aisladas del mundo afectadas por una catástrofe;
- incluir la sensibilización cultural como aspecto clave de la formación en protección civil para mejorar la eficacia de la actividad del MPCU (despliegue de ayuda) en la zona de la catástrofe en cualquier lugar del mundo.

1.9. El CESE cuestiona la definición del ámbito geográfico del MPCU y los criterios de selección de los países participantes.

1.10. Hay que fomentar una comunicación adecuada en la esfera de la opinión pública internacional para potenciar la acción del MPCU.

1.11. El CESE apoyaría la idea de desarrollar equipos transnacionales conjuntos de primera respuesta en materia de gestión de catástrofes con recursos propios, formación conjunta y normalización de recursos y equipos.

1.12. El CESE anima a que se proponga una modificación legislativa para autorizar la respuesta automática e inmediata en el marco del Mecanismo en caso de catástrofe de origen humano —dentro o fuera del territorio de la UE— sin necesidad de solicitud previa del país afectado, aunque este conservaría el derecho a rechazar dicha asistencia. Este recurso, en forma de grupo de trabajo, puede contribuir a reforzar la dimensión exterior de las relaciones de la UE a través de la protección civil.

1.13. El CESE apoya el fortalecimiento del voluntariado para la protección civil y recomienda el desarrollo de normas para los programas de voluntariado con disposiciones que garanticen los derechos humanos y laborales del personal voluntario y la creación de un sistema de certificación común para los equipos voluntarios de protección civil.

1.14. El CESE señala la falta de un instrumento financiero flexible de respuesta rápida que, previa solicitud, permita compensar a las poblaciones afectadas proporcionándoles financiación directa.

1.15. El CESE apoya el refuerzo de las acciones de información pública sobre la actividad del MPCU a través de medios de comunicación modernos (por ejemplo, las redes sociales), así como un papel activo de las organizaciones de voluntariado.

1.16. El CESE señala la necesidad de seguir reforzando la cooperación de la respuesta operativa de la Unión con las organizaciones humanitarias y la sociedad civil para un mejor despliegue de la ayuda sobre el terreno.

1.17. El CESE hace hincapié en que debe seguir analizándose la necesidad de garantizar la continuidad de las pymes tras una catástrofe.

1.18. El CESE recomienda una mayor participación de la comunidad científica en el proceso de alerta y prevención del MPCU, aprovechando la Red de Conocimientos sobre Protección Civil de la Unión y el refuerzo del Centro de Conocimiento sobre Gestión de Riesgos de Catástrofe.

2. Contexto general

2.1. El Mecanismo de Protección Civil de la Unión, que se encuentra en el centro de la cooperación europea en materia de gestión del riesgo de catástrofes, ofrece una red de asistencia mutua y solidaridad dentro y fuera de las fronteras de la Unión Europea.

2.2. El Mecanismo reúne a 33 Estados: los 27 Estados miembros de la UE y seis Estados participantes, a saber, Islandia, Noruega, Serbia, Macedonia del Norte, Montenegro y Turquía. Se utiliza en la prevención, la planificación y las respuestas operativas, y permite una ayuda coordinada ante catástrofes y situaciones de crisis humanitaria. Cualquier país del mundo que se enfrente a una gran catástrofe puede solicitar ayuda a través del Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias (CECRE) como mecanismo de política exterior de la UE.

2.3. Ya reforzado en 2019 mediante la creación de una reserva de capacidades adicionales y a través de la Red de Conocimientos sobre Protección Civil de la Unión, el marco político del MPCU se ha reforzado aún más mediante la nueva legislación publicada el 20 de mayo de 2021. El MPCU revisado ahora incluye ahora un enfoque intersectorial y transfronterizo de la gestión de riesgos y catástrofes, basado en unos «objetivos de resiliencia ante las catástrofes» y en una planificación a escala de la UE. A partir de una propuesta del Parlamento Europeo, también incorpora los conceptos de cambio climático y biodiversidad.

2.4. Sin embargo, las grandes catástrofes naturales de los últimos años (incendios masivos en el sur de Europa en 2017 y 2021, inundaciones en el centro y norte de Europa en 2014 y 2021, terremotos en Haití en 2010 y 2021, etc.), así como el aumento de su frecuencia e intensidad, ponen en entredicho los mecanismos de respuesta existentes, como el MPCU, que también se enfrenta simultáneamente a otras crisis complejas (migratorias, sanitarias, humanitarias). Los recientes acontecimientos en Ucrania demuestran la necesidad de reforzar el mecanismo y hacer más coherentes los vínculos entre la protección civil y la ayuda humanitaria.

2.5. Por esta razón, las autoridades francesas han pedido al CESE que trabaje en la respuesta europea al cambio climático a través de tres áreas principales de estudio: i) la alerta temprana y la información al público; ii) la previsión y la planificación, y iii) la capacidad de respuesta.

3. Observaciones generales

3.1. Desde el punto de vista operativo, el MPCU se ha visto reforzado por varios instrumentos complementarios, como la reserva de recursos rescEU, el servicio de satélites Copernicus (un sistema de cartografía de riesgos por satélite), la Reserva Europea de Protección Civil (ECP) por sus siglas en inglés y la Red de Conocimientos sobre Protección Civil de la Unión.

3.2. Creada en 2019, rescEU estableció una nueva reserva adicional de recursos (la reserva rescEU), que incluye una flota de aviones y helicópteros para extinción de incendios, equipo de rescate, aviones para evacuación médica, equipos médicos de emergencia y una reserva de equipos médicos y hospitales de campaña que pueden responder a emergencias sanitarias y accidentes químicos, biológicos, radiológicos y nucleares. RescEU complementa al MPCU en misiones como la extinción de incendios, la asistencia médica y la investigación.

3.3. El Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias (CECRE) es el núcleo del funcionamiento del MPCU. Centraliza y coordina las diferentes ayudas enviadas por los países y es responsable del rápido despliegue de la ayuda de emergencia a las zonas afectadas por una catástrofe.

3.4. Los países anuncian los medios que pueden proporcionar al país solicitante mediante el Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia (SCIE). La plataforma permite llevar un registro en línea en el que el CECRE puede detallar las necesidades de los países solicitantes y en el que los países que prestan ayuda pueden especificar los medios que prevén aportar.

3.5. Además, los participantes pueden comprometer recursos nacionales para la respuesta a emergencias en la Reserva Europea de Protección Civil (ECP). Esta reserva permite una mejor planificación y coordinación de las actividades de respuesta a nivel europeo y nacional, lo que proporciona una respuesta más rápida y fiable de la UE a las catástrofes.

3.6. En apoyo de las actividades de prevención y preparación, la UE también ha aumentado la ayuda financiera a las capacidades registradas en la ECP. La ayuda financiera puede utilizarse para adaptar y reparar las capacidades, así como para cubrir sus costes operativos (dentro de la UE) y de transporte (fuera de la UE) cuando se desplieguen en el marco del MPCU.

3.7. El Mecanismo se activó varias veces como parte del marco de gestión de crisis de la UE durante la pandemia de COVID-19. La experiencia ha demostrado que la UE debe estar mejor preparada para responder a las emergencias a gran escala, y que debe reforzarse el marco jurídico existente en materia de salud y protección civil.

3.8. Desde el punto de vista financiero, el Mecanismo recibe, además de las contribuciones de los países participantes, una dotación financiera del presupuesto plurianual de la UE para el período 2021-2027. Más concretamente, la dotación financiera para la aplicación del Mecanismo durante el período 2021-2027 será de 1 263 000 000 EUR. Además, para la aplicación del Mecanismo durante dicho período se asignarán ingresos afectados externos de hasta 2 056 480 000 EUR procedentes del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea.

3.9. La Red de Conocimientos sobre Protección Civil de la Unión — una nueva plataforma para compartir conocimientos, buenas prácticas y enseñanzas extraídas por los expertos en protección civil y el personal de gestión de emergencias es un instrumento con el que la UE pretende reforzar su gestión europea del riesgo de catástrofes.

3.10. La Red pretende fomentar mayores sinergias entre los profesionales, los responsables políticos y los científicos a través de los pilares del desarrollo de capacidades y la ciencia, donde se inician, planifican, diseñan y ejecutan las actividades. Las acciones de la Red incluyen ejercicios comunes, intercambios bilaterales y multilaterales, cooperación y proyectos comunes.

3.11. Por lo que respecta a la protección civil fuera del marco de la UE, es importante mencionar el Centro Euroatlántico de Coordinación de Respuestas ante Desastres (EADRCC) de la OTAN, que ofrece asistencia principalmente en casos de catástrofes naturales y de origen humano, y el sistema de las Naciones Unidas para la evaluación y coordinación en caso de desastre (UNDAC), que ofrece asistencia durante la primera fase de una emergencia repentina.

3.12. Dentro de Europa, la plataforma Unión por el Mediterráneo (UpM), una asociación multilateral centrada en aumentar el potencial de integración y cohesión regional entre los países euromediterráneos, incluida Turquía, ha aprobado un plan de acción relativo a los preparativos para una asistencia mutua eficaz en la zona euromediterránea. Las acciones propuestas incluían respuestas rápidas. Los factores clave son el refuerzo de las acciones de los servicios públicos de emergencia a través de los voluntarios y la participación ciudadana para salvar vidas.

3.13. El MPCU se activó 382 veces entre 2007 y 2020. En 2020 se activó 102 veces, lo que supone 82 activaciones más que el año anterior. De las 102 activaciones, 36 se produjeron dentro de la UE y 66 fuera de ella, y 85 del total de activaciones estuvieron relacionadas con la COVID-19.

4. Observaciones específicas

4.1. El MPCU ya no está suficientemente dimensionado —en términos de prevención, alerta, planificación, previsión y capacidad operativa— para responder a las catástrofes naturales vinculadas al cambio climático.

4.2. El Mecanismo de Protección Civil de la Unión debería otorgar un mejor tratamiento a sectores como la contaminación marina, los riesgos industriales y las catástrofes que afecten a las redes de electricidad y agua potable.

4.3. El CESE considera que la dimensión diplomática de la protección civil europea no está suficientemente desarrollada hacia los vecinos inmediatos de la UE (especialmente los Balcanes), ni hacia el norte de África y los demás países africanos, más allá de la política de desarrollo de la UE. Esta dimensión diplomática del MPCU debería aprovecharse de varias maneras, i) reforzando el proceso de preadhesión de los países candidatos a la UE dentro del pleno respeto a los criterios de adhesión; ii) reduciendo la influencia de China y Rusia en algunos países y zonas geográficas (África, Georgia, Ucrania); iii) facilitando las relaciones diplomáticas con determinados países hostiles (por ejemplo, ayudando en la lucha contra los incendios forestales en Rusia o Turquía); iv) completando la política de ayuda al desarrollo de la Unión Europea; y v) cooperando con los países que están directamente bajo la influencia rusa, como Kazajistán, socio energético de Europa, y que tienen un gran tamaño y corren un gran riesgo (de incendios forestales, por ejemplo).

4.4. El CESE cuestiona la definición del ámbito geográfico del MPCU y los criterios de selección de los Estados miembros. Por ejemplo, los países candidatos a la adhesión, así como Suiza y Moldavia, deberían unirse al MPCU para que este adquiriese una dimensión verdaderamente continental.

4.5. En cuanto a las operaciones exteriores coordinadas por la Comisión Europea, cuando un tercer país solicite ayuda es necesario especificar las condiciones y el proceso de toma de decisiones para iniciar dichas operaciones, con especial atención a la transparencia.

4.6. El CESE también recomienda que se nombre un corresponsal de protección civil en cada Representación Permanente de la UE para informar sistemáticamente a los terceros países de la posible ayuda de la UE en caso de catástrofe grave, a fin de garantizar la coordinación necesaria con las fuerzas de protección civil propias del país.

4.7. El CESE llama la atención de la Comisión sobre las grandes disparidades que existen hoy en día entre las distintas estructuras de protección civil, y subraya la necesidad de armonizar la forma en que se organizan estas fuerzas, en particular en lo que respecta a la formación del personal, los procedimientos y el equipamiento (por ejemplo, los diámetros de las lanzas contra incendio difieren de un país a otro). Esta disparidad puede superarse organizando y normalizando módulos estándar en cada país de la UE. Estos módulos estándar ya existen, pero debe fomentarse activamente el aumento de su número y la mejora de su normalización. Por ejemplo, los módulos de incendios forestales de un determinado país pueden estar equipados con vehículos de carretera, y los de otro, con vehículos todoterreno.

4.8. Además, debe reforzarse la estrecha colaboración entre las autoridades nacionales de protección civil, las universidades y los investigadores. La puesta en marcha de la Red de Conocimientos sobre Protección Civil de la Unión a través de los pilares de desarrollo de capacidades y ciencia, y el refuerzo del Centro de Conocimiento sobre Gestión de Riesgos de Catástrofe, proporcionan el espacio y los medios para reforzar esta cooperación.

4.9. En cuanto a la capacidad en materia de recursos, otra prioridad es el despliegue urgente y a larga distancia de los recursos, a miles o incluso decenas de miles de kilómetros. Las emergencias suelen requerir el uso de medios aéreos. Si el personal se transporta en aviones, se necesitarían aviones de transporte adecuados y de gran capacidad para transportar el material.

4.10. La cuestión de asegurar la capacidad de transporte podría resolverse mediante el uso de aviones militares, nacionales o de la OTAN. Sin embargo, su uso requiere seguir los procedimientos establecidos e implica una planificación, lo que no es compatible con las situaciones de emergencia. Otra opción más adecuada sería plantearse una flota de grandes Airbus A330 dedicada específicamente a este fin, o un alquiler puntual a empresas especializadas. Una unidad aérea de tres aviones parece responder a las expectativas de los expertos. Estas unidades son versátiles, y su conversión es técnicamente viable, por ejemplo para usarlas en situaciones como la descarga de retardantes para sofocar incendios forestales o el transporte de material rodante.

4.11. La adquisición y gestión de estos medios de proyección aérea podría estudiarse en el marco de rescEU.

4.12. En cuanto a la gobernanza, el CESE pide la creación de una agencia europea de protección civil y ayuda humanitaria. A lo largo del tiempo, a menudo se requiere actuar en ese ámbito en los mismos lugares y con respecto a las mismas poblaciones. La protección civil suele tener lugar en un plazo corto, días o semanas, mientras que la ayuda humanitaria puede extenderse a lo largo de varios meses o incluso más.

Bruselas, 24 de marzo de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

568.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO – INTERACTIO,
23.3.2022-24.3.2022

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Informe sobre prospectiva estratégica de 2021 — La capacidad y libertad de actuación de la UE

[COM(2021) 750 final]

(2022/C 290/06)

Ponente: **Sandra PARTHIE**

Consulta	Comisión, 1.3.2022
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobación en sección	4.3.2022
Aprobación en el pleno	23.3.2022
Pleno n.º	568
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	199/3/0

1. Preámbulo

1.1. El informe de la Comisión Europea y el Dictamen al respecto se redactaron antes de la agresión rusa, la guerra en Ucrania y la crisis humanitaria resultante, por lo que sus efectos no se reflejan en el Dictamen. El CESE subraya que es obvio que estos trágicos acontecimientos inciden gravemente en nuestro modo de vida, por lo que insta a que las actividades de prospectiva estratégica en curso por parte del JCR y de la Comisión Europea se centren mucho más en los efectos geopolíticos de estos cambios estratégicos de lo previsto a efectos del próximo informe sobre prospectiva estratégica; dichas repercusiones incluyen el aumento de los precios de la energía, el incremento del gasto en seguridad y defensa, los nuevos flujos migratorios y la inseguridad de los suministros no solo en Europa sino también fuera de ella.

2. Conclusiones y recomendaciones

2.1. El CESE sigue acogiendo con gran satisfacción la inclusión de la metodología prospectiva en el proceso de formulación de políticas de la UE. Al tratarse la prospectiva estratégica de un proceso participativo, el CESE sigue confiando en que esto sirva de base para impulsar las sinergias y la participación estructural de todas las instituciones de la UE, incluido el CESE. En este contexto, el CESE destaca el sistema europeo para el análisis estratégico y político (ESPAS) como un buen ejemplo de colaboración interinstitucional en la UE.

2.2. El CESE considera que las **cuatro tendencias mundiales clave** son relevantes para la cuestión fundamental de la capacidad y la libertad de acción de la UE. Representan las principales megatendencias generales de nuestra época, que seguirán teniendo una importancia fundamental para dar forma a las políticas europeas. Sin embargo, su exposición sigue siendo generalizada y aborda diversos aspectos, sin un tratamiento detallado de los subtemas individuales. El CESE lamenta, en particular, que no se haya tenido suficientemente en cuenta la dimensión social y que no se hayan considerado las cuestiones relativas a la juventud y la justicia intergeneracional, a pesar de que las mismas fueron objeto de desarrollo en el informe subyacente del Centro Común de Investigación (JRC) titulado *Shaping & securing the EU's open strategic autonomy by 2040 and beyond*⁽¹⁾.

2.3. El CESE está de acuerdo en que el tema elegido para el Informe sobre prospectiva estratégica de 2021 es de gran importancia política y puede sentar las condiciones marco adecuadas para una interdependencia bien gestionada y una autonomía estratégica abierta basada en los valores compartidos, la cohesión, una sólida gobernanza multilateral y una cooperación basada en normas. No obstante, instamos a que se haga un uso adecuado de los métodos del proceso de prospectiva para determinar los temas futuros. Es fundamental evaluar la evolución a lo largo del tiempo: es decir, las actuales inversiones en I+D o el número de patentes no solo se deben comparar con las de China o EE. UU., sino también con los niveles anteriores, a fin de obtener una visión clara de si estamos avanzando en la dirección correcta.

2.4. Si bien no se está cuestionando el planteamiento de la utilización de la prospectiva estratégica ni el enfoque temático del informe, sigue sin estar claro qué distingue al informe de prospectiva estratégica de 2021 como verdadero recurso de prospectiva. Falta un vínculo claro entre la selección de tendencias, el futuro o futuros considerados y las conclusiones lógicas sobre la cuestión central del informe.

Además de la falta de una metodología aparente de prospectiva, el segundo informe de prospectiva estratégica de la Comisión, correspondiente a 2021, se queda corto a la hora de ofrecer un marco para la elaboración de políticas de la UE lógico, coherente y orientado a la acción que permita a los responsables políticos establecer prioridades estratégicas y actuar.

2.5. Una cuestión muy pertinente para un análisis detallado es el papel de los agentes no estatales en los sistemas de gobierno actuales, en particular el de las empresas multinacionales. El CESE considera que la autonomía estratégica debería incrementarse como mínimo en lo que respecta a los agentes que llegan a establecer normas y reglas *de facto*, como las grandes empresas tecnológicas, los bancos y agentes financieros activos a escala mundial, así como las organizaciones de la sociedad civil.

2.6. La dimensión prospectiva del informe solo materializará plenamente su potencial para los responsables políticos de la UE si se concibe fundamentalmente como un ejercicio abierto, pluralista, diverso e interdisciplinar, en el que participen los interlocutores sociales organizados y la sociedad civil —en particular el CESE— en todas las fases del proceso de prospectiva que conduzca a los (futuros) informes de prospectiva estratégica.

2.7. En este contexto, el CESE pide específicamente al JRC que le incluya plenamente en su ciclo de prospectiva y lo apoye en la revisión de las actividades de prospectiva existentes llevadas a cabo por las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos y las asociaciones empresariales. El CESE también propone brindar apoyo a las organizaciones de la sociedad civil de la UE para desarrollar conocimientos especializados en materia de prospectiva y realizar actividades de prospectiva en el marco de un proceso estructurado, conjuntamente con el JRC, por ejemplo en forma de un proyecto piloto con miembros del CESE y organizaciones de la sociedad civil.

2.8. Así pues, si bien se acoge con satisfacción la aspiración, todavía hay margen de mejora para los próximos informes de prospectiva en lo que se refiere a los siguientes aspectos:

- el informe debe vincular mejor las megatendencias y las piedras angulares estratégicas desde el punto de vista de la coherencia, la probabilidad y la pertinencia;
- el proceso de prospectiva previo al próximo informe debería ofrecer oportunidades concretas al CESE, así como a otros agentes pertinentes, para aprender, contribuir al proceso y mejorar su calidad;
- en particular, el CESE ya ha elaborado una serie de Dictámenes en relación con el próximo informe sobre prospectiva de 2022, que aborda la doble transición ecológica y digital⁽²⁾;

⁽¹⁾ https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC125994/open_strategic_autonomy_2040_online_1.pdf.

⁽²⁾ Véanse los Dictámenes del CESE DO C 311 de 18.9.2020, p. 36, DO C 364 de 28.10.2020, p. 143, DO C 440 de 18.12.2020, p. 99, DO C 429 de 11.12.2020, p. 268, DO C 429 de 11.12.2020, p. 51, DO C 429 de 11.12.2020, p. 66, DO C 429 de 11.12.2020, p. 187, DO C 429 de 11.12.2020, p. 259, DO C 374 de 16.9.2021, p. 84.

- a este respecto, el CESE propone que la Comisión, en cooperación con el JRC, desarrolle un ciclo de consultas anuales para contribuir a la preparación del informe prospectivo anual. La Comisión debería implicar al CESE y al Comité de las Regiones, así como a otras instituciones de la UE, por ejemplo ofreciendo talleres frecuentes y específicos y previendo la participación de miembros del CESE en las actividades de prospectiva subyacentes del Centro Común de Investigación y la Secretaría General;
- debería crearse un grupo temático con los interlocutores sociales y los agentes de la sociedad civil para debatir la manera en que este colectivo de destinatarios puede beneficiarse de los informes sobre prospectiva estratégica de la Comisión y cómo podrían configurarse los futuros informes para ofrecerles el mayor valor añadido posible;
- la Comisión debería pedir que la red ministerial involucre a los interlocutores sociales y a los representantes de la sociedad civil en las actividades de la red relacionadas con la prospectiva.

2.9. El CESE propone que se reestructuren los propios procesos de trabajo del Comité en relación con los informes anuales sobre prospectiva con el fin de ofrecer información, conocimientos especializados y propuestas específicas *ex ante*, es decir, durante el proceso de elaboración de los respectivos informes, en lugar de limitarse a aportar comentarios *ex post*. Creemos que esto mejorará la información recabada para los informes anuales sobre prospectiva, ya que los miembros del CESE tienen fuertes y profundos vínculos con sus respectivos sectores de la sociedad y la economía y se encuentran mejor posicionados para detectar las denominadas «señales débiles», que resultan cruciales respecto de los acontecimientos pertinentes. Además, el CESE puede transmitir y difundir los resultados y conocimientos de la prospectiva, ayudando de esta manera a los agentes nacionales de la sociedad civil a comprender mejor las decisiones políticas adoptadas por la UE.

2.10. Por último, el CESE anima a la Comisión a seguir desarrollando la agenda de prospectiva estratégica de la UE. El CESE está convencido de que una mayor integración de la prospectiva en la toma de decisiones de la UE es el camino a seguir y reitera su oferta de colaboración con la Comisión y otras instituciones de la UE en este sentido.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE apoya plenamente que el informe ponga de relieve la importancia de un mercado único abierto, competitivo y plenamente operativo para que las empresas puedan crecer en la escala necesaria para competir a nivel mundial. Esto se extiende también a la recomendación del informe de poner plenamente en práctica la unión de los mercados de capitales y la unión bancaria, que el CESE considera que contribuyen directamente a la resiliencia de la UE frente a las crisis financieras, a la protección de los depositantes y a una recuperación económica sólida y estable ⁽³⁾.

3.2. El CESE acoge con satisfacción la publicación de la revisión de las directrices y la caja de herramientas para la mejora de la legislación, que se centran en definir cómo debe utilizarse la prospectiva estratégica en las evaluaciones de impacto y análisis. Para garantizar el éxito de su aplicación, es fundamental que la Comisión proporcione formación y recursos adecuados al personal que lleve a cabo las evaluaciones de impacto y análisis.

3.3. Como parte de sus respuestas a un panorama más difícil para la gobernanza, el informe destaca la necesidad de una gobernanza participativa e inclusiva para reforzar la confianza y la legitimidad a todos los niveles, lo que aumenta la importancia de plataformas como el CESE. Creemos que, ahora más que nunca, dar voz a la sociedad civil a escala de la UE es clave para hacer posible una gobernanza eficaz en el siglo XXI y alcanzar soluciones de base amplia y sostenibles, en lugar de soluciones fáciles.

3.4. El CESE toma nota del seguimiento ⁽⁴⁾ dado por la Comisión Europea al Dictamen del CESE sobre el informe de prospectiva estratégica de 2020 titulado «Prospectiva estratégica: trazar el rumbo hacia una Europa más resiliente» ⁽⁵⁾ y se siente obligado a responder en relación con aspectos que sigue considerando pertinentes, dado que no se han abordado de manera suficiente en el informe de prospectiva estratégica de 2021:

⁽³⁾ <https://www.eesc.europa.eu/es/policies/policy-areas/financial-services-and-capital-markets>.

⁽⁴⁾ https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/04_eesc_follow-up_report_april_2021_gri.pdf, pp. 187-200.

⁽⁵⁾ DO C 220 de 9.6.2021, p. 67.

- En el documento de seguimiento se afirma que la prospectiva se había incluido en el informe de prospectiva estratégica de 2020. Sin embargo, desde el punto de vista del CESE existe una falta de transparencia en cuanto a cómo se han utilizado los principios y metodologías de prospectiva para llegar a las conclusiones del informe y cómo se incluyó a los agentes externos en las actividades de prospectiva. Por ejemplo, no se ha ofrecido al CESE una vía clara para participar;
- El documento de seguimiento señala que es necesario seguir desarrollando y concretando cuestiones concretas —tal como solicitó el CESE— e incorporarlas a las propuestas políticas, y que el informe de prospectiva solo ofrece un punto de partida para la reflexión. En opinión del CESE, el formato actual del informe no es adecuado para extraer propuestas políticas ni ofrece puntos de partida concretos para la reflexión;
- El documento de seguimiento también destaca la importancia de describir la situación y el *statu quo* actuales en un análisis prospectivo. El CESE está de acuerdo en que, tradicionalmente, esto supone el paso inicial en un análisis prospectivo. Sin embargo, a diferencia de su uso actual en los informes de prospectiva estratégica, debería constituir un punto de partida para un análisis orientado al futuro, lo que sería una forma más pertinente de que los miembros del CESE formularan recomendaciones de actuación.

3.5. En cuanto a los **diez ámbitos** en los que la UE podría reforzar su autonomía estratégica abierta y su liderazgo mundial, aunque en general son pertinentes, desde el punto de vista del CESE no se presentan como conclusiones estratégicas lógicas derivadas de un marco que abarque tendencias e incertidumbres. Por lo tanto, no puede suponerse que representen piedras angulares estratégicas integrales y precisas desde el punto de vista de la prospectiva.

3.6. El CESE considera que no hay una falta real de previsión o planificación estratégica por parte de la Comisión. En opinión del CESE, el verdadero problema es la falta de voluntad política de los responsables políticos de la UE para convertir la prospectiva en propuestas de calado. Si no existe voluntad política, ni siquiera la prospectiva redundará en la adopción de las medidas deseadas.

3.7. Como ejemplo destacado de las deficiencias de un proceso de prospectiva cerrado con consultas limitadas, el CESE señala que no se menciona la cuestión del aumento de la inflación ni del aumento de los precios de la energía, que el CESE considera elementos cruciales para la cuestión de la autonomía estratégica. En el marco de su función consultiva, el CESE ya está elaborando dictámenes prospectivos⁽⁶⁾ para contribuir a la capacidad de la UE e integrar mejor la prospectiva en el proceso de toma de decisiones.

3.8. Además, el papel de los sistemas de seguridad social, incluido el desarrollo del estado del bienestar, no se menciona en el informe. En general, los aspectos sociales de la cuestión parecen desatendidos en favor de los aspectos tecnológicos y económicos. La ciudadanía de la UE espera que el Estado ofrezca un alto nivel de seguridad social y bienestar. Por lo tanto, a la luz de la autonomía estratégica, sigue existiendo una pregunta sin respuesta: cómo se financiarán los sistemas de seguridad social en el futuro. Acogeríamos con gran satisfacción un análisis más a fondo sobre este tema utilizando herramientas de prospectiva.

⁽⁶⁾ Véanse algunos ejemplos recientes de dictámenes prospectivos del CESE:

- DO C 374 de 16.9.2021, p. 73;
- DO C 129 de 11.4.2018, p. 36;
- CCMI/184 — Anticipación de las transformaciones estructurales y sectoriales y remodelación de las culturas industriales: hacia nuevas fronteras de recuperación y resiliencia en diferentes partes de Europa;
- DO C 220 de 9.6.2021, p. 118;
- DO C 341 de 24.8.2021, p. 1.

El CESE también organiza actividades que promueven debates prospectivos, como por ejemplo:

- Conferencia de la Sección ECO sobre *Aspectos económicos de la prospectiva estratégica y la toma de decisiones de la UE* (junio de 2021);
- Conferencia de la Sección REX sobre *La geopolítica del Pacto Verde Europeo, una visión transversal de las implicaciones geopolíticas del Pacto Verde Europeo* (diciembre de 2021);
- Debate de la Sección REX en la reunión de la Sección: *Prospectiva estratégica — Una visión para el futuro de Europa* (febrero de 2022).

3.9. El Informe sobre prospectiva estratégica de 2021 establece una lista exhaustiva de retos. Sin embargo, no ofrece orientaciones claras sobre las prioridades y las acciones o propuestas prioritarias sobre cómo se pueden o deben preparar las empresas o los trabajadores para hacer frente a estos retos. Muchas tendencias pueden afectar simultáneamente a la ciudadanía y a las empresas. Se trata de una oportunidad perdida que el CESE podría contribuir a remediar, dada su relevancia a la hora de abordar los retos generales y trasladar las soluciones propuestas a la vida cotidiana, en particular las de los empleadores y los trabajadores.

3.10. En la actualidad, el informe no está a la altura de su título como documento de prospectiva, como se describe, por ejemplo, en el anterior documento «*Foresight Primer*» del CEEP ⁽⁷⁾. Un ejemplo de buenas prácticas por lo que se refiere a informes de prospectiva metodológicamente transparentes lo constituye *Tackling Obesities: Future Choices* ⁽⁸⁾, encargado por el servicio de prospectiva del Gobierno británico.

3.11. El informe se refiere específicamente a la Red de prospectiva de la UE de Ministros para el Futuro y al correspondiente desarrollo de capacidades de prospectiva a nivel nacional. Instamos a la Comisión a que garantice también en esta red que, a la hora de llevar a cabo ejercicios de prospectiva, se tenga en cuenta a agentes como el CESE en lugar de hacerles llegar únicamente los resultados.

3.12. El CESE anima a la Comisión a seguir desarrollando la agenda de prospectiva estratégica de la UE. Como se indica en el Dictamen, es necesario introducir varios cambios. Sin embargo, el CESE está convencido de que una mayor integración de la prospectiva en la toma de decisiones de la UE es el camino a seguir y reitera su oferta de colaboración y cooperación con la Comisión y otras instituciones de la UE en este sentido. La prospectiva solo alcanzará sus objetivos declarados si constituye un ejercicio abierto y plural, además de diverso e interdisciplinar, en el que los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada —y, en particular, el CESE— participen en todas las fases del proceso.

Bruselas, 23 de marzo de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽⁷⁾ «¿Qué es lo que no es la prospectiva estratégica? No es un informe, sino una intervención cuidadosamente diseñada y deliberada. La prospectiva estratégica es un proceso de aprendizaje que ofrece a los responsables de la toma de decisiones perspectivas nuevas y novedosas sobre la situación actual, que a menudo plantea muchos interrogantes y resulta complicada a nivel social e incierta. Aborda la incertidumbre como algo positivo y no negativo. No es un informe, sino un medio para otros fines. La intervención cuidadosamente diseñada y específica centra el proceso de aprendizaje social en las necesidades de un conjunto específico de usuarios y sus necesidades (es decir, sus usos de la prospectiva)». Comisión Europea, Centro Europeo de Estrategia Política, Wilkinson, A., *Strategic Foresight Primer*, Oficina de Publicaciones, 2017, consultado del 16 de enero de 2022 en <https://data.europa.eu/doi/10.2872/71492>.

⁽⁸⁾ *Tackling Obesities: Future Choices — Project Report*. Consultado el 14 de enero de 2022 en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/287937/07-1184x-tackling-obesities-future-choices-report.pdf.

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 575/2013 en lo que respecta a los requisitos para el riesgo de crédito, el riesgo de ajuste de valoración del crédito, el riesgo operativo, el riesgo de mercado y el suelo de resultados»

[COM(2021) 664 final — 2021/0342 (COD)]

(2022/C 290/07)

Ponente: **Bogdan PREDA**

Consultas	Parlamento Europeo, 17.1.2022 Consejo de la Unión Europea, 20.1.2022
Base jurídica	Artículo 114 y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en la sección	3.3.2022
Aprobado en el pleno	23.3.2022
Pleno n.º	568
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	154/0/1

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE defiende una política de capital sólida, equilibrada y orientada al futuro, con ponderaciones de riesgo basadas en los riesgos reales de estabilidad, al tiempo que considera necesario impulsar la competitividad de los bancos de la UE y aumentar la financiación del crecimiento sostenible. Por tanto, el CESE pide a la Comisión que evalúe más a fondo en qué medida responden las propuestas a los desafíos mencionados.

1.2 El CESE acoge con satisfacción la aplicación de los elementos restantes de las normas internacionales acordadas por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea («normas de Basilea III») ⁽¹⁾, tanto desde el punto de vista del calendario como del contenido, ya que su objetivo es mejorar la estabilidad del mercado financiero de la UE y, de este modo, no exponer a la ciudadanía europea a mayores riesgos en lo que respecta a los mercados financieros.

1.3 El CESE destaca que la estabilidad del mercado financiero es una condición previa esencial para la estabilidad económica general, pero al mismo tiempo una regulación y una vigilancia sólidas del sector bancario resultan esenciales para prevenir la amenaza de turbulencias y crisis. Los requisitos prudenciales de capital son decisivos para alcanzar las condiciones previas mencionadas, si bien el CESE pide a los legisladores que velen por que las propuestas contemplen un equilibrio adecuado entre dos objetivos complementarios, a saber: i) garantizar que los bancos de la UE sean más resilientes, y ii) la necesidad de garantizar la solidez financiera y la competitividad del sector —también desde la perspectiva de un marco equilibrado de requisitos de capital— para apoyar el papel de los bancos en la financiación de la economía real.

1.4 El CESE pide a la Comisión que lleve a cabo evaluaciones periódicas del impacto real de las propuestas, a fin de determinar si su aplicación contribuye a una mayor estabilidad y resiliencia de los mercados financieros en el sector bancario, teniendo en cuenta al mismo tiempo la competitividad de los bancos de la UE. El CESE también reconoce que unas ratios de capital sólidas y equilibradas contribuyen a la competitividad.

⁽¹⁾ <https://www.bis.org/bcbs/basel3.htm>.

Basilea III es un conjunto de medidas acordadas internacionalmente elaborado por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea en respuesta a la crisis financiera de 2007-09. Estas medidas tienen por objeto reforzar la regulación, la supervisión y la gestión del riesgo de los bancos. Como todas las normas del Comité de Basilea, las normas de Basilea III constituyen requisitos mínimos que se aplican a los bancos con actividad internacional. Los miembros se comprometen a implantar y aplicar las normas en sus jurisdicciones dentro del plazo establecido por el Comité.

1.5. El CESE valora muy positivamente los esfuerzos de la Comisión por transformar la economía de la UE y hacerla más ecológica y resiliente, entre otras cosas mediante la revisión y la evaluación permanente de los actuales instrumentos previstos para aumentar el uso de la financiación sostenible. El sector financiero podría desempeñar un papel decisivo en la construcción de una economía con cero emisiones netas de carbono. Por lo tanto, el CESE acoge con satisfacción el enfoque de la Comisión de reforzar la atención prestada a los riesgos ambientales, sociales y de gobernanza (ASG) en el marco prudencial (en consonancia con las líneas de trabajo internacionales, en particular las de Basilea III), también mediante una mejor contabilización de los riesgos de los mercados financieros relacionados con el cambio climático.

1.6. El CESE también celebra la labor en materia de divulgación de información de la Autoridad Bancaria Europea (ABE) sobre los aspectos ASG ⁽²⁾, cuyo objetivo es evaluar adecuadamente los riesgos medioambientales de los bancos y su estrategia de financiación para la transición hacia una economía con cero emisiones netas de carbono. El CESE también pide a la ABE que acelere su trabajo de control sobre el marco del pilar 1 para determinar si refleja suficientemente las características únicas de los riesgos climáticos. La regulación de las políticas macroprudenciales, incluidas las basadas en el capital, puede desempeñar un papel importante para tener mejor en cuenta los riesgos de los mercados financieros relacionados con el cambio climático. Además, el CESE pide a la ABE que redoble sus esfuerzos para abordar las deficiencias actuales en la divulgación de información sobre los aspectos ASG a escala de la UE, incluidos los activos relacionados con los combustibles fósiles y los activos expuestos a acontecimientos crónicos y agudos relacionados con el cambio climático, a fin de fomentar un aumento sustancial de las estrategias de financiación sostenible de los bancos.

2. Introducción

2.1 El objeto del presente Dictamen es la propuesta de la Comisión Europea de: (i) un Reglamento por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽³⁾ sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito, en lo que respecta a los requisitos para el riesgo de crédito, el riesgo de ajuste de valoración del crédito, el riesgo operativo, el riesgo de mercado y el suelo de resultados (propuesta de RRC); y (ii) una Directiva por la que se modifican la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁴⁾, en lo referente a las facultades de supervisión, las sanciones, las sucursales de terceros países y los riesgos ambientales, sociales y de gobernanza, y la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (propuesta de DRC).

2.2 Como se recoge en la exposición de motivos, ambos actos normativos están justificados por la necesidad de aplicar las normas de Basilea III, al tiempo que se abordan también varias cuestiones importantes para la estabilidad financiera y la financiación constante de la economía en el contexto de la recuperación tras la crisis de la COVID-19, que incluyen reforzar el marco de los requisitos de capital basados en el riesgo, mejorar la atención prestada a los riesgos ASG en el marco prudencial y armonizar en mayor medida las competencias y los instrumentos de supervisión.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE destaca que la estabilidad del mercado financiero es una condición previa esencial para la estabilidad económica en su conjunto y, por consiguiente, beneficia al interés público general. Es esencial contar con una regulación y una vigilancia sólidas del sector bancario para prevenir la amenaza de turbulencias y crisis, mientras que los requisitos prudenciales de capital son fundamentales si se quiere evitar el uso de fondos públicos para rescatar a los bancos en dificultades.

3.2 Una aplicación fiel y a la vez justa de las normas de Basilea III es importante para las empresas y los puestos de trabajo europeos, pero también para fomentar el acceso a la propiedad residencial y para hacer funcionar las economías orientadas a la exportación de la UE, de las que dependen tantas empresas para su crecimiento y tantas personas para su empleo. Además, estas normas internacionales se aplican en un entorno bancario que en la UE es intrínsecamente más reactivo al riesgo y menos dependiente de los mercados de capitales que en otras jurisdicciones.

3.3 El CESE celebra las propuestas de la Comisión de introducir los elementos restantes de las normas de Basilea III, cuyo objetivo es limitar el riesgo de arbitraje regulatorio y generar confianza y previsibilidad tanto para los inversores como para los reguladores. El CESE reconoce que la UE necesita normas para responder a los desafíos (entre ellos, la recuperación, los retos climático y digital), las características específicas (el crédito bancario es, con diferencia, el principal canal de financiación de la economía de la UE) y las ambiciones (la Unión de los Mercados de Capitales y el Pacto Verde) de la Unión Europea. Por otra parte, es imperativo que los ciudadanos y los contribuyentes europeos no estén expuestos a un mayor riesgo de crisis de los mercados financieros; por lo tanto, debe lograrse un equilibrio adecuado entre los retos mencionados y el contenido y las facultades discrecionales de las normas de Basilea III. Por lo tanto, el CESE pide a la Comisión que analice más a fondo las características específicas de los bancos europeos y las repercusiones correspondientes, tanto en ellos como en la economía de la UE, con objeto de alcanzar el equilibrio adecuado entre la aplicación fiel de las normas de Basilea III, el ejercicio de las facultades discrecionales nacionales previstas en dichas normas y la necesidad de plantear ajustes que reflejen las particularidades tanto de la economía como de los bancos de la UE.

⁽²⁾ <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/transparency-and-pillar-3>

⁽³⁾ Conocido como Reglamento sobre Requisitos de Capital.

⁽⁴⁾ Conocida como Directiva sobre Requisitos de Capital.

3.4 El CESE señala que la aplicación de estas propuestas debe salvaguardar la estabilidad de los mercados financieros, sin que ello dé lugar a un aumento injustificable de los requisitos de capital para los bancos de la UE, más allá de lo previsto en la evaluación de la Comisión. Por consiguiente, el CESE pide a la Comisión que garantice que el efecto real sobre los requisitos de capital, sobre todo para los bancos de pequeñas dimensiones y de forma jurídica cooperativa, no sea demasiado gravoso y, por consiguiente, no incida en su competitividad.

3.5 El CESE es además plenamente consciente de que los requisitos de capital existentes han contribuido de forma decisiva a la mayor resiliencia del sistema bancario durante las crisis, como también se ha demostrado en el contexto de la pandemia, en el que el actual nivel de capitalización ha permitido que los bancos europeos sorteen la pandemia en buenas condiciones y sigan financiando y respaldando la economía europea para que soporte el gran impacto económico provocado por la COVID-19. Asimismo, el CESE señala la labor crucial del Banco Central Europeo, que ha puesto en marcha una política de amplio apoyo, y contribuido así a la resiliencia de los bancos durante la crisis de la COVID-19.

3.6 Por consiguiente, el CESE pide a la Comisión que garantice que las actuales propuestas mejoran las normas vigentes, especialmente en el contexto de los requisitos de capital, para seguir impidiendo que se asuman riesgos excesivos, un alto nivel de apalancamiento y conductas especulativas. Habida cuenta del contexto económico y social actual, existen muchos riesgos significativos que aún deben abordarse adecuadamente, como, por ejemplo, los riesgos climáticos o los préstamos dudosos. Los requisitos de capital deben ser lo suficientemente altos como para prevenir la amenaza de quiebra y de turbulencias y crisis en el mercado financiero, pero no deben ser excesivos. Al mismo tiempo, el CESE reconoce que los bancos de la UE desempeñan un papel fundamental en la financiación de la economía real y el apoyo a las transiciones digital y sostenible, con efectos indirectos en el empleo y el nivel de vida. Las disposiciones reglamentarias relacionadas con los requisitos de capital deben tener en cuenta estos aspectos.

3.7 Con relación a los factores ASG, el CESE señala que los mercados financieros pueden y deben respaldar y mejorar la transición hacia una economía más sostenible y ecológica, pero el sector bancario no puede lograr un cambio duradero como este por sí solo. Según las últimas revisiones del Tribunal de Cuentas Europeo, más de la mitad de los Estados miembros de la UE siguen subvencionando en mayor medida los combustibles fósiles que las energías renovables⁽⁵⁾, mientras que «el apoyo de la UE a las inversiones debe ajustarse mejor a los principios de las finanzas sostenibles»⁽⁶⁾. En este contexto, el CESE pide que las políticas industriales y los marcos jurídicos nacionales y de la UE pertinentes sean plenamente coherentes de cara a: i) la promoción de oportunidades de inversión sostenible que influyan en la asignación de recursos económicos en esta dirección, y ii) la supresión de las subvenciones a los combustibles fósiles y la conciliación de los objetivos climáticos con las necesidades sociales. Por ello el CESE celebra que en las propuestas legislativas se hayan reforzado las disposiciones relacionadas con los factores ASG, pero pide a la Comisión que aclare la aplicabilidad de las disposiciones relativas a las facultades de los supervisores para reducir «los riesgos derivados de su desviación respecto de los objetivos políticos pertinentes de la Unión y de las tendencias de transición más generales en relación con los factores ambientales, sociales y de gobernanza», a fin de dejar claro cómo se ejercen dichas facultades.

3.8 Además de la divulgación de información y de las pruebas de resistencia climática, las políticas macroprudenciales, incluidas las medidas basadas en el capital, pueden desempeñar un papel a la hora de contabilizar adecuadamente los riesgos ASG de los bancos y facilitar una distribución de los flujos de crédito entre sectores que puedan apoyar la transición a una economía con cero emisiones netas de carbono. Por consiguiente, el CESE recomienda que la ABE y el BCE aceleren su trabajo:

- i) en el marco del primer pilar, a fin de determinar en qué medida el marco regulador actual refleja adecuadamente los riesgos ASG y las medidas conexas necesarias, en su caso, y
- ii) sobre la calibración adecuada y oportuna de las pruebas de resistencia para los riesgos ASG.

3.9 El CESE celebra los mandatos otorgados a la Comisión para que supervise la aplicación de las normas en otras jurisdicciones con el fin de garantizar la coherencia en lo referente a la oportunidad y la importancia de su efecto en las correspondientes partes interesadas, incluso en cuanto al aumento de los requisitos de capital. Sin embargo, el CESE también advierte del peligro de una espiral descendente de las normas reguladoras o de un nuevo retraso en la entrada en vigor de las normas, señalando que determinadas normas se aplican de forma más insuficiente en algunas jurisdicciones. Esto podría provocar graves riesgos para la estabilidad mundial.

⁽⁵⁾ <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=60760>.

⁽⁶⁾ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_22/SR_sustainable-finance_ES.pdf.

4. Observaciones específicas

4.1 El CESE acoge con satisfacción, en particular, las siguientes propuestas planteadas en la propuesta de la Comisión, aunque recomienda que se analicen varias mejoras técnicas adicionales:

- i) **La aplicación del suelo de resultados al nivel más alto de consolidación con mecanismo de redistribución basado en el riesgo** (para garantizar la adecuada capitalización de las filiales en la UE) a cada uno de los grupos bancarios, ya que esto no solo garantizaría la coherencia internacional, sino que también evitaría los efectos adversos de su aplicación al nivel de las entidades.
- ii) **Se valoran las mejoras específicas relativas a los fondos propios en la financiación especializada** (artículo 495 *ter*), pero deben evaluarse más a fondo desde la perspectiva de lograr una mayor coherencia con respecto a los niveles mínimos de insumos, teniendo en cuenta las especificidades de las subclases de financiación especializada, mientras que los mínimos de los parámetros en el marco del método estándar no se corresponden con los riesgos reales ni reflejan la solidez de estos tipos de financiación.
- iii) **Se valora en gran medida que se mantengan los factores de apoyo a las infraestructuras y a las pymes, además de las exenciones de ajustes de valoración del crédito** (artículo 501 y 501 *bis*), ya que son herramientas fundamentales para que los bancos continúen prestando apoyo a segmentos importantes de la economía europea, sobre todo en el contexto de la recuperación tras la COVID-19. Sin embargo, el CESE pide a la Comisión que evalúe la oportunidad de aclarar y simplificar todavía más los criterios de los factores de apoyo a las infraestructuras para impulsar la financiación de estas, teniendo en cuenta al mismo tiempo los riesgos correspondientes y salvaguardando la estabilidad financiera.
- iv) **En principio, la racionalización del enfoque de transparencia en el tratamiento de los fondos de inversión (OIC) está bien diseñada**, pero el CESE considera que es necesaria una mayor correlación entre las normas de gobernanza y las limitaciones asociadas (por ejemplo, dependencia de datos proporcionados por terceros dentro del cálculo del requisito de fondos propios por riesgo de mercado con respecto a los OIC).
- v) **Es necesario mantener la ponderación del riesgo del 100 % para las inversiones de capital estratégico a largo plazo de los bancos**, si bien el CESE considera que resulta oportuno aplicarla equitativamente a todos los bancos, con independencia de si se acogen al método estándar o al de modelos internos.
- vi) **Los estímulos a la banca para que destine recursos a una economía con cero emisiones netas de carbono** y al compromiso con los clientes son fundamentales para financiar la transición verde. A este respecto, con el fin de acelerar y potenciar esta transición necesaria, el CESE considera esencial que la UE y los Estados miembros introduzcan cambios importantes en los incentivos y desincentivos a la economía subyacente, tal como se transponen en las políticas industriales y los marcos correspondientes. El CESE pide a la Comisión que, a la luz de lo anterior, evalúe en mayor profundidad las disposiciones relacionadas con factores ASG recogidas en la propuesta de RRC y de DRC.

4.2 Entretanto, el CESE sugiere una serie de cuestiones que habría que reconsiderar dentro de las propuestas. Subraya, en este contexto, que el interés público común de salvaguardar la estabilidad de los mercados financieros es una prioridad absoluta y que, en este sentido, debe alcanzarse un equilibrio adecuado con los otros objetivos políticos, aunque hay que evitar a toda costa que se ponga en peligro la estabilidad financiera. La adaptación de las normas de Basilea III en la UE no debe socavar el objetivo de aumentar la estabilidad de los mercados financieros, con objeto de que estén mejor preparados en el futuro ante las turbulencias y crisis económicas. Además, las medidas propuestas deben garantizar, en cualquier caso, que la capitalización de los bancos se refuerce aún más, garantizando al mismo tiempo su competitividad:

- i) **Eliminar la condicionalidad basada en la aceptación de las calificaciones para la solución transitoria a fin de reducir el impacto del suelo de resultados sobre las empresas sin calificación** (artículo 465, apartado 3). Esto se debe a la baja cobertura de las calificaciones externas en el mercado de la UE y a la necesidad de evitar una dependencia excesiva de estas, en consonancia con la Directiva sobre las agencias de calificación crediticia.
- ii) Por lo que se refiere al **régimen transitorio de las hipotecas residenciales para el suelo de resultados**, el CESE pide a la Comisión que evalúe la conveniencia de revisarlo desde varias perspectivas (relación préstamo-valor, asimetría entre metodologías de riesgo, sensibilidad al riesgo), con el fin de evitar consecuencias no deseadas en el acceso a las hipotecas residenciales. Sin embargo, cualquier revisión a este respecto también debe tener en cuenta la necesidad de evitar cualquier riesgo de burbujas inmobiliarias.

- iii) **Revisar ulteriormente las disposiciones relativas al método basado en calificaciones internas (IRB**, por sus siglas en inglés), permitiendo el empleo de vencimientos reales en lugar de vencimientos fijos a fin de reflejar el riesgo real implícito.
- iv) **Mantener los factores de conversión del crédito al 20 %** en el caso de las partidas contingentes relacionadas con operaciones (por ejemplo, garantías de buen fin, garantías de licitación y garantías) a la vista de su papel clave en la economía de la UE, para que sean coherentes con los datos reales de impago del mercado en cuestión.
- v) **Deben evaluarse en mayor profundidad las disposiciones relacionadas con el mercado de capitales**, a fin de evitar los riesgos de un efecto desproporcionado en los costes de cobertura, liquidez y financiación para los emisores soberanos y corporativos y, por lo tanto, ayudar a impulsar la capacidad de los bancos de inversión corporativos de la UE para competir en los mercados tanto de la UE como internacionales.
- vi) **Modificar el cálculo de las contribuciones reales de los intereses minoritarios al capital consolidado**, que actualmente va en contra de los objetivos de la Unión de los Mercados de Capitales, lo que merma el interés por las sociedades que cotizan en bolsa.

4.3 El CESE subraya que el cambio climático conlleva riesgos que ya afectan a los bancos y que podrían tener profundas implicaciones para la estabilidad financiera de los bancos si no se abordan adecuadamente, tanto a nivel reglamentario como bancario. En este sentido, valora la labor del Comité de Basilea y de las autoridades europeas sobre los riesgos financieros relacionados con el clima, para identificar potenciales lagunas en el actual marco y analizar posibles medidas para abordar dichas lagunas. Además, el CESE pide a la Comisión que vele por que se respete plenamente el principio de doble materialidad cuando se siga desarrollando el marco pertinente para financiar la transición hacia una economía más ecológica.

4.4 El CESE pide a la Comisión que evalúe la capacidad de aplicación del principio de proporcionalidad en lo que respecta a los bancos que, según su tamaño, función y exposición a los riesgos sistémicos, se consideran pequeños (con arreglo a la definición de entidad pequeña y no compleja recogida en el Reglamento sobre Requisitos de Capital), pero que todavía deben cumplir requisitos más exigentes, incluidos los de divulgación y de capital, ya que forman parte de un grupo bancario «significativo». No obstante, toda evaluación del principio de proporcionalidad debe tener en cuenta que los bancos más pequeños que forman parte de un grupo bancario significativo disponen de más recursos para controlar la divulgación de información y los requisitos de capital.

Bruselas, 23 de marzo de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas para evitar el uso indebido de sociedades fantasma con fines fiscales y se modifica la Directiva 2011/16/UE»

[COM(2021) 565 final — 2021/0434 (CNS)]

(2022/C 290/08)

Ponente: **Benjamin RIZZO**

Coponente: **Javier DOZ ORRIT**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 10.2.2022
Base jurídica	Artículo 115 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en la sección	3.3.2022
Aprobado en el pleno	23.3.2022
Pleno n.º	568
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	206/1/6

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE respalda plenamente la propuesta de la Comisión sobre el uso indebido de sociedades fantasma con fines fiscales y sus objetivos. Garantizar una imposición equitativa y efectiva en todo el mercado único es esencial para favorecer una recuperación real tras la pandemia de COVID-19.

1.2 El CESE valora positivamente la amplia consulta pública organizada por la Comisión, abierta a todas las partes interesadas, así como la consulta más específica de expertos nacionales, que han participado sobre la base de sus conocimientos técnicos específicos. Estas consultas han brindado a las partes interesadas la oportunidad de aportar una contribución significativa, y debe seguirse incluyéndolas en futuros debates.

1.3 El CESE apoya la elección como instrumento de una Directiva, ya que permite garantizar un marco jurídico común entre los Estados miembros. La naturaleza del tema que va a regularse y los objetivos buscados implican que estos no pueden lograrse a través de medidas individuales adoptadas por los Estados miembros en sus correspondientes sistemas jurídicos.

1.4 El CESE considera que la propuesta respeta el principio de proporcionalidad, dado que no va más allá de garantizar el nivel necesario de protección del mercado único, con un impacto aparentemente razonable en las empresas.

1.5 El CESE considera que, para gestionar correctamente los controles necesarios y compartir la información resultante relacionada con la propuesta, la Comisión y las autoridades tributarias nacionales deberían tener la capacidad adecuada en términos de competencias y recursos.

1.6 El CESE confía en que, una vez emprendidas y finalizadas las investigaciones sobre las sociedades fantasma, el resultado se dé a conocer al público de manera transparente y se publiquen las conclusiones de la aplicación de la Directiva.

1.7 El CESE considera que no solo la renta de las sociedades debe ser objeto de controles adecuados, sino también los activos, puesto que, aunque no generen ningún ingreso, dichos activos pueden tributar, como por ejemplo en el caso de los impuestos sobre el patrimonio.

1.8 El CESE subraya la necesidad de establecer normas comunes y claras sobre el contenido específico de las declaraciones exigidas a las empresas. Debe evitarse la información excesiva que supere los objetivos de la Directiva y los consiguientes costes de cumplimiento.

1.9 El CESE recomienda que en una legislación aparte se establezcan normas específicas para evitar la actividad de los «facilitadores profesionales», siguiendo así el enfoque de la OCDE en relación con el tema. El CESE considera que la cooperación de los órganos profesionales de control sería muy valiosa para luchar contra las malas prácticas y las posibles actividades delictivas llevadas a cabo por «facilitadores profesionales».

1.10 El CESE reitera la necesidad de disponer de una lista completa y amplia de la UE de países y territorios situados fuera de la Unión no cooperadores a efectos fiscales, entre otras cosas, para que las empresas de la UE puedan comprobar que los fondos o activos gestionados no están vinculado a sociedades fantasma situadas fuera de la UE.

1.11 El CESE propone que la Comisión publique las directrices oportunas en relación con la prueba de sustancia prevista en la Directiva, prestando especial atención al significado de términos específicos como «residencia», «director que reside» e «instalaciones».

1.12 El CESE observa que las sociedades fantasma también se crean y se utilizan para facilitar el trabajo no declarado, así como para evitar las cotizaciones a la seguridad social. Por consiguiente, el CESE propone a la Comisión que sopesa la posibilidad de abordar estos problemas en la legislación europea, además de la propuesta objeto de examen, que es una Directiva de carácter puramente fiscal.

2. Antecedentes de la propuesta de la Comisión Europea

2.1 La Comunicación de la Comisión Europea sobre la fiscalidad de las empresas para el siglo XXI, adoptada el 18 de mayo de 2021, estipula los objetivos a corto y a largo plazo para apoyar la recuperación de la pandemia de COVID-19 y garantizar unos ingresos públicos adecuados en el futuro.

2.2 La Directiva propuesta por la Comisión sobre sociedades fantasma es una de las iniciativas específicas a corto plazo anunciadas por la Comunicación y dirigidas a mejorar el actual sistema fiscal, centrada especialmente en garantizar una imposición equitativa y efectiva.

2.3 Las personas jurídicas que carecen de presencia sustancial y actividad económica podrían ser utilizadas con fines fiscales indebidos, como la evasión y la elusión fiscales o incluso el blanqueo de capitales. Por consiguiente, es necesario abordar las situaciones en las que aquellos que deben pagar impuestos evaden o eluden sus obligaciones fiscales utilizando empresas que en realidad no realizan ninguna actividad económica. Las sociedades fantasma podrían propiciar un entorno de distribución no equitativa de la carga fiscal, así como de competencia fiscal desleal entre jurisdicciones.

2.4 La propuesta presentada por la Comisión se aplica a todas las empresas que se consideran residentes fiscales y que cumplen los requisitos para obtener un certificado de residencia fiscal en un Estado miembro de la UE. Una vez adoptadas en forma de Directiva, las nuevas normas deben transponerse a los diferentes ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados miembros el 30 de junio de 2023 a más tardar, y entrarán plenamente en vigor el 1 de enero de 2024.

2.5 Existe una enorme cantidad de legislación europea sobre el blanqueo de capitales, delito que a menudo se ve facilitado por determinadas sociedades fantasma, que podría proporcionar un contexto útil a la propuesta de la Comisión. En particular, debería incluirse una referencia al paquete legislativo propuesto por la Comisión en julio de 2021, que consta de tres Reglamentos y una Directiva ⁽¹⁾.

3. Propuestas de la Comisión Europea

3.1 La Directiva hace referencia a los regímenes empleados para evitar o eludir el pago de impuestos. El sistema en el que se centra la propuesta consiste en la creación de empresas en la UE que supuestamente realizan actividades económicas auténticas, pero que en realidad no efectúan tales actividades. La verdadera razón que subyace a la creación de algunas empresas de este tipo es, en realidad, permitir que su titular real o el grupo al que pertenecen obtengan ciertas ventajas fiscales.

3.2 A fin de abordar estos regímenes, la Directiva propuesta prevé una prueba para ayudar a los Estados miembros a detectar empresas que supuestamente ejercen una actividad legítima, pero carecen de una sustancia mínima y, por lo tanto, es posible que se utilicen indebidamente para obtener ventajas fiscales que no les corresponden. Esta prueba se denomina «prueba de sustancia».

⁽¹⁾ Véase el Dictamen del CESE «Paquete legislativo para la lucha contra el blanqueo de capitales» (DO C 152 de 6.4.2022, p. 89).

3.3 La primera etapa de la prueba divide a los diferentes tipos de empresas entre, por una parte, las que están «en riesgo» de carecer de presencia sustancial y de ser objeto de un uso indebido con fines fiscales, y las que presentan un «riesgo bajo», por otra parte. Los casos de riesgo se caracterizan por una serie de rasgos que normalmente se presentan de forma simultánea en las empresas que carecen de sustancia («criterios de cribado»). En cambio, los casos de bajo riesgo no presentan ninguno o solamente alguno de dichos criterios, por lo que no pasan el cribado.

3.4 De conformidad con los criterios pertinentes, se consideran «de riesgo» aquellas empresas —no excluidas específicamente por la Directiva— que realizan actividades transfronterizas, son geográficamente móviles y además recurren a otras empresas para su propia administración (en particular de terceros proveedores de servicios profesionales). Los casos de bajo riesgo que no superan el cribado son irrelevantes a efectos de la Directiva.

3.5 En primer lugar, las empresas tienen que autoevaluarse, y si se estima que pueden clasificarse como «de riesgo» se les solicita que informen sobre su sustancia en la declaración tributaria. La presentación de información sobre la sustancia implica proporcionar información específica para facilitar la evaluación de la actividad que ejerce la empresa.

3.6 En cuanto a la segunda etapa, tres elementos determinan el resultado de la prueba de sustancia:

- i) instalaciones disponibles para el uso exclusivo de la empresa;
- ii) al menos una cuenta bancaria propia y activa en la UE;
- iii) al menos un director con residencia próxima a la empresa y con dedicación a las actividades de esta o, en su defecto, un número suficiente de empleados de la empresa que residen cerca de esta y que se dedican a sus «actividades principales para generar rentas».

3.7 La tercera etapa de la prueba prescribe la adecuada evaluación de la información comunicada por la empresa en la segunda etapa con respecto a la sustancia. Debe presumirse que las empresas que sean un caso de riesgo por haber superado el cribado, y cuya información también lleve a la constatación de que carecen de al menos uno de los elementos pertinentes en cuanto a la sustancia, son una «sociedad fantasma» a efectos de la nueva Directiva y, por lo tanto, carecen de sustancia y presumiblemente se utilizan indebidamente a efectos fiscales.

3.8 Por el contrario, una empresa que constituye un «caso de riesgo», pero cuya información revela que presenta todos los elementos pertinentes de sustancia, no es una sociedad fantasma a efectos de la Directiva. No obstante, esta presunción no excluye la posibilidad de que una administración tributaria considere que dicha empresa es una sociedad fantasma, basándose en motivos distintos a los del ámbito de aplicación de la Directiva.

3.9 La cuarta etapa se refiere al derecho que tiene la empresa que presuntamente es una sociedad fantasma y está siendo utilizada indebidamente con fines de evasión fiscal, con arreglo a la Directiva, de probar lo contrario demostrando que posee sustancia con datos contrastados concretos («refutación»). De este modo, las empresas en cuestión tendrán un derecho efectivo de alegar que no son una sociedad fantasma con arreglo a la Directiva.

3.10 Cuando una empresa se considera una sociedad fantasma a los efectos de la Directiva y no refuta dicha presunción, deben desencadenarse las correspondientes consecuencias tributarias. Estas consecuencias deben invalidar cualquier ventaja fiscal que haya sido o pueda ser obtenida.

3.11 Dado que, para tener derecho a los beneficios de un convenio tributario, una empresa normalmente tiene que presentar un certificado de residencia a efectos fiscales, el Estado miembro de la residencia fiscal de la sociedad fantasma no emitirá el certificado de residencia fiscal, o bien emitirá un certificado con una advertencia, es decir, que incluya una declaración explícita para evitar que se utilice a fin de obtener las ventajas mencionadas.

3.12 En caso de que se invaliden las ventajas fiscales concedidas a la empresa, debe determinarse cómo deben gravarse realmente las rentas con origen y destino en la empresa, así como cualquier activo perteneciente a la empresa. La asignación de derechos de imposición debe tener en cuenta todas las jurisdicciones que pueden estar afectadas por transacciones en las que interviene la sociedad fantasma.

3.13 Las normas de la Directiva son de aplicación necesariamente solo en los Estados miembros, ya que los terceros países quedan fuera del ámbito de aplicación del Derecho de la UE. En estos casos, deben respetarse debidamente los acuerdos para la eliminación de la doble imposición entre un Estado miembro y un tercer país en lo que se refiere a la asignación de derechos de imposición. En ausencia de dichos acuerdos, el Estado miembro en cuestión aplicará su legislación nacional.

3.14 Todos los Estados miembros tendrán acceso a las entidades que comunican información con arreglo a la Directiva, en cualquier momento y sin necesidad de presentar específicamente una solicitud de información. A este fin, los Estados miembros intercambiarán información desde la primera etapa, cuando se determine que una empresa se encuentra en situación de riesgo con arreglo a la Directiva. Para ello, se creará un registro o una base de datos.

3.15 De conformidad con la legislación propuesta, los Estados miembros determinarán las sanciones aplicables por incumplir las obligaciones de información estipuladas en la Directiva y transpuestas a los diferentes sistemas jurídicos nacionales. Las sanciones serán efectivas, proporcionadas y disuasorias.

3.16 Se espera un nivel mínimo de coordinación entre los Estados miembros con el establecimiento de una sanción pecuniaria mínima de conformidad con las disposiciones vigentes en el sector financiero. Las sanciones deben incluir una sanción pecuniaria administrativa del 5 % del volumen de negocios de la empresa como mínimo.

4. Observaciones generales del CESE

4.1 El CESE apoya plenamente la propuesta de la Comisión y sus objetivos generales. Garantizar una imposición equitativa y efectiva en todo el mercado único es esencial para favorecer una recuperación real tras la pandemia de COVID-19. Resulta fundamental que los Estados miembros perciban suficientes ingresos fiscales a fin de facilitar la inversión pública que permita lograr un mercado único más ecológico y digitalizado. El CESE expresa cierta preocupación por el hecho de que los requisitos de sustancia no reconozcan el aspecto digital y solo hagan hincapié en la importancia de los activos materiales, ya que esto podría crear problemas en el futuro.

4.2 Por consiguiente, la propuesta de la Comisión está plenamente en consonancia con la Comunicación sobre la fiscalidad de las empresas para el siglo XXI, y se traduce en una acción concreta y coherente dirigida a luchar contra la evasión y la elusión fiscales, garantizando así un entorno de fiscalidad equitativa en toda Europa.

4.3 El CESE señala que la propuesta de la Comisión es coherente con las iniciativas legislativas anteriores llevadas a cabo por las instituciones de la UE, como la Directiva contra la elusión fiscal (DEF) y la Directiva sobre cooperación administrativa (DCA) entre autoridades fiscales. Es de suma importancia velar por la coherencia entre las diferentes normativas fiscales, que han de estar en constante interacción, a fin de evitar resultados no deseados.

4.4 La propuesta de la Comisión complementa la reciente propuesta relacionada con el tipo impositivo mínimo mundial para los grupos multinacionales que operan en la UE (denominado «segundo pilar»), a pesar de que ambas Directivas tienen diferentes ámbitos de aplicación, ya que el segundo pilar se aplicará a las empresas que superen un umbral de volumen de negocios de 750 millones EUR, mientras que la Directiva sobre sociedades fantasma no está sujeta a dichas limitaciones.

4.5 El CESE valora la consulta pública emprendida por la Comisión antes de la publicación de su propuesta. Esta consulta consistía en treinta y dos preguntas destinadas, entre otras cosas, a delimitar el problema y sus causas, y a determinar la forma de actuación adecuada de la UE. Así pues, se ha brindado a las partes interesadas una importante oportunidad de participar para hacer oír sus observaciones y preocupaciones antes del desarrollo de las nuevas normas. El CESE lamenta que solo un pequeño número de partes interesadas (50) hayan aprovechado esta oportunidad.

4.6 El CESE también apoya la consulta pública adicional de expertos nacionales que han participado de un modo selectivo sobre la base de sus conocimientos técnicos específicos. La combinación de una consulta amplia dirigida a las partes interesadas y una más detallada dirigida a los expertos cualificados permite lograr un buen equilibrio para garantizar un proceso legislativo participativo y técnicamente avanzado.

4.7 La propia naturaleza del tema que se va a regular a través de la Directiva y los objetivos fijados, que abordan la evasión y la elusión fiscales transfronterizas, exige que los Estados miembros apliquen un marco común.

4.8 De hecho, no sería posible lograr un marco común adecuado y efectivo si cada Estado miembro aplicase medidas individuales con respecto a sus correspondientes sistemas jurídicos. En tal caso, se replicaría la fragmentación existente e incluso posiblemente empeoraría con acciones múltiples y descoordinadas llevadas a cabo a escala nacional.

4.9 Las sociedades fantasma que se han creado en los Estados miembros deberán adecuarse a las disposiciones de la Directiva, y la colaboración de las administraciones de los Estados miembros es más necesaria que nunca para evitar que se debilite la capacidad fiscal de la UE en su conjunto. La Comisión debería tener la capacidad adecuada y los recursos suficientes para poder gestionar correctamente los controles y compartir la información.

4.10 El CESE considera asimismo que la propuesta respeta el principio de proporcionalidad, dado que no va más allá de garantizar el nivel mínimo necesario de protección del mercado único, con un impacto aparentemente razonable en las empresas. De hecho, la Directiva aspira a lograr una protección mínima para los sistemas tributarios de los Estados miembros, garantizando el grado esencial de coordinación dentro de la UE a efectos de lograr sus objetivos.

4.11 Por otro lado, el impacto en las empresas también parece proporcionado, con un equilibrio adecuado entre los diferentes objetivos y valores, en particular:

- i) eficacia en la reducción del uso indebido de las sociedades fantasma;
- ii) aumento de los ingresos fiscales para las finanzas públicas;
- iii) costes de cumplimiento para las empresas y administraciones tributarias;
- iv) efectos indirectos en el mercado único y en la competencia entre las empresas.

4.12 El CESE comparte el enfoque de la Comisión de que un intercambio eficaz y transparente de información entre autoridades fiscales resulta esencial para luchar contra el uso inadecuado de las sociedades fantasma y, en general, para garantizar un entorno impositivo equitativo y más eficaz. Este aspecto debe observarse escrupulosamente para que haya cooperación entre los Estados miembros en los que una sociedad fantasma realice transacciones que afecten a dos de ellos. Una vez finalizados los procesos de investigación de las sociedades fantasma, el resultado deberá ser comunicado de manera transparente al público. Las autoridades europeas y nacionales deberán hacer públicas las conclusiones de la aplicación de la Directiva.

4.13 Las sociedades fantasma que entran en el ámbito de aplicación de esta Directiva pueden utilizarse tanto para evadir como para eludir impuestos, y en determinados casos incluso para cometer delitos como el blanqueo de capitales, con los que suelen estar relacionadas. Por lo tanto, es esencial que haya coordinación en el ámbito legislativo y entre los diferentes supervisores responsables de la lucha contra estos delitos, tanto a escala nacional como europea. Gracias a la Directiva UNSHELL las autoridades tributarias tendrán acceso a más información, lo que les permitirá cotejar esta nueva serie de datos con la información facilitada por las autoridades de lucha contra el blanqueo de capitales. Las autoridades europeas y nacionales deben velar por que la aplicación de esta Directiva no cause problemas a ningún tipo de empresa que ejerza su actividad de conformidad con la legislación.

4.14 Saber quiénes son los titulares reales de las sociedades fantasma y sus activos, así como los titulares reales de las transacciones que efectúan resulta esencial a fin de descubrir la naturaleza real de sus actividades y comprender el alcance de la evasión fiscal o del blanqueo de capitales efectuados. La ocultación de la titularidad real utilizando cadenas de sociedades fantasma, gestionadas por «facilitadores profesionales», es inherente a sus objetivos delictivos. Las herramientas para conocer a los titulares reales figuran en la legislación en materia de lucha contra el blanqueo de capitales. Sin embargo, en la propuesta de Directiva objeto de análisis no hay ninguna referencia al tema. El CESE considera que es necesario resolver tanto este como otros vacíos legales en la vinculación de los dos actos legislativos, bien explicando cómo hacerlo en esta Directiva, bien fomentando con urgencia una ley marco europea para abordarlo.

4.15 Al margen del ámbito de aplicación de esta Directiva, algunas sociedades fantasma también se crean y se utilizan para facilitar el trabajo no declarado y evitar las cotizaciones a la seguridad social. El CESE propone que la Comisión analice la posibilidad de abordar esta cuestión en la legislación europea.

5. Observaciones específicas

5.1 El CESE considera que los «criterios de cribado» aplicados por la propuesta de la Comisión en forma de indicadores acumulativos son razonables y adecuados. En este sentido, el CESE observa que las entidades que poseen activos para uso privado, como inmuebles, yates, aviones, obras de arte o solamente capital pueden no tener ingresos durante largos períodos de tiempo, pero aun así generan importantes beneficios fiscales para sus entidades controladoras.

5.2 Por consiguiente, el Comité considera que no solo la renta debe ser objeto de control, sino también los activos, puesto que pueden tributar aunque no generen ningún ingreso, por ejemplo dentro de los impuestos sobre el patrimonio cuando proceda. El CESE considera que la Comisión debe tener la capacidad adecuada y los recursos suficientes para poder gestionar correctamente estos controles y compartir la información.

5.3 El CESE propone que la Comisión publique las directrices oportunas en relación con la prueba de sustancia prevista en la Directiva, prestando especial atención al significado de términos específicos como «residencia», «director que reside» e «instalaciones». En línea con este enfoque, podrían reducirse o abordarse mejor las discrepancias nacionales y las interpretaciones divergentes que pueden resultar perjudiciales para el mercado interior. En particular, el CESE pide a la Comisión que en este contexto tenga debidamente en cuenta los nuevos modelos de negocio digitales.

5.4 El CESE considera que la participación de las empresas en actividades transfronterizas debe evaluarse exhaustivamente con respecto a la naturaleza real de las transacciones efectuadas por dichas empresas, por un lado, y con referencia a sus propiedades y activos, por otro lado. Las empresas que presentan un nivel adecuado de transparencia y que no tienen un riesgo real de carecer de sustancia económica a efectos de evasión o elusión fiscales no deben ser objeto de la Directiva.

5.5 La Directiva UNSHELL se fundamenta en las normas internacionales y de la UE en vigor. El CESE recomienda que la Comisión garantice la compatibilidad con la norma común de la UE e internacional ya en vigor, en particular la relativa al concepto de «actividad económica sustancial» desarrollado en el contexto de los regímenes preferenciales y ampliamente debatido en el Foro sobre Prácticas Fiscales Perjudiciales. Otro importante tema que hay que abordar se refiere al establecimiento de normas comunes y claras en relación con el contenido específico de las declaraciones exigidas a las empresas. Debe evitarse la información excesiva que supere los objetivos de la Directiva y los consiguientes costes de cumplimiento.

5.6 El CESE insta a que se preste atención específica al papel de los denominados «facilitadores profesionales», un asunto no mencionado en la propuesta de Directiva. El CESE recomienda que se establezcan en una legislación aparte las normas para regular la actividad de los «facilitadores profesionales», de conformidad con los criterios de la OCDE en relación con este asunto, ya que con frecuencia desempeñan también un papel importante en el ámbito específico de las sociedades fantasma ⁽²⁾.

5.7 La OCDE, que describe las categorías profesionales, algunos de cuyos miembros dirigen o colaboran con cadenas de sociedades fantasma, considera esencial centrarse en los «facilitadores profesionales» para luchar contra la actividad delictiva de las sociedades creadas con fines ilícitos, incluida la evasión fiscal. Los profesionales que respetan la ley deben distinguirse debidamente de un pequeño conjunto de profesionales que utilizan sus capacidades en el ámbito de la legislación fiscal y la responsabilidad corporativa para favorecer activamente prácticas relacionadas con la evasión y la elusión fiscales y el blanqueo de capitales.

5.8 El CESE subraya, por lo tanto, la necesidad de centrar la atención en los facilitadores profesionales que proporcionan activamente oportunidades de explotar prácticas ilícitas que favorecen los delitos fiscales y económicos. Esto permitiría perturbar un factor esencial de los fraudes fiscales. Reducir las oportunidades de llevar a cabo prácticas fiscales desleales es efectivamente un paso fundamental para conseguir los mismos objetivos que persigue la propuesta de la Comisión.

5.9 El CESE considera que la cooperación de los órganos profesionales de regulación o control sería muy valiosa para luchar contra las malas prácticas y las posibles actividades delictivas de los «facilitadores profesionales». Sería una interesante línea de desarrollo del pacto social y político europeo frente a los delitos fiscales y económicos, el blanqueo de capitales y la corrupción, que el Comité ha defendido en varios dictámenes.

⁽²⁾ *Acabar con los montajes financieros abusivos: Reprimir a los intermediarios profesionales que favorecen los delitos fiscales y la delincuencia de cuello blanco*, OCDE, París, 2021.

5.10 El CESE también sugiere que la propuesta de Directiva de la Comisión se coordine con las normas vigentes sobre los precios de transferencia, puesto que el uso de sociedades fantasma dedicadas a la evasión fiscal podría interactuar con esta práctica en toda la UE y, por lo tanto, debe considerarse específicamente en este sentido. Una vez más, el CESE opina que debe tenerse en cuenta también la posibilidad de establecer una Directiva sobre precios de transferencia.

5.11 El Comité considera que la lista de empresas no sujetas a comunicación de información (artículo 6, apartado 2) debe justificarse y evaluarse debidamente con el fin de garantizar que no se benefician de ninguna ventaja fiscal inadecuada y que no se utilizan para eludir la ley.

5.12 El CESE considera asimismo que deben llevarse a cabo más acciones cuando una empresa o entidad no perteneciente a la UE hace negocios con una empresa o entidad con cotización oficial en la UE. Es necesario entender de qué medidas podrían disponer las empresas o entidades con cotización oficial en la UE a fin de comprobar que los fondos o activos gestionados no proceden de fuera de la sociedad fantasma de la UE.

5.13 A fin de poder adoptar medidas efectivas contra las empresas que realizan negocios con sociedades con sede en países y territorios no cooperadores a efectos fiscales, el Comité reitera la necesidad de que la lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales sea lo más eficaz y completa posible.

Bruselas, 23 de marzo de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre el establecimiento de un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales en la Unión»

[COM(2021) 823 final — 2021/0433 (CNS)]

(2022/C 290/09)

Ponente: **Krister ANDERSSON**

Coponente: **Petru Sorin DANDEA**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 10.2.2022
Base jurídica	Artículo 115 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	3.3.2022
Aprobado en el pleno	23.3.2022
Pleno n.º	568
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	197/1/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La propuesta de la Comisión tiene como objetivo la transposición en la UE de las *normas tipo GloBE* incluidas en el segundo pilar del *Marco Inclusivo* de la OCDE/G-20. El CESE celebra que la Comisión esté trabajando plenamente en consonancia con los debates y acuerdos internacionales y apoya decididamente los objetivos de la Comisión.

1.2 El CESE coincide con la Comisión en que «la eficacia y equidad de la reforma del nivel mínimo global de imposición depende en gran medida de su aplicación a escala mundial». El CESE considera muy importante que las negociaciones tengan éxito y que finalicen puntualmente. La aplicación común a escala mundial sin sobreregulación es esencial para que las normas sean efectivas y no falseen la competencia.

1.3 El CESE coincide plenamente con la Comisión en que resulta «imprescindible garantizar una aplicación uniforme de las normas tipo de la OCDE en la UE» y que «esto solo puede lograrse si la legislación se adopta de forma centralizada y se transpone de manera uniforme».

1.4 Si bien resulta esencial que los debates técnicos y los trabajos preparatorios tengan ya lugar a escala de la UE, el CESE señala que la OCDE todavía está trabajando en la elaboración de normas más detalladas y la aclaración de definiciones. Por lo tanto, los Estados miembros deben prestar atención e incluir todas las recomendaciones y resultados del trabajo de las negociaciones de la OCDE en curso.

1.5 El CESE respalda cualquier esfuerzo dirigido a reducir los costes de cumplimiento para las autoridades tributarias y empresas europeas al diseñar el nuevo sistema. La aplicación completa del segundo pilar será compleja y exigirá mucho tiempo y un considerable esfuerzo, tanto por parte de las empresas como de las autoridades tributarias. En los próximos meses, se espera que la OCDE presente importantes normas relativas a regímenes de protección, presentación administrativa simplificada, etc., que podrían facilitar la aplicación del nuevo régimen fiscal tanto a las empresas como a las autoridades tributarias. Estas normas deben incluirse en la Directiva.

1.6 El CESE considera que las disposiciones fiscales específicas aprobadas por los parlamentos de los Estados miembros en forma de incentivos intencionados a las inversiones y los esfuerzos en materia de empleo no deben ser neutralizados por las normas tipo. Es importante promover la consecución de una economía más verde y digitalizada, y los impuestos deben tener un papel importante en este sentido.

1.7 El CESE solicita que la Directiva incluya una disposición que permita aplicar la Directiva relativa a la resolución de litigios, al menos entre Estados miembros, para los litigios en relación con el segundo pilar.

1.8 El Comité está de acuerdo con la imposición de sanciones por incumplimiento y pide a los Estados miembros que realicen inspecciones fiscales exhaustivas para garantizar el pleno cumplimiento de las disposiciones de la Directiva.

1.9 El CESE solicita la revisión de la lista de la UE de terceros países no cooperadores en relación con el paquete fiscal.

1.10 El CESE desea señalar que la equidad tributaria de las empresas multinacionales representa una histórica reivindicación de la sociedad en general y espera que se alcance rápidamente un acuerdo sobre el segundo pilar en la UE y en todo el mundo.

2. Contexto y propuesta de la Comisión

2.1 La propuesta de Directiva de la Comisión sobre el establecimiento de un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales en la Unión tiene como objetivo la transposición en la UE de las normas tipo de la OCDE para la aplicación a escala nacional de un nivel mínimo global de imposición (las normas tipo de la OCDE/Marco Inclusivo) mediante normas y aplicación uniformes ⁽¹⁾.

2.2 Las normas fiscales nacionales e internacionales centenarias ya no son válidas para algunos de los nuevos modelos de negocio utilizados en la actualidad. Numerosas empresas no tienen presencia física en muchos países y no pagan el impuesto de sociedades en dichas jurisdicciones en la misma medida que las empresas que tienen presencia física ⁽²⁾.

2.3 Tras la crisis financiera de 2008-2009, los presupuestos públicos estaban sometidos a una gran presión. Todos estos factores contribuyeron a poner en marcha en la OCDE un proceso diseñado para abordar la erosión de la base imponible y traslado de beneficios (BEPS, en sus siglas en inglés).

2.4 Tras el proyecto BEPS de la OCDE en 2015, los miembros del Marco Inclusivo (MI) de la OCDE/G-20 acordaron una solución al problema de cómo abordar los retos fiscales en aumento derivados de la digitalización de la economía.

2.5 El paquete acordado consta de dos pilares, con empresas de todos los sectores. El pilar 2 se refiere a los grupos empresariales con un volumen de negocios del grupo de al menos 750 millones EUR. El primer pilar impone una reasignación parcial de los derechos de imposición de los beneficios extraordinarios a las jurisdicciones de mercado, y el segundo pilar introduce una imposición efectiva mínima del 15 % ⁽³⁾. Los modelos tipo de la OCDE constan de setenta páginas de normas técnicas muy complejas, que incluyen diez páginas de definiciones que permiten aplicar un «enfoque común» a una imposición mínima global.

2.6 El segundo pilar consta de dos reglas nacionales: i) la *regla de inclusión de rentas* (RIR) y ii) su mecanismo de protección, la *regla sobre pagos insuficientemente gravados* (RPIG), conocidas conjuntamente como normas mundiales contra la erosión de la base imponible (GloBE, en sus siglas en inglés), y una norma basada en el Tratado, la norma de sujeción a tributación.

2.7 La propuesta exige que la entidad matriz última pague el impuesto complementario, es decir, el déficit para el grupo entero en la jurisdicción en la que es residente. Los ingresos fiscales serán recaudados, por consiguiente, por dicha jurisdicción, lo que significa que la imposición e ingresos fiscales se encontrarán en otra jurisdicción. Los países no están obligados a elevar su tipo impositivo hasta el nivel mínimo.

2.8 Si la entidad matriz última está ubicada en un país que no ha adoptado una RIR admisible, se aplica la RPIG, que exige a las jurisdicciones en las que opere dicha empresa multinacional que realicen un ajuste acorde a las normas modelo de forma que el pasivo fiscal de las empresas del grupo se ajuste de manera que se recaude la totalidad del impuesto complementario.

2.9 La asignación de una jurisdicción de la totalidad del impuesto complementario se basa en el porcentaje de dicha jurisdicción del total de trabajadores y activos materiales del grupo en jurisdicciones que han adoptado las disposiciones RPIG.

⁽¹⁾ Propuesta de Directiva del Consejo relativa al establecimiento de un nivel impositivo mínimo mundial para los grupos multinacionales en la Unión Europea, COM (2021) 823 final.

⁽²⁾ La medida en que algunas empresas denominadas «digitales» pagan el impuesto de sociedades y los países en los que los pagan han sido analizados, entre otros, por Matthias Bauer, «Digital Companies and Their Fair Share of Taxes: Myths and Misconceptions», ECIPE, febrero de 2018, <https://ecipe.org/publications/digital-companies-and-their-fair-share-of-taxes/?chapter=all>

⁽³⁾ OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project as Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two) Inclusive Framework on BEPS, <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-global-anti-base-erosion-model-rules-pillar-two.pdf> Para obtener una panorámica general, véase también Jefferson VanderWolk, Squire Patton Boggs, *Global Minimum Taxation for Large Multinationals*, <https://www.linkedin.com/feed/update/urn:li:activity:6884197871441207296/>

2.10 El cálculo del impuesto complementario para cada jurisdicción incluye una exclusión por existencia de sustancia económica que, en última instancia, permite gravar una cierta cantidad de ingresos por debajo del tipo efectivo mínimo. Los ingresos excluidos se fijan inicialmente en la suma del 10 % de los costes salariales locales y el 8 % del valor de los activos materiales utilizados a escala local, reducidos al 5 % de cada una de las bases durante un período de diez años.

2.11 Las normas tipo de la OCDE utilizan cuentas financieras como base para el cálculo de los tipos impositivos efectivos, con ajustes complejos. También prevén la opción de que una jurisdicción apruebe un cálculo nacional mínimo para el impuesto complementario, en cuyo caso el impuesto complementario es asignado a dicha jurisdicción y recaudado por esta, por lo que no se transfieren ingresos fiscales fuera de la jurisdicción a otra jurisdicción.

2.12 La OCDE ya ha prometido presentar el comentario sobre las normas tipo durante el primer trimestre de 2022 a fin de aclarar la interpretación de las normas y de elaborar más orientaciones y aclaraciones sobre regímenes de protección y directrices administrativas. Cabe esperar nuevas aclaraciones.

2.13 Resulta fundamental una interpretación común a escala mundial de las normas y la aplicación que sea uniforme en cuanto a contenido y tiempo para evitar distorsiones y garantizar la igualdad de condiciones y la competitividad europea ⁽⁴⁾.

2.14 Sobre la base de la Comunicación de la Comisión «La fiscalidad de las empresas para el siglo XXI», la propuesta de la Comisión solo contiene las *normas tipo GloBE* incluidas en el segundo pilar del *Marco Inclusivo* de la OCDE/G-20. El primer pilar no está tan bien desarrollado como el segundo pilar. Esta parte del paquete también puede ser objeto de una Directiva de la UE ⁽⁵⁾.

2.15 El ámbito de aplicación de la Directiva se define por referencia a las entidades constitutivas ubicadas en la Unión que formen parte de grupos de empresas multinacionales o grupos nacionales de gran magnitud con un volumen de negocios consolidado del grupo de al menos 750 millones EUR en como mínimo dos de los cuatro años anteriores.

2.16 La Directiva establece que, en circunstancias en las que la entidad matriz última esté ubicada fuera de la UE en una jurisdicción que no aplique una RIR admisible, todas sus entidades constitutivas en jurisdicciones con un marco adecuado RPIG estarán sujetas a la RPIG. En dichas circunstancias, las entidades constitutivas del grupo de empresas multinacionales ubicadas en un Estado miembro estarán sujetas a un impuesto complementario en el Estado miembro, que se reparte aplicando la fórmula basada en dos variables, calculada en relación con la renta de bajo nivel de imposición de las entidades constitutivas del grupo de empresas multinacionales.

2.17 La Directiva incluye normas para determinar los «*resultados admisibles*», es decir, los resultados ajustados que se tendrán en cuenta para calcular el tipo impositivo efectivo. A fin de calcular estos resultados, resulta necesario referirse a las pérdidas o ganancias netas contables de la entidad constitutiva correspondientes al ejercicio fiscal. Se efectúan ajustes definidos para la diferencia entre la contabilidad financiera y la contabilidad fiscal y son muy complejos. Los principales ajustes están relacionados con los requisitos de notificación de ganancias/costes pero, por ejemplo, no se reconocen disposiciones de bajo nivel impositivo para casillas de patentes, mientras que sí se reconoce la amortización acelerada de activos fijos.

2.18 Se describen las normas para el cálculo de los «*impuestos cubiertos ajustados*» de una entidad constitutiva para un ejercicio fiscal. El principio primordial a la hora de asignar los impuestos cubiertos es imputarlos a la jurisdicción en la que se hayan obtenido los beneficios subyacentes sujetos a dichos impuestos. Para defender este principio, la Directiva también establece normas especiales en relación con los impuestos transfronterizos o en el caso de un establecimiento permanente, una entidad transparente, una sociedad extranjera controlada, una entidad híbrida o de los impuestos sobre dividendos.

2.19 La Directiva define el tipo efectivo como la relación entre impuestos cubiertos ajustados de las entidades constitutivas del grupo y la renta ajustada obtenida por las entidades constitutivas del grupo en una jurisdicción específica durante el ejercicio fiscal. En consonancia con el acuerdo a nivel mundial, y para garantizar la transposición, la Directiva fija el tipo impositivo efectivo mínimo a efectos de las normas tipo GloBE en el 15 %.

⁽⁴⁾ EE. UU. tiene su propio régimen de imposición mínima global, denominado «Ingresos intangibles globales gravados con bajos impuestos» (GILTI), pero según la Comisión, la legislación actual no es coherente con la disposición RIR. EE. UU. está en proceso de reformar su GILTI para que sea compatible con el segundo pilar. La OCDE analizará junto con EE. UU. y los miembros del Marco Inclusivo las condiciones de la equivalencia del GILTI reformado con el segundo pilar. Hasta que se acuerden dichas condiciones, las empresas europeas podrían encontrarse en una situación de desventaja competitiva, incluso si la aplicación de la RPIG ofreciera cierta cobertura.

⁽⁵⁾ «A fin de garantizar que su aplicación sea uniforme en todos los Estados miembros de la UE, especialmente en aquellos que no son miembros de la OCDE y no participan en el Marco Inclusivo, la Comisión propondrá una Directiva para la aplicación del primer pilar en la UE.» COM(2021) 251 final, p. 9.

2.20 Con el fin de reducir los costes de cumplimiento en situaciones de bajo riesgo, se aplica una exclusión a los importes mínimos, siguiendo un enfoque *de minimis*. Esto ocurre cuando los beneficios de las entidades constitutivas del grupo de empresas multinacionales en una jurisdicción determinada no son superiores a un millón EUR y el volumen de negocios es inferior a 10 millones EUR.

2.21 El caso de fusiones, adquisiciones, empresas en participación y grupos de empresas multinacionales con múltiples empresas matrices se aplican normas especiales. Prevé la aplicación de un umbral para el volumen de negocios consolidado a los miembros del grupo en una situación de fusión o escisión. Cuando una entidad constitutiva sea adquirida o vendida por un grupo de empresas multinacionales dentro del ámbito de aplicación de las normas, dicha entidad constitutiva debe tratarse como parte de los dos grupos implicados durante el año, con ciertos ajustes en los valores de los atributos utilizados para el funcionamiento de las normas tipo GloBE (como impuestos cubiertos, nóminas admisibles, activos materiales admisibles o activos por impuestos diferidos GloBE).

2.22 La Directiva contiene normas relativas a los regímenes de neutralidad fiscal y a los sistemas fiscales de distribución. Con el fin de evitar efectos no deseados, como la aplicación de un impuesto complementario desproporcionado sobre la base de la regla sobre pagos insuficientemente gravados a un grupo de empresas multinacionales, la Directiva establece normas especiales para el cálculo de las rentas de la entidad matriz última, cuando dicha entidad sea una entidad de paso o esté sujeta a un régimen de deducibilidad de dividendos ⁽⁶⁾.

2.23 La Directiva obliga a una entidad constitutiva de un grupo de empresas multinacionales ubicada en un Estado miembro a presentar una declaración relativa al impuesto complementario, a menos que la declaración sea presentada por el grupo de empresas multinacionales en otra jurisdicción con la que el Estado miembro tenga un acuerdo cualificado entre autoridades competentes, que posibilitaría el intercambio automático de declaraciones fiscales anuales. La declaración fiscal exigida debe presentarse en un plazo de 15 meses a partir del final del ejercicio fiscal al que se refiera.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE acoge con satisfacción la propuesta de Directiva de la Comisión cuyo objetivo es la transposición del segundo pilar en el sistema jurídico de la UE y en todo el mercado interior. El CESE apoya decididamente y valora que la Comisión esté alineando su trabajo con los debates y acuerdos internacionales. El CESE observa que las empresas por debajo de determinados umbrales no se ven afectadas por el acuerdo, sino que las normas son generales y, según la OCDE, se aplicarán a cientos de empresas. Los grupos empresariales incluidos en el ámbito de aplicación de la propuesta pueden contar con numerosos establecimientos permanentes y filiales.

3.2 El CESE señala que 4 países de todos los que han participado en las negociaciones del Marco Inclusivo no han aceptado el paquete, frente a 137 países que han firmado el acuerdo mundial. La Directiva de la UE sobre un nivel impositivo mínimo puede proporcionar más medidas defensivas contra las prácticas perjudiciales de erosión de la base imponible y traslado de beneficios, y el CESE apoya y siempre ha apoyado los objetivos del proyecto BEPS a fin de garantizar unas finanzas públicas sostenibles en la UE.

3.3 El CESE coincide con la Comisión en que «la eficacia y equidad de la reforma del nivel mínimo global de imposición depende en gran medida de su aplicación a escala mundial». El CESE considera muy importante que las negociaciones tengan éxito y que finalicen puntualmente. La aplicación común a escala mundial es esencial para que las normas sean efectivas y no falseen la competencia.

3.4 El CESE considera que el primer y segundo pilar del *Marco Inclusivo* de la OCDE/G-20 deben tratarse como un paquete completo e integrado mutuamente. La coherencia en la aplicación de los dos pilares es de suma importancia. El CESE anima a los Estados miembros y a la Comisión a que redoblen sus esfuerzos de negociación a través de la OCDE para aplicar el pilar 1 en todo el mundo con la mayor rapidez posible.

3.5 El CESE coincide con la Comisión en que es necesaria una actuación a nivel de la UE, y que es «imprescindible garantizar una aplicación uniforme de las normas tipo de la OCDE en la UE». El CESE concuerda además con que «esto solo puede lograrse si la legislación se adopta de forma centralizada y se transpone de manera uniforme» ⁽⁷⁾. El CESE subraya la necesidad de que la Directiva respete las libertades fundamentales y las obligaciones y competencias del Tratado.

⁽⁶⁾ Por lo que se refiere a las entidades de inversión, existen normas específicas para determinar el tipo impositivo mínimo, el impuesto complementario, la opción de considerarlas como entidades transparentes a efectos fiscales y la opción de aplicar el método fiscal de distribución.

En relación con los sistemas fiscales de distribución, la Directiva establece que, en una decisión anual de la entidad declarante respecto a las entidades constitutivas que estén sujetas a un sistema tributario de distribución admisible, se incluye un impuesto de presunta distribución en el cálculo de los impuestos cubiertos ajustados de las entidades constitutivas pertinentes.

⁽⁷⁾ COM(2021) 823 final, p. 3.

3.6 El hecho de que todos los Estados miembros hayan participado en las deliberaciones de la OCDE/MI, o hayan convenido posteriormente en el resultado, facilita el proceso de la UE. El CESE desea señalar que la equidad tributaria de las empresas multinacionales representa una histórica reivindicación de la sociedad en general y espera que se alcance rápidamente un acuerdo sobre el segundo pilar en la UE y en todo el mundo.

3.7 Si bien resulta esencial que los debates técnicos y los trabajos preparatorios tengan ya lugar a escala de la UE, el CESE señala que la OCDE todavía está trabajando en la elaboración de normas más detalladas y la aclaración de definiciones. Así pues, los Estados miembros deben prestar atención e incluir todas las recomendaciones y resultados del trabajo de las negociaciones de la OCDE en curso, puesto que debe evitarse un proceso de enmienda o modificación de la Directiva. De igual modo, es importante que la UE considere cuidadosamente el calendario de la aplicación por parte de las jurisdicciones de terceros países.

3.8 El CESE apoya la decisión de la Comisión de basarse en los extensos trabajos preparatorios realizados a escala internacional, utilizando la evaluación de impacto de la OCDE para desarrollar la propuesta actualmente objeto de examen, sin duplicar el trabajo con una nueva evaluación de impacto. No obstante, el CESE habría valorado positivamente una evaluación de impacto para las partes de la Directiva que le confieren conformidad con la legislación de la UE. El CESE pide que se efectúe dicho análisis y que se ponga a disposición del público.

3.9 El CESE observa y entiende la necesidad de cumplir los requisitos del Derecho de la UE. El método más sencillo, aunque no necesariamente el único, consiste en ampliar las disposiciones de la RIR a situaciones exclusivamente nacionales.

3.10 El CESE coincide con la Comisión en que es deseable implicar a un número limitado de contribuyentes y que el umbral de 750 millones EUR sea «coherente con las normas tipo de la OCDE, así como con los requisitos del Derecho de la UE»⁽⁸⁾, respetando así el principio de proporcionalidad. El CESE toma nota de que el umbral está en consonancia con las disposiciones sobre la presentación de informes por país y la Directiva contra la elusión fiscal (DEF).

3.11 El CESE conviene con la Comisión en que el tipo impositivo mínimo del 15 % acordado en el Marco Inclusivo de la OCDE/G-20 sobre erosión de la base imponible y traslado de beneficios «refleja un equilibrio entre los tipos del impuesto de sociedades a nivel mundial»⁽⁹⁾. Es importante respetar el acuerdo alcanzado por los Gobiernos y transponer las normas y obligar a las empresas que entran en su ámbito de aplicación a pagar el impuesto complementario. El CESE también apoya, en consonancia con el acuerdo de la OCDE, que se incluya la exclusión por existencia de sustancia económica en relación con los costes salariales y los activos materiales, y coincide con la valoración de la Comisión de que «se obstaculizarían las prácticas de erosión de la base imponible y traslado de beneficios»⁽¹⁰⁾ en casos de actividades económicas reales.

3.12 El CESE respalda cualquier esfuerzo posible dirigido a reducir los costes de cumplimiento para las empresas europeas y las autoridades tributarias al diseñar el nuevo sistema. La aplicación completa del segundo pilar será compleja y exigirá una considerable cantidad de tiempo y esfuerzo. Las autoridades tributarias deberán desarrollar los sistemas y las rutinas para calcular y recaudar las nuevas obligaciones fiscales. Además, se necesitará personal adecuado y formado para garantizar la rápida aplicación, al tiempo que se proporcionarán recursos para otras competencias fiscales internacionales, como los acuerdos previos de valoración de precios de transferencia y los mecanismos de resolución de litigios. El CESE anima a las autoridades tributarias a iniciar los trabajos preparatorios o a avanzar en ellos, para poder cumplir el calendario de aplicación (enero de 2023).

3.13 El CESE pide que la Directiva relativa a la resolución de litigios sea aplicable a las controversias en relación con el segundo pilar, al menos entre Estados miembros. Estas nuevas normas en materia de resolución de litigios fiscales están en vigor desde el 1 de julio de 2019. Están establecidas en la Directiva (UE) 2017/1852 del Consejo⁽¹¹⁾ y suponen una importante mejora en la resolución de litigios fiscales, ya que garantizan que las empresas y los ciudadanos puedan resolver litigios relacionados con la interpretación y la aplicación de tratados fiscales con mayor rapidez y eficacia.

3.14 El CESE apoya, en consonancia con el acuerdo de la OCDE, la exclusión *de minimis*, que prevé la exclusión de una entidad de empresas multinacionales cuando sus beneficios no superen un millón EUR y sus ingresos sean inferiores a 10 millones EUR. Puede que sea necesario revisar el límite máximo con el paso del tiempo.

3.15 El CESE considera importante que las normas previstas en materia de regímenes de protección se presenten con el suficiente tiempo de antelación para que puedan ser transpuestas a la Directiva final. Esto es importante para evitar una carga administrativa innecesaria para los contribuyentes y las administraciones tributarias.

⁽⁸⁾ COM(2021) 823 final, p. 3.

⁽⁹⁾ COM(2021) 823 final, p. 16.

⁽¹⁰⁾ COM(2021) 823 final, p. 16.

⁽¹¹⁾ DO C 173 de 31.5.2017, p. 29.

3.16 El CESE está de acuerdo con la intención de que la Directiva prevea una evaluación por parte de la Comisión de los criterios de equivalencia RIR, junto con una lista de jurisdicciones de terceros países que cumplan los criterios de equivalencia. Esta lista se modificaría mediante un acto delegado.

3.17 El CESE señala la intención anunciada por la Presidencia francesa del Consejo de la UE de finalizar los debates, a ser posible, antes de las próximas elecciones francesas en abril de 2022. La UE debe fomentar la misma ambición entre sus socios comerciales.

4. Observaciones específicas

4.1 Es importante que otras disposiciones fiscales aprobadas por los parlamentos de los Estados miembros en forma de incentivos intencionados a las inversiones y los esfuerzos en materia de empleo no sean neutralizados por las normas tipo. No deben limitarse las normas que llevan tiempo en vigor, por ejemplo, para permitir la amortización acelerada de inversiones fijas, los incentivos a las actividades de I+D o las iniciativas más recientes para promover el desarrollo de una economía digitalizada más verde y más digital. Esto se aplica tanto a las iniciativas de recuperación económica en relación con la pandemia, como también a los futuros desarrollos tecnológicos, que deben fomentarse.

4.2 La aplicación de las *normas tipo GloBE* en la UE afectará a las disposiciones en vigor de la *Directiva contra la elusión fiscal* (DEF) y, más específicamente, a las normas sobre las *sociedades extranjeras controladas* (SEC), que podrían interactuar con la regla básica del segundo pilar, la RIR. La Comunicación de la Comisión sobre la fiscalidad de las empresas para el siglo XXI ⁽¹²⁾ afirma que los Gobiernos se han comprometido a adoptar un abanico de medidas contra la elusión y la evasión fiscales y que estas medidas han añadido más complejidad a la ya existente ⁽¹³⁾. Aunque no sea necesario modificar la DEF ⁽¹⁴⁾, puede ser beneficioso revisar la eficacia y la carga administrativa de las normas combinadas, tanto para las administraciones tributarias como para las empresas.

4.3 El CESE comparte la opinión de la Comisión de que la transposición de las *normas tipo GloBE* en la UE podría allanar el camino para aprobar la propuesta pendiente de refundición de la *Directiva sobre intereses y cánones*.

4.4 El CESE pide un seguimiento exhaustivo de la eficacia de las normas y los costes administrativos. Los Estados miembros deben evitar un uso excesivo de las resoluciones fiscales si son perjudiciales para las disposiciones del acuerdo mundial.

4.5 El CESE está de acuerdo con la imposición de sanciones por incumplimiento y pide a los Estados miembros que realicen inspecciones fiscales exhaustivas para garantizar el pleno cumplimiento de las disposiciones de la Directiva.

4.6 El CESE solicita que se revise la lista de la UE de terceros países no cooperadores en vista de la aplicación del paquete fiscal de la OCDE acordado.

4.7 El CESE desea señalar que la equidad tributaria de las empresas multinacionales representa una histórica reivindicación de la sociedad en general y espera que se alcance rápidamente un acuerdo sobre el segundo pilar en la UE y en todo el mundo.

Bruselas, 23 de marzo de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽¹²⁾ COM(2021) 251 final.

⁽¹³⁾ Véase el Dictamen del CESE La fiscalidad de las empresas para el siglo XXI. Pendiente de publicación.

⁽¹⁴⁾ COM(2021) 823 final, p. 2.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un punto de acceso único europeo que proporcione un acceso centralizado a la información disponible al público pertinente para los servicios financieros, los mercados de capitales y la sostenibilidad

[COM(2021) 723 final — 2021/0378 (COD)]

sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican determinadas Directivas en lo que respecta al establecimiento y el funcionamiento del punto de acceso único europeo

[COM(2021) 724 final — 2021/0379 (COD)]

y sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican determinados Reglamentos en lo que respecta al establecimiento y el funcionamiento del punto de acceso único europeo

[COM(2021) 725 final — 2021/0380 (COD)]

(2022/C 290/10)

Ponente: **Florian MARIN**

Consultas	Consejo de la Unión Europea, 9.2.2022 [COM(2021) 724 final y COM(2021) 725 final], 15.2.2022 [COM(2021) 723 final] Parlamento Europeo, 14.2.2022
Base jurídica	Artículos 50, 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Órgano competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	3.3.2022
Aprobado en el pleno	23.3.2022
Pleno n.º	568
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	215/1/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE apoya el punto de acceso único europeo (PAUE), que es una herramienta que contribuye a una economía más sostenible, digital e integradora, al fortalecimiento de la soberanía digital y a una mejor integración de los mercados de capitales.

1.2. El CESE considera que el PAUE debería ser más ambicioso y que debería generarse un mayor valor añadido mediante el tratamiento de la información, en lugar de limitarse a actuar únicamente como herramienta para recopilar información en bruto con un único punto de acceso. La agregación y la transformación de los datos y de los informes y análisis sectoriales y territoriales deben efectuarse a través del PAUE.

1.3. El CESE propone que el PAUE se construya como una herramienta flexible, y que sea posible añadir nuevas categorías de datos y comunicarse con los registros nacionales o con Eurostat, teniendo en cuenta los diferentes tipos de tecnologías. El PAUE debe procurar una sinergia inequívoca entre los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y los indicadores del Pacto Verde.

1.4. El CESE cree que debe considerarse la creación de un consejo consultivo, en el que se integre a la sociedad civil y a los interlocutores sociales, basado en un proceso de selección transparente y que decidirá sobre el futuro del PAUE y los cambios estratégicos.

1.5. Es importante reducir las «zonas blancas» para garantizar el acceso sin discriminación al PAUE. El PAUE también debe admitir funcionalidades que permitan a las personas con discapacidad beneficiarse de una accesibilidad adecuada sin discriminación.

1.6. El CESE opina que es muy importante que el PAUE garantice la disposición de procedimientos normalizados, la transparencia, la integridad de los datos, la credibilidad de la fuente de información, una validación automática de los datos de fácil utilización y el control adecuado del organismo de recopilación para la protección de datos. En un futuro próximo será importante una supervisión apropiada y adecuada de los proveedores de datos financieros y datos medioambientales, sociales y de gobernanza.

1.7. Debe considerarse la posibilidad de subvencionar los costes de recopilación, generación y gestión de datos para las pymes, eximir a estas de cualquier tasa, independientemente de la cantidad de datos facilitados, y garantizar unas condiciones de trabajo adecuadas para los trabajadores responsables de la provisión y la administración de los datos.

1.8. El PAUE debe garantizar una clara distinción entre los datos financieros y no financieros, otorgándoles el mismo nivel de importancia, y ofrecer la posibilidad, con carácter voluntario, de publicar datos sociales relativos a la actividad de cada empresa, su dirección y sus empleados, con arreglo a criterios específicos.

1.9. El CESE considera que se requiere un servicio de asistencia específico para facilitar la presentación de la información en el formato correcto y garantizar que resulte técnicamente utilizable, además de formación para la alfabetización financiera y digital. Podría incluirse en el PAUE un conjunto mínimo de indicadores clave de rendimiento (ICR) económicos, definidos a escala de la UE con una metodología común, para garantizar un uso mejor y más amplio.

2. Contexto

2.1. La Comisión Europea pone en marcha un punto de acceso único que proporcionará un acceso electrónico centralizado a la información pertinente para los mercados de capitales y los servicios financieros (incluida la información relacionada con la sostenibilidad) que deba hacerse pública con arreglo a la legislación de la UE, pero también a otros tipos de información pertinente para los mercados de capitales y los servicios financieros que las empresas deciden publicar voluntariamente. El PAUE forma parte del plan de acción para la Unión de los Mercados de Capitales (UMC) ⁽¹⁾.

2.2. La información se recabará a través de diversos organismos de recopilación encargados, entre otras tareas, de realizar validaciones automatizadas y prestar asistencia técnica a las entidades que hayan presentado la información. La Comisión declaró su intención de que haya más datos disponibles para su uso en el ámbito de la economía y la sociedad, incluido el despliegue de espacios de datos europeos. Su objetivo es ofrecer más datos de alta calidad del sector público para su reutilización, incluidos los datos de las empresas, procurando que estos conjuntos de datos se encuentren disponibles con mayor facilidad y de manera gratuita ⁽²⁾. Por ello, la iniciativa legislativa de la Comisión sobre el PAUE es oportuna y muy pertinente.

2.3. El PAUE garantizará un acceso no discriminatorio y gratuito a la información, con la posibilidad de introducir tasas para servicios específicos, por ejemplo, cuando se publique una gran cantidad de datos. La validación automática para verificar que la información presentada por los organismos de recopilación cumple los requisitos se llevará a cabo con arreglo a un marco técnico establecido y aprobado por la Comisión. El PAUE estará disponible al menos durante el 95 % del tiempo cada mes.

2.4. No almacenará información relativa a datos personales, salvo algunas excepciones, y será objeto de seguimiento, teniendo en cuenta indicadores como:

- el número de visitantes y de búsquedas;
- el porcentaje de búsquedas que dan lugar a una visualización o una descarga;
- la cantidad y el porcentaje de información legible por máquina accesible en el PAUE;
- el número y el porcentaje de vistas y descargas legibles por máquina;
- la proporción de notificaciones con arreglo a las validaciones automatizadas.

⁽¹⁾ Acción 1, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Una Unión de los Mercados de Capitales para las personas y las empresas: nuevo plan de acción*, 24.9.2020, COM(2020) 590 final.

⁽²⁾ Directiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público (DO L 172 de 26.6.2019, p. 56).

2.5. El PAUE ofrecerá funcionalidades como una interfaz de fácil utilización en todas las lenguas de la UE, una función de búsqueda, un servicio de descarga, un enfoque innovador respecto a la prestación de servicios de traducción y un servicio de notificación que advierta a los usuarios de cualquier información nueva disponible. El PAUE se evaluará en función de la accesibilidad, la calidad y la facilidad de uso de la información, así como de la satisfacción del usuario final y de la capacidad de los usuarios para cumplir sus objetivos. Para la implantación del PAUE se están modificando varias directivas y reglamentos.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE apoya la iniciativa de la Comisión de establecer el PAUE. Lograr que la economía se adapte al futuro digital, reforzar la soberanía digital, elevar la velocidad del flujo de información y establecer normas comunes, haciendo hincapié en los datos, la tecnología y las infraestructuras, son prioridades esenciales para la UE. El PAUE promueve unas finanzas basadas en los datos y mejora considerablemente el acceso de las empresas y las instituciones financieras a los datos y la información de las entidades. Contribuirá a crear una economía más sostenible, digital e integradora, así como a una mejor integración de los mercados de capitales. En su Dictamen sobre *Una Unión de los Mercados de Capitales para las personas y las empresas: nuevo plan de acción*, el CESE señala que un punto de acceso único europeo constituye una prioridad para mejorar la eficiencia de la Unión de los Mercados de Capitales ⁽³⁾.

3.2. El CESE conviene en que el PAUE no genera nuevas obligaciones de notificación y que utiliza los requisitos de divulgación existentes en virtud de la legislación de la UE. El PAUE es una herramienta que permitirá evaluar mejor cómo contribuyen las entidades europeas a la consecución de los objetivos en materia de sostenibilidad y clima. La información relacionada con la sostenibilidad es clave para reorientar las inversiones hacia proyectos que apoyen la transición ecológica, como destacaron diversas partes interesadas en la consulta sobre la estrategia renovada de finanzas sostenibles ⁽⁴⁾.

3.3. El PAUE garantiza el acceso a la información durante un determinado período de tiempo, incluida la información pasada, lo que es importante para garantizar unos procesos de toma de decisiones adecuados en los mercados de capitales. Las finanzas europeas son problemáticas, porque dan lugar a unas condiciones de competencia desiguales: los costes de financiación a los que se enfrentan las empresas dependen en gran medida de su país de constitución, a las empresas emergentes con limitaciones en cuanto a la disposición de garantías les resulta difícil obtener financiación alguna, y el consumo no se encuentra protegido frente a crisis económicas locales ⁽⁵⁾. El seguimiento del resultado económico y en materia de sostenibilidad resultará crucial para los mercados de capitales y las decisiones de inversión futuras.

3.4. El PAUE se crea en un momento en el que el sector financiero de la UE se enfrenta a una profunda transformación debido a las dos grandes transiciones: la digital y la climática. Se perderán puestos de trabajo, deberán adquirirse nuevas capacidades, cambian las responsabilidades de los empleados, y se llevarán a cabo despidos o se implantarán nuevos modelos organizativos de trabajo. El PAUE podría ser una herramienta para gestionar positivamente algunos de los efectos complejos de los procesos de transformación financiera de la UE.

3.5. Posee el potencial para ser un factor de desarrollo e inversión. Se podría alentar a las pymes que deseen reforzar su visibilidad a publicar sus datos para atraer futuras inversiones y mercados. El CESE propone que se tenga en cuenta el papel de los intermediarios informáticos, ya que algunas empresas, en su mayoría pymes, colaborarán con este tipo de entidades para reducir la carga administrativa vinculada a la gestión y el almacenamiento de datos. El PAUE contribuye a reducir el coste del proceso de decisión sobre inversiones y a aumentar la visibilidad de las pymes.

3.6. Debe permitir una interoperabilidad eficaz con Eurostat y los registros nacionales. Conviene integrar la dinámica de los intereses públicos o del mercado respecto a la transparencia y los datos, haciendo posible la incorporación de nuevas categorías de datos en el futuro. El PAUE debe conformarse como un instrumento de datos flexible con respecto a los diversos sectores e iniciativas europeas. La comunicación entre las distintas tecnologías es importante. El coste de añadir nuevos datos debe evaluarse desde la perspectiva de su impacto en los mercados de capitales y desde el punto de vista de la gestión de datos.

3.7. Garantizar una conectividad a internet adecuada en toda la Unión Europea es importante para que todas las empresas dispongan de acceso al PAUE, y para evitar la discriminación. Es crucial invertir en reducir las «zonas blancas» sin cobertura y garantizar que todos los ciudadanos y las partes interesadas del mercado de capitales puedan acceder al PAUE.

⁽³⁾ DO C 155 de 30.4.2021, p. 20.

⁽⁴⁾ Organización Internacional de Comisiones de Valores (2020), Informe sobre Sustainable Finance and the Role of Securities Regulators and IOSCO (Finanzas sostenibles y el papel de los reguladores de los títulos valores y la OICV)

⁽⁵⁾ <https://blogs.imf.org/2019/09/10/a-capital-market-union-for-europe-why-its-needed-and-how-to-get-there>.

3.8. El PAUE debe garantizar la integridad de los datos y la credibilidad de la fuente de información presentada a los organismos de recopilación. La evaluación automatizada de la información debe ser sencilla y fácil de utilizar. La concesión de acceso a una información válida y apropiada y la protección de los consumidores deben seguir siendo prioridades. Los organismos de recopilación también deben ser objeto de un seguimiento adecuado, y la protección de datos debe constituir asimismo una prioridad constante.

3.9. Unas mejores condiciones de financiación para las empresas crearán nuevas oportunidades para el mercado de la UE, además de nuevas posibilidades de empleo. El PAUE debe tener en cuenta todos los tipos de inversiones y agentes del mercado, incluso en el ámbito de la economía social o la financiación participativa, que ejercen un impacto positivo en el interés general, especialmente en el caso de las personas vulnerables. El PAUE debe admitir funcionalidades que permitan a las personas con discapacidad beneficiarse de una accesibilidad adecuada.

3.10. El CESE apoya que la utilización del PAUE y la divulgación de cierta información sean gratuitos. No obstante, el coste de las licencias o de la recopilación, generación y gestión de datos puede ser elevado. Deben introducirse incentivos fiscales y subvenciones para las pymes con el fin de reducir los costes de la provisión de datos, en especial respecto de los informes obligatorios. Las inversiones en equipos de *software* y *hardware* para empresas y otras partes interesadas del mercado de capitales deben contar con el apoyo de los fondos de la UE para permitir la utilización adecuada del PAUE y la interacción con esta herramienta. A este respecto, es necesaria una mayor participación de los Estados miembros. Las pymes deben estar exentas de cualquier tasa, con independencia de la cantidad de información que se publique. El nivel de las tasas, cuando se apliquen, debe ser transparente y establecerse en relación directa con los costes de gestión de los datos.

3.11. El PAUE debe tratar por igual a las empresas cotizadas y no cotizadas, independientemente de su tamaño o ubicación geográfica. Debe convertirse en un instrumento que genere valor añadido al propiciar una mayor eficiencia en lo que atañe a la elaboración de informes, la transparencia y la gestión de datos.

3.12. La gobernanza del PAUE debe basarse en la participación de la sociedad civil y articularse con arreglo a una estructura con dos escalas jerárquicas:

- un consejo consultivo, en el que se integre a la sociedad civil y a los interlocutores sociales, basado en un proceso de selección transparente y que decidirá sobre el futuro del PAUE y los cambios estratégicos;
- un consejo ejecutivo que garantice la aplicación de las normas técnicas y el correcto funcionamiento del PAUE.

3.13. En un contexto en el que la exposición de los bancos es elevada, la confianza de los inversores y la decisión de invertir en empresas utilizando los mercados de capitales dependen de la buena disponibilidad, la calidad y la comparabilidad de la información. El CESE afirma que, para crear una relación eficaz y exhaustiva entre emisores e inversores, los procedimientos normalizados son fundamentales. La normalización debe incluir los mismos plazos de divulgación y las mismas metodologías respecto a los datos publicados, con arreglo al principio de «la misma actividad, el mismo riesgo, las mismas normas».

3.14. La crisis de la COVID-19 y la necesidad de una recuperación sostenible e inclusiva que no deje a nadie atrás ha elevado la presión para que se acelere la ejecución del plan de acción para la UMC. La necesidad que tienen las empresas de fondos e inversiones se sitúa en un nivel elevado sin precedentes.

4. Observaciones específicas

4.1. Para el CESE está claro que la UMC no constituye un ejercicio de carácter voluntario en beneficio de unos pocos, sino que debe hacerse realidad en todos los Estados miembros de la UE. Deben asignarse los recursos financieros y humanos adecuados para garantizar un uso eficiente y eficaz del PAUE. Deben priorizarse la participación y el apoyo de los Estados miembros y los supervisores nacionales en la tarea de garantizar el reconocimiento del PAUE como un importante instrumento europeo en materia de datos para las empresas, los inversores y los intermediarios financieros. El PAUE debe promoverse en todos los Estados miembros, junto con las ventajas y la importancia de este instrumento. Las redes sociales podrían utilizarse a tal efecto.

4.2. El CESE apoya que la Comisión esté dispuesta a aportar más transparencia, a ampliar la disponibilidad de datos ⁽⁶⁾ y a apoyar la transformación digital de las finanzas en los próximos años, como se menciona en la Estrategia de Finanzas Digitales ⁽⁷⁾. La posibilidad de agregar datos y generar informes debe integrarse en el PAUE ⁽⁸⁾. Deben implementarse funciones de comparación y elaboración de boletines. El PAUE podría incluir un foro de partes interesadas para debatir, explicar y compartir buenas prácticas.

⁽⁶⁾ COM(2020) 66 final.

⁽⁷⁾ COM(2020) 591 final.

⁽⁸⁾ Similar a la Nube Europea de la Ciencia Abierta.

4.3. El CESE propone que se establezca un servicio de asistencia específico para facilitar la presentación de la información en el formato correcto y garantizar que resulte técnicamente utilizable. La asistencia prestada debe incluir procedimientos comunes y un marco para la coherencia, la comparabilidad y la facilidad de uso de los datos. Por último, para garantizar un proceso eficaz en relación con los costes, el PAUE debe funcionar con los formatos de archivo más comunes, como XBRL, PDF, XML, HTML, CSV, TXT y XLS.

4.4. El CESE considera que la digitalización y la centralización de los datos ejercerán un efecto positivo en la elaboración de informes. Darán lugar a mejoras en diversas pruebas de resistencia y análisis climáticos, así como a mejoras en la identificación y el seguimiento de las carteras de las instituciones financieras con respecto a los objetivos del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático. El PAUE será una herramienta que contribuirá a identificar posibles riesgos y a generar oportunidades para las empresas. También puede ser un instrumento que contribuya a impulsar la investigación de las pymes a escala europea.

4.5. El CESE propone que se otorgue el mismo nivel de importancia en términos de visibilidad y posición a los datos financieros y no financieros. La información no financiera debe incluir, de forma voluntaria, datos sociales relativos a la actividad de cada empresa y sus empleados. Los datos relativos a la dirección y al personal de la empresa no deben excluirse voluntariamente (número de empleados, género, etc.). En este sentido, podrían establecerse criterios específicos respecto a la información social.

4.6. El CESE considera que el PAUE debe ser más ambicioso. En concreto, es preciso añadir objetivos adicionales, que vayan más allá de la mera recopilación de datos, y generar un mayor valor añadido mediante el tratamiento de la información, en lugar de que el PAUE se limite a actuar únicamente como herramienta de información con un único punto de acceso. El CESE acoge con satisfacción que el PAUE se encuentre disponible en todas las lenguas oficiales de la UE. El papel y la importancia del PAUE son cruciales para garantizar que los investigadores, los interlocutores sociales, las ONG, las instituciones académicas y los analistas dispongan de un acceso más amplio, adecuado, justo, equitativo e inmediato a la información. El PAUE podría apoyar la aparición de nuevas plataformas privadas de tratamiento de la información; sin embargo, el coste de utilizarlas y el acceso a los mercados de capitales seguirán siendo un problema, especialmente para los pequeños inversores, en su condición de particulares.

4.7. Habilitar los macrodatos, el aprendizaje automático y la inteligencia artificial aportará una mayor eficiencia en el uso de la información para crear mercados de capital más integrados, y dotará a la economía de la UE de mayor resiliencia. Los informes y análisis sectoriales y territoriales deberían constituir opciones para los futuros usuarios del PAUE. La comprobación y la garantía de la validez de los datos deben seguir siendo un motivo de preocupación constante. La transmisión y la gestión de los datos que se solapan deben controlarse cuidadosamente. No obstante, el CESE considera que ofrecer información en bruto es menos ambicioso e insuficiente para los nuevos inversores que no están familiarizados con los mercados de capitales y que consideran la opción de invertir en ellos.

4.8. El PAUE debe ponerse en marcha para lograr no solo el objetivo relacionado con el mercado de capitales, sino también otros objetivos complementarios de diversas políticas, como la contribución de las empresas a los indicadores de los ODS de las Naciones Unidas. Conceder acceso a determinados datos a terceros países podría contribuir a la consecución de inversiones complementarias para las empresas de la UE en el futuro. El PAUE debe seguir el ejemplo del portal InvestEU y podría contribuir a la correcta implantación de la UMC⁽⁹⁾.

4.9. El CESE considera que deben impartirse conocimientos financieros (acción 7 del plan de acción de la UMC) y digitales. También se requiere una guía en materia de alfabetización y datos financieros. Podrían elaborarse y promoverse directrices específicas para comprender la importancia de los datos, y para su utilización y puesta en común. Podrían emplearse fondos del FSE+ a este respecto. La disposición de unas condiciones de trabajo adecuadas para los trabajadores que intervienen en la recogida y gestión de datos de diversas empresas y partes interesadas debe constituir un motivo de preocupación permanente.

4.10. El CESE propone que se introduzca en el PAUE un conjunto mínimo de ICR económicos, definidos a escala de la UE, y una metodología común, para garantizar un uso mejor y más amplio. Debe procurarse una sinergia inequívoca con el artículo 8 de la Taxonomía de la UE sobre sostenibilidad⁽¹⁰⁾, ya que el PAUE incluye datos sobre esta materia. El PAUE debe incluir un espacio específico para las estadísticas del Pacto Verde y la contribución de las empresas a los indicadores de dicho Pacto.

⁽⁹⁾ DO C 155 de 30.4.2021, p. 20.

⁽¹⁰⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852&qid=1641901937850&from=ES>.

4.11. Por último, el CESE desea que la Comisión Europea evalúe las ventajas de una regulación y una supervisión adecuadas y proporcionadas de los proveedores de datos financieros y datos medioambientales, sociales y de gobernanza, ya que seguirán desempeñando un papel clave, tanto en la fase inicial como en la fase posterior, cuando el PAUE entre en funcionamiento.

Bruselas, 23 de marzo de 2022.

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) 2015/760 en lo que respecta al alcance de los activos e inversiones aptos, los requisitos en materia de composición y diversificación de la cartera, la toma en préstamo de efectivo y otras normas aplicables a los fondos, así como los requisitos relativos a la autorización, las políticas de inversión y las condiciones de funcionamiento de los fondos de inversión a largo plazo europeos

[COM(2021) 722 final — 2021/0377 (COD)]

(2022/C 290/11)

Ponente: **Pierre BOLLON**

Consulta	Parlamento Europeo, 14.2.2022 Consejo de la Unión Europea, 22.3.2022
Base jurídica	Artículo 114 y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	3.3.2022
Aprobado en el pleno	23.3.2022
Pleno n.º	568
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	111/1/0

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE apoya firmemente la propuesta de revisión equilibrada del Reglamento sobre los fondos de inversión a largo plazo europeo (FILPE), ya que su formato anterior no logró sus objetivos bien intencionados. Un giro de los recursos financieros y del ahorro hacia las inversiones a largo plazo es particularmente necesario para impulsar una recuperación socialmente inclusiva tras la COVID y favorecer la doble transición ecológica y digital. Desde este punto de vista, es esencial revisar en profundidad el Reglamento sobre los FILPE. Por consiguiente, el CESE espera que el proceso de adopción no conduzca a añadir nuevos requisitos normativos que debiliten la tendencia hacia una mayor simplicidad que propone, acertadamente, la Comisión.

1.2 «FILPE 2» es una propuesta oportuna y pertinente que puede impulsar sustancialmente el crecimiento económico y la creación de empleo en la UE. Los FILPE son fondos a largo plazo que se benefician de un «pasaporte europeo». Tendrán que desempeñar un papel importante a la hora de financiar la doble transición climática y digital, construir infraestructuras sociales y de transporte, financiar proyectos de vivienda y, por supuesto, ofrecer financiación a las pymes europeas, especialmente las empresas innovadoras y las empresas emergentes.

1.3 Lamentablemente, en esta fase no se dispone de una estimación suficientemente precisa del déficit global de financiación a largo plazo. Sigue siendo necesario trabajar a escala europea para hacer una mejor estimación, pero la necesidad de financiación es indudablemente elevada, ya que se cifra en varios billones de euros.

1.4 El CESE hace especial hincapié en la importancia de financiar la transición esencial hacia una economía europea mucho menos intensiva (y, en última instancia, neutra) en carbono y la importancia de la «Estrategia para financiar la transición a una economía sostenible» de Europa. También es preciso que los datos medioambientales, sociales y de gobernanza y los datos financieros sean más accesibles, en particular mediante el proyecto de punto de acceso único europeo y —lo que es más importante— la necesaria regulación y supervisión de los proveedores de datos.

1.5 La propuesta de la Comisión Europea «FILPE 2» contiene mejoras específicas en las inversiones admisibles, lo que ampliará el campo de inversión de los FILPE y apoyará el crecimiento económico y la competitividad. También les permitirá cubrir un ámbito geográfico más amplio de inversiones en Europa.

1.6 El CESE apoya la reducción de los obstáculos previos que disuaden a los inversores minoristas de acceder a los FILPE: actualmente estos inversores no pueden beneficiarse de la rentabilidad de las inversiones a largo plazo. De este modo, los FILPE complementarían el éxito actual de los organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM). Es un paso importante, tanto más cuanto que la protección de los inversores se ve reforzada por el nuevo y sólido vínculo con las «evaluaciones de idoneidad» obligatorias en virtud de la Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros (MiFID 2) y la clarificación de las normas sobre conflictos de intereses. El CESE también reitera con firmeza los numerosos llamamientos que ha realizado para que en toda Europa se impulse la educación financiera de los inversores.

1.7 El CESE aceptaría los FILPE de tipo «parcialmente extensible» (en paralelo a los de tipo «cerrado»), es decir, los FILPE que pueden ser amplios y diversificados y permitir reembolsos (y suscripciones) tras un plazo de preaviso, siempre que estas posibilidades estén claramente definidas en la documentación facilitada a los clientes y supervisadas por la autoridad nacional competente. Para que sean más «líquidos», estos FILPE deben poder invertir hasta el 50 % (y posiblemente incluso más) en activos diversificados que respeten las normas de los OICVM. Un mayor aumento del posible nivel de inversión en otros fondos también sería una ayuda significativa.

1.8 Dado que los FILPE están obligados a cumplir estrictamente las normas fijadas en un Reglamento europeo, una medida positiva adicional sería que la Comisión Europea evaluara el mérito y la viabilidad de permitirles utilizar un código «eu» del número internacional de identificación de valores mobiliarios (ISIN), lo que mejoraría su disponibilidad y visibilidad allende las fronteras. Se acoge con satisfacción el importante papel de la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA), junto con los reguladores nacionales activos, a la hora de adoptar normas técnicas de regulación, fomentar la convergencia en materia de supervisión y coordinar el trabajo de supervisión.

1.9 Es importante facilitar la admisibilidad de los FILPE para las cuentas de ahorro, los contratos de seguro de vida vinculados a fondos de inversión, los planes de ahorro de los empleados y, naturalmente, los mecanismos de jubilación, como el producto paneuropeo de pensiones. Al mismo tiempo, la actual propuesta de refundición de la Directiva Solvencia 2 y la futura revisión de la Directiva relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo (FPE) podrían incluir un incentivo para que las empresas de seguros y de pensiones inviertan en FILPE.

1.10 Por último, pero no por ello menos importante, los inversores europeos en FILPE deben poder beneficiarse del «mejor trato fiscal» sobre sus ahorros que conceda su país de residencia. Los inversores a largo plazo deben beneficiarse en toda Europa de normas fiscales estables e incentivadoras.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1 El «Reglamento FILPE» es un marco europeo para los fondos de inversión alternativos (FIA) que invierten en inversiones a largo plazo, como proyectos sociales y de infraestructuras de transporte, bienes inmuebles y pymes. El Reglamento FILPE establece normas uniformes sobre autorización, políticas de inversión y condiciones de funcionamiento y comercialización de los FILPE.

2.2 El marco regulador de los FILPE tiene por objeto facilitar las inversiones a largo plazo en estos tipos de activos por parte de los inversores institucionales y minoristas y ofrecer una fuente alternativa y no bancaria de financiación a la economía real.

2.3 Esta revisión tiene por objeto incrementar la utilización de los FILPE en toda la UE en beneficio de la economía y los inversores europeos. Esto, a su vez, respaldaría el desarrollo continuo de la unión de los mercados de capitales (UMC), que también tiene por objeto facilitar el acceso de las empresas de la UE a una financiación a largo plazo más estable, sostenible y diversa.

2.4 Desde la adopción del marco jurídico original de los FILPE en abril de 2015, solo se han autorizado 67 FILPE (a fecha de febrero de 2022) con una cantidad relativamente pequeña de activos netos gestionados (estimada aproximadamente en 2 400 millones EUR en 2021). Estos FILPE autorizados solo están domiciliados en cuatro Estados miembros (Luxemburgo, Francia, Italia y España) y los demás Estados miembros no contaban con FILPE nacionales.

2.5 Aunque el FILPE sigue siendo un marco relativamente nuevo, los datos de mercado disponibles indican que el mercado no ha crecido como se esperaba.

2.6 Sobre la base de la evaluación del funcionamiento del marco jurídico de los FILPE y de las observaciones de las partes interesadas, las ventajas de los FILPE se ven mermadas por las restrictivas normas de los fondos y los obstáculos a la entrada

para los inversores minoristas, cuyo efecto combinado reduce la utilidad, la eficacia y el atractivo del marco jurídico de los FILPE para gestores e inversores. Estas restricciones son las principales causas de la incapacidad de los FILPE para expandirse significativamente y alcanzar todo su potencial para canalizar las inversiones hacia la economía real.

2.7 A este respecto, la revisión del marco regulador de los FILPE pretende acelerar la aceptación y mejorar el atractivo de los FILPE mediante la introducción de cambios específicos en las normas de los fondos. Esto implica, en particular, ampliar el alcance de los activos e inversiones admisibles, permitir normas de los fondos más flexibles que incluyan la facilitación de estrategias de fondos de fondos, y reducir los obstáculos injustificados que impiden a los inversores minoristas acceder a los FILPE, en particular el requisito de una inversión inicial de 10 000 EUR y el requisito de umbral agregado máximo del 10 % para aquellos inversores minoristas cuyas carteras financieras sean inferiores a 500 000 EUR.

2.8 Además, la propuesta tiene por objeto hacer más atractiva la estructura de los FILPE, flexibilizando determinadas normas de financiación para los FILPE distribuidos exclusivamente a inversores profesionales. La revisión del marco jurídico de los FILPE también introduce el mecanismo opcional de un marco de liquidez para proporcionar liquidez adicional a los inversores de los FILPE y a los inversores que los hayan suscrito recientemente sin necesidad de recurrir al capital de los FILPE. La propuesta también pretende asegurar la existencia de garantías adecuadas de protección de los inversores.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE apoya firmemente la propuesta de revisión equilibrada del Reglamento FILPE, ya que su formato anterior no logró sus objetivos bien intencionados. Esta revisión, que se acoge con satisfacción, ya fue aplaudida en el Dictamen del CESE sobre la Unión de los Mercados de Capitales ⁽¹⁾ como piedra angular del nuevo plan de acción de la UMC.

3.2 De hecho, más allá de la mejora de la eficiencia y la seguridad de los mercados de capitales europeos, un giro de los recursos financieros y del ahorro hacia las inversiones a largo plazo es particularmente necesario para impulsar una recuperación socialmente inclusiva tras la COVID y favorecer la doble transición ecológica y digital. Desde este punto de vista, es esencial revisar en profundidad el Reglamento sobre los FILPE. Por consiguiente, el CESE espera que el proceso de adopción no conduzca a añadir nuevos requisitos normativos que debiliten la tendencia hacia una mayor simplicidad que propone, acertadamente, la Comisión.

3.3 Los FILPE son fondos a largo plazo que pueden comercializarse y suscribirse de forma transfronteriza en toda la Unión, ya que se benefician de un «pasaporte europeo». Podrán desempeñar un papel importante a la hora de construir infraestructuras (como el transporte y la energía), modernizar las viviendas, financiar la investigación y el desarrollo y, por supuesto, ofrecer financiación a las pymes y las empresas emergentes europeas (inversiones que generalmente no se benefician de la liquidez que proporciona la cotización en los mercados financieros), fomentando así la creación de empleo.

3.4 Asimismo, el CESE hace especial hincapié en la importancia de financiar la transición esencial hacia una economía europea inclusiva y mucho menos intensiva (y, en última instancia, neutra) en carbono y la importancia de la «Estrategia para financiar la transición a una economía sostenible» de Europa, en particular la propuesta de Directiva sobre información corporativa en materia de sostenibilidad y la «taxonomía» social prevista. También es preciso que los datos medioambientales, sociales y de gobernanza y los datos financieros sean más accesibles, en particular mediante el proyecto de punto de acceso único europeo y —lo que es más importante— la necesaria regulación y supervisión de los proveedores de datos. También deben acelerarse los trabajos sobre las etiquetas medioambientales, sociales y de gobernanza para orientar a los inversores de los FILPE.

3.5 La propuesta de la Comisión Europea, bien calibrada y proporcionada, de «FILPE 2» contiene, acertadamente, mejoras específicas en las inversiones admisibles que permitirán brindar un mayor apoyo al crecimiento y la competitividad a través de los FILPE. Así pues, un número significativo de ellos estará más diversificado, ya que se ampliará el campo de inversión de los FILPE, lo que aumentará el número de oportunidades. Otros se concentrarán más y se centrarán en inversiones clave. Estos cambios también permitirán a los FILPE cubrir un ámbito geográfico más amplio de inversiones en Europa.

3.6 El CESE apoya la reducción de los obstáculos previos que disuaden a los inversores minoristas de acceder a los FILPE. Habida cuenta de la enorme cantidad de ahorros que en la actualidad no pueden beneficiarse del rendimiento de las inversiones a largo plazo, se trata de un avance importante, especialmente en un contexto de tipos de interés bajos (aunque en algunos casos vayan en aumento) y de presiones inflacionistas. En términos de protección de los inversores, ofrecer un

⁽¹⁾ DO C 155 de 30.4.2021, p. 20.

espectro más amplio de activos admisibles y estrategias de inversión reviste gran importancia y será más eficaz que las detalladas restricciones de 2015, que tuvieron el inconveniente de limitar gravemente la oferta de fondos a los inversores, tanto institucionales como minoristas. El CESE acoge con satisfacción el nuevo y sólido vínculo con las «evaluaciones de idoneidad» obligatorias en virtud de la Directiva MiFID 2 y la clarificación de las normas sobre conflictos de intereses. El CESE también reitera con firmeza los numerosos llamamientos que ha realizado para que en toda Europa se impulse la educación financiera de los inversores.

3.7 Un tipo de FILPE tiene características que los hacen similares a los fondos de tipo «cerrado». En el caso de este tipo de fondos, la forma clásica de proporcionar liquidez a los inversores es, como se propone, utilizar mecanismos opcionales que consisten en vender los activos en el mercado secundario, pero estos mecanismos a menudo son difíciles o incluso imposibles de aplicar en la práctica, en particular cuando los «creadores de mercado» son escasos (un riesgo que destacó el Dictamen del CESE de 16 de octubre de 2013 y que, lamentablemente, se ha materializado).

3.8 Esta es la razón por la que, junto con estos FILPE de tipo «cerrado», el CESE también aceptaría los FILPE «parcialmente extensibles»⁽²⁾, es decir, los FILPE que pueden ser amplios y diversificados y permitir periódicamente (por ejemplo, dos veces al año) reembolsos (y también suscripciones) tras un plazo de preaviso (por ejemplo, noventa días), siempre que, por supuesto, el gestor del FILPE defina con claridad estas posibilidades en la documentación facilitada a los clientes y supervisada por la autoridad nacional competente. La propuesta de la Comisión de aportar mayor claridad en las normas técnicas de regulación con respecto al porcentaje de retirada del reembolso es un primer paso positivo en la dirección correcta que deben seguir otros. Para que sean más «líquidos», los FILPE parcialmente extensibles deben poder invertir hasta el 50 % (y posiblemente incluso más) en activos diversificados que respeten las normas de los OICVM. Un mayor aumento del posible nivel de inversión en otros fondos también sería una ayuda significativa.

3.9 El CESE desea que los fondos recaudados a través de los FILPE se inviertan esencialmente en la economía de la UE, en el contexto de una dura competencia a escala mundial y de la necesidad de financiar la doble transición. Lamentablemente, en esta fase no se dispone de una estimación suficientemente precisa del déficit de financiación a largo plazo. Por lo tanto, sigue siendo necesario trabajar a escala europea para hacer una mejor estimación, pero la necesidad de financiación es indudablemente elevada, ya que se cifra en varios billones de euros (lo que equivale a un porcentaje de un solo dígito del producto interior bruto (PIB) de la UE) si se suman las necesidades en materia de clima y sostenibilidad, capital, pymes y empresas emergentes innovadoras, infraestructuras de transporte y (no menos importante) infraestructura social.

3.10 Dado que los FILPE están obligados a cumplir estrictamente las normas fijadas en un Reglamento europeo, una medida positiva adicional sería que la Comisión Europea evaluara el mérito y la viabilidad de permitirles utilizar un código ISIN «.eu», lo que mejoraría su disponibilidad y visibilidad allende las fronteras. A este respecto, el CESE acoge con satisfacción el refuerzo del registro de los FILPE que ha propuesto la Comisión. El CESE pide que se fijen y apliquen normas claras a escala de la UE, bajo un papel de liderazgo efectivo de la ESMA y con la debida cooperación de los reguladores nacionales activos. Las normas deben garantizar, en particular, que los gestores de los FILPE incorporen instrumentos adecuados de gestión de la liquidez de los fondos creados por ellos e, igualmente, proporcionen información clara y precisa sobre las comisiones y los riesgos, tal y como ya ofrecen la legislación sobre productos empaquetados o basados en seguros (PRIIP) y la legislación MiFID.

3.11 Es importante facilitar la admisibilidad de los FILPE para las cuentas de ahorro, los contratos de seguro de vida vinculados a fondos de inversión, los planes de ahorro de los empleados y, naturalmente, los mecanismos de jubilación, como el producto paneuropeo de pensiones. Al mismo tiempo, la actual propuesta de refundición de la Directiva Solvencia 2 y la futura revisión de la Directiva FPE podrían incluir un incentivo para que las empresas de seguros y de pensiones inviertan en FILPE.

3.12 Por último, pero no por ello menos importante, los inversores europeos en FILPE deben poder beneficiarse del «mejor trato fiscal» sobre sus ahorros que conceda su país de residencia. Por desgracia, actualmente en muchos países europeos el ahorro a corto plazo en activos líquidos se ve fiscalmente favorecido con gran frecuencia, lo que envía a los inversores el mensaje equivocado de que es mejor «preferir la liquidez» incluso cuando podrían orientarse más hacia el largo plazo. En cualquier caso, los inversores a largo plazo deben beneficiarse de normas fiscales estables e incentivadoras.

Bruselas, 23 de marzo de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽²⁾ Como está previsto actualmente en el próximo régimen de fondos de activos a largo plazo (*Long Term Asset Fund*, LTAF) en el Reino Unido. La mayoría de los encuestados en el informe de evaluación de impacto de la Comisión tenían la misma opinión (véase la página 73).

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 600/2014 en lo que se refiere a la mejora de la transparencia de los datos de mercado, la eliminación de obstáculos al establecimiento de un sistema de información consolidada, la optimización de las obligaciones de negociación y la prohibición de recibir pagos por la transmisión de órdenes de clientes»

[COM(2021) 727 final — 2021/0385 (COD)]

(2022/C 290/12)

Ponente: **Jörg Freiherr FRANK VON FÜRSTENWERTH**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 3.2.2022 Parlamento Europeo, 27.1.2022
Base jurídica	Artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	3.3.2022
Aprobado en el pleno	23.3.2022
Pleno n.º	568
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	210/0/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción que la Comisión Europea, de conformidad con lo anunciado en el plan de acción para la Unión de los Mercados de Capitales de 2020 ⁽¹⁾, haya presentado en el plazo establecido una propuesta para la creación de sistemas de información consolidada para cada una de las clases de activos siguientes: acciones, fondos cotizados, bonos e instrumentos financieros derivados. Esto constituye un paso más hacia la realización de la Unión de los Mercados de Capitales. El CESE respalda la propuesta de la Comisión Europea.

1.2 El CESE reitera que la creación de la Unión de los Mercados de Capitales constituye una prioridad y una condición previa importante para la creación de un auténtico mercado interior, la superación de las consecuencias de la pandemia de COVID-19 y la transición hacia una economía sostenible en Europa.

1.3 El CESE acoge favorablemente la propuesta de Reglamento por el que se establece el sistema europeo de información consolidada y las medidas complementarias al respecto, que, aplicados de forma óptima, mejorarán considerablemente la transparencia y la disponibilidad de los datos de mercado, armonizarán el marco reglamentario de los centros de ejecución y reforzarán los mercados de capitales europeos. La transparencia consolidada mitigará notablemente las consecuencias de la gran fragmentación persistente de los mercados de capitales europeos.

1.4 El CESE concede gran importancia a establecer un acceso libre y no discriminatorio a los datos de mercado para todos, en particular, por supuesto, para las pequeñas y medianas empresas y, en general, para los inversores minoristas. El CESE pide a la Comisión Europea que reduzca las actuales asimetrías de información.

1.5 El Comité recomienda a la Comisión Europea que emprenda nuevas actividades en el contexto de la creación de la Unión de los Mercados de Capitales para seguir desarrollando la muy diversa cultura accionarial en Europa. Entre ellas se cuentan, además de normas que generen confianza en la protección preventiva de los consumidores, en particular medidas para mejorar la educación de los consumidores. El CESE también pide a la Comisión Europea que conceda gran importancia a los aspectos de protección laboral y condiciones de trabajo en todas las medidas destinadas a crear la Unión de los Mercados de Capitales. Esto incluye garantizar que los recursos humanos de los supervisores europeos y nacionales reflejen el aumento de las tareas.

⁽¹⁾ COM(2020) 590 final.

1.6 En la controversia respecto a la prohibición de recibir pagos por la transmisión de órdenes de clientes para su ejecución (pago por el flujo de órdenes), el CESE recomienda reforzar el siguiente principio: que los intermediarios financieros puedan seleccionar el centro de negociación o la contraparte para ejecutar sus operaciones con sus clientes únicamente atendiendo al criterio de lograr la mejor ejecución posible para sus clientes. El CESE respalda la opinión de la Comisión de que las retribuciones materiales o inmateriales del centro de negociación o la contraparte al intermediario financiero por la transmisión de órdenes de ejecución son, en principio, contrarias a esta idea.

2. Antecedentes del Dictamen

2.1 La Comisión Europea presentó el 25 de noviembre de 2021 un paquete de medidas para reforzar la Unión de los Mercados de Capitales (paquete relativo a los mercados de capitales). El paquete consta de una Comunicación de la Comisión y cuatro actos legislativos ⁽²⁾. El objeto del presente Dictamen es, como parte del paquete relativo a los mercados de capitales, la revisión del Reglamento relativo a los mercados de instrumentos financieros (MiFIR) ⁽³⁾, que contiene fundamentalmente las normas para la infraestructura del mercado financiero y que, junto con la Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros ⁽⁴⁾ (MiFID 2), constituye el marco normativo para la prestación de servicios de inversión.

3. Observaciones generales

3.1 Contexto de la propuesta

3.1.1 Las propuestas agrupadas en el paquete relativo a los mercados de capitales coinciden en su objetivo de lograr una mayor transparencia en los mercados de capitales europeos, que siguen estando fragmentados. El Comité Económico y Social Europeo acoge con satisfacción este objetivo, dado que no será posible la creación de una Unión de los Mercados de Capitales sin una transparencia óptima y datos fiables y rápidamente disponibles. Las modificaciones propuestas del Reglamento MIF revisten una gran importancia en este sentido. Las propuestas de modificación se refieren principalmente a la infraestructura del mercado, después de que las disposiciones en materia de protección de los inversores en el contexto de la pandemia de COVID-19 ya fueran objeto de la denominada «solución rápida» a la MiFID 2 a principios de 2021 ⁽⁵⁾.

3.1.2 Resulta asimismo necesaria la máxima transparencia posible de los mercados de valores a fin de ofrecer un mejor acceso a los mercados de capitales para los inversores minoristas en general, así como a las pequeñas y medianas empresas en particular. Actualmente todas las plataformas de ejecución ya están obligadas a publicar información sobre el volumen, el momento y el precio de las operaciones. No obstante, el registro consolidado de estos datos, para proporcionar así un panorama real del mercado, solo es posible en todo caso para las grandes empresas de inversión y únicamente mediante un desembolso financiero importante. Por lo tanto, actualmente nadie puede estar seguro de haber obtenido realmente el mejor precio. Sin embargo, es fundamental disponer de un fácil acceso a datos de mercado fiables. Esto también se aplica especialmente a los datos relacionados con la sostenibilidad, que son imprescindibles para la creación de mercados financieros sostenibles en el marco de la aplicación del Pacto Verde Europeo, y cuya función es cada vez más importante. Aquí existe una vinculación de contenido importante con el punto de acceso único europeo y el suministro simplificado de datos relacionados con la sostenibilidad (Objetivos de Desarrollo Sostenible).

3.1.3 Un acceso rápido, fiable y sencillo a los datos de mercado también favorecerá la competencia entre los centros de negociación mediante la transparencia obtenida, dado que, en condiciones de transparencia, las operaciones con valores se realizarán donde se obtenga el mejor precio y la liquidez sea elevada. La transparencia también es un aspecto esencial para los inversores privados y los inversores institucionales con respecto a los criptoactivos en el sistema europeo de información consolidada.

3.1.4 Los sistemas europeos de información consolidada, uno para cada clase de activos (acciones, fondos cotizados, bonos e instrumentos financieros derivados), constituyen un instrumento fundamental para reducir las asimetrías de información actuales. También podrían contribuir a reducir el predominio de la negociación de alta frecuencia. El CESE acoge favorablemente la competencia en la infraestructura de mercado. En este contexto, el Comité considera importante la existencia de una competencia justa que se desarrolle con el mismo nivel normativo. Debe excluirse el arbitraje regulador

⁽²⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Unión de los mercados de capitales: cumpliendo los compromisos un año después del Plan de Acción; propuesta sobre el punto de acceso único europeo; revisión del Reglamento sobre los fondos de inversión a largo plazo europeos (FILPE); revisión de la Directiva sobre los gestores de fondos de inversión alternativos (Directiva GFIA); revisión del Reglamento relativo a los mercados de instrumentos financieros (Reglamento MIF).

⁽³⁾ Reglamento (UE) n.º 600/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativo a los mercados de instrumentos financieros y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 (DO L 173 de 12.6.2014, p. 84).

⁽⁴⁾ Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a los mercados de instrumentos financieros y por la que se modifican la Directiva 2002/92/CE y la Directiva 2011/61/UE (DO L 173 de 12.6.2014, p. 349).

⁽⁵⁾ Directiva (UE) 2021/338 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2021 por la que se modifica la Directiva 2014/65/UE en lo relativo a los requisitos de información, la gobernanza de productos y la limitación de posiciones, y las Directivas 2013/36/UE y (UE) 2019/878 en lo relativo a su aplicación a las empresas de servicios de inversión con el fin de contribuir a la recuperación de la crisis de la COVID-19 (DO L 68 de 26.2.2021, p. 14).

entre centros de negociación. Si bien el Reglamento EMIR es de aplicación inmediata en los Estados miembros, es esencial que la Comisión supervise atentamente los actos jurídicos de ámbito nacional complementarios y su aplicación práctica, así como las prácticas de supervisión nacionales, con vistas a mantener unas condiciones de competencia equitativas, para solicitar a los Estados miembros, dado el caso, que realicen ajustes y penalizar los incumplimientos en la medida en que sea necesario.

3.1.5 La aplicación de sistemas de información consolidada, es decir, bases de datos centralizadas que ofrecen un acceso sencillo y no discriminatorio a datos de mercado consolidados para todos los inversores (pequeños y grandes gestores de carteras, fondos de pensiones e inversores minoristas), así como a todos los intermediarios financieros, independientemente de su tamaño, reducirá la ventaja de los grandes proveedores en materia de información, facilitará en gran medida el acceso a los mercados financieros y mejorará su eficacia de forma prospectiva.

3.1.6 Los sistemas europeos de información consolidada pueden contribuir también, mediante el incremento de la transparencia, a contrarrestar tendencialmente la volatilidad exacerbada, como las fluctuaciones y caídas repentinas de los precios.

3.1.7 En opinión del CESE, la transparencia obtenida gracias a los sistemas de información consolidada y el acceso más sencillo a los datos de mercado también para los inversores minoristas no eliminan la necesidad de una protección bien desarrollada para los inversores. El acceso simplificado de los inversores minoristas a los datos recuerda la necesidad de redoblar los esfuerzos en aras de la consecución de una formación financiera suficiente de los consumidores, para que estos puedan actuar de manera responsable ante las oportunidades y riesgos de los mercados de capitales.

3.1.8 La creación del sistema de información consolidada constituye un gran avance también en lo que respecta a la ética de los datos, que reviste creciente importancia en el mundo digitalizado, en el que los datos son un producto comercial y una clave para la participación en la vida económica y social. El CESE aboga por un acceso no discriminatorio a los datos de mercado. El Comité celebra que la aplicación de los sistemas de información consolidada permita en particular a las pequeñas empresas y los consumidores el acceso a datos que les resultan esenciales y que, de otro modo, no les serían accesibles debido a la falta de recursos financieros. La introducción de los sistemas de información consolidada responde asimismo a la necesidad de un acceso ético a los datos en los mercados financieros.

3.1.9 El CESE celebra que la Comisión Europea haya basado sus propuestas en intensos debates sobre sus repercusiones en el mercado, tanto para los centros de negociación europeos como para la competencia internacional. El Comité también acoge favorablemente que la Comisión prevea la posterior evaluación de las nuevas normas.

3.2 *Sistemas de información consolidada europeos (información consolidada), artículos 22 y 27 de la propuesta del Reglamento MIF*

3.2.1 El CESE reitera su apoyo ⁽⁶⁾ a la propuesta de la Comisión Europea sobre la aplicación de sistemas europeos de información consolidada. Con una aplicación óptima desde el punto de vista técnico, estos sistemas permitirán a todos los agentes económicos obtener casi en tiempo real datos de negociación relativos a acciones, fondos cotizados, bonos e instrumentos financieros derivados de todos los centros de negociación de la UE. Los sistemas de información consolidada podrían contribuir así considerablemente a la apertura de los mercados fragmentados. No obstante, el éxito de los sistemas de información consolidada dependerá esencialmente de la eficacia de su aplicación práctica (obligación de suministro de datos, normas sobre datos, acceso a los datos, calidad de los datos, seguridad de los datos, protección de los datos —cuando proceda—, eliminación de los problemas de transparencia mediante la asignación del código ISIN —número internacional de identificación de los valores mobiliarios— a instrumentos financieros derivados durante todo su plazo de amortización y no diariamente, uso de las tecnologías más recientes, capacidad de resistencia operativa, acceso sencillo y asequible).

3.2.2 Para que tengan éxito, todos los proveedores de datos deben estar sujetos, sin discriminación, a las mismas exigencias estrictas de calidad, independientemente de si se trata de mercados de cotizaciones, bancos, proveedores de datos convencionales o empresas tecnofinancieras. Asimismo, la calidad de los datos y una estructura de gobernanza adecuada son otras condiciones esenciales para lograr el éxito. El CESE considera indispensable que se realice una supervisión continua de la calidad de los datos y la gobernanza de los sistemas de información consolidada y que, cuando proceda, se efectúen los ajustes necesarios.

3.2.3 El CESE apoya la propuesta equilibrada de otorgar a la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA) un papel central en el seguimiento continuo de la información europea consolidada. El CESE vincula este papel con la expectativa de que también se pongan a disposición de la AEVM, así como de los supervisores nacionales en el ámbito de la regulación de los mercados de valores, los recursos financieros, materiales y humanos necesarios para ello.

⁽⁶⁾ DO C 155 de 30.4.2021, p. 20 y ss..

3.2.4 El proceso de selección del operador del sistema de información consolidada para cada clase de activos reviste también una gran importancia. El CESE considera importante que los procesos de selección sean fluidos y transparentes, especialmente debido a que los primeros operadores de sistemas de información consolidada disfrutarán de una ventaja competitiva considerable en una nueva licitación transcurridos cinco años. Es conveniente, por tanto, que las licitaciones se realicen en un amplio entorno competitivo. El Comité celebra que se hayan fijado en detalle los criterios de selección y también que se hayan definido los requisitos de organización para los operadores de sistemas de información consolidada. El CESE considera correcto que los operadores de los sistemas de información consolidada tengan que publicar al final de cada trimestre en su sitio web, al que se podrá acceder gratuitamente, las estadísticas de rendimiento y los informes de incidentes relativos a la calidad de los datos.

3.2.5 Los sistemas de información consolidada europeos supondrán también un avance y una herramienta esenciales para que los prestadores de servicios de inversión puedan cumplir de forma más fundamentada y sencilla y sobre una base más amplia su obligación de ejecución óptima de órdenes de clientes («ejecución óptima», artículo 27, apartado 2, de la MiFID 2). Para los inversores minoristas en particular, el criterio esencial será obtener el mejor precio. No obstante, el CESE señala, con carácter cautelar, que los sistemas europeos de información consolidada no deben sustituir el principio de la ejecución óptima.

3.2.6 Los sistemas de información consolidada europeos solo serán plenamente efectivos cuando se apliquen las mismas condiciones de competencia a las diferentes plataformas de ejecución existentes en el mercado. El CESE respalda, por lo tanto, las propuestas de la Comisión encaminadas a alcanzar una transparencia total de las plataformas de negociación, en particular la prohibición de las denominadas «dark pools», en las que los operadores no están sujetos a requisitos de transparencia.

3.3 *Obligación en relación con el centro de negociación para instrumentos financieros derivados, artículo 28 de la propuesta del Reglamento MIF*

3.3.1 El CESE celebra que la propuesta de la Comisión Europea corrija un error sistémico surgido con la publicación del Reglamento (UE) 2019/834 (Reglamento EMIR en el marco del REFIT). En el futuro, las contrapartes financieras pequeñas estarán eximidas legalmente de la obligación relativa al centro de negociación y, como ya venía ocurriendo, de la obligación de compensación.

3.4 *Centro de negociación para acciones, artículo 23 de la propuesta del Reglamento MIF*

3.4.1 La obligación relativa al centro de negociación para acciones se limita en la propuesta a los valores con código ISIN de la Unión Europea. Además, incluso estos están eximidos de la obligación relativa al centro de negociación cuando su negociación tenga lugar fuera de la Unión Europea en la moneda nacional. La propuesta resulta ventajosa para los inversores, dado que podrían obtenerse los mejores precios aunque el centro de negociación de los valores se encuentre fuera de la Unión Europea. Esto se aplica especialmente en el caso de los valores que cuentan con un código ISIN de la Unión pero principalmente se negocian en libras esterlinas en la bolsa de Londres. El CESE acepta explícitamente la propuesta.

3.5 *Pagos por la transmisión de órdenes, artículo 39 bis de la propuesta del Reglamento MIF*

3.5.1 La propuesta prohíbe el modelo de remuneración denominado «pago por la transmisión de órdenes», en el que los intermediarios financieros reciben honorarios de sus contrapartes de negociación por transmitir operaciones de sus clientes a dichas contrapartes de negociación. El pago por la transmisión de órdenes es, sobre todo, un modelo financiero del corretaje en línea, que a menudo representa precisamente para los inversores minoristas una alternativa asequible a la negociación en bolsa tradicional. En particular, entre los llamados «intermediarios de comisión cero» existe la práctica de cobrar tan solo una pequeña tasa al cliente por la orden y obtener los ingresos (del intermediario) de los «reembolsos» en el centro de negociación. Con frecuencia, todas las órdenes se concentran en una contraparte de negociación. Estos «reembolsos» no se revelan a los clientes. El CESE comparte la opinión de la AEVM ⁽⁷⁾ de que esta práctica es incompatible con la obligación de ejecución óptima y la transparencia de los precios necesaria. Por otro lado, estos intermediarios en línea representan un acceso asequible y con escasos obstáculos a servicios de inversión, en particular, para los inversores minoristas. El Comité considera indispensable que se garantice un nivel de transparencia en cuanto a los costes y condiciones de competencia iguales entre empresas tecnofinancieras y proveedores convencionales. El CESE recomienda abordar este punto con especial atención en los sucesivos procedimientos legislativos.

3.5.2 En este contexto, el CESE opina que debería debatirse si los pagos por la transmisión de órdenes, independientemente de las consideraciones jurídicas (ejecución óptima), podrían considerarse indeseables meramente por motivos relacionados con la estructura del mercado, dado que absorben un volumen demasiado elevado de operaciones de los mercados organizados y comprometen así el funcionamiento de estos en su conjunto. Una disminución de la liquidez

⁽⁷⁾ Declaración de la AEMV, documento ESMA35-43-2749, de 13.7.2021: ESMA warns firms and investors about risks arising from Payment of Orderflow (disponible únicamente en inglés).

del mercado sería totalmente contraria a los objetivos de la Unión de los Mercados de Capitales. Perjudicarían en gran medida principalmente la transparencia del mercado necesaria (en particular la transparencia pre-negociación) e irían en detrimento de los clientes.

3.6 Ejecución óptima

3.6.1 La Comisión Europea propone renunciar a la obligación de los centros de ejecución incluida en el artículo 27, apartado 1, de la MiFID 2 de publicar información relativa a la calidad de ejecución de las órdenes. Esta propuesta de la Comisión resulta coherente, dado que es indiscutible que, en la práctica, los inversores no utilizan los informes como fuente de información útil y, en el futuro, los sistemas europeos de información consolidada proporcionarán también información sobre las operaciones posterior a la negociación. El CESE puede comprenderlo y apoyarlo.

3.6.2 Sin embargo, no tiene sentido que la ESMA esté realizando consultas en relación con la adaptación precisamente de las normas técnicas de regulación (normas técnicas de regulación 27 y 28) que especifican una disposición que la Comisión Europea propone suprimir mediante la propuesta presentada (artículo 27, apartado 2, de la MiFID 2). Por lo demás, no solo no resulta coherente, sino que también impone a las partes afectadas una carga administrativa innecesaria que, en última instancia, carece completamente de utilidad. En aras de una práctica reguladora óptima y sostenible, el CESE opina que deben evitarse este tipo de procedimientos.

Bruselas, 23 de marzo de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Estrategia de la UE de lucha contra el antisemitismo y apoyo a la vida judía (2021-2030)»

[COM(2021) 615 final]

(2022/C 290/13)

Ponente: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Consulta	Comisión Europea, 1.12.2021
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	7.3.2022
Aprobado en el pleno	23.3.2022
Pleno n.º	568
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	145/0/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE destaca y defiende con firmeza los valores fundamentales que constituyen la base de la UE y de la convivencia europea. Considera que las manifestaciones de antisemitismo de cualquier tipo son incompatibles con los valores y las normas europeas, en la medida en que conducen a violaciones del derecho y a la exclusión, lo que constituye una amenaza no solo para las comunidades afectadas y para la vida judía, sino también para el patrimonio europeo y la Europa actual, y para un futuro europeo democrático que solo puede lograrse en una sociedad plural.

1.2. Por lo tanto, el CESE apoya firmemente la puesta en marcha de la Estrategia ⁽¹⁾ y el hecho de que haya sido precedida por un amplio proceso de consulta en 2021. Asimismo, está plenamente de acuerdo en que es necesario no solo luchar contra el antisemitismo, sino también esforzarse al mismo tiempo por adoptar políticas públicas y llevar a cabo una cooperación a escala comunitaria, para promover la aceptación mutua.

1.3. El Comité apoya firmemente el hecho de que la Estrategia tenga como objetivo no solo la lucha contra el antisemitismo, sino también el apoyo a la vida judía. Las comunidades judías y los individuos que las integran no son solo víctimas pasivas de la situación pasada y presente, sino también agentes de las sociedades europeas. El Comité apoya plenamente la visión de la Estrategia para un futuro europeo en el que las comunidades judías crezcan y se desarrollen. El CESE está convencido de que el antisemitismo no solo es una violación del derecho que afecta a los judíos europeos, sino que pone a prueba la idea europea, la convivencia en Europa, el Estado de Derecho, los derechos fundamentales y la democracia.

1.4. El CESE hace suya la definición operativa de antisemitismo utilizada por la Alianza Internacional para el Recuerdo del Holocausto («IHRA», por sus siglas en inglés) ⁽²⁾ e insta encarecidamente a todos los Estados miembros a adoptarla y convertirla en la base de su acción política.

1.5. El Comité se propone incluir cada año este tema en el orden del día de uno de sus principales organismos operativos y, en su caso, evaluar también la ejecución de la Estrategia por otros medios (visitas a países, investigaciones, etc.).

⁽¹⁾ Comunicación de la Comisión COM(2021) 615 final, *Estrategia de la UE de lucha contra el antisemitismo y apoyo a la vida judía*.

⁽²⁾ «El antisemitismo es una cierta percepción de los judíos que puede expresarse como el odio a los judíos. Las manifestaciones físicas y retóricas del antisemitismo se dirigen a las personas judías o no judías o a sus bienes, a las instituciones de las comunidades judías y a sus lugares de culto». <https://www.holocaustremembrance.com/resources/working-definitions-charters/working-definition-antisemitism>

1.6. El CESE es partidario de que, entre las prioridades de la Estrategia, la educación reciba una atención especial, ya que desempeña un papel esencial en la lucha y la prevención del antisemitismo. Para impulsar la formación y la enseñanza, se deben desarrollar —en cooperación con las organizaciones profesionales y representativas de la comunidad judía— contenidos didácticos y materiales pedagógicos que aborden cuestiones pertinentes como la lucha contra la intolerancia étnica, el racismo, los delitos de odio y los prejuicios.

1.7. Todos los instrumentos jurídicos constitucionales y europeos disponibles deben utilizarse sistemáticamente en los medios de comunicación para combatir los contenidos antisemitas, y debe mejorarse el conocimiento y la comprensión de la vida judía velando por que los reportajes al respecto sean más equilibrados y reflejen una mayor sensibilidad.

1.8. El CESE propone a la Comisión que, a la hora de formular las políticas futuras, estudie el modo de proteger el derecho de las comunidades judías a mantener sus creencias y rituales con el fin de apoyar la vida judía en Europa.

1.9. En opinión del CESE, la cultura judía, como patrimonio indisoluble de la identidad europea, debe ser más accesible y mucho más cercana a la ciudadanía y al público en general. Ello supondría también una excelente oportunidad para fomentar el entendimiento mutuo y comunitario, que es un requisito previo para el éxito de la idea europea, pero también para el desarrollo de la identidad judía y el fortalecimiento de las comunidades que la reivindican.

1.10. Un marco legislativo claro y sólido, que combata sistemáticamente los discursos de odio y los fenómenos conexos como la desinformación, es un elemento esencial e indispensable del ordenamiento jurídico europeo, pero no es por sí solo una respuesta suficiente. Los marcos legislativos deben complementarse con herramientas educativas y un sistema de programas que se desplieguen a gran escala a nivel comunitario y social y que sean capaces de llegar a la ciudadanía.

1.11. El aumento del populismo a escala mundial subraya la necesidad de examinar el contexto social más amplio del antisemitismo. No es posible tratar un tipo de odio si los otros se ignoran y no se abordan eficazmente.

1.12. Es responsabilidad de todos los Estados miembros garantizar la libertad de los ciudadanos y ciudadanas de tener creencias y ritos religiosos y de practicarlos sin miedo. La intimidación por cualquier medio o medida contra las religiones en general y la religiosidad judía en particular debe considerarse como una infracción del ordenamiento jurídico democrático.

1.13. El CESE anima a la Comisión Europea a conferir a la lucha contra el antisemitismo y al programa estratégico de apoyo a la vida judía una fuerte dimensión de política exterior en todos los aspectos de la cooperación con terceros países y con organizaciones internacionales.

1.14. Para aplicar la Estrategia de manera aún más eficaz, el Comité recomienda crear una unidad permanente al nivel del Consejo, así como vigilar y combatir el antisemitismo.

1.15. Habida cuenta de que el deporte —y especialmente el fútbol por su popularidad y publicidad— está asociado a un riesgo grave de antisemitismo y, al mismo tiempo, puede constituir una herramienta esencial para combatir eficazmente este fenómeno, el CESE expresa su convicción de la necesidad de elaborar recomendaciones y directrices firmes en este ámbito.

2. Observaciones generales

2.1. El CESE destaca y defiende con firmeza los valores fundamentales que constituyen la base de la UE y de la convivencia europea. Estos valores incluyen el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a las minorías ⁽³⁾. Considera que las manifestaciones de antisemitismo de cualquier tipo son incompatibles con los valores y las normas europeas, en la medida en que conducen a violaciones del derecho y a la exclusión, lo que constituye una amenaza no solo para las comunidades afectadas y para la vida judía, sino también para el patrimonio europeo y la Europa actual, y para un futuro europeo democrático que solo puede lograrse en una sociedad plural.

⁽³⁾ Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=ES>

2.2. Sin embargo, es importante señalar que la Estrategia tiene como objetivo no solo la lucha contra el antisemitismo, sino también el apoyo a la vida judía. En cualquier caso, es de agradecer que destaque que las comunidades judías y las personas de esta religión no son solo víctimas pasivas de la situación pasada y presente, sino también agentes de las sociedades europeas, que contribuyen de forma significativa a la creación de una Europa diversa e inclusiva. El Comité apoya plenamente la visión de la Estrategia para un futuro europeo en el que las comunidades judías crezcan y se desarrollen.

2.3. Por lo tanto, el CESE apoya firmemente la puesta en marcha de la Estrategia ⁽⁴⁾ y el hecho de que haya sido precedida por un amplio proceso de consulta en 2021. Asimismo, está plenamente de acuerdo en que es necesario no solo luchar contra el antisemitismo, sino también esforzarse al mismo tiempo por adoptar políticas públicas y llevar a cabo una cooperación a escala comunitaria, para promover la aceptación mutua. El Comité también considera que debe apoyar todos los esfuerzos para que los ciudadanos y ciudadanas europeos de origen judío tengan confianza, se sientan seguros, sean bienvenidos en toda Europa y tengan una perspectiva de futuro positiva en la Unión Europea.

2.4. El CESE está convencido de que el antisemitismo no solo es una violación del derecho que afecta a los judíos europeos, sino que pone a prueba la idea europea, la convivencia en Europa, el Estado de Derecho, los derechos fundamentales y la democracia. Por tanto, este fenómeno atañe a todos los ciudadanos y ciudadanas, así como a todas las organizaciones políticas y públicas que asumen responsabilidades, y constituye la piedra de toque para medir la evolución de nuestro modo de vida europeo y el grado de protección de la ciudadanía y los valores de la Unión.

2.5. El CESE está de acuerdo en que las instituciones de la UE y los Estados miembros deben adoptar una estrategia basada en un enfoque común, pero considera que esto no es suficiente por sí solo. Los compromisos derivados de los valores establecidos en las estrategias también deben cumplirse de forma medible y verificable, y ser reconocidos como una manifestación evidente de la convivencia europea.

2.6. Como ya ocurre con la Declaración del Consejo de 2018 ⁽⁵⁾ sobre la lucha contra el antisemitismo y la Declaración del Consejo de 2020 sobre la integración de la lucha contra el antisemitismo en todos los ámbitos de actuación ⁽⁶⁾, las recomendaciones de la investigación independiente basada en pruebas y las encuestas comunitarias serán fundamentales para el desarrollo y la aplicación de las estrategias nacionales y sus planes de acción, así como para su seguimiento y evaluación.

2.7. El CESE recomienda que el proyecto NOA (Networks Overcoming Antisemitism, «redes de lucha contra el antisemitismo») apoyado por la Comisión, que evalúa las medidas adoptadas por cada Estado miembro en la lucha contra el antisemitismo mediante preguntas e indicadores objetivos basados en normas internacionales y europeas ⁽⁷⁾, se implante de manera generalizada en todos los Estados miembros para ayudarles a desplegar y desarrollar sus políticas de manera eficaz.

2.8. El CESE adopta y aplica la definición operativa de antisemitismo utilizada por la Alianza Internacional para el Recuerdo del Holocausto (IHRA). Asimismo, aboga firmemente por que todos los Estados miembros adopten también esta definición y la utilicen como base para adoptar medidas y determinar la actuación de las instituciones estatales y locales en este ámbito.

2.9. El CESE celebra y considera ejemplar que el desarrollo de la Estrategia se base en un amplio proceso de consulta ⁽⁸⁾. El principio de no discriminación y las disposiciones y el espíritu de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea deben respetarse plenamente.

2.10. El CESE respalda plenamente que cada Estado miembro designe, como elemento indispensable de su estrategia, a un coordinador o enviado especial, al que deberá ayudar a trabajar de manera libre y autónoma asociando a sus actividades a todos los agentes sociales pertinentes.

⁽⁴⁾ Comunicación de la Comisión COM(2021) 615 final, *Estrategia de la UE de lucha contra el antisemitismo y apoyo a la vida judía*.

⁽⁵⁾ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15213-2018-INIT/en/pdf>

⁽⁶⁾ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13637-2020-INIT/es/pdf>

⁽⁷⁾ <https://www.noa-project.eu/report-cards/> La metodología evalúa la actuación de cada Estado miembro en diez ámbitos que también se destacan en la Estrategia: educación, delitos de odio, incitación al odio, medios de comunicación, recuerdo del Holocausto, deporte, diálogo interreligioso, libertad religiosa, cultura y protección del patrimonio, y seguridad. Las normas en las que se basa están casi todas basadas en normas, orientaciones, recomendaciones o directrices internacionales aprobadas por las instituciones de la UE u otras organizaciones internacionales (por ejemplo, la OSCE o la UNESCO).

⁽⁸⁾ Así, de los 76 puntos presentados en la recomendación conjunta de nueve organizaciones judías europeas (B'nai B'rith International, el CEJI, el Congreso Judío Mundial, el Congreso Judío Europeo, la Unión Europea de Estudiantes Judíos, la Unión Europea de Judaísmo Progresista, el American Jewish Committee, la Asociación Europea para la Preservación y Promoción de la Cultura y el Patrimonio Judíos, B'nai B'rith Europe), 58 se incluyen en el texto final de la Estrategia.

2.11. Como representante de la sociedad civil organizada en la Unión Europea, la CESE considera que es urgente actuar no solo mediante una campaña aislada contra el antisemitismo, sino a través de una labor permanente de vigilancia y concienciación al respecto en la Unión Europea. Para ello, el Comité recomienda encarecidamente crear una unidad permanente al nivel del Consejo, así como vigilar y combatir el antisemitismo ⁽⁹⁾. Esto no solo supondría un símbolo visible importante, sino que haría que los Estados miembros reforzasen la meritoria tarea de la Coordinadora de la lucha contra el antisemitismo y el apoyo a la vida judía de la Comisión Europea y del grupo de trabajo contra el antisemitismo del Parlamento Europeo.

2.12. El Comité se propone incluir cada año este tema en el orden del día de uno de sus principales organismos operativos y, en su caso, evaluar también la ejecución de la Estrategia por otros medios (visitas a países, investigaciones, etc.).

3. Políticas en materia de educación y juventud

3.1. El CESE es partidario de que, entre las prioridades de la Estrategia, la educación reciba una atención especial, ya que desempeña un papel esencial en la lucha y la prevención del antisemitismo. Aunque la legislación y la aplicación del Derecho, incluido el Derecho penal, tienen, por supuesto, un papel importante en la lucha contra la transmisión intergeneracional del odio, la evolución a largo plazo en las actitudes, el discurso público y las mentalidades solo puede lograrse realmente a través de herramientas políticas educativas e instrumentos comunitarios.

3.2. El informe ⁽¹⁰⁾ de 2019 de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) muestra claramente que los ataques antisemitas se dirigen con mucha frecuencia contra personas situadas en la franja etaria de 18 a 34 años, para muchas de los cuales constituyen una realidad cotidiana. Las escuelas judías necesitan protección en toda Europa. El CESE recomienda que los alumnos de secundaria, los estudiantes y los jóvenes adultos desempeñen un papel destacado en la ejecución de la Estrategia, mediante la participación de los animadores juveniles y las organizaciones estudiantiles y el establecimiento de una consulta y un diálogo permanentes con todos estos participantes, incluso a escala local. Su experiencia en el ámbito de los discursos y delitos de odio, las redes sociales y la educación es también de gran importancia, ya que pueden ser los primeros afectados y, en su caso, el principal objetivo de los ataques antisemitas.

3.3. El CESE considera que la Estrategia también debe prever intervenciones basadas en la creación conjunta que asocien a todas las partes interesadas —entre ellas, otros colectivos minoritarios y representantes de las organizaciones interconfesionales— para impulsar una evolución profunda.

3.4. Las universidades y las comunidades científicas constituyen en ocasiones focos intelectuales de antisemitismo. La participación de los responsables de las universidades en la lucha contra el antisemitismo debería ser una prioridad de la Estrategia, y en la publicación de la UNESCO «Abordar el antisemitismo mediante la educación» ⁽¹¹⁾ se ofrecen orientaciones al respecto, que sin duda se recomendaría aplicar con carácter vinculante. Estas orientaciones incluyen, en particular, la activación de mecanismos transparentes tras las manifestaciones de antisemitismo: a saber, un procedimiento adecuado e informes de incidente acompañados del correspondiente seguimiento, sin olvidar la revocación de cualquier medida antisemita adoptada por la dirección de la universidad.

3.5. Para que el profesorado de las escuelas y universidades tenga claro lo que significa el antisemitismo, las posibilidades de formación y enseñanza que se mencionan en la Estrategia deben ser accesibles para ellos en la práctica. Asimismo, se debe animar a las escuelas, con medios financieros y organizativos, a poner en marcha programas de sensibilización y desarrollo de los conocimientos en este ámbito, con la participación de organizaciones judías, civiles y religiosas, con el fin de combatir el negacionismo, la desinformación y la tergiversación y banalización del Holocausto, y para contrarrestar cualquier intento de ensalzar a los nazis y sus colaboradores. Se podrían ofrecer programas similares como parte de los cursos (de integración) destinados a los migrantes. El CESE considera deseable y razonable que los miembros de los órganos decisorios de la UE y de los Estados miembros puedan participar también en cursos de formación en los que puedan desarrollar sus competencias en relación con la comunidad judía y otras minorías.

3.6. Por lo que respecta al futuro y la seguridad de la comunidad judía en Europa, el CESE recomienda que los Estados miembros encomienden a sus ministerios competentes que examinen el contenido y la orientación de los programas escolares nacionales y de los programas de los centros de enseñanza en lo que respecta al antisemitismo y al reconocimiento de los valores y la identidad judíos y que, con fines de formación y enseñanza y en colaboración con las

⁽⁹⁾ Alocución inicial de la presidenta del CESE con ocasión del debate sobre el antisemitismo mantenido el 10 de febrero de 2022 en la reunión de la Sección SOC en el contexto del Dictamen SOC/704 sobre la Estrategia de la UE de lucha contra el antisemitismo y apoyo a la vida judía.

⁽¹⁰⁾ Young Jewish Europeans: perceptions and experiences of antisemitism («Jóvenes judíos europeos: percepciones y experiencias del antisemitismo»), https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-young-jewish-europeans_en.pdf

⁽¹¹⁾ <https://es.unesco.org/preventing-violent-extremism/education/antisemitism>

organizaciones profesionales y las organizaciones representativas de la comunidad judía, creen contenidos didácticos y material pedagógico que aborden cuestiones pertinentes como la lucha contra la intolerancia étnica, el racismo, los delitos de odio y los prejuicios.

3.7. El Comité recomienda que la Comisión elabore materiales informativos pedagógicos accesibles que puedan llegar a todos los colectivos pertinentes y que definan —en la lengua de escolarización y en interés de las minorías, incluidas las comunidades judías— lo que significa formar parte de una Unión Europea basada en los valores de la democracia y los derechos humanos fundamentales, donde la diversidad y la lucha contra la discriminación son valores implícitos evidentes.

3.8. El CESE recomienda que los establecimientos de enseñanza secundaria y superior incluyan claramente en su programa de política de lucha contra la discriminación tanto su compromiso contra el antisemitismo como el reconocimiento de los valores judíos.

3.9. El Comité recomienda que las organizaciones juveniles judías tengan un papel destacado en las futuras políticas públicas de promoción de la vida judía en todos los ámbitos identificados de la Estrategia y que se vele por que estas organizaciones cuenten con un apoyo adecuado para llevar a cabo sus actividades.

4. Medios de comunicación

4.1. Para luchar contra los contenidos antisemitas, los medios de comunicación, en el marco de sus actividades habituales, deben tomar medidas decisivas basadas en valores comunes y apoyar firmemente la difusión de contenidos positivos, que reconozcan la dignidad y los derechos de las minorías, incluidas las personas de origen judío, si es necesario a través de campañas en las redes sociales.

4.2. La representación de las comunidades judías y sus miembros en los medios de comunicación tradicionales y en las redes sociales es, en la mayoría de los casos, muy limitada y se centra principalmente en el impacto de la violencia antisemita y el terrorismo, así como en la memoria colectiva del Holocausto en Europa, todos ellos, por supuesto, de suma importancia. Sin embargo, más allá de esto, también sería interesante tener un contenido más positivo, por ejemplo, presentar las artes escénicas judías contemporáneas o las fiestas judías, o promover las lenguas judías en un espíritu de reconocimiento de la importancia de la convivencia en nuestras sociedades.

4.3. Además, más allá de la propia cultura, existen varios proyectos e iniciativas llevados a cabo en paralelo en los Estados miembros de la Unión Europea, procedentes de la sociedad civil o de la comunidad judía, que trabajan por una Europa más inclusiva y democrática teniendo en cuenta los valores y objetivos de la UE. Estas iniciativas se llevan a cabo en diversos ámbitos, como la lucha contra el racismo, los derechos humanos, la protección del medio ambiente y la diversidad cultural.

4.4. En opinión del CESE, además de la posibilidad que ofrecen las redes sociales de familiarizarse con los valores tradicionales de la comunidad judía y sus expresiones históricas y religiosas, sería deseable que la sociedad en general pudiera hacerse una idea de los efectos positivos del activismo comunitario judío en el conjunto de la sociedad, lo que también puede desempeñar un papel importante en la lucha contra los estereotipos ⁽¹²⁾.

4.5. Es necesario mejorar el conocimiento y la comprensión de la vida judía en los medios de comunicación mediante la formación y la información de los periodistas, de modo que los reportajes sean más equilibrados y muestren una mayor sensibilidad en esta materia.

4.6. Todos los instrumentos jurídicos constitucionales y europeos disponibles deben ser utilizados sistemáticamente en los medios de comunicación para combatir los contenidos antisemitas. Para ello, también deben llevarse a cabo actividades exploratorias sistemáticas con la participación de los órganos estatales de supervisión de los medios de comunicación y las organizaciones «centinelas».

5. Cultura

5.1. En opinión del CESE, la cultura judía, como patrimonio indisoluble de la identidad europea, debe ser más accesible y mucho más cercana a la ciudadanía y al público en general. Ello supondría también una excelente oportunidad para fomentar el entendimiento mutuo y comunitario, que es un requisito previo para el éxito de la idea europea, pero también para el desarrollo de la identidad judía y el fortalecimiento de las comunidades que la reivindican.

5.2. La educación sobre la cultura judía como parte innegable, integral e indisoluble de la diversidad cultural europea es cada vez más necesaria en las escuelas, ya que desde el Holocausto, pocas personas están en contacto diario con la vida judía.

⁽¹²⁾ Pueden consultarse ejemplos concretos de estas campañas y proyectos en: <https://www.noa-project.eu/profiles/>

5.3. El CESE está convencido de que el patrimonio cultural debe ser reconocido, respetado y promovido como una realidad viva y en evolución, y no simplemente como el simple legado de un pasado obsoleto. A tal fin, es necesario apoyar mayor participación y compromiso a escala local, fomentando las asociaciones con las partes interesadas.

5.4. Aunque la Estrategia menciona la Convención de Faro ⁽¹³⁾, no aborda la cuestión de su ejecución en la práctica. El marco y las directrices previstas en dicha Convención deben trasladarse a la realidad para promover la cooperación y el desarrollo en los ámbitos científico, cultural, artístico y educativo, sin olvidar el turismo.

5.5. El Comité invita a las instituciones de la Unión, a los Estados miembros, a las organizaciones de la sociedad civil y a las organizaciones de los interlocutores sociales a que presenten y celebren adecuadamente la contribución judía a la Unión Europea como parte integrante e inalienable de nuestra cultura común, basándose por ejemplo en el Año de la vida y la cultura judías, una iniciativa que marca los 1 700 años de presencia judía en Alemania. Propone apoyar las Jornadas europeas de la cultura judía, con la participación de las instituciones pertinentes y la sociedad civil, y fomenta la cooperación con el Consejo de Europa en la implantación y ampliación de su programa de itinerarios culturales.

5.6. Cuando no exista una iniciativa de este tipo, deberían establecerse normas y directrices nacionales para preservar, mantener y revitalizar el patrimonio cultural judío, garantizando al mismo tiempo una financiación adecuada para este fin. Debe apoyarse la presencia de la cultura judía en el diálogo intercultural y su presentación.

5.7. El CESE considera que deben aplicarse estrategias integradas de preservación del patrimonio a largo plazo, basadas en la participación de las comunidades locales y en un enfoque multidisciplinar, y apoyadas a través de instrumentos financieros. Para ello, conviene identificar a las partes interesadas (comunidades locales, municipios, voluntarios, activistas, interlocutores sociales, organizaciones de la sociedad civil, comunidades religiosas judías, iglesias, instituciones regionales y nacionales, autoridades públicas), desarrollar métodos de información, participación y consulta, identificar oportunidades de cooperación y asociación y apoyar sistemáticamente estos procesos. Es fundamental la participación permanente de la Asociación Europea para la Preservación y Promoción de la Cultura y el Patrimonio Judíos (AEPJ), la mayor organización para la protección del patrimonio judío en Europa.

6. Los discursos y delitos de odio y la seguridad

6.1. Un marco legislativo claro y sólido, que combata sistemáticamente los discursos de odio y los fenómenos conexos como la desinformación, es un elemento esencial e indispensable del ordenamiento jurídico europeo, pero no es por sí solo una respuesta suficiente. Debe ir acompañado de herramientas educativas y de programas de gran envergadura capaces de llegar a los ciudadanos y que, entre otras cosas, promuevan la cultura digital y la educación en materia de información, den contenido a los valores de la ciudadanía responsable y ofrezcan formaciones contra los prejuicios y la desinformación, con el fin de construir una cultura de entendimiento mutuo.

6.2. En opinión del CESE, es esencial comprender las raíces de todas las formas de violencia contra las personas y las comunidades judías, e identificar las causas para poder actuar de manera eficaz no únicamente a través del sistema de justicia penal, sino también mediante un sistema más eficaz de intervenciones a escala comunitaria y social: en particular, apoyando campañas de sensibilización sobre la no discriminación, ayudando a las organizaciones de la sociedad civil a ofrecer formación a los colectivos afectados para permitirles reconocer los discursos y delitos de odio y animarlos a reaccionar, y aportando un apoyo y respaldo financiero a dichas organizaciones para sus actividades de seguimiento, recogida de información y establecimiento de contactos a nivel nacional e internacional.

6.3. El CESE considera que la responsabilidad de la ciudadanía en estos ámbitos no es uniforme: debe destacarse ante todo la responsabilidad de aquellas personas cuyas actividades tienen mayor influencia en los prejuicios sociales, y son principalmente estas personas quienes deben ser objeto de oposición cuando proceda y enjuiciadas en los casos más graves. Entre ellas están los agentes políticos, los funcionarios de las administraciones pública y local, y los representantes de las fuerzas del orden y los órganos judiciales. Las infracciones cometidas por ellos deben ser tratadas de forma prioritaria y adecuada.

6.4. En estas instituciones, en particular en las fuerzas del orden, es necesario reforzar las formaciones internas centradas en la concienciación, y realizar investigaciones periódicas para evaluar la situación a nivel interno, de modo que puedan diseñarse políticas que pongan de manifiesto los posibles prejuicios entre la plantilla y mejoren la situación.

⁽¹³⁾ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=199>

6.5. El CESE recomienda que se lleve a cabo un análisis más profundo de la actual situación de seguridad y de las amenazas a la vida de los judíos en el marco de la FRA. Al mismo tiempo, los intentos de desinformación a escala de los Estados miembros que atacan a la comunidad judía y se basan en información falsa o engañosa, en particular con respecto a los actos relacionados con los ritos, deben abordarse y evitarse mediante herramientas de comunicación e instrumentos de política pública.

6.6. Deben reforzarse los mecanismos institucionalizados de cooperación entre las fuerzas del orden y las organizaciones de la comunidad judía, debe impartirse la formación necesaria para que la policía pueda identificar con precisión estos delitos y sus motivos prejuiciosos. En consonancia con la Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020-2025) ⁽¹⁴⁾, debe apoyarse la capacidad de la comunidad judía y de las organizaciones de la sociedad civil para prestar servicios de apoyo a las víctimas. Debe planificarse una recopilación uniforme y exhaustiva de datos más comparables a escala de la UE.

6.7. El aumento del populismo a escala mundial subraya la necesidad de examinar el contexto social más amplio del antisemitismo cuando queremos combatir este fenómeno: la xenofobia, la homofobia, la transfobia, el racismo y el antigitanismo suelen ir de la mano del antisemitismo, y no es posible curar un tipo de odio sin tener en cuenta los otros. Se trata de diferentes síntomas de un mismo fenómeno social, que no pueden interpretarse ni tratarse eficazmente por separado.

6.8. Las comunidades judías de Europa afrontan necesidades de seguridad cada vez mayores en relación con sus escuelas, sinagogas y centros comunitarios. Los Estados deben adoptar un enfoque global e integral al respecto proporcionando medidas adecuadas o financiación para responder a esos retos y garantizar así la seguridad de las instituciones y la vida comunitaria judías.

7. Libertad de religión y práctica religiosa

7.1. Es responsabilidad de todos los Estados miembros garantizar la libertad de los ciudadanos y ciudadanas de tener creencias y ritos religiosos y de practicarlos sin miedo. La intimidación por cualquier medio o medida contra las religiones en general y la religiosidad judía en particular debe considerarse como una infracción del ordenamiento jurídico democrático.

7.2. El diálogo interreligioso debe ser objeto de estrategias basadas en los valores reales que comparten las diferentes organizaciones religiosas y no ser visto y aplicado como un mero gesto de cortesía; este esfuerzo debe ser apoyado a través de instrumentos estatales específicos.

7.3. Las comunidades judías desean que se eliminen las crecientes inseguridades jurídicas sobre el sacrificio ritual (shejitá) y la circuncisión (brit milá) y que se regule la cuestión de manera uniforme en el Derecho de la Unión. El CESE recomienda, por tanto, que estas cuestiones se debatan sistemáticamente con las comunidades judías y se resuelvan jurídicamente, reconociendo que han sido parte integrante de la práctica de la vida religiosa judía durante miles de años, también en Europa.

8. Dimensión internacional

8.1. El CESE anima a la Comisión Europea a conferir a la lucha contra el antisemitismo y al programa estratégico de apoyo a la vida judía una fuerte dimensión de política exterior en todos los aspectos de la cooperación con terceros países y con organizaciones internacionales.

8.2. *El CESE acoge con satisfacción la consideración de los aspectos internacionales en la Comunicación de la Comisión y considera, en particular, que los instrumentos de la política de vecindad y de la cooperación para el desarrollo de la UE, así como los de acercamiento de los países candidatos a la Unión, son mecanismos adecuados para luchar contra el antisemitismo y promover la vida judía.*

9. Sport

9.1. Habida cuenta de que el deporte —y especialmente el fútbol por su popularidad y publicidad— está asociado a un riesgo grave de antisemitismo y, al mismo tiempo, puede constituir una herramienta esencial para combatir eficazmente este fenómeno, el CESE expresa su convicción de la necesidad de elaborar recomendaciones y directrices firmes en este ámbito. En este sentido, apoya las directrices de la Guía de buenas prácticas de la FIFA sobre diversidad y lucha contra la discriminación, documento que también podría ser una referencia importante para la Estrategia.

⁽¹⁴⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52020DC0258>

9.2. Es importante que las federaciones y organizaciones deportivas definan sus objetivos por temas basándose en las recomendaciones de la FIFA (reglamentos internos, sanciones y seguimiento de su aplicación, educación, creación de redes y cooperación, comunicación e igualdad de oportunidades).

9.3. El CESE considera que deben desarrollarse y desplegarse ampliamente formaciones pedagógicas y programas de información para los aficionados, los clubes y las asociaciones, con un claro compromiso por su parte. También podría exigirse el seguimiento de formaciones similares como parte de las sanciones contra los aficionados, además de las sanciones penales o independientemente de ellas.

9.4. El Comité considera necesario preparar material pedagógico para la comunidad de aficionados con el fin de mejorar su comprensión del contexto histórico del antisemitismo en las gradas, al tiempo que se contribuye a crear una cultura de inclusión ⁽¹⁵⁾.

9.5. Hay que animar a las federaciones nacionales y a los clubes, a través de medios deportivos, a elaborar sus propias publicaciones educativas y programas de sensibilización en colaboración con las organizaciones locales pertinentes ⁽¹⁶⁾.

Bruselas, 23 de marzo de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽¹⁵⁾ Por ejemplo <https://changingthechants.eu/wp-content/uploads/2021/10/Guidelines.ENGpdf.pdf>

⁽¹⁶⁾ Un buen ejemplo de ello es el manual del club Chelsea FC: <https://www.efdn.org/wp-content/uploads/2018/05/CFC-CST-KIO-Antisemitism-Stewards-Guide-2018.pdf>, así como la iniciativa «Show Racism The Red Card» («Tarjeta roja al racismo»); <https://www.theredcard.org/>

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de la Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular

[COM(2021) 592 final]

(2022/C 290/14)

Ponente: **Carlos Manuel TRINDADE**

Consulta	Comisión Europea, 1.12.2021
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en la sección	7.3.2022
Aprobación en el pleno	23.3.2022
Pleno n.º	568
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	129/1/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE comparte el análisis realizado por la Comisión Europea, en particular cuando afirma que «el empleo ilegal de personas cuya estancia en la UE no está autorizada [...] es perjudicial desde el punto de vista económico, ya que provoca pérdidas en la hacienda pública, y en las cotizaciones fiscales y sociales, empeora los salarios y las condiciones laborales y crea una competencia desleal entre las empresas», lo que perjudica a la gran mayoría de las empresas que respetan la ley. «El empleo ilegal también expone a los migrantes al riesgo de violación de sus derechos individuales y sociales, en particular a la explotación laboral, a condiciones precarias de vida y de trabajo y a un acceso limitado o nulo a la protección social» ⁽¹⁾.

1.2. El CESE toma nota de la posición de la Comisión cuando esta afirma que la Directiva concede a los Estados miembros flexibilidad para diseñar enfoques diferentes para alcanzar sus objetivos que les permitan tener en cuenta las especificidades nacionales relacionadas con el mercado laboral, el papel del empleo ilegal y la migración, así como la gravedad de la infracción. No obstante, todos los Estados miembros deben garantizar que las normas tengan éxito en la disuasión de la migración irregular y en la lucha contra el empleo ilegal ⁽²⁾.

1.3. El CESE subraya que las lagunas de esta Directiva están relacionadas con su transposición y aplicación concretas por parte de los Estados miembros —en particular la gran variedad en las sanciones, que hace que en la mayoría de los casos resulten poco disuasorias para desincentivar la contratación de nacionales de terceros países en situación irregular— y con la incapacidad, por lo general, de animar a los migrantes a cooperar con las autoridades, debido al temor legítimo y justificado a que les devuelvan a su país de origen. En efecto, los mecanismos de reclamación de los migrantes son, en general, ineficaces, dado que no existe información permanente, detallada, que clarifique y sensibilice en la lengua del público destinatario, que el número de inspecciones es reducido (debido a la falta de recursos humanos) o estas son ineficientes y que los Estados miembros no proporcionan de manera oportuna y suficiente datos e informes para llevar a cabo una evaluación periódica de su aplicación.

1.4. El CESE insta a los Estados miembros a redoblar sus esfuerzos para aplicar la Directiva y a colaborar activamente con la Comisión Europea para garantizar su eficacia. El CESE apoya decididamente la voluntad de la Comisión Europea de incoar procedimientos de infracción contra los Estados miembros que sigan sin facilitar toda la información pertinente sobre el cumplimiento de las principales obligaciones en materia de sanciones, inspecciones y protección de los derechos de los migrantes que se derivan de la Directiva. No obstante, el CESE propone que la Comisión, en el marco de la evaluación de la aplicación de la Directiva que se deberá llevar a cabo antes de 2024, examine qué sanciones pueden establecerse o adoptarse contra las empresas que se benefician a sabiendas de los resultados de actividades ilegales y delictivas.

⁽¹⁾ Comunicación COM(2021) 592 final, p. 1.

⁽²⁾ COM(2021) 592 final, punto 1.

1.5. Por lo que se refiere a las sanciones, el CESE apoya plenamente los compromisos y recomendaciones de la Comisión Europea a los Estados miembros y propone además lo siguiente:

- i) El CESE recomienda que los Estados miembros hagan un uso adecuado del potencial de todas las sanciones previstas en la Directiva, en particular la aplicación de todas las medidas administrativas adicionales (la retirada de las ayudas públicas, la exclusión de las licitaciones, la recuperación de las subvenciones públicas, el cierre provisional o definitivo de sus establecimientos o la retirada de la autorización para ejercer la actividad de que se trate). El CESE también recomienda a la Comisión que apoye a los Estados miembros en este proceso.
- ii) El CESE recomienda que las sanciones en los Estados miembros se formulen de manera que sean eficaces, disuasorias (superiores a los beneficios) y proporcionadas, basadas en un enfoque global e integrado en el marco jurídico de cada Estado miembro, y que se adopte un marco mínimo de sanciones y medidas administrativas —que debería definirse para toda la UE— que cada Estado miembro pueda completar mediante su propia legislación, adaptando estas a su situación económica y social específica; en este contexto, las sanciones pecuniarias deben cuando menos ser superiores a los beneficios derivados de la actividad ilegal.

1.6. Por lo que se refiere a las medidas para proteger los derechos de los migrantes irregulares, el CESE apoya los compromisos de la Comisión Europea y las recomendaciones a los Estados miembros y propone además lo siguiente:

- i) Sobre la colaboración de la Comisión Europea con los Estados miembros:
 - El CESE recomienda a la Comisión Europea que refuerce su diálogo con los Estados miembros para garantizar una mayor eficacia de los procesos administrativos impulsados por las autoridades públicas de estos.
- ii) Sobre la colaboración de los migrantes con las autoridades en la lucha contra el trabajo irregular:
 - El CESE recomienda a la Comisión y a los Estados miembros que se conceda, a los migrantes que colaboren con las autoridades en la lucha contra los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular, el acceso a permisos de residencia y trabajo regulares, para así animarles a colaborar activamente con las autoridades del país de acogida.
- iii) Sobre el papel de los sindicatos, las asociaciones empresariales y las organizaciones de la sociedad civil:
 - El CESE recomienda a la Comisión que se permita a estas entidades acceder a programas específicos de la UE de apoyo a las actividades de información, asesoramiento, apoyo jurídico y financiero y formación, entre otras, como medida concreta para que estas entidades continúen y mejoren su actuación en este ámbito.
 - El CESE pide que, teniendo en cuenta la pandemia y las dificultades en materia de fondos propios, se reconsidere excepcionalmente este requisito de cofinanciación en los programas específicos de la UE.
- iv) Recomendaciones del CESE a los Estados miembros:
 - que se dote a las autoridades de inspección de trabajo de los medios necesarios para que puedan llevar a cabo su cometido con eficacia y, en particular, para intensificar las actividades de inspección en los sectores de mayor riesgo;
 - que se utilicen todos los medios, especialmente las redes sociales y medios audiovisuales, para llevar a cabo campañas de información y sensibilización, dirigidas tanto a los empresarios que emplean a migrantes irregulares procedentes de terceros países —dejando claro el riesgo de dicha contratación—, como a los propios trabajadores, informándoles en varios idiomas sobre sus derechos y cómo pueden ejercerlos. En estas campañas, los sindicatos, las asociaciones empresariales y las organizaciones de la sociedad civil deben disponer de un espacio propio para difundir sus mensajes;
 - que se establezca una línea telefónica a través de la cual el migrante pueda denunciar de forma anónima la explotación y otras malas prácticas de su empleador.

1.7. Por lo que se refiere a las inspecciones, el CESE apoya plenamente los compromisos de la Comisión Europea y las recomendaciones a los Estados miembros y propone además lo siguiente:

i) A los Estados miembros:

- que se establezcan estrategias de vigilancia dirigidas principalmente a los sectores de riesgo, aumenten el número de inspectores de trabajo y mejoren la eficacia de las inspecciones;
- que se apliquen las recomendaciones o normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativas a la proporción de inspectores de trabajo, a saber, un inspector por cada diez mil trabajadores, a fin de asignar recursos humanos suficientes a las inspecciones de trabajo para llevar a cabo su cometido;
- que se establezca en la estrategia correspondiente que las inspecciones no se llevarán a cabo en colaboración con las autoridades de migración y que los inspectores de trabajo no deben estar obligados a informar a las autoridades de la presencia de migrantes irregulares en los lugares de trabajo inspeccionados;
- que, en los Estados miembros en los que los interlocutores sociales ya desempeñen un papel en las inspecciones, dicho papel se siga respetando;
- que se dé a los sindicatos y a las organizaciones empresariales la oportunidad de formar parte de las actividades de inspección de acuerdo con las prácticas nacionales existentes, pero respetando las normas de la OIT, en particular mediante la recogida y el intercambio de información.

ii) A la Comisión Europea:

- que se anime a los Estados miembros a disponer de un número suficiente de inspectores de trabajo en proporción al número de trabajadores en cada Estado miembro de aquí a 2024 (fecha prevista del próximo informe de evaluación) ⁽³⁾, en consonancia con el Convenio n.º 81 de la OIT, y, si no lo hacen, a considerar la posibilidad de emprender una iniciativa legislativa para aplicar esta norma internacional en la UE.

iii) Sobre la participación de la Autoridad Laboral Europea (ALE) en las actividades de inspección:

- el CESE recomienda a la Comisión Europea y a los Estados miembros que la ALE, conforme a las normas de su Reglamento, participe en mayor medida en las actividades de inspección europeas, ya que se ha constatado que muchas cadenas de contratación y subcontratación de trabajadores migrantes irregulares operan a nivel europeo, lo que requiere una actuación al mismo nivel de inspección.

1.8. Por lo que se refiere a las lagunas significativas en materia de información, el CESE acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión Europea, con el apoyo de la Red Europea de Migración, de crear un sistema de elaboración de informes y una base de datos informáticos que ofrezca información oportuna, periódica y comparable, superando las enormes dificultades existentes. No obstante, el CESE propone a la Comisión que se establezca en la legislación pertinente que esta base de datos no pueda ser utilizada por los servicios de inmigración de los Estados miembros para identificar a los trabajadores irregulares y devolverlos a sus países de origen.

2. Objetivos de la Comunicación

2.1. La Comunicación adoptada por la Comisión Europea, objeto de un Dictamen del CESE, tiene por objeto reforzar la aplicación de la Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁴⁾ y forma parte del enfoque más general establecido en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. La Comisión evaluará las maneras de mejorar la eficacia de la Directiva y la necesidad de adoptar medidas adicionales.

2.2. La Comunicación también cumple la obligación de informar periódicamente al Parlamento Europeo y al Consejo establecida en el artículo 16 de la Directiva. Determina las medidas necesarias para reforzar la aplicación de la Directiva, haciendo hincapié en las líneas de actuación:

- sanciones contra los empleadores (capítulo 2);
- medidas para proteger los derechos de los migrantes irregulares (capítulo 3);
- inspecciones (capítulo 4);
- lagunas significativas en la información (capítulo 5);

⁽³⁾ COM(2021) 592 final, punto 6.

⁽⁴⁾ Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular (DO L 168 de 30.6.2009, p. 24).

— intensificar la acción de la UE contra el empleo ilegal (capítulo 6).

2.3. El presente Dictamen aborda los aspectos esenciales de cada uno de estos capítulos.

3. Observaciones generales

3.1. Observaciones generales Hay indicios de que el empleo ilegal de los migrantes irregulares es mayor cuando la parte de la actividad económica informal es elevada. Aunque se estima que el empleo informal representa el 16,8 % del empleo total de la UE, el alcance del empleo ilegal de migrantes irregulares es cada vez más difícil de estimar, en particular por lo que se refiere a los aspectos específicos de género y los referidos a la infancia, ya que la migración irregular sigue siendo difícil de cuantificar⁽⁵⁾. La naturaleza y el alcance del empleo irregular varían de un Estado miembro a otro. Uno de los principales retos para comprender y abordar esta cuestión consiste en mejorar la disponibilidad de datos actualizados y exactos.

3.2. El CESE coincide con la Comisión en que «los trabajadores indocumentados pueden ser a menudo empleados a través de relaciones laborales complejas que implican acuerdos de subcontratación, agencias de contratación y de trabajo temporal, así como a través de plataformas en línea que ofrecen trabajo de corta duración (por ejemplo, repartidores de alimentos y comidas o empleados de servicios de transporte), lo que aumenta la dificultad de identificar a los empleadores que contratan a migrantes irregulares. A este respecto, la responsabilidad de toda la cadena de empleadores tiene por objeto proteger a los migrantes, especialmente en aquellos sectores económicos en los que la subcontratación está muy extendida, como la construcción, así como en el ámbito económico del trabajo en plataformas en línea, de reciente aparición»⁽⁶⁾.

3.3. El CESE señala que, en algunos casos, la violación extrema y prolongada de los derechos humanos y del Estado de Derecho puede estar relacionada con otros actos delictivos y negligencias estatales, como indica la histórica sentencia del TEDH de 2017 [1], en la que se consideraba que la grave explotación laboral de los trabajadores migrantes en los campos de fresas de Nea Manolada (Grecia) constituía trabajo forzoso, precisando que la explotación laboral es un aspecto de la trata de seres humanos⁽⁷⁾.

3.4. En los dictámenes que ha elaborado hasta la fecha, el CESE ha subrayado la necesidad de emprender acciones que ofrezcan oportunidades a la inmigración legal y que, al mismo tiempo, se ocupen de las causas de la inmigración «irregular». En particular, en su Dictamen de iniciativa sobre la propuesta de Directiva relativa a las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular, el CESE expresaba «dudas sobre el contenido de la Directiva propuesta, el momento en que se elaboró la propuesta y el orden en que fueron adoptadas las propuestas legislativas» y subrayaba «la importancia de la aplicación efectiva de la Directiva en los Estados miembros, que no tienen ante sí una tarea fácil porque los órganos supervisores no cuentan con suficiente personal cualificado, hay dificultades a la hora de repartir las responsabilidades entre los órganos responsables y son muchas las empresas que supervisar», concluyendo que «la fuerza de la Directiva debería residir en su aplicación efectiva».

3.5. A pesar de los aspectos positivos de la Comunicación, el CESE, tras doce años de existencia de la Directiva, alberga serias dudas sobre si esta constituye el medio adecuado para combatir la explotación de los trabajadores migrantes irregulares y regularizar su situación en los países de acogida.

3.6. El CESE también considera que la Directiva sobre sanciones a los empleadores por sí sola no es suficiente para promover vías de migración legal y acabar con la inmigración irregular. Resulta necesario un enfoque más global encaminado a combinar las diversas disposiciones de la política de migración legal de la UE con los esfuerzos a nivel nacional para luchar contra el trabajo no declarado. Debe hacerse que resulte más fácil para las empresas contratar a migrantes debidamente regularizados y las normas deben ser más sencillas, claras y no excesivamente burocráticas.

4. Observaciones específicas sobre las sanciones a los empleadores

4.1. El CESE considera muy importante que la Directiva establezca que las sanciones financieras y penales deben ser efectivas, proporcionadas y disuasorias, a fin de que resulte menos atractivo para los empleadores contratar migrantes irregulares. Las sanciones deben superar con creces los beneficios económicos de la contratación de migrantes irregulares⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ COM(2021) 592 final, introducción.

⁽⁶⁾ COM(2021) 592 final, punto 2.3.

⁽⁷⁾ Chowdury y otros/Grecia. Las terribles condiciones en Manolada llamaron la atención en 2013, cuando los supervisores de la finca abrieron fuego e hirieron de gravedad a treinta trabajadores bangladesíes que protestaban para reclamar los salarios pendientes.

⁽⁸⁾ COM(2021) 592 final, punto 2.

4.2. Del mismo modo, el CESE destaca las medidas administrativas adicionales previstas en la Directiva, como la retirada de las ayudas públicas, la exclusión de las licitaciones, la recuperación de subvenciones públicas, el cierre provisional o definitivo de sus establecimientos o la retirada de la autorización para ejercer la actividad de que se trate. El CESE condena que estas medidas sigan estando muy infrautilizadas, a pesar de su potencial para disuadir a los empleadores de contratar migrantes irregulares ⁽⁹⁾.

4.3. Existen diferencias sustanciales entre los Estados miembros en cuanto al importe de las sanciones financieras y penales (por ejemplo, la sanción financiera oscila entre 3 000 y 43 000 EUR y la pena de prisión entre 8 días y 12 años) ⁽¹⁰⁾. Sin embargo, sería importante disponer de información sobre la visión general de la combinación de las diferentes sanciones aplicadas en los Estados miembros.

4.4. El CESE destaca que los Estados miembros con un sistema sancionador más estricto consideran que unas sanciones económicas más altas son un buen factor disuasorio para el empleo ilegal, mientras que los Estados miembros que aplican sanciones más bajas o en los que el riesgo de sanciones se considera bajo en comparación con los beneficios potenciales derivados del empleo ilegal opinan que las sanciones no son suficiente como factor disuasorio. Es significativo que once Estados miembros hayan modificado su legislación desde 2014 para aumentar el importe de la multa impuesta ⁽¹¹⁾.

4.5. El CESE, si bien entiende que, tal como se indica en la Comunicación, la diferencia en el nivel de las multas impuestas en los Estados miembros depende de varios elementos, como la situación económica y el nivel del salario mínimo correspondiente, considera que ello no justifica la existencia de sanciones no disuasorias.

4.6. El CESE considera inaceptables las importantes carencias en la información que proporcionan los Estados miembros relativa a la aplicación de sanciones penales a los empleadores y al número de procedimientos incoados. No obstante, los elementos disponibles apuntan a que la Directiva ha tenido un impacto limitado en la disuasión del empleo ilegal mediante sanciones, lo que lleva al CESE a condenar que todavía no se haya conseguido establecer un marco eficaz de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias en toda la UE ⁽¹²⁾.

4.7. El CESE observa y destaca que la información facilitada por las partes interesadas que representan a los sindicatos y a las ONG, recabada a través de consultas específicas sobre este tema, muestra que las sanciones para los empleadores explotadores parecen ser inferiores a los beneficios obtenidos a través del trabajo no declarado y el *dumping* social ⁽¹³⁾. Sin embargo, la evaluación de los empleadores apunta a que las sanciones son lo suficientemente estrictas y que lo importante es mejorar la aplicación efectiva y proporcionada de estas en el marco de la aplicación de la Directiva por parte de cada Estado miembro.

5. Observaciones específicas sobre las medidas para proteger los derechos de los migrantes irregulares

5.1. Los artículos 6, apartado 2, y 13 de la Directiva conceden a los migrantes irregulares un conjunto de derechos para garantizar que estén adecuadamente informados, puedan presentar denuncias por infracciones laborales y reclamar salarios impagados. Se trata de disposiciones clave para proteger a los migrantes del riesgo de explotación y abuso ⁽¹⁴⁾.

5.2. El CESE toma nota y comparte los puntos de vista y análisis de la Comisión en este ámbito, y más concretamente:

- i) Siguen siendo necesarios esfuerzos adicionales por lo que respecta a la aplicación de los elementos de protección, en particular en relación con el acceso a la información, el acceso a la justicia y la recuperación de las remuneraciones pendientes y la concesión de permisos de residencia temporales ⁽¹⁵⁾.
- ii) La mayoría de los Estados miembros solo proporciona información general sobre los derechos de los trabajadores y no información específica pertinente para la situación concreta de los trabajadores migrantes irregulares.

⁽⁹⁾ COM(2021) 592 final, punto 2.3.

⁽¹⁰⁾ COM(2021) 592 final, puntos 2.1 y 2.2.

⁽¹¹⁾ COM(2021) 592 final, punto 2.1.

⁽¹²⁾ COM(2021) 592 final, punto 2.2.

⁽¹³⁾ COM(2021) 592 final, punto 2.2.

⁽¹⁴⁾ COM(2021) 592 final, punto 3.

⁽¹⁵⁾ COM(2021) 592 final, punto 3.

- iii) La cooperación de las autoridades públicas con los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales es fundamental para facilitar las denuncias, ya que a menudo mantienen contacto directo con los trabajadores y pueden sensibilizar, informar a los migrantes sobre sus derechos, generar confianza mutua y ayudar a los trabajadores a identificar situaciones de trabajo no declarado y de explotación laboral a fin de presentar una denuncia. El papel de los interlocutores sociales y las ONG también es muy importante para facilitar las denuncias, dar a conocer situaciones de explotación y reducir el temor de los migrantes a verse sometidos a procedimientos de retorno si son detectados por las autoridades de migración. En la gran mayoría de los Estados miembros, la legislación otorga un papel importante a estas partes interesadas, en particular a los sindicatos, en el marco del mecanismo nacional para simplificar la presentación de denuncias ⁽¹⁶⁾.
- iv) Los migrantes irregulares que han sido víctimas de explotación laboral se enfrentan a dificultades para acceder a los procedimientos de concesión de permisos de residencia y en lo que respecta a las condiciones de estos. Las partes interesadas señalan que las víctimas tienen dificultades para acceder a la información y al asesoramiento jurídico sobre la posibilidad de obtener permisos de residencia y los procedimientos para solicitarlos o para pedir el examen de una solicitud de este tipo. También señalan que la concesión de permisos a menudo está vinculada a la existencia de cargos penales contra empleadores concretos y el permiso está condicionado a la participación de las víctimas en procesos penales, aunque la Directiva no lo exige ⁽¹⁷⁾.
- v) La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) señala que, en algunos Estados miembros, los migrantes en situación irregular no utilizan los sistemas de denuncia existentes. Y ello por una serie de motivos: la falta de incentivos para que los trabajadores presenten denuncias; la información limitada sobre sus derechos y el mecanismo de denuncia disponible; obstáculos económicos, como las cuotas de afiliación a los sindicatos, que solo asisten a los miembros; y, en la mayoría de los casos, el miedo a ser detectado, detenido y obligado a retornar ⁽¹⁸⁾.
- vi) Los interlocutores sociales y las ONG también desempeñan un papel central en la promoción y aplicación de las medidas de protección de la Directiva y en la comunicación con los migrantes irregulares. La Comisión reforzará el diálogo con los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales que representan a los trabajadores indocumentados y colaborará con la Plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de lucha contra el trabajo no declarado a la hora de desarrollar estas actividades.

5.3. El CESE alerta del hecho de que puede que los trabajadores migrantes irregulares —incluso cuando los sindicatos, organizaciones de la sociedad civil o servicios públicos les informan sobre sus derechos— no presenten denuncias contra los empleadores para recuperar salarios pendientes de pago o no denuncien posibles situaciones de explotación ante la posibilidad de que se les ordene retornar, de verse privados de sus ingresos y, en algunos casos, de represalias de los empleadores.

6. Observaciones específicas sobre las inspecciones

6.1. El CESE coincide con la Comisión en que las inspecciones son las herramientas más importantes para identificar a los empleadores que contratan migrantes irregulares y detectar las situaciones de explotación. Son los resultados de las inspecciones los que permiten determinar las responsabilidades de los empleadores y sancionarles y establecer las medidas necesarias para proteger a los trabajadores migrantes irregulares objeto de explotación. El artículo 14, apartado 1, de la Directiva exige a los Estados miembros que garanticen inspecciones efectivas y adecuadas basadas en una evaluación de los riesgos que permita determinar los sectores de actividad que presentan mayor riesgo, sin lo cual es imposible alcanzar los objetivos de la Directiva ⁽¹⁹⁾. El CESE subraya, asimismo, que, además de garantizar inspecciones efectivas, también deben abordarse otros problemas relacionados con el empleo de nacionales de terceros países en situación irregular.

6.2. El CESE observa con sorpresa que en la Comunicación no se hace referencia alguna a la participación de la Autoridad Laboral Europea (ALE) en las actividades de inspección europeas, ya que, como bien es sabido, muchas cadenas de contratación y subcontratación de trabajadores migrantes irregulares operan a nivel europeo, lo que requiere una actuación al mismo nivel de inspección. El CESE sostiene que debe modificarse dicha situación.

⁽¹⁶⁾ COM(2021) 592 final, punto 3.2.

⁽¹⁷⁾ COM(2021) 592 final, punto 3.2.

⁽¹⁸⁾ COM(2021) 592 final, punto 3.2.

⁽¹⁹⁾ COM(2021) 592 final, punto 4.1.

6.3. El CESE apoya plenamente las conclusiones de la Comisión sobre las inspecciones, en particular las siguientes:

- i) Es poco probable que el número de inspecciones realizadas en el sistema actual disuada a los empleadores de contratar a migrantes irregulares. El porcentaje de empresarios objeto de inspecciones tiende a ser muy bajo; por consiguiente, los empleadores pueden considerar que la ventaja económica obtenida del empleo ilegal es mayor que la probabilidad de ser detectados en una inspección ⁽²⁰⁾.
- ii) Los Estados miembros y otras partes interesadas señalan que las autoridades de inspección laboral a menudo carecen del personal y los recursos necesarios, lo que afecta al número y la frecuencia de las inspecciones realizadas ⁽²¹⁾.
- iii) Las partes interesadas defienden la separación de las inspecciones de trabajo de las actividades de las autoridades policiales y de inmigración mediante un «cortafuegos», lo que garantizaría que los migrantes irregulares detectados durante las inspecciones no fueran remitidos a las autoridades de inmigración para iniciar el procedimiento de retorno ⁽²²⁾.

6.4. A este respecto, el CESE considera inaceptable que, en varios Estados miembros, las inspecciones no se centren en los sectores de riesgo, situación que se aleja de lo estipulado en los requisitos de la Directiva ⁽²³⁾. En la mayoría de Estados miembros los sectores de riesgo más comunes son la agricultura, la construcción civil, la industria manufacturera, la asistencia a domicilio y la asistencia social, la hostelería y los servicios alimentarios.

6.5. El CESE destaca la observación de la FRA de que, cuando se realizan conjuntamente entre las autoridades laborales y las unidades de lucha contra la trata de seres humanos u otras unidades especializadas formadas en explotación laboral, las inspecciones podrían ayudar a identificar a los migrantes que son víctimas de explotación laboral o trata de seres humanos ⁽²⁴⁾.

6.6. No obstante, con respecto a esta opinión de la FRA, el CESE subraya que las partes interesadas que trabajan sobre el terreno destacan que los trabajadores explotados son reticentes a informar de su situación durante las inspecciones debido al riesgo de detención y retorno, en particular cuando se trata de inspecciones conjuntas por parte de las autoridades de inspección laboral y de las autoridades policiales y de inmigración.

7. Observaciones específicas sobre las importantes lagunas en la información

7.1. La Directiva exige que los Estados miembros comuniquen anualmente a la Comisión Europea el número de inspecciones y sus resultados, los atrasos pagados por los empleadores, las demás medidas aplicadas y la simplificación de las denuncias. Esta información es fundamental para evaluar cómo se aplican las medidas de la Directiva y sus consecuencias. Los Estados miembros proporcionan información muy limitada y desigual, lo que da lugar a importantes lagunas en los datos sobre las inspecciones y sus respectivos resultados ⁽²⁵⁾.

7.2. La falta de información fiable y completa hace difícil evaluar de manera concluyente si la Directiva ha tenido un impacto en la disuasión y reducción del empleo ilegal y si las sanciones penales en los Estados miembros son efectivas, proporcionadas y disuasorias. Una mejor recogida de información contribuiría a hacer más eficaz la estrategia de aplicación tanto a nivel nacional como de la UE ⁽²⁶⁾.

7.3. El CESE acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión Europea, con el apoyo de la Red Europea de Migración (REM), de crear un sistema de elaboración de informes y una base de datos informáticos que ofrezca información oportuna, periódica y comparable ⁽²⁷⁾. La REM también puede ser un medio útil para organizar oportunidades de aprendizaje mutuo e intercambio de prácticas entre los Estados miembros y las partes interesadas pertinentes.

⁽²⁰⁾ COM(2021) 592 final, punto 4.1.

⁽²¹⁾ COM(2021) 592 final, punto 4.1.

⁽²²⁾ COM(2021) 592 final, punto 4.1.

⁽²³⁾ COM(2021) 592 final, punto 4.1.

⁽²⁴⁾ COM(2021) 592 final, punto 4.1.

⁽²⁵⁾ COM(2021) 592 final, punto 5.

⁽²⁶⁾ COM(2021) 592 final, punto 5.

⁽²⁷⁾ COM(2021) 592 final, punto 5.

7.4. El CESE considera que esta base de datos debe ajustarse a las normas del Reglamento General de Protección de Datos y que no podrá ser utilizada por los servicios de inmigración de los Estados miembros para identificar a los trabajadores irregulares y devolverlos a sus países de origen.

8. Observaciones específicas sobre la intensificación de las acciones contra el empleo ilegal

8.1. El CESE apoya plenamente las siguientes posturas e intenciones de la Comisión Europea recogidas en la presente Comunicación:

8.1.1. Para luchar contra la migración irregular, la UE debe abordar todas las facetas de este fenómeno mediante un enfoque global, como indica el Nuevo Pacto. Además de abordar las causas profundas de la migración, relanzar la lucha contra los traficantes de migrantes en asociación con terceros países e intensificar la apertura de vías legales a la UE, la UE también necesita mejorar su respuesta al empleo ilegal, motor de la migración irregular y fuente de explotación y abuso. Para ello, es necesario garantizar una aplicación y un cumplimiento más eficaces de la Directiva, el instrumento más importante de que disponemos y cuyo potencial aún no se ha aprovechado plenamente ⁽²⁸⁾.

8.1.2. Al tiempo que apoya a los Estados miembros en sus esfuerzos de aplicación, la Comisión también supervisará continuamente la aplicación de la Directiva y se centrará en su cumplimiento efectivo. Tras la adopción de la Comunicación, la Comisión colaborará con las autoridades competentes de los Estados miembros para obtener información adicional sobre la aplicación de las obligaciones clave en materia de sanciones, inspecciones y protección de los derechos de los migrantes derivadas de la Directiva y para identificar posibles soluciones. Cuando proceda, la Comisión incoará procedimientos de infracción ⁽²⁹⁾.

8.1.3. A finales de 2022, la Comisión Europea aplicará las medidas presentadas en la Comunicación e informará sobre los resultados conseguidos en el próximo informe de aplicación previsto para 2024 a más tardar. A la luz de los avances logrados a través de las recomendaciones recogidas en la Comunicación y del impulso renovado a la aplicación y la ejecución, y teniendo en cuenta la evolución de la situación por lo que respecta al empleo ilegal y la vigencia de la respuesta que siga dando la Directiva a la misma, la Comisión Europea pasará a estudiar si es necesario modificar el marco jurídico vigente ⁽³⁰⁾.

Bruselas, 23 de marzo de 2022.

Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽²⁸⁾ COM(2021) 592 final, punto 6.

⁽²⁹⁾ COM(2021) 592 final, punto 6.

⁽³⁰⁾ COM(2021) 592 final, punto 6.

ANEXO

La enmienda siguiente, que obtuvo al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso de los debates (artículo 59, apartado 3, del Reglamento interno):

ENMIENDA 5**SOC/705 Sanciones aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular****Punto 1.7, inciso i), tercer guion**

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
— <i>que se establezca en la estrategia correspondiente que las inspecciones no se llevarán a cabo en colaboración con las autoridades de migración y que los inspectores de trabajo no deben estar obligados a informar a las autoridades de la presencia de migrantes irregulares en los lugares de trabajo inspeccionados;</i>	— <i>que se aclare la estrategia de control de las inspecciones de trabajo y su responsabilidad profesional a la hora de identificar a los migrantes en situación irregular. El CESE observa que las inspecciones realizadas conjuntamente por las inspecciones de trabajo y las autoridades de inmigración se efectúan a menudo con el fin de hacer cumplir la normativa sobre inmigración. Cabe reconocer que estas inspecciones pueden disuadir a los trabajadores explotados de contar sus experiencias durante una inspección. Por consiguiente, el CESE aboga por una definición clara de la estrategia de las inspecciones de trabajo y de sus obligaciones legales</i>

Exposición de motivos

Esta enmienda tiene por objeto aclarar el papel de los inspectores y subrayar que, en el marco de sus obligaciones profesionales, tienen la responsabilidad de notificar a las autoridades la posible presencia de migrantes en situación irregular en los lugares de trabajo inspeccionados, reconociendo al mismo tiempo que las inspecciones conjuntas pueden disuadir a los trabajadores explotados de dar a conocer su situación en tales circunstancias. Por lo tanto, sería conveniente aclarar la estrategia de las inspecciones de trabajo.

Resultado de la votación

A favor: 48

En contra: 70

Abstenciones: 16

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de Acción renovado de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (2021-2025)»

[COM(2021) 591 final]

(2022/C 290/15)

Ponente: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Coponente: **Pietro Vittorio BARBIERI**

Consulta	Comisión Europea, 1.12.2021
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en la sección	7.3.2022
Aprobado en el pleno	23.3.2022
Pleno n.º	568
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	212/0/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El tráfico ilícito de migrantes es una actividad delictiva transfronteriza que pone en peligro la vida de las personas, vulnera los derechos fundamentales y perturba la gestión ordenada de los flujos migratorios. En los últimos veinte años, el tráfico de personas ha crecido como consecuencia de múltiples factores de expulsión en los países de origen (vulneraciones de los derechos humanos, violencia, conflictos, desigualdades, factores económicos, factores medioambientales, etc.), pero también por la falta de medios legales de acceso a los territorios de muchos países. Las restricciones, que han aumentado debido a la pandemia de COVID-19, han elevado el número de personas que utilizan estas redes ilícitas, con todos los riesgos que esto conlleva.

1.2. Desde sus inicios, la política migratoria europea ha tenido como objetivo, entre otros, luchar contra esta actividad delictiva, prevenir la explotación de migrantes por parte de redes delictivas y reducir los incentivos a la migración irregular. El Plan de Acción renovado de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (2021-2025) debe entenderse como una herramienta de continuidad y mejora en la lucha de la Unión Europea contra esta actividad delictiva.

1.3. Según Europol, más del 90 % de las personas que entran irregularmente en la Unión Europea se han desplazado con la intervención de redes de tráfico ilícito en alguna etapa de su viaje. En el marco de la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes, la Unión Europea considera prioritario colaborar con los países asociados para reducir los incentivos a emprender estos peligrosos viajes; abordar las causas profundas de la migración irregular; promover la migración regular y las rutas legales y seguras a los países de la Unión Europea; reforzar la gestión de las fronteras comunes; abordar los factores de atracción, como los empleos irregulares; y facilitar el retorno y la reintegración de las personas que se encuentran en situación irregular en el territorio de la Unión.

1.4. El CESE acoge favorablemente el Plan de Acción renovado de la UE y el enfoque global que propone, como la continuación de los trabajos de la Unión Europea encaminados a combatir el tráfico ilícito de migrantes. Se entiende que, como actividad delictiva, el tráfico ilícito pone en peligro la vida de los migrantes y vulnera sus derechos, se aprovecha indebidamente de las personas que buscan acceder al territorio de la Unión y constituye una amenaza para la seguridad europea.

1.5. El Comité entiende que la protección de las fronteras exteriores es una prioridad para la Unión Europea, pero señala que deben protegerse respetando siempre los derechos humanos y la inviolabilidad del Derecho internacional público, protegiendo en todo momento a las personas y evitando criminalizar la solidaridad. En cualquier caso, la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes nunca puede dirigirse contra los propios migrantes ni contra la ayuda humanitaria y la asistencia que se les preste.

1.6. El CESE considera esencial luchar contra el tráfico ilícito de migrantes mediante la adopción de un planteamiento que tenga en cuenta la ruta en su totalidad. Esto significa reforzar las medidas propuestas contra las redes de tráfico ilícito mediante la mejora tanto de la cooperación judicial y policial como de la cooperación y el diálogo con los países vecinos en la lucha contra las redes de tráfico ilícito; el refuerzo de las acciones destinadas a prevenir la explotación y garantizar la protección de las víctimas del tráfico ilícito; y la lucha contra el empleo irregular y la explotación laboral de una manera más coordinada y enérgica.

1.7. El CESE coincide en la necesidad de eliminar la demanda para combatir la obtención de beneficios por parte de las redes de tráfico ilícito de personas. Sin embargo, advierte de las disfunciones que pueden derivarse de abordar únicamente el lado de la oferta (las redes). En este sentido, señala que la existencia de canales legales, eficaces y seguros, así como la protección del derecho de asilo, son fundamentales para desactivar gran parte de este negocio ilícito.

1.8. El CESE también condena firmemente la instrumentalización de los migrantes y solicitantes de asilo como elementos de desestabilización de la UE ⁽¹⁾.

1.9. El CESE señala que la protección de las personas y la prestación de asistencia médica ⁽²⁾ y ayuda solidaria no deben tipificarse como delito ni tratarse de la misma manera que las redes de tráfico ilícito y solo deben perseguirse cuando se cometan intencionalmente y con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material ⁽³⁾. Debe incluirse expresamente una cláusula de exención de responsabilidad obligatoria si en las acciones de ayuda o asistencia han existido motivos humanitarios.

2. Observaciones generales

2.1. El tráfico ilícito de migrantes es una actividad delictiva transfronteriza que pone en peligro la vida de las personas, vulnera los derechos fundamentales y perturba la gestión ordenada de los flujos migratorios.

2.2. En los últimos veinte años, el tráfico de personas ha crecido como consecuencia de múltiples factores de expulsión en los países de origen (vulneraciones de los derechos humanos, violencia, conflictos, desigualdades, factores económicos, factores medioambientales, etc.), pero también por la falta de medios legales de acceso a los territorios de muchos países. Las restricciones, que han aumentado debido a la pandemia de COVID-19, han elevado el número de personas que utilizan estas redes ilícitas, con todos los riesgos que esto conlleva ⁽⁴⁾.

2.3. La principal diferencia entre el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos es que, en el primero, los migrantes participan voluntariamente en el proceso migratorio mediante el pago de los servicios de un traficante para cruzar una frontera internacional, mientras que, en la segunda, las personas son objeto de trata con fines laborales, sexuales o de extracción de órganos, y son víctimas que necesitan asistencia y ayuda. Las actividades de trata no son necesariamente transfronterizas. Los dos fenómenos se encuentran a menudo interrelacionados, ya que las personas objeto de tráfico ilícito pueden convertirse en víctimas de tratantes de personas con fines de explotación laboral, sexual o de otro tipo.

2.4. Desde sus inicios, la política migratoria europea ha tenido como objetivo, entre otros, luchar contra esta actividad delictiva, prevenir la explotación de migrantes por parte de redes delictivas y reducir los incentivos a la migración irregular. En el Pacto sobre Migración y Asilo presentado por la Comisión Europea en 2020, se señala que la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes es una prioridad, y que se «reforzará la cooperación con los países de origen y tránsito a efectos de prevenir los viajes peligrosos y las travesías irregulares, en particular estableciendo con terceros países asociaciones específicas contra el tráfico ilícito de migrantes».

2.5. Según Europol, más del 90 % de las personas que entran irregularmente en la Unión Europea se han desplazado con la intervención de redes de tráfico ilícito en alguna etapa de su viaje.

2.6. El Plan de Acción renovado de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (2021-2025) debe entenderse como una herramienta de continuidad en la lucha de la Unión Europea contra esta actividad delictiva. El tráfico ilícito de migrantes debe considerarse no solo como un reto migratorio, sino también como una amenaza para la seguridad que afecta a las fronteras exteriores de la UE. La gestión y protección adecuadas de las fronteras exteriores de la UE, respetando el marco jurídico internacional y los derechos fundamentales, constituyen una cuestión fundamental. La UE necesita reforzar las normas y los procedimientos comunes, respetando los derechos humanos y las normas internacionales, a fin de evitar el tráfico ilícito de migrantes hacia la UE.

⁽¹⁾ Futuro Dictamen REX/554 del CESE.

⁽²⁾ CPME statement on criminalisation of acts of solidarity (Declaración del CPME sobre la criminalización de los actos de solidaridad). Véase también el informe del Parlamento Europeo (2019): Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 Update (¿Adecuada para sus fines? La Directiva relativa a la ayuda a la entrada y la criminalización de la asistencia humanitaria a los migrantes irregulares: actualización de 2018).

⁽³⁾ Artículo 6 del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

⁽⁴⁾ Global Initiative (2021), *The Global Illicit Economy*.

2.7. En el marco de la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes, la Unión Europea considera prioritario colaborar con los países asociados para reducir los incentivos a emprender estos peligrosos viajes; abordar las distintas causas profundas de la migración irregular; promover la migración regular y las rutas legales y seguras a los países de la Unión Europea; reforzar la gestión de las fronteras comunes; y facilitar el retorno y la reintegración de las personas que se encuentran en situación irregular en el territorio europeo ⁽⁵⁾.

2.8. La lucha contra el tráfico de personas también conlleva reforzar la aplicación de la Directiva sobre sanciones a los empleadores ⁽⁶⁾, y comprender que el trabajo irregular constituye un elemento de atracción para la migración irregular y que puede vincularse al tráfico ilícito de migrantes: cabe recordar que si existen trabajadores extranjeros en situación irregular en la UE es porque existen empleadores irregulares que les proporcionan un trabajo ilegal que no cumple las condiciones laborales mínimas en lo que atañe al salario, la jornada laboral, las condiciones de salud y seguridad, etc.

2.9. El Plan de Acción renovado de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (2021-2025) tiene en cuenta los resultados de una serie de consultas específicas y de una consulta pública cuya realización tuvo lugar entre el 19 de marzo y el 11 de junio de 2021. Al contribuir a la desarticulación de los negocios delictivos, también apoya los objetivos de la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad ⁽⁷⁾, así como la Estrategia de la UE para Luchar contra la Delincuencia Organizada 2021-2025 ⁽⁸⁾ y la Estrategia de la UE en la Lucha contra la Trata de Seres Humanos 2021-2025 ⁽⁹⁾.

3. Observaciones sobre el Plan de Acción renovado de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (2021-2025)

3.1. El CESE acoge favorablemente el Plan de Acción renovado de la UE y el enfoque global que propone, como la continuación de los trabajos de la Unión Europea encaminados a combatir el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos.

3.2. Se entiende que, como actividad delictiva, el tráfico ilícito pone en peligro la vida de los migrantes y vulnera sus derechos, además de aprovecharse indebidamente de las personas que buscan acceder al territorio de la Unión. Por consiguiente, el CESE considera que deben establecerse los mecanismos y herramientas necesarios para luchar contra esta actividad delictiva.

3.3. El Comité entiende que la protección de las fronteras exteriores es también una prioridad para la Unión Europea, pero señala que deben protegerse respetando siempre los derechos humanos y la inviolabilidad del Derecho internacional público, respetando en todo momento a las personas y evitando criminalizar la solidaridad. En cualquier caso, la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes nunca puede dirigirse contra los propios migrantes ni contra la ayuda humanitaria y la asistencia que se les preste, ni constituir una excusa para abolir el derecho de asilo tanto en la UE como a escala internacional.

3.4. La protección de las personas y la prestación de asistencia médica ⁽¹⁰⁾ y ayuda solidaria no deben tipificarse como delito ni tratarse de la misma manera que las redes de tráfico ilícito, y solo deben perseguirse cuando se cometan intencionalmente y con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material ⁽¹¹⁾. Debe incluirse expresamente una cláusula de exención de responsabilidad obligatoria si en las acciones de ayuda o asistencia han existido motivos humanitarios.

3.5. El CESE considera esencial luchar contra el tráfico ilícito de migrantes mediante la adopción de un planteamiento que tenga en cuenta la ruta en su totalidad, y entender que la falta de rutas legales y seguras es una de las razones por las que pueden prosperar las redes de tráfico ilícito.

3.6. El Comité considera asimismo que el trabajo irregular puede vincularse a las redes de tráfico ilícito de personas, que a menudo acaban en situaciones de explotación laboral. Por tanto, cree que deben realizarse esfuerzos para mejorar la ejecución de la Directiva sobre sanciones a los empleadores y luchar contra el empleo irregular y la explotación laboral de una manera más coordinada y enérgica.

⁽⁵⁾ DO C 517 de 22.12.2021, p. 86.

⁽⁶⁾ Directiva 2009/52/CE.

⁽⁷⁾ COM(2020) 605 final.

⁽⁸⁾ COM/2021/170 final.

⁽⁹⁾ COM(2021) 171 final.

⁽¹⁰⁾ CPME statement on criminalisation of acts of solidarity (Declaración del CPME sobre la criminalización de los actos de solidaridad). Véase también el informe del Parlamento Europeo (2019): Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 Update (¿Adecuada para sus fines? La Directiva relativa a la ayuda a la entrada y la criminalización de la asistencia humanitaria a los migrantes irregulares: actualización de 2018).

⁽¹¹⁾ Artículo 6 del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

3.7. El CESE considera necesario reforzar las medidas propuestas contra las redes de tráfico ilícito mediante la mejora de la cooperación judicial y policial, el apoyo a la labor de la plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas delictivas (EMPACT) y de Eurojust, y la optimización de la recogida de datos y las campañas informativas sobre los riesgos del tráfico ilícito de migrantes en los países de origen.

3.8. El CESE acoge con satisfacción que este enfoque integrado también conlleve la mejora de la cooperación y el diálogo con los países vecinos en la lucha contra las redes de tráfico ilícito, pero advierte del peligro de que repercuta negativamente en las relaciones de cooperación con estos países, lo que podría acabar reforzando las redes de tráfico ilícito al hacer un uso espurio de conceptos como el retorno y la reintegración. A este respecto, cabe señalar que la Comunicación de la Comisión destaca correctamente el creciente papel que desempeñan los agentes estatales a la hora de crear artificialmente y potenciar la inmigración irregular para fomentar la desestabilización de la UE.

3.9. El CESE considera esencial reforzar las acciones encaminadas a prevenir la explotación y garantizar la protección de las víctimas del tráfico ilícito. A este respecto, cree necesario desarrollar acciones piloto con arreglo al planteamiento que tiene en cuenta la ruta en su totalidad, con la participación de las administraciones y los agentes sociales de los países de origen, tránsito y destino.

3.10. El CESE considera interesante el desarrollo de asociaciones operativas contra el tráfico de personas con terceros países, pero señala que estos acuerdos no deben conculcar los principios rectores de la Unión Europea ni deben establecerse con países en los que se producen violaciones sistemáticas de los derechos humanos.

3.11. El Comité considera asimismo que el Plan de Acción renovado de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (2021-2025) logra identificar los riesgos que plantea esta actividad delictiva y la velocidad con la que las redes de tráfico ilícito se adaptan a las circunstancias y utilizan las nuevas tecnologías para sacar el máximo partido.

3.12. El CESE coincide en la necesidad de eliminar la demanda para combatir la obtención de beneficios por parte de las redes de tráfico ilícito de personas, tal como se establece en el Plan de Acción renovado. Sin embargo, advierte de las disfunciones que pueden derivarse de abordar únicamente el lado de la oferta (las redes) sin entender la necesidad de emprender reformas estructurales para reducir la demanda. En este sentido, señala que la existencia de canales legales, eficaces y seguros, así como la protección del derecho de asilo, son fundamentales para desactivar gran parte de este negocio ilícito.

3.13. Al CESE le preocupa que la mejora de la prevención del tráfico ilícito —un objetivo que comparte— pueda dar lugar a la violación de los mecanismos de asistencia a los migrantes vulnerables, y destaca que, en los últimos meses, han aumentado las actuaciones de partidos y gobiernos encaminadas a criminalizar los actos de solidaridad. El CESE señala que la protección de las personas vulnerables y la prestación de asistencia médica ⁽¹²⁾ y ayuda solidaria no deben tipificarse como delito ni tratarse del mismo modo que las redes de tráfico ilícito ⁽¹³⁾.

3.14. El CESE considera que debe prestarse especial atención a las víctimas del tráfico ilícito de personas, especialmente a las más vulnerables, como los menores (no acompañados) ⁽¹⁴⁾, las personas con discapacidad y las mujeres ⁽¹⁵⁾. El CESE pide a la Comisión Europea que elabore una Directiva relativa a la protección de los menores no acompañados cuyo fin sea el interés superior del menor. Además, el papel de los agentes de la sociedad civil, las entidades sociales y las ONG en la ayuda y el apoyo a las víctimas del tráfico ilícito de personas debe reconocerse como acción humanitaria para reforzar los principios de la UE.

⁽¹²⁾ CPME statement on criminalisation of acts of solidarity (Declaración del CPME sobre la criminalización de los actos de solidaridad). Véase también el informe del Parlamento Europeo (2019): Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 Update (¿Adecuada para sus fines? La Directiva relativa a la ayuda a la entrada y la criminalización de la asistencia humanitaria a los migrantes irregulares: actualización de 2018).

⁽¹³⁾ Expert Council on NGO Law (Consejo Experto en Derecho de ONG) de la Conferencia de ONGI del Consejo de Europa: Using criminal law to restrict the work of NGOs supporting refugees and other migrants in Council of Europe Member States (Utilización del Derecho penal para restringir la labor de las ONG que apoyan a refugiados y otros migrantes en Estados miembros del Consejo de Europa) (2019).

⁽¹⁴⁾ DO C 429 de 11.12.2020, p. 24.

⁽¹⁵⁾ Objetivo 9 del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular: Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes. Véase también el punto 25, letra c): Establecer a lo largo de las rutas migratorias protocolos de cooperación con perspectiva de género e infantil que detallen los pasos que deben seguirse para identificar y ayudar adecuadamente a los migrantes que son objeto de tráfico ilícito.

3.15. El CESE reconoce que el Plan también es pertinente y aborda claramente los problemas actuales de la instrumentalización de la migración cuando se ven directamente implicados agentes estatales. El CESE, al igual que el Consejo Europeo ⁽¹⁶⁾, también condena firmemente la instrumentalización de los migrantes y los solicitantes de asilo como elementos de desestabilización, como se ha observado recientemente en las fronteras con Marruecos y, en particular, con Bielorrusia ⁽¹⁷⁾.

3.16. El CESE señala que los Estados miembros están obligados en todo momento a cumplir los compromisos internacionales, incluida la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967 que regula el derecho de asilo, además del marco legislativo de la UE en su totalidad.

3.17. La concepción de la migración como una amenaza y el discurso que presenta a los migrantes como un peligro deshumanizan a los seres humanos y solo favorecen a quienes quieren aprovecharse de ellos por razones geoestratégicas o de política nacional.

3.18. El CESE lamenta que la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes constituya un motivo de mayor preocupación que la lucha contra la trata de seres humanos, que sigue siendo la actividad delictiva más lucrativa y representa no solo una violación de los derechos humanos, sino también una amenaza real para la seguridad nacional, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible ⁽¹⁸⁾.

Bruselas, 23 de marzo de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽¹⁶⁾ JOIN(2021) 32 final, Respuesta a la instrumentalización de migrantes auspiciada por el Estado en la frontera exterior de la Unión.

⁽¹⁷⁾ <https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/presentations/eesc-expresses-its-concern-about-situation-border-belarus>

⁽¹⁸⁾ Bigio, J., y Vogelstein, R. B. (2021), *Ending Human Trafficking in the Twenty-First Century* (Erradicación de la trata de seres humanos en el siglo XXI), Consejo de Relaciones Exteriores.

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 — Mejores condiciones de trabajo para una Europa social más fuerte: aprovechar todas las ventajas de la digitalización para el futuro del trabajo»

[COM(2021) 761 final]

y la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales»

[COM(2021) 762 final]

(2022/C 290/16)

Ponente: **Cinzia DEL RIO**

Consulta	Parlamento Europeo, 17.1.2022 Consejo de la Unión Europea, 4.5.2022
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	7.3.2022
Aprobado en el pleno	23.3.2022
Pleno n.º	568
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	149/80/18

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La pandemia ha puesto de relieve algunos cambios en el mundo laboral, que ya estaban en marcha, y ha acelerado la expansión de todo tipo de trabajo en plataformas, reforzando así el crecimiento y el impacto de la economía digital.

1.2. El CESE acoge favorablemente la propuesta de Directiva de la Comisión Europea relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales (COM(2021) 762), en el marco de la aplicación del pilar europeo de derechos sociales. Esta intervención normativa debe tener por objeto establecer definiciones claras de los criterios para clasificar las relaciones laborales y regular el uso de algoritmos, y debe proporcionar acceso a la protección y los derechos sociales y laborales.

1.3. El CESE ya ha destacado en varios dictámenes anteriores, que siguen siendo pertinentes para el presente Dictamen, las oportunidades y los retos que acompañan al trabajo en plataformas digitales, así como la necesidad de establecer normas claras y justas para garantizar una competencia leal en el mercado interior, la aplicación efectiva de los derechos de los trabajadores y la mejora de las condiciones laborales. El objetivo general es hacer cumplir y reforzar el mercado interior garantizando la igualdad de condiciones para todos los agentes.

1.4. El CESE ya subrayó que la economía de las plataformas genera oportunidades tanto para las empresas como para los trabajadores. Las empresas pueden llegar a nuevos mercados, reducir costes y aprovechar las innovaciones en tecnologías digitales y el acceso a la mano de obra mundial y local para mejorar la eficiencia y aumentar la productividad. Los trabajadores tienen nuevas oportunidades de generación de ingresos y de empleo, que son cada vez más importantes e incluso fundamentales para los grupos vulnerables, como los jóvenes, los migrantes y las mujeres. Estas oportunidades deben abordarse de manera sostenible desde el punto de vista social.

1.5. Las preocupaciones manifestadas y relacionadas con las condiciones laborales en la economía de las plataformas se refieren a un acceso más limitado a la protección social y a la cobertura de la seguridad social, riesgos para la salud y la seguridad, trabajo precario, horarios de trabajo fragmentados y niveles inadecuados de ingresos, así como dificultades para garantizar el reconocimiento de los derechos colectivos. Es necesario abordar estas preocupaciones y desarrollar soluciones equilibradas en los niveles adecuados, europeo y nacional, así como mediante la negociación colectiva con la participación

de plataformas. El CESE considera necesario garantizar la igualdad de trato entre las empresas «tradicionales» y las que utilizan medios digitales basados en las funciones de la gestión algorítmica cuando se emplean para manejar la organización del trabajo y las relaciones laborales: poder directivo, de control u organizativo.

1.6. Las plataformas digitales de trabajo tienen diferentes dimensiones. En el caso de las pymes de plataformas, existen otros retos que deben tenerse en cuenta, incluidos los relacionados con los costes asociados a las infraestructuras y las cargas administrativas y con la adaptación a la transformación digital.

1.7. El CESE reconoce que la flexibilidad de horario laboral puede ser un rasgo positivo del trabajo en plataformas, valorado en particular por quienes cuentan con dicho trabajo como fuente de ingresos adicionales. Sin embargo, la flexibilidad debe basarse siempre en el respeto de las normas sociales y laborales fundamentales garantizadas por el Derecho de la UE.

1.8. El CESE se muestra de acuerdo en que la clasificación jurídica de la relación laboral y su clara distinción de un verdadero trabajo por cuenta propia son fundamentales para garantizar la seguridad jurídica tanto de las empresas como de los trabajadores, así como para garantizar los derechos y la protección de los trabajadores. Sin embargo, esta cuestión se aborda de manera diferente en los distintos Estados miembros. Las disposiciones legales sobre ámbitos específicos, las resoluciones judiciales a raíz de conflictos laborales y los convenios colectivos en segmentos específicos del trabajo en plataformas están generando una fragmentación de la normativa vigente en la UE y toda una serie de disparidades respecto del tratamiento de los trabajadores de plataformas en los distintos Estados miembros. Es necesario identificar de forma clara al empleador jurídicamente responsable, tanto respecto de los impuestos y contribuciones sociales como con vistas a establecer procesos de negociación colectiva.

1.9. Europa no puede aplicar enfoques normativos diferentes para retos idénticos. El CESE apoya el objetivo de la propuesta legislativa de la Comisión Europea de abordar estas grandes divergencias normativas entre los Estados miembros.

1.10. El CESE subraya que las nuevas disposiciones de la Directiva deben basarse en el acervo social de la UE e incluir definiciones claras, que no deben entrar en conflicto con el acervo jurídico, los convenios colectivos o la jurisprudencia de los tribunales de cada Estado miembro. La Directiva debe constituir un marco jurídico claro que se adapte a nivel nacional con arreglo a las legislaciones y prácticas nacionales, fomentando en particular los procesos de negociación colectiva.

1.11. Además, el presente Dictamen aborda en especial los siguientes aspectos de la Directiva propuesta:

Criterios de clasificación: el CESE subraya que los criterios de clasificación establecidos en el artículo 4 de la propuesta no reflejan la evolución dinámica y rápida del mercado digital y que deberían actualizarse constantemente, por lo que resultan vagos y ambiguos. Sería más apropiado afirmar que la presunción de relación laboral opera en favor de los trabajadores individuales que prestan su trabajo o servicios en el marco de las funciones específicas de poder directivo, de control u organizativo llevadas a cabo a través de la gestión algorítmica que ejerce la plataforma digital en cuestión y, por tanto, establecer los criterios de acuerdo con estas funciones. El CESE respalda que las plataformas tengan la posibilidad de refutar la presunción de relación laboral.

1.12. El CESE señala que la dimensión específica de la gestión algorítmica, que tiene una influencia considerable en los trabajadores, podría no aplicarse a la definición de la presunción de una relación laboral en la que participen profesionales inscritos en colegios profesionales o miembros de asociaciones profesionales nacionales, cuando existan.

1.13. **Normas sobre gestión algorítmica:** el CESE se muestra de acuerdo en que la gestión algorítmica tiene un impacto significativo en las condiciones laborales y debe regirse por la transparencia y la rendición de cuentas para los trabajadores y las empresas. La gestión algorítmica supervisa, asigna tareas, proporciona instrucciones directas que limitan el nivel de autonomía y evalúa a los trabajadores, incluidos su rendimiento y comportamiento, así como sus ingresos y condiciones de trabajo, e incluso puede dar lugar a despidos. La Directiva debe establecer de forma explícita que los derechos de que se trata en el capítulo III se aplican a todas las situaciones en las que la gestión algorítmica se utiliza en un contexto laboral.

1.14. El CESE considera que todos los trabajadores de plataformas deben tener garantizado el derecho a la portabilidad de los datos y a descargar sus datos de las plataformas, incluidos los relativos a las capacidades. Además, deben añadirse otras disposiciones que permitan ejercer el derecho a revisar una decisión automatizada o semiautomatizada. Las decisiones que puedan afectar sustancialmente a una relación laboral deben ser adoptadas por seres humanos. El CESE se congratula de que la propuesta de la Comisión vaya en esta dirección.

1.15. El CESE subraya la importancia de una aplicación efectiva a través de una mayor cooperación entre las autoridades de protección de datos y las inspecciones de trabajo, así como la necesidad de aclarar el reparto de responsabilidades, también en situaciones transfronterizas.

1.16. **Derechos colectivos:** el CESE subraya que el artículo 14 de la Directiva debería hacer referencia explícita a los sindicatos, que tienen derecho a llevar a cabo la negociación colectiva. Además, los derechos de información y consulta y el derecho a la negociación colectiva deben ampliarse a todos los trabajadores de plataformas.

1.17. La Directiva debe garantizar procesos de rescisión justos para los trabajadores de plataformas y procedimientos de información y consulta en caso de despidos colectivos.

1.18. En consonancia con los objetivos de la Agenda de Capacidades Europea, el CESE subraya la importancia de una formación e información adecuadas para los trabajadores de plataformas, que podrían estar disponibles en varias lenguas, sobre cómo utilizar la plataforma de que se trate y trabajar en ella, y cómo mejorar sus capacidades digitales.

2. Introducción y contexto

2.1. La pandemia de COVID-19 ha acelerado el uso del trabajo en plataformas y ha hecho más evidentes algunos cambios en el mundo laboral que ya estaban en marcha. El CESE ya ha subrayado que la economía de las plataformas genera oportunidades tanto para las empresas como para los trabajadores. Las plataformas digitales de trabajo que actúan como intermediarias de las relaciones laborales han penetrado rápidamente en una serie de sectores económicos. Las empresas pueden llegar a nuevos mercados, reducir costes y aprovechar las innovaciones en tecnologías digitales y el acceso a la mano de obra mundial y local para mejorar la eficiencia y aumentar la productividad. Los trabajadores tienen nuevas oportunidades de generación de ingresos y de empleo, que son cada vez más importantes e incluso fundamentales para los grupos vulnerables, como los jóvenes, los migrantes y las mujeres.

2.2. Sin embargo, también existen retos relacionados con los derechos de los trabajadores, la fiscalidad, la distribución de la riqueza y la sostenibilidad, que deben abordarse a nivel europeo ⁽¹⁾. El trabajo en plataformas digitales se está convirtiendo en un elemento importante del nuevo mapa productivo de las actividades económicas vinculadas al desarrollo digital y a la transición digital. El CESE ya ha puesto de manifiesto las oportunidades y los riesgos en una serie de dictámenes anteriores ⁽²⁾, que siguen siendo pertinentes para el presente Dictamen, y ha pedido una intervención reguladora a nivel europeo con definiciones claras de los criterios de clasificación de las relaciones laborales, de uso de algoritmos y de acceso a las protecciones y derechos sociales y laborales.

2.3. La débil posición económica de un gran número de los trabajadores que operan en una amplia variedad de las plataformas digitales de trabajo aumenta los riesgos para la salud y la seguridad ⁽³⁾ y la precariedad laboral ⁽⁴⁾, un fenómeno difícil de definir dentro de unos límites geográficos nacionales precisos y concretos. Además, en la mayoría de los ordenamientos jurídicos de la UE, existe un debilitamiento de los mecanismos de protección general y de protección social para los trabajadores no convencionales o en formas atípicas de empleo.

2.4. El CESE reconoce que la flexibilidad de horario laboral puede ser un rasgo positivo del trabajo en plataformas, valorado en particular por quienes cuentan con dicho trabajo como fuente de ingresos adicionales, especialmente los jóvenes. Sin embargo, la flexibilidad siempre debe basarse en el respeto de las normas sociales y laborales fundamentales garantizadas por el Derecho de la UE y puede regularse mediante la legislación nacional o los convenios colectivos a partir del marco jurídico pertinente de la UE. Esto es especialmente necesario para los jóvenes que tienen períodos de trabajo fragmentados y niveles de renta bajos e inadecuados, y que necesitan recaudar las cotizaciones sociales para sus futuras pensiones ⁽⁵⁾.

2.5. La naturaleza dispar de las relaciones laborales que surgen y se desarrollan en las plataformas digitales de trabajo dentro de cada Estado miembro no favorece una solución nacional uniforme a la hora de reconocer la necesaria protección social, las medidas imprescindibles en materia de salud y seguridad en el trabajo, unos niveles de ingresos adecuados, un horario laboral adecuado y unas condiciones de trabajo dignas. Estas diferentes formas de relaciones laborales, y de escasa protección individual y colectiva a nivel nacional, se multiplican a escala de la UE, creando así las condiciones adecuadas para el dumping social y la competencia desleal que amenazan la propia eficacia de las normas europeas y nacionales de protección laboral.

⁽¹⁾ DO C 286 de 16.7.2021, p. 70, punto 2.7.

⁽²⁾ DO C 429 de 11.12.2020, p. 173, DO C 220 de 9.6.2021, p. 1, DO C 194 de 12.5.2022, p. 50, DO C 517 de 22.12.2021, p. 61, DO C 286 de 16.7.2021, p. 70

⁽³⁾ Encuesta COLLEEM II del JRC.

⁽⁴⁾ Estudio de la Comisión (2021).

⁽⁵⁾ Foro Europeo de la Juventud — Position paper on Platform work.

2.6. Las plataformas digitales de trabajo pueden clasificarse en dos grandes categorías: plataformas en línea basadas en la web y plataformas basadas en la ubicación. Su tamaño es diferente. En el caso de las pymes de plataformas, existen otros retos que deben tenerse en cuenta, incluidos los relacionados con los costes asociados a las infraestructuras y las cargas administrativas y con la adaptación a la transformación digital.

2.7. El número de personas que trabajan para empleadores que utilizan plataformas en línea aumenta constantemente, no solo en la Unión Europea, sino también en el mundo ⁽⁶⁾. Como han puesto de manifiesto la OIT y Eurofound, los retos para las empresas tradicionales incluyen la competencia desleal de las plataformas, algunas de las cuales no están sujetas a la fiscalidad convencional ni a otras normativas relativas a su mano de obra. Además, una jurisprudencia constante ha demostrado que algunos modelos de negocio de plataformas crean su ventaja competitiva intentando eludir la normativa aplicable, ya sea las legislaciones social, medioambiental o económica ⁽⁷⁾. Esta estrategia no favorece la sostenibilidad económica a largo plazo y es perjudicial para una competencia leal entre las empresas de plataformas, especialmente entre las grandes y las microempresas o las pequeñas empresas.

2.8. Con la transición digital, que la UE apoya de manera decidida, en el futuro serán aún más los sectores y las profesiones que se verán afectados por el modelo de «plataformas en línea». El CESE ha subrayado en repetidas ocasiones ⁽⁸⁾ que debe aplicarse y reforzarse una buena regulación del mercado interior garantizando la igualdad de condiciones para todos los agentes, y que la digitalización debe beneficiar a los trabajadores y las empresas. Es esencial desarrollar un marco normativo que garantice entornos y condiciones de trabajo seguros, justos y saludables mediante un sistema de derechos, responsabilidades y deberes claramente definidos.

2.9. Todos los trabajadores tienen derecho a unas condiciones de trabajo justas y dignas. Este es un principio fundamental del derecho laboral internacional y de la legislación de la UE. Los trabajadores tienen derecho, de conformidad con el artículo 4 de la Directiva 2019/1152, a recibir información de parte del empleador sobre los elementos esenciales del contrato de trabajo o de la relación laboral. Los trabajadores empleados por una plataforma deben estar sujetos a las mismas disposiciones de Derecho laboral que las vigentes en el país donde se presta el servicio.

2.10. Por lo tanto, la cuestión clave es una definición clara de «empleado» y su clara distinción del «trabajador por cuenta propia» verdadero. La eficacia y efectividad de todo el marco normativo del proyecto de Directiva depende de la claridad de estas definiciones. Los estudios mencionados ⁽⁹⁾ muestran que, en muchos casos, se pide a los trabajadores que se inscriban como trabajadores por cuenta propia, y que el reto es evitar el falso trabajo autónomo. Los trabajadores deben obtener la información necesaria para poder elegir si desean realmente trabajar por cuenta propia o no. El estudio de la Comisión Europea al que se hace referencia en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Informe de la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de Directiva relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales» indica que se estima que 5,5 millones de trabajadores de plataformas están clasificados incorrectamente como trabajadores por cuenta propia.

2.11. La cuestión de la clasificación jurídica de las relaciones laborales recibe un tratamiento dispar en los Estados miembros. El riesgo de cometer errores en la clasificación jurídica de las relaciones laborales se debe principalmente a la escasez de legislación en los sistemas jurídicos nacionales y a la falta de claridad jurídica. Hasta ahora, ningún Estado miembro ha abordado de forma exhaustiva la cuestión de la clasificación jurídica del trabajo en plataformas. Algunos Estados miembros (Italia, España y Francia) han optado por una legislación sectorial centrada en las plataformas de transporte y entrega. Un gran número de Estados miembros (Bélgica, Alemania, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Países Bajos y Suecia) han tratado de aclarar las relaciones laborales de clasificación incierta a través de la legislación, los actos administrativos o la jurisprudencia, pero estos se refieren a situaciones generales del mercado laboral y no tienen en cuenta las especificidades del trabajo en plataformas. En Italia y España, la negociación colectiva ha desempeñado un papel importante con acuerdos y protocolos específicos que se han anticipado a disposiciones legales concretas.

2.12. La opinión de que el sistema normativo existente a nivel nacional, en los distintos países de la UE, en la actualidad no es adecuado para regular los distintos perfiles de trabajo a través de las plataformas digitales se confirma con los casi cien litigios planteados por los trabajadores o sus representantes sindicales, y en la diversidad de las soluciones aportadas por la jurisprudencia de muchos países europeos, dividida entre las que reafirman el carácter autónomo de la relación laboral, y el

⁽⁶⁾ Informe de la OIT, El papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo; Informe Eurofound 2018; documento de trabajo de los servicios de la Comisión; datos sobre las cifras y el volumen de negocios que se triplicaron con la pandemia (según los datos de la OIT, en la UE se registró un volumen de negocios de 12 000 millones en 2020); Informe final de CEPS 2021; Digital Labour Platforms in the EU; Estudio de ETUI 2021, The definition of worker in the platform economy: exploring workers' risks and regulatory solutions.

⁽⁷⁾ DO C 123 de 9.4.2021, p. 1, punto 3.2.7.

⁽⁸⁾ DO C 440 de 6.12.2018, p. 1; DO C 123 de 9.4.2021, p. 1; DO C 286 de 16.7.2021, p. 70; DO C 367 de 10.10.2018, p. 15.

⁽⁹⁾ Véase la nota a pie de página 6.

número cada vez mayor de las mismas que reconocen su carácter laboral, sin excluir las que sitúan este caso concreto en una situación jurídica intermedia ⁽¹⁰⁾. Aunque estos procedimientos han conducido a menudo a resultados contradictorios, solo se refieren a servicios de reparto y de conductor (servicios de plataforma presenciales), y la mayoría de ellos coinciden en definir a las personas que trabajan en las plataformas como asalariados (sobre todo en los sectores del transporte y del reparto, que son probablemente aquellos en los que existe una mayor protección contractual y sindical).

2.13. Otra cuestión clave es el impacto de la gestión algorítmica en las condiciones laborales, que es inherente al modelo de negocio de las plataformas digitales de trabajo ⁽¹¹⁾. Debe prestarse atención a garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en relación con los algoritmos para los trabajadores y las empresas.

2.14. Algunos Estados miembros han tomado medidas para mejorar esta situación poniendo en marcha iniciativas legislativas que abordan específicamente la gestión de los algoritmos en el lugar de trabajo, (IT, ES). Mientras tanto, varios Estados miembros (AT, BE, CY, CZ, DK, EE, FI, DE, IE, LV, LT, LU, NL, SV) abordan la gestión algorítmica adoptando medidas en el marco de las políticas de privacidad, protección de datos y no discriminación. En varios países (FR, IT, NL, PL y LU) se han dictado sentencias judiciales pertinentes al respecto ⁽¹²⁾. La fragmentación de la regulación existente en la UE también hace que las plataformas digitales de trabajo que operan en diferentes países estén sujetas a diferentes regulaciones. Dada la naturaleza flexible, móvil y en rápida evolución de la economía de plataforma, esta falta de enfoque común creará dificultades para mantener la igualdad de condiciones entre los Estados miembros.

2.15. En este contexto, hay que aplaudir la iniciativa de las instituciones europeas, con referencia específica al paquete de medidas presentado por la Comisión Europea el 9 de diciembre de 2021 para mejorar las condiciones de trabajo en las plataformas, en el marco de la aplicación del pilar europeo de derechos sociales. La iniciativa de la Comisión Europea reconoce la urgencia de abordar las disparidades de trato entre los Estados miembros, aborda los aspectos problemáticos señalados antes y presenta una propuesta normativa en forma de una Directiva.

3. Consideraciones generales

3.1. El CESE está de acuerdo con la decisión de la Comisión de elaborar una propuesta de Directiva cuyo ámbito de aplicación se extienda al trabajo basado en plataformas desarrollado tanto a través de plataformas en línea basadas en la web (por ejemplo, servicios jurídicos, servicios de traducción, trabajadores autónomos, etc.) como a través de plataformas basadas en la ubicación que requieren que el trabajador preste un servicio físico (por ejemplo, taxis, entregas, servicios a domicilio). Como se indica claramente en el considerando 49 de la propuesta de Directiva, la necesidad de una Directiva, en lugar de instrumentos jurídicos no vinculantes, se justifica por la extrema diversidad de situaciones, condiciones de trabajo y legislación en cada Estado miembro, en particular en lo que respecta a garantizar una cobertura formal y real, así como la adecuación y transparencia de los sistemas de protección social, sobre todo porque los Estados miembros prevén diferentes niveles de protección social. El gran y creciente número de asuntos judiciales y sentencias a favor de la clasificación de este trabajo como empleo es una clara demostración del hecho de que la cuestión no está regulada de manera suficientemente clara ni siquiera en los distintos ordenamientos jurídicos nacionales. Por lo tanto, los Estados miembros por sí solos no pueden conseguir el objetivo de mejorar las condiciones de trabajo a través de las plataformas digitales, sino que, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, puede lograrse mejor a nivel de la UE.

⁽¹⁰⁾ Entre las sentencias favorables al carácter laboral de la relación de trabajo basta recordar, a modo de ejemplo: la sentencia de la *Cour de cassation* francesa (*Chambre sociale*, núm. 374 de 4 de marzo de 2020), que reconoció el carácter laboral del trabajo realizado por un conductor de Uber; la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Social, Sentencia 40/2020 de 17 de enero de 2020, que reconoció el carácter laboral de la relación de trabajo entre los *riders* y la plataforma Deliveroo; la sentencia de la Audiencia de Barcelona, de 13 de enero de 2021, que reconoció el carácter laboral de la relación de trabajo de hasta 748 *riders*. Según esta última sentencia, es necesario examinar nuevos índices en los que basar el juicio sobre la naturaleza de la relación, concluyendo así que la flexibilidad horaria es, en todo caso, el resultado de una elección que tiene por objeto identificar las franjas horarias más rentables para la empresa y que, ciertamente, no tiene por objeto preservar una mejor conciliación de la vida laboral y personal de los *riders* y que, por lo tanto, estos deben considerarse empleados. Además de estas sentencias, otras dictadas por tribunales en Bélgica, Italia y Países Bajos han descartado que la relación laboral sea por cuenta propia con arreglo a la relativización de la supuesta libertad de los *riders* en la prestación concreta del servicio.

⁽¹¹⁾ Commission Study to support the impact assessment on improving working conditions in platform work [«Estudio en apoyo de la evaluación de impacto sobre la mejora de las condiciones de trabajo en las plataformas digitales», documento en inglés].

⁽¹²⁾ Commission Study to support the impact assessment on improving working conditions in platform work [«Estudio en apoyo de la evaluación de impacto sobre la mejora de las condiciones de trabajo en las plataformas digitales», documento en inglés].

3.2. Muy acertadamente, la propuesta de Directiva señala en el considerando 9 que «Cuando las plataformas operan en varios Estados miembros o a través de las fronteras, a menudo no está claro dónde se realiza el trabajo en plataformas ni quién lo ejecuta. Además, las autoridades nacionales no tienen fácil acceso a los datos sobre las plataformas digitales, como el número de personas que realizan trabajo en plataformas digitales, su situación laboral o sus condiciones de trabajo. Esto complica la aplicación efectiva de las normas vigentes, por ejemplo en lo que respecta a la legislación laboral y la protección social». El CESE ya ha señalado ⁽¹³⁾ que sería necesario crear un registro de plataformas en cada Estado miembro y una base de datos a escala europea de plataformas grandes y pequeñas.

3.3. Estas incertidumbres jurídicas pueden favorecer en determinadas situaciones la aparición y proliferación de formas de trabajo no declarado y de situaciones deplorables de explotación y competencia entre los propios trabajadores, que podrían estar sometidos a prácticas ilegales de subcontratación. Estos trabajadores suelen ser migrantes, que son objetivamente débiles y desconocen los derechos mínimos de protección previstos. La Directiva propuesta no contiene ninguna disposición sobre subcontratación, por lo que no ofrece protección a esos trabajadores de plataformas frente a estas prácticas ⁽¹⁴⁾.

3.4. Sin embargo, el texto de la propuesta de la Comisión es vago, genérico y ambiguo en una serie de apartados. No refleja los objetivos de protección y garantía de los derechos sociales y laborales claramente enunciados en los considerandos, en particular, la definición de trabajador que opera a través de plataformas digitales (artículos 2 y 5) y los derechos de información y consulta tanto de los trabajadores como de los representantes sindicales (artículo 9, que, sin embargo, solo hace referencia explícita a la Directiva 2002/14/CE). Como punto preliminar, cabe señalar que la propuesta de Directiva suele equiparar la protección de los derechos de los trabajadores con el principio de la libertad de empresa. Los derechos de los trabajadores y las libertades fundamentales deben protegerse adecuadamente, de conformidad con la legislación y en consonancia con la Carta de los Derechos Fundamentales.

3.5. El CESE considera necesario que la Directiva incluya disposiciones específicas sobre las condiciones de trabajo y la seguridad social basadas en el principio de no discriminación, también con respecto a trabajadores similares y comparables empleados en el mismo sector. Así se fomentaría el desarrollo de una protección contractual uniforme para los sectores y combatiría las formas de dumping social y fiscal.

3.6. El CESE acoge con satisfacción los esfuerzos propuestos por la Comisión para apoyar el intercambio de buenas prácticas en el contexto de su programa de aprendizaje mutuo y brindar apoyo a las actividades de la Autoridad Laboral Europea en el ámbito de su mandato, así como apoyar a los Estados miembros en la aplicación de las normas de coordinación de la seguridad social y en las orientaciones al respecto cuando sea necesario y a través de programas de la UE (como Horizonte Europa) ⁽¹⁵⁾.

3.7. El CESE considera que la propuesta de Directiva debería establecer criterios y principios de referencia claros para orientar a los legisladores nacionales y fomentar la negociación colectiva con el fin de establecer normas que proporcionen certidumbre, seguridad y previsibilidad a un entorno de producción altamente digitalizado. Estas normas deben tener como objetivo crear una igualdad de condiciones entre las plataformas digitales de trabajo y los proveedores de servicios fuera de línea. No deben entrar en conflicto con el acervo jurídico, ni modificar el contenido y el alcance de las normas que definen el carácter laboral de una relación de servicios de conformidad con la legislación nacional, los convenios colectivos, los sistemas nacionales de clasificación o la jurisprudencia de los tribunales de los distintos Estados miembros, ni tampoco socavar la competencia leal entre empresas.

3.8. El CESE también considera necesario garantizar la igualdad de trato entre las empresas «tradicionales» y las que utilizan medios de control digital basados en la gestión algorítmica de datos, sobre la base de una competencia transparente y leal entre ellas, aclarando la condición de trabajador por cuenta ajena de los trabajadores que prestan servicios o realizan actividades en estos sectores. El CESE también acoge con satisfacción el objetivo de la Comisión de apoyar a los verdaderos trabajadores por cuenta propia y aclarar su situación: «Cuando sea necesario, los autónomos también recibirán apoyo para aclarar su situación. Se espera que la Directiva consolide la autonomía de quienes trabajan por cuenta propia y apoye su capacidad para aprovechar sus posibilidades empresariales, por ejemplo, desarrollando una cartera de clientes. Quienes ya sean verdaderos autónomos conservarán las prestaciones relacionadas con su situación laboral» ⁽¹⁶⁾.

⁽¹³⁾ DO C 429 de 11.12.2020, p. 173, punto 1.15.

⁽¹⁴⁾ Informe Fairwork (2021); Fairwork response to the European Commission's Proposal for Directive on Platform Work.

⁽¹⁵⁾ Véase la Comunicación de la Comisión.

⁽¹⁶⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Mejores condiciones de trabajo para una Europa social más fuerte: aprovechar todas las ventajas de la digitalización para el futuro del trabajo, 9.12.2021, COM(2021) 761 final, p. 10, cuadro al final de la página.

3.9. Por lo tanto, es crucial que se mejore el ámbito de aplicación (en el artículo 1) y se redacte de forma menos ambigua a fin de garantizar la aplicación de la Directiva a todas las plataformas digitales que actúan de intermediarios para ofrecer mano de obra. Es necesario identificar de forma clara al empleador real y jurídicamente responsable también respecto de impuestos y contribuciones sociales, y con vistas a establecer procesos de negociación colectiva, teniendo en cuenta las especificidades de las microempresas y las pequeñas plataformas.

La referencia al concepto de organización del trabajo realizado por personas físicas puede llevar a la exclusión no deseada de ciertas plataformas digitales.

4. Capítulo 4 — Consideraciones específicas

4.1. En el presente Dictamen se analizarán en particular los siguientes aspectos de la propuesta de Directiva:

- los criterios de clasificación como empleado
- gestión algorítmica
- derechos colectivos

4.2. Criterios de clasificación

4.2.1 El artículo 4 de la propuesta establece los criterios en los que se basa la presunción de la relación laboral. El CESE señala que los criterios propuestos deben reflejar la dinámica del mercado digital y la evolución de los modelos de negocio y los métodos de trabajo, y que deberían actualizarse constantemente. Cabe lamentar que los criterios establecidos en el artículo 4 siguen siendo la expresión de diferentes formas de control ejercidas por la plataforma digital sobre la actividad laboral del empleado. El CESE considera que anclar la protección laboral al ejercicio del control no capta ni corrige adecuadamente el desequilibrio de poder entre la plataforma y los trabajadores.

4.2.2 Además, el artículo 4 de la propuesta deja demasiado poder discrecional a las plataformas para decidir, ya que la presunción de relación laboral está vinculada al cumplimiento de al menos dos de los cinco criterios, pero en un contexto en constante evolución sería fácil eludir estos criterios. El CESE considera que una situación laboral claramente definida, incluso para aquellos que trabajan pocas horas, garantizaría el derecho a la protección social, la salud y la seguridad, el derecho a organizarse y el derecho a la negociación colectiva en relación con las horas de trabajo realizadas, garantizando así la flexibilidad necesaria.

4.2.3 Los criterios deberían abordar de forma oportuna el riesgo de nivelación a la baja de las normas laborales. Para ello, sería deseable contar con un único criterio de presunción de relación laboral que la plataforma pueda refutar con arreglo al artículo 5, por el que la plataforma digital, mediante inversión de la carga de la prueba, debe demostrar el carácter de empleo por cuenta propia de la relación laboral. El CESE está de acuerdo con la propuesta de la Comisión Europea de que sean las plataformas las que refuten la presunción de relación laboral.

4.2.4 En efecto, también hay que proteger a los autónomos y a las auténticas relaciones de trabajo por cuenta propia, para las que no existe ninguna definición en la Directiva. Existen muchas formas diferentes de trabajo en plataformas que no pueden englobarse en una sola categoría. Hay formas de trabajo que pueden considerarse similares al empleo y otras que requieren profesionales cualificados, incluso trabajadores altamente cualificados, que en algunos países son comparables a los inscritos en los colegios profesionales o que son miembros de asociaciones profesionales nacionales. La dimensión específica de la gestión algorítmica, que tiene una influencia considerable en los trabajadores, podría no aplicarse a la definición de la presunción de una relación laboral en la que participen profesionales inscritos en colegios profesionales o miembros de asociaciones profesionales nacionales, cuando existan.

4.2.5 Por tanto, sería más adecuado afirmar que la presunción de relación laboral en el ámbito de las plataformas digitales de trabajo opera a favor de los trabajadores que prestan su trabajo o servicios bajo la dirección, el control o el poder organizativo de una plataforma digital que utiliza la gestión algorítmica.

La plataforma debería poder refutar esta presunción de relación laboral demostrando que no ejerce poderes comerciales de organización, ni siquiera indirectos o implícitos, sobre la prestación del servicio/trabajo por parte del trabajador ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ Véase la definición en el considerando 30 de las Directrices de la Comisión sobre derecho de la competencia y negociación colectiva: iii) implica, como componente necesario y esencial, la organización del trabajo realizado por personas físicas, independientemente de que dicho trabajo se realice en línea o en una ubicación determinada. Las plataformas que no organizan el trabajo de las personas físicas, sino que simplemente proporcionan un medio a través del cual los trabajadores por cuenta propia pueden llegar a los usuarios finales, no constituyen plataformas digitales de trabajo. Por ejemplo, una plataforma que se limita a agregar y mostrar los proveedores de servicios disponibles (por ejemplo, fontaneros) en una zona específica, permitiendo así a los clientes utilizar sus servicios a demanda, no se considera una plataforma digital de trabajo, ya que no organiza el trabajo de los proveedores de servicios.

4.2.6 Un argumento habitual en las sentencias que reconocen el carácter laboral de la relación de trabajo —y, de hecho, dictadas por los altos tribunales nacionales— es que la plataforma, y más concretamente la gestión algorítmica, ejerce plenamente una forma de supervisión sobre la realización del servicio prestado por el trabajador. Esto, de hecho, indica que el servicio realizado por el trabajo está totalmente integrado en el negocio de la plataforma. Este elemento en sí mismo refuerza la necesidad de contrarrestar el mencionado poder de control proporcionando garantías individuales y colectivas adecuadas a todos los trabajadores que prestan su trabajo o servicios a través de plataformas digitales.

5. Observaciones específicas y recomendaciones relativas a la gestión algorítmica

5.1. La gestión algorítmica procesa una cantidad significativa de datos, supervisa, asigna tareas, proporciona instrucciones directas que limitan el nivel de autonomía y evalúa a los trabajadores, incluidos su rendimiento y comportamiento, así como sus ingresos y condiciones de trabajo, e incluso puede dar lugar a despidos. El CESE acoge con satisfacción el hecho de que el proyecto de Directiva adopte los principios del RGPD (Reglamento General de Protección de Datos) y, en consonancia con el artículo 9 del RGPD, la Directiva debe prohibir claramente el tratamiento de datos personales sensibles, incluidas las opiniones políticas y la afiliación sindical. La Directiva debería recoger explícitamente que los derechos establecidos en el capítulo 3 se aplican en todos los casos de gestión algorítmica, también cuando la plataforma consiga demostrar que no ejerce poderes comerciales de organización, ni siquiera indirectos o implícitos, sobre la prestación del servicio por parte del trabajador y, por tanto, la presunción por parte de la plataforma de que no existe relación laboral.

5.2. Los sistemas utilizados por las plataformas digitales de trabajo se basan a menudo en elementos de inteligencia artificial (IA). Dado que las plataformas tendrán que cumplir tanto las disposiciones de la Directiva como las de la Ley de Inteligencia Artificial (una reglamentación del mercado de productos), el CESE invita a la Comisión a establecer referencias cruzadas entre la propuesta de Directiva y dicha Ley, y viceversa, a fin de evitar o aclarar posibles incoherencias y lagunas.

5.3. El CESE anima una vez más ⁽¹⁸⁾ a la Comisión a clarificar las responsabilidades de todas las partes interesadas en materia de salud y seguridad, protección de datos, y seguro y responsabilidades legales, en el sentido de evaluar y ajustar y armonizar las reglamentaciones existentes. El CESE ya ha indicado que los algoritmos utilizados por las plataformas deberán equipararse a las instrucciones orales o por escrito que se imparten en un trabajo convencional ⁽¹⁹⁾.

5.4. Se acoge muy positivamente el derecho a revisar una decisión automatizada o semiautomatizada. Sin embargo, el CESE considera que para ejercer en la práctica este derecho, la Comisión debe añadir disposiciones que exijan a las plataformas digitales de trabajo que a) desarrollen sus algoritmos y sistemas bajo el principio de «seguridad desde la concepción» y b) siguiendo la lógica de la propuesta de Ley de Inteligencia Artificial, prevean disposiciones que obliguen a las plataformas digitales de trabajo a someterse a una evaluación de conformidad de sus algoritmos, no solo antes de desplegarlos, sino también durante la prestación de trabajo o servicio por parte del trabajador. La evaluación de la conformidad debería llevarse a cabo con un enfoque multidisciplinar para promover una evaluación conjunta por parte de los expertos designados por los sindicatos, la plataforma y las autoridades laborales, de protección social y otras autoridades pertinentes. Cuando surja un conflicto en la revisión de una decisión asistida por un algoritmo, los trabajadores deberían tener la posibilidad de acceder a un arbitraje independiente.

5.5. Sin embargo, el CESE considera que el artículo 8 debe prever que el trabajador pueda estar representado por un sindicato en caso de revisión humana de una decisión importante.

5.6. Dado que el modelo de trabajo de las plataformas se basa en las reseñas de los clientes, los trabajadores de las plataformas deberían tener la capacidad de transferir las reseñas y utilizarlas, como elemento clave de los datos, en otras plataformas. El CESE considera que el derecho a la portabilidad de los datos debería garantizarse a todos los trabajadores de las plataformas. Y lo que es más importante, la Directiva debe garantizar su capacidad de utilizar su perfil, incluidas sus competencias, para obtener un empleo fuera de la economía de plataformas.

5.7. El éxito de la propuesta de la Comisión dependerá de su aplicación efectiva. La cooperación entre las autoridades de protección de datos y las autoridades laborales es un requisito de la propuesta de Directiva. Sin embargo, el CESE desea llamar la atención de la Comisión sobre el hecho de que las autoridades de protección de datos de varios países no tienen la tarea de examinar en profundidad las cuestiones laborales, y viceversa, en particular en lo que se refiere a la supervisión y la reparación. Por lo tanto, el CESE pide a la Comisión que aclare más el reparto de competencias, incluidas las consideraciones transfronterizas, y que tenga en cuenta las inspecciones de trabajo.

⁽¹⁸⁾ DO C 429 de 11.12.2020, p. 173.

⁽¹⁹⁾ DO C 429 de 11.12.2020, p. 173, punto 1.8.

6. Derechos colectivos

6.1. En el capítulo sobre la aplicación efectiva, el artículo 14 de la Directiva se refiere a los representantes de los trabajadores y no a los sindicatos. Se trata de una cuestión fundamental, ya que es importante referirse explícitamente a los representantes sindicales, para evitar la creación de sindicatos de conveniencia y proporcionar a los trabajadores derechos de representación colectiva, también en caso de litigios.

6.2. El CESE señala que la Directiva establece derechos de información y consulta. Sin embargo, el artículo 9 solo se refiere a la Directiva 2002/14/CE que establece un marco general. También debería hacerse referencia directa a la Directiva 2001/23/CE sobre traspasos de empresas, a la Directiva 98/59/CE sobre despidos colectivos y a la Directiva 2009/38/CE sobre el comité de empresa europeo. El CESE señala que el artículo 10, que extiende los derechos laborales establecidos en el capítulo 3 de la Directiva a todos los trabajadores de plataformas (también a los que no tienen una relación laboral), excluye los derechos de información y consulta previstos en el artículo 9. Esta excepción no puede justificarse. Es necesaria una definición más clara de los derechos de información y consulta para apoyar la negociación colectiva, que es un derecho que también debe reconocerse a todos los trabajadores de plataformas ⁽²⁰⁾.

6.3. El CESE subraya que deberían garantizarse los derechos de información y consulta de los representantes sindicales de los trabajadores (artículo 9), también en lo que se refiere a los parámetros, normas e instrucciones en que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial que influyen en la toma de decisiones o en la adopción de decisiones que pueden afectar a las condiciones de trabajo, al acceso al trabajo y al mantenimiento del empleo, incluida la elaboración de perfiles.

6.4. El CESE señala que los trabajadores de plataformas deben recibir una formación adecuada y específica disponible en varias lenguas europeas sobre cómo utilizar la plataforma de que se trate y trabajar en ella, así como una formación sobre las capacidades digitales pertinentes. Como se puso de relieve en un Dictamen anterior ⁽²¹⁾, la puesta en práctica del Plan de Acción de Educación Digital 2021-2027 debe garantizar un diálogo social eficaz y la consulta con las partes interesadas, el respeto y cumplimiento efectivo de los derechos laborales y el derecho de los trabajadores a la información, la consulta y la participación, así como la capacidad de los trabajadores para desarrollar sus capacidades digitales y de emprendimiento, en particular a través de la educación y formación profesionales, el aprendizaje de adultos y la formación de los trabajadores, con el fin de reducir las carencias de capacidades que afrontan las empresas.

6.5. Tal como se recoge en un Dictamen anterior, «[e]n el marco de la introducción de nuevas tecnologías, como la robótica o las máquinas inteligentes, el estudio del CESE recuerda la importancia de la información y la consulta de los representantes de los trabajadores en fases previas y la necesidad de la negociación colectiva para acompañar los cambios que generan estas tecnologías ⁽²²⁾. Recuerda también que la Directiva relativa a los comités de empresa europeos prevé que esta consulta sea obligatoria» ⁽²³⁾.

6.6. La negociación también afecta a la negociación colectiva sectorial, que constituye una parte importante de la definición de los derechos de los trabajadores, pero no hay ninguna referencia a los acuerdos sectoriales en la propuesta de Directiva.

6.7. Garantizar procesos de rescisión justos para los trabajadores de las plataformas y el acceso a mecanismos independientes de resolución de litigios son objetivos importantes que deben incluirse en un marco regulador. La propuesta de Directiva solo se refiere a los despidos individuales, mientras que debería abordar también la cuestión de los procedimientos de información y consulta en el caso de despidos colectivos, remitiéndose a la legislación de la UE vigente ⁽²⁴⁾.

Bruselas, 23 de marzo de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽²⁰⁾ DO C 123 de 9.4.2021, p. 1, punto 3.2.8.

⁽²¹⁾ DO C 286 de 16.7.2021, p. 27.

⁽²²⁾ Estudio del CESE (2017).

⁽²³⁾ DO L 122 de 16.5.2009, p. 28.

⁽²⁴⁾ Directiva 98/59/CE; Directiva 2001/23/CE.

ANEXO

La enmienda siguiente, que obtuvo al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso de los debates (artículo 43.2 del Reglamento interno):

ENMIENDA 1**SOC/709 — Paquete de medidas sobre las condiciones de trabajo — Plataformas digitales**

Sustitúyase todo el dictamen por el texto siguiente:

1. Conclusiones

1.1. Las plataformas digitales de trabajo no solo promueven servicios innovadores y nuevos modelos de negocio, sino que crean numerosas oportunidades para los consumidores, las empresas, los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia. El concepto de plataforma digital abarca una amplia gama de actividades, servicios, tareas y modelos de negocio, lo que significa que una solución de «talla única» puede convertirse en un obstáculo para la innovación y la inversión a la hora de crear y desarrollar plataformas digitales en la UE.

1.2. El CESE reconoce que es necesario abordar algunos de los retos que plantea el trabajo en plataformas digitales. No obstante, cualquier regulación del trabajo en plataformas debe concebirse de manera que se mantenga la flexibilidad como factor fundamental de motivación, al tiempo que se ofrecen las salvaguardias esenciales para la protección adecuada de los trabajadores, teniendo también en cuenta que, para muchas personas, el trabajo en plataformas es una actividad complementaria⁽¹⁾. Por este motivo, el CESE apoya en términos generales el enfoque adoptado por la Comisión Europea en el Paquete de medidas sobre las condiciones de trabajo, a saber, el recurso a diferentes instrumentos con el fin de crear el entorno favorable necesario para que mejoren las condiciones de trabajo de las plataformas digitales. Asimismo, es necesario un acceso adecuado a la protección social y a las condiciones de salud y seguridad mediante la correcta aplicación de las dos Recomendaciones⁽²⁾ del Consejo en este ámbito.

1.3. Si bien la determinación correcta de la relación laboral es una de las cuestiones clave y es necesario abordar posibles errores de clasificación, este problema solo afecta a una minoría de trabajadores de plataformas, como también ponen de relieve las cifras de la Comisión según las cuales 5,5 millones de trabajadores de plataformas de un total de 28,8 millones podrían correr el riesgo de que su situación laboral se clasifique de manera errónea.

1.4. Sin embargo, el CESE considera que muchas de las cuestiones cubiertas por el proyecto de Directiva ya se abordan en la legislación vigente o futura de la UE sobre, por ejemplo, la protección de datos o el derecho de información y consulta de los trabajadores, lo que significa que la aplicación de la legislación existente debe reforzarse y mejorarse cuando sea necesario. Una nueva Directiva que repite derechos que ya existen solo induce a confusión y a la fragmentación del acervo de la UE. En caso de que sea necesario aclarar algún aspecto de la normativa en el proceso de aplicación, los ajustes correspondientes deberán efectuarse en los actos pertinentes de la UE. A este respecto, el CESE recuerda a las instituciones de la UE que, especialmente en este momento, la UE necesita una verdadera normativa inteligente y controles de competitividad que permitan a las empresas innovar, crecer, crear puestos de trabajo y aportar valor añadido para nuestra sociedad y nuestra economía.

⁽¹⁾ Por lo que se refiere al ritmo de desarrollo, según los datos recogidos por las encuestas COLLEEM I y II, el trabajo en plataformas está aumentando en Europa de manera lenta pero continua. En segundo lugar, el trabajo en plataformas solo constituye la actividad principal para un pequeño porcentaje de personas (alrededor del 1,4 % de la población en edad laboral). Además, según el estudio mencionado en el informe de evaluación de impacto de la Comisión, de un total de 28,8 millones de trabajadores de plataformas, aproximadamente 5,5 millones podrían correr el riesgo de que su situación laboral se clasifique de manera errónea. Véase *JRC Publications Repository — Platform Workers in Europe Evidence from the COLLEEM Survey (europa.eu)* y *JRC Publications Repository — New evidence on platform workers in Europe (europa.eu)*; véase el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión — Evaluación de impacto. En el estudio encargado por Delivery Platforms Europe la mayoría de los repartidores (un 72 %) afirma que el trabajo en plataformas digitales es una actividad complementaria. El 34 % asegura que trabaja y estudia a la vez y otro 34 % afirma que el trabajo en plataformas les permite redondear los ingresos procedentes de otro empleo a tiempo completo o parcial. Para dos tercios de los encuestados (un 67 %), la flexibilidad es la razón principal para trabajar como repartidor, puesto que les permite combinar este trabajo con otros empleos o estudios, o incluso con el cuidado de miembros de la familia, y es una forma de complementar otros ingresos. La flexibilidad también es el aspecto más apreciado del trabajo de repartidor (para un 58 %).

⁽²⁾ Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia y Recomendación del Consejo relativa a la mejora de la protección de la salud y la seguridad en el trabajo de los trabajadores autónomos.

1.5. Con el fin de reforzar la seguridad jurídica y evitar litigios innecesarios, hay que centrarse en aclarar las actuales normas y definiciones nacionales relativas a la condición de trabajador por cuenta ajena, respetando al mismo tiempo las normas que permiten la autonomía de los empresarios y otros trabajadores por cuenta propia. Una definición jurídica de la UE de quién es un trabajador por cuenta ajena y quién es un trabajador de plataformas por cuenta propia no sería adecuada ni eficaz, ya que impediría tener debidamente en cuenta los diferentes modelos existentes en los Estados miembros y mantenerse al día con respecto a la evolución dinámica de los mercados laborales. Además, no solo aumentaría la confusión y la inseguridad jurídica, sino que socavaría las definiciones nacionales al introducir una definición específica para un grupo limitado de trabajadores de plataformas digitales.

1.6. Otra fuente de confusión es el intento de la Directiva de abarcar tanto a los trabajadores por cuenta ajena como a los trabajadores por cuenta propia, mediante la introducción de dos definiciones distintas para las «personas que realizan trabajo en plataformas» y los «trabajadores de plataformas». Confundir distintas categorías de temas, cubiertos por la Directiva, asignándoles diferentes conjuntos de derechos y obligaciones, también crea inseguridad jurídica y complejidad.

1.7. No hay justificación alguna para difuminar el límite que separa el verdadero trabajo por cuenta propia y el trabajo por cuenta ajena mediante la creación de normas que repercutan en los empresarios o los trabajadores por cuenta propia sobre la base del artículo 153 del TFUE, que no es de ningún modo una base jurídica adecuada para regular las relaciones entre empresas.

1.8. La presunción propuesta en el proyecto de Directiva establece que, una vez que se cumplan dos de los cinco criterios, se presumirá desde un punto de vista jurídico que toda relación contractual es una relación laboral. Al mismo tiempo, una buena parte de los criterios propuestos en el artículo 4, apartado 2, contiene cláusulas estándar de empresa a empresa («B2B»), por ejemplo, a) [límite máximo para la remuneración y los honorarios], c) [verificación de la calidad de los resultados], d) [organización temporal del trabajo] y e) [posibilidad de establecer una base de clientes]. Esto significa que incluso los verdaderos trabajadores por cuenta propia podrían clasificarse erróneamente como trabajadores por cuenta ajena, por lo que tendrán que refutar esta presunción para poder seguir ejerciendo sus actividades. La condición de trabajador por cuenta propia solo podrá confirmarse por vía judicial o en un procedimiento administrativo, lo cual supone una carga administrativa innecesaria para todas las partes, incluidas las autoridades.

1.9. El establecimiento del mecanismo de refutación de la presunción legal es confuso y puede mermar la claridad jurídica en la medida en que ya se incluye un mecanismo similar en la Directiva relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles⁽³⁾ como una de las opciones para los Estados miembros.

1.10. En lugar del cumplimiento de dos de los cinco criterios, el CESE considera que el camino a seguir es una evaluación de los criterios para la definición de la condición de trabajador por cuenta ajena a escala de los Estados miembros y de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE. A este respecto, el CESE acoge con satisfacción los esfuerzos propuestos por la Comisión para apoyar el intercambio de buenas prácticas.

1.11. El CESE considera que no es adecuado ni necesario un conjunto separado de normas sobre las cuestiones relacionadas con el trabajo en plataformas y la gestión algorítmica. Las normas del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)⁽⁴⁾ ya vigente y de la próxima Ley de Inteligencia Artificial también otorgarán a los trabajadores diversos derechos con respecto a sus datos personales, además de establecer un conjunto exhaustivo de requisitos en materia de gestión de riesgos, supervisión humana y transparencia destinados a mitigar los riesgos para la salud y la seguridad y para los derechos fundamentales. Por lo tanto, deben evitarse duplicaciones y solapamientos innecesarios.

2. Observaciones generales

2.1. En el proceso de rápida transformación de la economía y la empresa, el papel de la digitalización ha asumido un carácter estratégico clave, hasta el punto de penetrar en todos los sectores de actividad y abarcar todo el ciclo de la cadena de valor de productos y servicios, afectando tanto a las grandes empresas como a las pequeñas y las microempresas. Las consecuencias para el mundo del trabajo, que se derivan de las nuevas formas de trabajo y de las nuevas formas de organización empresarial, son importantes tanto por el contenido como por la rapidez de los cambios.

2.2. Las plataformas digitales de trabajo pueden adecuar eficazmente la oferta a la demanda de mano de obra y ofrecer posibilidades para ganarse la vida u obtener ingresos adicionales. Para los consumidores, implica un mejor acceso a productos y servicios que, de otro modo, sería difícil obtener, así como acceso a una oferta de servicios nuevos y más variados⁽⁵⁾. Sin embargo, además de las oportunidades, el trabajo en plataformas digitales, como parte integrante de la evolución de las formas de trabajo, crea posibles retos que pueden necesitar soluciones adaptadas.

⁽³⁾ Directiva relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles.

⁽⁴⁾ Reglamento (UE) 2016/679 y COM(2021) 206 final.

⁽⁵⁾ Véase COM(2021) 762 final, exposición de motivos, p. 1.

2.3. La condición de los trabajadores de plataformas en el mercado laboral es una cuestión clave que ha sido abordada por los Estados miembros, incluso en el ámbito de la jurisprudencia nacional. Esta evolución ha dado lugar a una serie de normas y resoluciones judiciales diferentes basadas en diferentes conceptos, modelos y definiciones nacionales, lo que simplemente refleja y tiene en cuenta los sistemas y prácticas de los mercados laborales nacionales. Hay que centrarse en aclarar las actuales normas y definiciones nacionales relativas a la condición de trabajador por cuenta ajena, respetando al mismo tiempo las normas que permiten la autonomía de los empresarios y otros trabajadores por cuenta propia. A este respecto, también podrían promoverse acciones a escala europea como el intercambio de información, la educación y la formación y la cooperación entre autoridades. Los interlocutores sociales también tienen un papel importante que desempeñar, así como las propias plataformas. El marco regulador podría adaptarse al nivel adecuado, sin socavar las prácticas y la legislación nacionales que funcionan correctamente. En caso necesario, debe mejorarse la protección de los trabajadores de plataformas.

3. Observaciones generales sobre la propuesta de Directiva

3.1. El 9 de diciembre, la Comisión Europea propuso un conjunto de medidas para mejorar las condiciones laborales del trabajo en plataformas digitales y apoyar el crecimiento sostenible de dichas plataformas en la UE ⁽⁶⁾. El Dictamen SOC/709 de la Sección SOC, aprobado el 7 de marzo de 2022, aborda únicamente la propuesta de Directiva relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales. Por lo tanto, la presente enmienda a la totalidad también se centra en dicha propuesta.

3.2. El CESE reconoce que la reciente evolución de la economía de las plataformas digitales de trabajo ha planteado nuevos retos a quienes trabajan a través de ellas. Como señala la Comisión, estos pueden ir desde la falta de transparencia y previsibilidad de los acuerdos contractuales hasta problemas de salud y seguridad, la clasificación errónea de la situación laboral o un acceso inadecuado a la protección social ⁽⁷⁾, además de los retos asociados a la gestión algorítmica en el trabajo en plataformas digitales.

3.3. Sin embargo, la propuesta de Directiva no es el instrumento adecuado para responder a los retos. Además, parece que la propuesta se centra claramente en las actividades de los repartidores y *riders* y, en general, los servicios *in situ* de menor cualificación, omitiendo el hecho de que la variedad del trabajo en plataformas digitales es mucho mayor. La normativa propuesta no está en absoluto adaptada a las personas que trabajan a través de plataformas digitales de trabajo en línea. Además, no se tienen en cuenta los posibles efectos de la legislación de la UE en las plataformas en línea que pueden prestar sus servicios desde fuera de la UE ⁽⁸⁾. Al menos debería evaluarse la posible pérdida de esas actividades y su reubicación fuera de la UE (por ejemplo, en el Reino Unido).

3.4. Los retos deben abordarse principalmente utilizando las normas y prácticas existentes, y reforzando su aplicación cuando sea necesario. Además, las acciones emprendidas por las propias plataformas, junto con socios locales y los interlocutores sociales, ofrecen un gran potencial. Esto es algo que la Comisión debería apoyar.

3.5. Una definición jurídica a nivel de la UE de quién es un trabajador y quién es un trabajador autónomo en plataformas digitales no sería adecuada ni eficaz, ya que no podría respetar los diferentes modelos de cada Estado miembro ni adaptarse a la evolución dinámica de los mercados de trabajo. Simplemente añadiría confusión e inseguridad jurídica y socavaría las definiciones nacionales al introducir una definición específica para un grupo limitado de trabajadores.

⁽⁶⁾ Las medidas abarcan: 1) una propuesta de Directiva relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales; 2) un proyecto de directrices sobre la aplicación del Derecho de la competencia de la UE a los convenios colectivos relativos a las condiciones de trabajo de las personas que trabajan por cuenta propia sin asalariados, que incluyen a quienes trabajan a través de plataformas digitales; 3) llamamientos para que, como se indica a continuación, las autoridades nacionales, los interlocutores sociales y todas las partes interesadas pertinentes adopten nuevas medidas con el fin de lograr mejores condiciones laborales para quienes trabajan a través de plataformas digitales (Comunicación «Mejores condiciones de trabajo para una Europa social más fuerte: aprovechar todas las ventajas de la digitalización para el futuro del trabajo»).

⁽⁷⁾ Ídem, (Comunicación) p. 2.

⁽⁸⁾ Según el estudio de la Comisión, «aunque todos los servicios autónomos prestados a través de plataformas digitales dejaran de prestarse en toda la EU-27, las empresas correspondientes podrían seguir recurriendo a autónomos de otras partes del mundo». Véase Study to support the impact assessment on improving working conditions in platform work [«Estudio en apoyo de la evaluación de impacto sobre la mejora de las condiciones de trabajo en las plataformas digitales», documento en inglés].

4. Observaciones específicas sobre la propuesta de Directiva

4.1. *Ámbito de aplicación y definiciones*

4.1.1 Existe un riesgo claro de que el ámbito de aplicación y las definiciones de la Directiva propuesta abarquen una gama de actividades de plataformas digitales mucho más amplia que la pretendida. El principal objetivo parecen ser las actividades poco cualificadas, pero las definiciones y criterios propuestos abarcarían todas las categorías de trabajo en plataformas, incluso cuando se trate realmente de trabajadores por cuenta propia.

4.2. *Determinación correcta de la situación laboral y presunción jurídica*

4.2.1 El CESE coincide en que los Estados miembros deberían disponer de los mecanismos necesarios para garantizar «la determinación correcta de la situación laboral de las personas que realizan trabajo en plataformas (...)». Sin embargo, el CESE alberga serias dudas en cuanto al marco propuesto, que establece la presunción jurídica de la existencia de una relación laboral cuando se cumplan dos de los cinco criterios enumerados en la Directiva.

4.2.2 El CESE considera que, en particular, los criterios de los puntos a) [*límite máximo para la remuneración*], c) [*verificación de la calidad de los resultados*], d) [*organización temporal del trabajo*] y e) [*posibilidad de establecer una base de clientes*] se utilizan habitualmente en los contratos entre empresas y llevarían a una situación en la que verdaderos autónomos se verían afectados por la presunción de existencia de una relación laboral y, por consiguiente, estarían obligados a convertirse en trabajadores por cuenta ajena.

4.2.3 Este enfoque está en contradicción con la práctica utilizada en la jurisprudencia de los Estados miembros de evaluar globalmente los criterios para la existencia de una relación laboral. Además, como se ha dicho, los trabajadores de plataformas se clasificarían automáticamente como trabajadores por cuenta ajena y se impediría la elección personal de trabajar por cuenta propia. Nadie debería estar interesado en poner obstáculos al emprendimiento. Puesto que la mayoría de los trabajadores de plataformas se consideran trabajadores autónomos y desean ser considerados como tales, este enfoque estaría incluso en contradicción con los derechos y libertades fundamentales, como el derecho a elegir una profesión, el derecho a trabajar y la libertad de empresa.

4.2.4 Teniendo en cuenta la diversidad que existe entre los países en cuanto a los sistemas del mercado laboral y las tradiciones y la jurisprudencia en materia Derecho laboral, así como las diferentes definiciones —por ejemplo, en el Derecho laboral y en los sistemas fiscales y de seguridad social— existe el riesgo de que los cinco criterios de la Directiva propuesta no reflejen adecuadamente la compleja realidad de las distintas situaciones. En lugar de basarse en el cumplimiento de dos de los cinco criterios, el CESE propugna que los criterios para la definición de la condición de trabajador por cuenta ajena se evalúen de forma global como enfoque de aplicación general en los Estados miembros y en la jurisprudencia del TJUE.

4.3. *Posibilidad de refutar la presunción jurídica*

4.3.1 El CESE considera que la posibilidad de refutar la presunción jurídica es un instrumento que puede crear más problemas que aclarar situaciones jurídicas complejas. La creación de este mecanismo introduce confusión teniendo en cuenta que en la Directiva relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles ya se contempla un mecanismo similar como una de las opciones para los Estados miembros.

4.3.2 La posibilidad de refutar la presunción jurídica no alcanza un justo equilibrio entre las partes del proceso de refutación, ya que al recaer la carga de la prueba en la plataforma resultaría difícil en la práctica cuestionar la presunción jurídica definida sobre la base de los cinco criterios. Dada la diversidad de definiciones nacionales, es probable que los cinco criterios y su pertinencia se interpreten de diferentes maneras en los Estados miembros, lo que daría lugar a un mosaico de jurisprudencia aún más complejo en toda Europa. Puesto que este proceso podría dirimirse tanto en los tribunales que se ocupan de cuestiones de Derecho laboral como en los tribunales administrativos que se ocupan de cuestiones fiscales y de seguridad social, la claridad jurídica podría disminuir en lugar de aumentar.

4.4. *Gestión algorítmica*

4.4.1 El CESE comparte el objetivo de la Comisión de incrementar la información y la transparencia en relación con el uso de algoritmos en el trabajo en plataformas. No obstante, considera que no es adecuado ni necesario un conjunto separado de normas sobre las cuestiones relacionadas con el trabajo en plataformas. Las normas del Reglamento general de protección de datos⁽⁹⁾ ya vigente y de la próxima Ley de Inteligencia Artificial⁽¹⁰⁾ también otorgarán a los trabajadores diversos derechos con respecto a sus datos personales, además de establecer un conjunto exhaustivo de requisitos en materia de gestión de riesgos, supervisión humana y transparencia destinados a mitigar los riesgos para la salud y la seguridad y para los derechos fundamentales. Por lo tanto, deben evitarse duplicaciones y solapamientos innecesarios.

⁽⁹⁾ Reglamento (UE) 2016/679.

⁽¹⁰⁾ COM(2021) 206 final.

4.4.2 Por lo que se refiere a la forma y el contenido de la información que deben facilitar las plataformas, debe garantizarse que las plataformas dispongan del margen de maniobra necesario para determinar los medios técnicos destinados a facilitar la información. Lo mismo cabe decir de los métodos de evaluación de los riesgos y de revisión humana de las decisiones importantes. Además, debe garantizarse que los requisitos de información relativos a los algoritmos no se apliquen a ningún tipo de secreto comercial o información confidencial de ningún tipo. El CESE también hace hincapié en la necesidad de permitir medidas de mitigación adaptadas a las pymes respecto de los procedimientos administrativos requeridos por la gestión algorítmica ⁽¹¹⁾. Entre estas medidas figuran, en particular, plazos más largos para dar respuesta a solicitudes de revisión de las decisiones algorítmicas y reducción de la frecuencia con que se actualiza la información pertinente.

4.5. *Derechos colectivos*

4.5.1 La propuesta tiene por objeto garantizar la información y la consulta de los trabajadores de plataformas o de sus representantes sobre las decisiones que puedan conducir a la introducción de cambios sustanciales en el uso de los sistemas automatizados de supervisión y toma de decisiones a que se refiere el artículo 6, apartado 1, de la Directiva. A tal efecto, la propuesta remite a la Directiva 2002/14/CE ⁽¹²⁾. Dado que esta remisión permite la aplicación de los mecanismos de información y consulta existentes fijados a nivel nacional, así como la promoción del diálogo social sin establecer mecanismos nuevos o duplicados, puede respaldarse esta solución. Sin embargo, la obligación de la plataforma digital de trabajo de asumir los gastos del experto (artículo 9, apartado 3) no es compatible con las normas generales de información y consulta basadas en la Directiva 2002/14/CE.

4.6. *Vías de recurso*

4.6.1 El CESE subraya la necesidad de aclarar la distinción entre «trabajador» y «persona que realiza trabajo en plataformas», especialmente en lo que respecta a las vías de recurso y la aplicación de la Directiva. El artículo 18 establece normas similares en materia de protección contra el despido para ambas categorías, lo que puede dar lugar a confusión y falta de seguridad jurídica, ya que las vías de recurso judiciales en materia de Derecho laboral y Derecho contractual de los Estados miembros se basan en diferentes conjuntos de legislaciones y, por tanto, no son similares. En la misma línea, el artículo 17 (Protección contra el trato o las consecuencias desfavorables) puede dar lugar a consecuencias y problemas no deseados en los sistemas judiciales de los Estados miembros si las diferentes relaciones contractuales deben ser tratadas con arreglo a las mismas normas.

4.7. *No regresión y disposiciones más favorables*

4.7.1 Para la promoción de unas condiciones de trabajo justas en el trabajo en plataformas digitales, el CESE hace hincapié en el papel del diálogo social y los convenios colectivos en los niveles adecuados y dentro del ámbito de aplicación, el mandato y la autonomía de los interlocutores sociales en los Estados miembros. Por lo tanto, el CESE cuestiona la limitación del ámbito de aplicación de los convenios colectivos únicamente a los convenios que sean más favorables para los trabajadores de plataformas (artículo 20). Esta limitación constituye una injerencia en la autonomía de los interlocutores sociales.

Exposición de motivos

Este texto incluye una enmienda cuyo objeto es expresar una posición globalmente divergente respecto del Dictamen presentado por la Sección y deberá considerarse como una enmienda a la totalidad. En él se exponen las razones por las que la propuesta de la Comisión no es el instrumento adecuado para abordar los retos del trabajo en plataformas digitales y no refleja adecuadamente la compleja realidad de las distintas situaciones en el mundo de las plataformas digitales, en rápida evolución. Asimismo, la enmienda a la totalidad pretende poner de relieve los principales defectos y problemas de la propuesta de Directiva, especialmente en lo que se refiere a la presunción jurídica de la condición de trabajador por cuenta ajena y a la gestión algorítmica.

Resultado de la votación:

A favor: 149

En contra: 80

Abstenciones: 17

⁽¹¹⁾ Véase COM(2021) 762 final, exposición de motivos, p. 13.

⁽¹²⁾ Directiva 2002/14/CE.

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 una estrategia europea para las universidades

[COM(2022) 16 final]

y sobre la propuesta de Recomendación del Consejo sobre tender puentes para una cooperación europea eficaz en el sector de la educación superior

[COM(2022) 17 final]

(2022/C 290/17)

Ponente: **Tatjana BABRAUSKIENĖ**

Consulta	Comisión Europea, 1.3.2022
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobación en el pleno	23.3.2022
Pleno n.º	568
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	190/0/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) subraya la importancia de la declaración formulada por la Comisión Europea en relación con la iniciativa: «Las universidades deben ser lugares de libertad: de palabra, de pensamiento, de aprendizaje, de investigación y libertad de cátedra en general. La libertad de cátedra no puede separarse de la autonomía institucional ni de la participación de los estudiantes y el personal en la gobernanza de la educación superior» ⁽¹⁾. Pide a la Comisión Europea, a los Estados miembros y a los centros de enseñanza superior que consideren esta declaración como un principio rector de ejecución.

1.2. El CESE celebra que la iniciativa aliente a los Estados miembros y a los centros de enseñanza superior a fomentar la cooperación transnacional con el fin de mejorar las capacidades y competencias de los estudiantes para la doble transición del mercado laboral y la economía, defender los valores, la identidad y la democracia de la Unión Europea (UE), y aumentar la resiliencia de la sociedad y la economía europeas.

1.3. El CESE destaca ⁽²⁾ el importante papel que desempeñan los centros de enseñanza superior para potenciar la adquisición de capacidades ecológicas, la responsabilidad medioambiental y el desarrollo sostenible, que deberían integrarse de forma transversal en los resultados del aprendizaje de la educación. Acoge favorablemente las medidas previstas por la Comisión Europea para ayudar a los Estados miembros y a los centros de enseñanza superior a elaborar enfoques institucionales en materia de sostenibilidad, clima y educación ambiental. El CESE desea señalar que esta acción es importante para los estudiantes que participan en programas de estudios completos y para los aprendientes que cursan programas de aprendizaje permanente impartidos por los centros de enseñanza superior, y no solo para las microcredenciales ⁽³⁾.

1.4. El CESE pide a los Estados miembros y a los centros de enseñanza superior que mejoren la calidad, la equidad, la igualdad y la inclusión social de la educación superior y la investigación cuando establezcan estrategias de digitalización, que fomenten la igualdad de acceso al material digital para todos los estudiantes, que apoyen el uso seguro de las tecnologías digitales, dando siempre prioridad a la interacción social que se logra mediante la enseñanza presencial, y que respeten los derechos de propiedad intelectual e industrial de los académicos. El CESE pide a la Comisión Europea que colabore con los estudiantes y los académicos para elaborar programas de educación y formación sobre competencias digitales en el marco del programa Europa Digital.

⁽¹⁾ Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Europea para las Universidades, 2022.

⁽²⁾ DO C 56 de 16.2.2021, p. 1.

⁽³⁾ DO C 56 de 16.2.2021, p. 1.

1.5. El CESE subraya la importancia de establecer asociaciones equilibradas entre los centros de enseñanza superior y las empresas, con el fin de satisfacer las necesidades en materia de capacidades de los estudiantes, la sociedad y el mercado laboral, y de garantizar y ampliar el acceso de los estudiantes a un aprendizaje profesional y a períodos de prácticas de alta calidad y remunerados en empresas e instituciones. Pide a los Estados miembros y a los centros de enseñanza superior que garanticen la libertad de cátedra y la autonomía institucional, en particular cuando se establezca una colaboración con agentes no académicos en lo que respecta al desarrollo de los planes de estudios, a las capacidades y a los requisitos que debe cumplir el personal académico.

1.6. El CESE desea señalar que la Comisión Europea y los distintos Estados miembros deben proteger la libertad de cátedra y la autonomía institucional en cuanto valores fundamentales consagrados en el Comunicado de Roma. El CESE acoge favorablemente la iniciativa sobre las alianzas de «Universidades Europeas» como proyectos de Erasmus+, que abarcan acciones de carácter voluntario y con enfoque ascendente por parte de los centros de enseñanza superior y son importantes para lograr una cooperación más estrecha en un contexto de liderazgo democrático. Al CESE le preocupa que, cuando la Comisión Europea y el Consejo institucionalicen los proyectos relacionados con las Universidades Europeas, se pongan en juego valores fundamentales, y pide a los Estados miembros que establezcan un estatuto jurídico para las titulaciones europeas conjuntas de las alianzas, así como una garantía de la calidad y una acreditación externas para las actividades y los programas educativos transnacionales conjuntos de las alianzas.

1.7. El CESE subraya el valor fundamental que reviste la diversidad de los centros de enseñanza superior, que pueden atender diferentes tipos de necesidades culturales, educativas, sociales y económicas. El CESE pide que se reconozca que dichos centros tienen igual valor tanto fuera como dentro de las Universidades Europeas, y que se respete el principio de la libertad de conocimiento. El CESE aplaude el establecimiento de principios rectores que protejan los valores académicos fundamentales, basados en el Comunicado de Roma, con la participación de los interlocutores sociales y las partes interesadas pertinentes.

1.8. El CESE lamenta que los centros de enseñanza superior sufran una falta de financiación⁽⁴⁾ a pesar de que sus necesidades han aumentado durante la pandemia, y pide a los Estados miembros que destinen a dichos centros una mayor cantidad de financiación pública. Le preocupa que haya una cada vez mayor privatización de los centros de enseñanza superior e inversión privada en la educación superior y la investigación, lo que podría poner en peligro la libertad de cátedra y la autonomía institucional. También señala que, manteniendo el apoyo financiero a las Universidades Europeas, se garantizará una financiación pública nacional sostenible para todos los centros de enseñanza superior. El CESE pide a los Estados miembros que utilicen el Semestre Europeo y los fondos de la UE, entre ellos el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el Fondo Social Europeo Plus, Erasmus+ y Horizonte Europa, para ayudar a los centros de enseñanza superior a alcanzar sus objetivos.

1.9. El CESE solicita a la Comisión Europea que haga un seguimiento de la inversión en educación superior a escala de la UE y a nivel nacional e institucional, utilizando el Semestre Europeo y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia como principales instrumentos políticos. También pide a la Comisión que restrinja el uso del cuadro europeo de indicadores del sector de la educación superior y las conclusiones del grupo de expertos en materia de inversiones de calidad en el ámbito de la educación y formación a un papel de apoyo.

1.10. El CESE manifiesta su preocupación por los objetivos y la gobernanza del cuadro europeo de indicadores del sector de la educación superior, que lleva a cabo evaluaciones anuales de los progresos realizados en toda la UE para cumplir las prioridades clave de la iniciativa: inclusión, valores, calidad y pertinencia, movilidad, capacidades ecológicas y competencias digitales, empleabilidad, cooperación transnacional, transferencia de tecnología y valorización del conocimiento. El CESE pide a la Comisión Europea que aclare el papel que desempeña esta herramienta en el seguimiento de los progresos de los Estados miembros, así como la gobernanza de dicha herramienta de seguimiento en relación con el proceso del Semestre Europeo, y que especifique si la herramienta se utilizará también para hacer un seguimiento de la inversión nacional en educación superior. El CESE solicita que se mantenga el papel de los Estados miembros, los interlocutores sociales del ámbito de la educación y las partes interesadas pertinentes en el proceso.

1.11. El CESE aplaude la creación de un Observatorio Europeo del Sector de la Educación Superior que reúna los mejores instrumentos y capacidades actuales de la UE en materia de datos. El CESE pide a la Comisión Europea que se mantenga el papel de los Estados miembros, los interlocutores sociales del ámbito de la educación y las partes interesadas pertinentes en este proceso. Los interlocutores sociales contribuyen de manera importante a facilitar la transición de la educación al trabajo, representar los intereses de los estudiantes en el mercado laboral y reducir el número de personas que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación. Deberían redoblar esfuerzos, tanto en la UE como en los distintos los Estados miembros, para hacer un seguimiento de los estudiantes cuando pasan de la educación al trabajo.

1.12. El CESE pide a la Comisión Europea y a los Estados miembros que los interlocutores sociales del ámbito de la educación y las organizaciones de la sociedad civil participen de manera efectiva en el desarrollo de las iniciativas y las acciones de la Comisión en el marco de esta estrategia y su aplicación en los Estados miembros. Esta medida es importante si se quiere que los estudiantes adquieran las capacidades necesarias para ser ciudadanas y ciudadanos de una democracia y

(4) «EUA Public Funding Observatory Report 2019/20» [Informe del Observatorio de Financiación Pública de la Asociación Europea de Universidades 2019/2020], disponible únicamente en inglés].

accedan a empleos de calidad en el contexto de la doble transición. La gobernanza democrática y el diálogo social efectivo son imprescindibles para mejorar el bienestar de los estudiantes, la libertad de cátedra, el estatuto permanente y las condiciones de trabajo del personal, así como la autonomía institucional. El CESE solicita a la Comisión Europea que asocie a los interlocutores sociales del ámbito de la educación y a las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de los criterios europeos para la concesión de un sello de Título Europeo.

1.13. El CESE pide a los Estados miembros y a los centros de enseñanza superior que involucren de manera más efectiva a los aprendientes, académicos e investigadores en la gobernanza de la política de educación superior y en las estructuras de cooperación institucional y transnacional, con liderazgo colaborativo eficaz, gobernanza colegiada y diálogo social. Con ello se debería tratar de garantizar una educación superior y una investigación de buena calidad e inclusivas, una movilidad efectiva de los estudiantes, el personal y los investigadores, y la plena diversidad (incluida la igualdad de género) de estudiantes, académicos, investigadores y personal profesional.

1.14. El CESE pide a la Comisión Europea que garantice el diálogo social con los sindicatos académicos cuando se elabore un marco europeo para unas carreras atractivas y sostenibles en la educación superior, que mejore las condiciones de trabajo, el bienestar y el estatus de los académicos, y que apoye las carreras académicas dentro y fuera del ámbito académico. Aumentar la participación de los estudiantes en el proceso decisorio y mejorar la capacidad operativa de las organizaciones estudiantiles ha de ser una preocupación constante. Podrían emplearse recursos del Fondo Social Europeo Plus con este fin.

1.15. El CESE acoge favorablemente la promoción del personal y los estudiantes de diversos orígenes, lo que implica el establecimiento de un marco europeo para la diversidad y la inclusión (también en materia de brechas de género), la prestación de apoyo a los investigadores en situación de riesgo con principios rectores para que las universidades faciliten su inclusión, y el establecimiento de estrategias nacionales e institucionales para la inclusión que presten especial atención a los refugiados y los solicitantes de asilo. El CESE pide un reconocimiento transparente y justo de las cualificaciones de terceros países, incluidas las de los refugiados, a través de la red de centros de reconocimiento académico. Solicita a la Comisión Europea, a los Estados miembros y a los centros de enseñanza superior que elaboren estas estrategias en colaboración con los estudiantes y el personal, en particular con quienes pueden aportar su propia experiencia en la elaboración de estrategias.

1.16. El CESE celebra que se siga desarrollando la iniciativa del carné europeo de estudiante, con el fin de reducir la carga administrativa que supone la gestión de la movilidad y los intercambios de estudiantes y de personal, al tiempo que observa la importancia de garantizar la seguridad y la protección de los datos. Para garantizar una movilidad adecuada en la UE, es imprescindible reducir los trámites burocráticos y facilitar las transferencias de créditos entre los Estados miembros.

1.17. El CESE celebra la iniciativa de ampliar la movilidad de los estudiantes y el personal a terceros países y señala la importancia de la movilidad presencial y de garantizar la salud y la seguridad. Acoge favorablemente la nueva Carta Erasmus de Educación Superior y la nueva Carta de los estudiantes Erasmus, que integran la libertad de cátedra y la integridad académica y fomentan los debates académicos y el intercambio de buenas prácticas sobre valores y democracia, como parte de las actividades Jean Monnet en el ámbito de la educación superior de Erasmus+, también en terceros países.

2. Antecedentes del Dictamen

2.1. Después de que el Consejo de la UE adoptara sus Conclusiones sobre la iniciativa ⁽⁵⁾, «Universidades Europeas» — Tender puentes entre la educación superior, la investigación, la innovación y la sociedad: allanar el camino para una nueva dimensión en la educación superior europea, la Comisión Europea publicó dos documentos. La Comunicación de la Comisión sobre una estrategia europea para las universidades recoge las acciones que la Comisión Europea deberá llevar a cabo entre 2022 y 2024 en materia de educación superior e investigación, mientras que la propuesta de Recomendación del Consejo sobre tender puentes para una cooperación europea eficaz en el sector de la educación superior, que será adoptada por el Consejo de la UE (Educación) en su reunión de los días 4 y 5 de abril de 2022, contiene recomendaciones específicas para los Estados miembros. Estas iniciativas pretenden cumplir el nuevo objetivo de la UE de que, de aquí a 2030, al menos el 45 % de las personas de entre veinticinco y treinta y cuatro años obtengan una titulación de educación superior

2.2. Mediante esta iniciativa, la Comisión prevé ampliar las actuales cuarenta y una alianzas de Universidades Europeas a sesenta, y llegar a más de quinientas universidades miembros de aquí a mediados de 2024. Se contará con un presupuesto indicativo para Erasmus+ que ascenderá a 1 100 millones EUR para el período 2021-2027 y con varias iniciativas de apoyo.

⁽⁵⁾ La Resolución del Consejo relativa a un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación con miras al Espacio Europeo de Educación y más allá (2021-2030).

2.3. En las recomendaciones se pide a los Estados miembros que habiliten a los centros de enseñanza superior para que desarrollen y apliquen unas actividades educativas transnacionales conjuntas innovadoras (dentro y fuera de la UE), que establezcan, de aquí a 2024, un estatuto jurídico para las alianzas de Universidades Europeas, que faciliten, para 2024, la obtención a nivel nacional de una titulación europea conjunta, incluido el vínculo con los marcos nacionales de cualificaciones, que favorezcan una mayor movilidad de los estudiantes y del personal (también en línea), que proporcionen un apoyo financiero sostenible a las alianzas de Universidades Europeas y que promuevan y protejan la libertad de cátedra y la autonomía institucional.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE señala ⁽⁶⁾ que «[E]s importante buscar más conexiones entre el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y el Espacio Europeo de Investigación para mejorar la calidad y el carácter inclusivo de la educación superior y la investigación para todos los estudiantes, independientemente de su edad o su entorno socioeconómico. Mejorar la calidad y el reconocimiento de los estudios entre universidades debe ser un aspecto importante de la iniciativa Universidades Europeas. Aunque la enseñanza superior es una competencia nacional, las propuestas de la Comisión relativas al título europeo, un estatuto universitario europeo y un sistema europeo de reconocimiento y aseguramiento de la calidad parecen avanzar hacia la sincronización de los estudios de enseñanza superior. En este sentido, el CESE pide que las ideas que subyacen a estas iniciativas y otras medidas políticas se debatan con los gobiernos, los interlocutores sociales pertinentes y las organizaciones de la sociedad civil». El CESE celebra que los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil pudieran expresar su opinión sobre esta iniciativa mediante consultas públicas.

3.2. La libertad de cátedra y la autonomía institucional se ven cada vez más amenazadas en algunos países firmantes del proceso de Bolonia ⁽⁷⁾. El Comunicado de Roma, que adoptaron cuarenta y nueve ministerios del EEES en la Conferencia Ministerial del Proceso de Bolonia celebrada en 2020, reafirma el compromiso de los ministros de promover y proteger los valores fundamentales compartidos en todo el EEES mediante la intensificación del diálogo político y la cooperación como base necesaria para un aprendizaje, una enseñanza y una investigación de calidad y para el logro de sociedades democráticas. También se comprometieron a defender la autonomía institucional, la libertad de cátedra y la integridad académica, la participación de los estudiantes y el personal en la gobernanza de la educación superior, y la responsabilidad pública por y para la educación superior. En el anexo I del Comunicado de Roma se define la libertad de cátedra como un aspecto indispensable del aprendizaje, la enseñanza y la investigación de calidad en la educación superior, así como de la democracia, que tiene su fundamento en la autonomía institucional, y se subraya que las sociedades no pueden ser verdaderamente democráticas si no respetan la libertad de cátedra y la autonomía institucional.

3.3. La pandemia de COVID-19 ha tenido un impacto sin precedentes en los métodos de enseñanza e investigación, en el funcionamiento de las universidades (en lo que respecta al cierre de campus y la transición al aprendizaje electrónico) y en la gobernanza universitaria. La pandemia también ha puesto de manifiesto la importancia del compromiso de las universidades con la comunidad. En torno a la mitad de los estudiantes consideran que su rendimiento académico ha empeorado con la enseñanza en línea, y que, desde la transición a esta modalidad de enseñanza, han tenido una mayor carga de trabajo. El acceso a las competencias digitales, a las herramientas de comunicación en línea y a internet siguió siendo un problema para muchos estudiantes socioeconómicamente desfavorecidos. También se resintió el bienestar psicológico y emocional de los estudiantes ⁽⁸⁾.

3.4. En el caso del personal académico, la crisis de la COVID-19 ha causado un deterioro de las condiciones de trabajo, como, por ejemplo, un aumento masivo de la carga de trabajo debido al aprendizaje electrónico y semipresencial, y la pérdida de empleo para el personal fijo y eventual. Esta evolución ha afectado de forma desproporcionada a determinados grupos de personal, como las mujeres y las minorías étnicas. La pandemia también ha tenido efectos perjudiciales en la salud mental y el bienestar del personal.

3.5. El personal académico contribuye de manera fundamental a ofrecer una educación e investigación de calidad en las universidades. Antes de la pandemia, el personal académico de toda Europa ya hacía frente a una disminución de la seguridad laboral, debido a las restricciones presupuestarias, a la reducción de las oportunidades de empleo, a una proporción cada vez mayor de personal en puestos temporales, a tiempo parcial o de duración determinada, y a una proporción creciente de personal en puestos financiados por fuentes externas. Si se quiere que el personal académico

⁽⁶⁾ DO C 10 de 11.1.2021, p. 40.

⁽⁷⁾ https://www.scholarsatrisk.org/academic-freedom-monitoring-project-index/?_gp=1 (disponible únicamente en inglés).

⁽⁸⁾ Comisión Europea, *The impact of COVID-19 on higher education: a review of emerging evidence* [«Las repercusiones de la COVID-19 en la educación superior: análisis de los datos emergentes», disponible únicamente en inglés], 2021.

prepare eficazmente a sus estudiantes para las dobles transiciones de la sociedad y la economía, es fundamental que cuente con unas condiciones de trabajo y unos salarios dignos. Los académicos con contratos de duración determinada se encuentran en una situación laboral precaria, lo que hace que les resulte más difícil llevar a cabo una enseñanza y una investigación de alta calidad⁽⁹⁾. La pandemia de COVID-19 ha empeorado las perspectivas profesionales de los investigadores posdoctorales y está afectando negativamente a su bienestar. A este respecto, los investigadores más jóvenes y las mujeres tienen mayores probabilidades de verse afectados por la precariedad y por los efectos negativos de la pandemia⁽¹⁰⁾. Debería ser prioritario aumentar las asignaciones para los investigadores de doctorado y garantizar el libre acceso a la bibliografía y la libre participación en conferencias internacionales.

3.6. Para reducir la escasez de capacidades y garantizar que los estudiantes de los centros de enseñanza superior puedan acceder al mercado laboral, es imprescindible que se establezcan asociaciones eficaces entre los centros de enseñanza superior y las empresas y que los estudiantes tengan acceso a un aprendizaje profesional y a períodos de prácticas de alta calidad y remunerados en empresas. El CESE señala que «[L]as asociaciones entre empresas y enseñanza superior deberían ser beneficiosas para ambas partes sin presiones externas y deberían equilibrarse para garantizar que la investigación y la innovación de las empresas funcionen por derecho propio y los objetivos públicos de educación superior e investigación por derecho propio»⁽¹¹⁾.

3.7. Al facilitar el acceso a la educación superior se debería tener en cuenta que existe una presión sobre las tasas universitarias debido a los precios de la energía y a los costes suplementarios relacionados con el proceso educativo (alojamiento y acceso a la bibliografía, entre otros). Los costes suplementarios podrían subvencionarse con cargo a los fondos de la UE, reduciendo la exposición a los préstamos y otros métodos financieros empleados para financiar los estudios universitarios. Es preciso garantizar las sinergias entre la dinámica del progreso tecnológico y los equipos, normas y procedimientos utilizados en el proceso educativo, con el fin de garantizar una transición eficiente de la educación a la vida activa.

Bruselas, 23 de marzo de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽⁹⁾ Comité Sindical Europeo de la Educación, «Report to Rome Ministerial Meeting» [«Informe para la reunión ministerial de Roma», disponible únicamente en inglés], 2020.

⁽¹⁰⁾ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), «Reducing the precarity of academic research careers» [«Reducir la precariedad de las carreras académicas de investigación», disponible únicamente en inglés], 2021.

⁽¹¹⁾ DO C 10 de 11.1.2021, p. 40.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al rendimiento energético de los edificios (refundición)

[COM(2021) 802 final-2021/0426 (COD)]

(2022/C 290/18)

Ponente: **Mordechaj Martin SALAMON**

Consulta	Parlamento Europeo, 14.2.2022 Consejo, 9.2.2022
Base jurídica	Artículo 194, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en la sección	10.3.2022
Aprobado en el pleno	23.3.2022
Pleno n.º	568
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	212/6/6

1 Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de refundición de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios, ya que retoma los principales retos señalados en dictámenes anteriores del CESE con vistas a proporcionar herramientas para abordar la pobreza energética y poner remedio a la insuficiencia de inversión estructural a largo plazo en el ámbito de la construcción, al tiempo que se impulsa la renovación, especialmente de los edificios menos eficientes, y nos sitúa en la senda hacia la descarbonización de la calefacción y la refrigeración.

1.2. El CESE apoya sin reservas este enfoque de la UE para lograr un entorno construido energéticamente eficiente, de alta calidad y sin combustibles fósiles, ya que las medidas a escala de la UE son más eficaces para acelerar la transición necesaria.

1.3. El CESE considera que las fuertes subidas recientes de los precios de la energía y la perspectiva de precios elevados al menos a medio plazo han puesto de manifiesto que es aún más importante poner en marcha una estrategia para paliar y erradicar la pobreza energética. Deben aplicarse medidas concretas destinadas a mejorar la eficiencia energética de los edificios para garantizar una vivienda digna, asequible y saludable para todos. Estas medidas deben incluir la eliminación segura del amianto.

1.4. El CESE apoya firmemente el establecimiento de normas mínimas de eficiencia energética, en particular para los edificios residenciales con peor rendimiento. La introducción de ese principio a escala de la UE es un avance importante.

1.5. El CESE pide que se establezca desde el principio una progresión más completa de los requisitos de mejora, con un calendario más claro y completo hasta 2050, a fin de fomentar renovaciones con visión de futuro.

Dado que la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios no proporciona por sí misma nueva financiación y que la tarea de financiar las renovaciones necesarias es desalentadora, el CESE considera fundamental que el marco y los instrumentos previstos en la Directiva para el acceso a la financiación pública y bancaria se adapten a su cometido.

1.6. Teniendo en cuenta su papel central en la mejora de la eficiencia energética del parque inmobiliario, el CESE acoge con satisfacción el aumento de los requisitos de los certificados de eficiencia energética, su fiabilidad y su funcionalidad.

1.7. El CESE acoge con satisfacción la creciente importancia de los planes nacionales de renovación de edificios y la inclusión de informes sobre los esfuerzos que realizan los Estados miembros para reducir la pobreza energética.

1.8. El CESE apoya la creación de un «pasaporte de renovación» de aquí a 2024, que facilite el acceso de los consumidores a la información y reduzca los costes a la hora de planificar la renovación de sus edificios.

1.9. El CESE reconoce la necesidad de incluir requisitos para informar sobre las emisiones de carbono del ciclo de vida completo de los edificios (fabricación y construcción, uso y fin de vida), ya que la principal repercusión de las viviendas nuevas sobre el clima puede deberse a los materiales y a la actividad de construcción. El CESE destaca la necesidad de garantizar que la definición de «edificio de cero emisiones» le permita interactuar de manera óptima con los sistemas energéticos circundantes e incluya todas las emisiones de gases de efecto invernadero que lleva aparejadas. Las evaluaciones del ciclo de vida deben entenderse como herramientas de orientación específicas para cada proyecto, que comparan diferentes opciones de materiales y técnicas.

1.10. El CESE pide que se lleve a cabo un verdadero proceso comunitario de formación y modernización en el sector de la construcción.

2. Contexto general

2.1. La Comisión ha propuesto una Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios (refundición) en el contexto del objetivo del Pacto Verde Europeo de lograr la neutralidad climática de aquí a 2050. En el marco de la estrategia «Objetivo 55», la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios da seguimiento a la Estrategia «Oleada de Renovación», que establece el objetivo de al menos duplicar las tasas anuales de renovación energética de los edificios de aquí a 2030, y destaca la necesidad de adoptar las medidas normativas y financieras que facilitarán lograrlo.

2.2. La Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios intenta proporcionar las medidas y herramientas necesarias dentro de los tres ámbitos prioritarios de actuación de la Estrategia «Oleada de Renovación», a saber, la lucha contra la pobreza energética y la mejora de los edificios menos eficientes; los edificios públicos y la infraestructura social como ejemplo a seguir; y la descarbonización de los sistemas de calefacción y refrigeración.

2.3. Se propone una serie de modificaciones y adiciones a la Directiva actual, en particular:

- A partir de 2030 todos los edificios nuevos deben ser de cero emisiones; los edificios públicos nuevos deben ser de cero emisiones ya en 2027.
- Se impone a los Estados miembros un nuevo requisito para garantizar que todos los edificios propiedad de organismos públicos y todos los edificios no residenciales mejoren su eficiencia energética hasta alcanzar, como mínimo, la clase F de aquí a 2027 y al menos la clase E en 2030. Todos los edificios residenciales también deberán mejorarse hasta alcanzar, como mínimo, la clase F a más tardar en 2030 y, como mínimo, la clase E a más tardar en 2033. Dada la recalibración de las clases de eficiencia energética, los requisitos conllevarán una mejora de más del 15 % del parque inmobiliario de aquí a 2033.
- La obligación de disponer de un certificado de eficiencia energética se amplía a los edificios que sean objeto de reformas importantes, a los edificios cuyo contrato de alquiler se renueva y a todos los edificios públicos. Los edificios o unidades de edificios que se pongan a la venta o en alquiler deben tener un certificado de eficiencia energética que debe figurar en todos los anuncios publicitarios.
- Los planes nacionales de renovación de edificios se integrarán plenamente en los planes nacionales de energía y clima para garantizar la comparabilidad y la supervisión de los avances, incluidas las hojas de ruta para la eliminación gradual de los combustibles fósiles en la calefacción y la refrigeración en 2040 a más tardar.
- El «pasaporte de renovación» de un edificio proporcionará información y reducirá los costes para los consumidores con vistas a facilitar su planificación y una renovación gradual encaminada a alcanzar un nivel de cero emisiones.
- Se invita a los Estados miembros a que incluyan consideraciones sobre renovación en las normas de financiación pública y privada y a que establezcan los instrumentos apropiados, en particular para los hogares de bajos ingresos.
- Se introduce una cláusula de extinción para los incentivos financieros a la utilización de combustibles fósiles en edificios.
- Debe crearse una infraestructura de recarga para vehículos eléctricos y plazas de aparcamiento para bicicletas.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de refundición de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios, ya que retoma los principales retos señalados en dictámenes anteriores del CESE con vistas a proporcionar herramientas para abordar la pobreza energética y poner remedio a la insuficiencia de inversión estructural a largo plazo en el ámbito de la construcción, al tiempo que impulsa la renovación, especialmente de los edificios menos eficientes, y nos sitúa en la senda hacia la descarbonización de la calefacción y la refrigeración.

3.2. El aislamiento deficiente o escaso de edificios que dependen de combustibles fósiles para la calefacción y la refrigeración es un problema a escala de la UE. A falta de políticas coordinadas a escala de la UE, existe el riesgo de que los Estados miembros no adopten medidas suficientes debido a la preocupación por unas condiciones de competencia desiguales.

3.3. Por lo tanto, el CESE apoya sin reservas esta propuesta de la Comisión de un enfoque de la UE para lograr un entorno construido energéticamente eficiente, de alta calidad y sin combustibles fósiles. Las medidas a escala de la UE son más eficaces para acelerar la transición necesaria. Además, un enfoque conjunto a escala de la UE contribuye a aprovechar las ventajas del mercado interior, en particular las economías de escala y la cooperación tecnológica entre los Estados miembros. Asimismo, contribuye a una mayor seguridad para los inversores y, en general, sustenta el papel de liderazgo que Europa y las empresas europeas pueden desempeñar como organismos de normalización mundiales y pioneros en este ámbito.

3.4. El CESE considera que las fuertes subidas recientes de los precios de la energía y la perspectiva de precios elevados al menos a medio plazo han puesto de manifiesto que es aún más importante poner en marcha una estrategia para paliar y erradicar la pobreza energética. Mientras que en 2018 el 6,8 % de las personas en la Unión (30,3 millones) no podían pagar las facturas de servicios básicos, con el riesgo de sufrir un corte del suministro, los recientes acontecimientos han agravado el problema. A largo plazo, es necesario aplicar medidas concretas destinadas a mejorar la eficiencia energética de los edificios para garantizar una vivienda digna, asequible y saludable para todos. Esto es aún más urgente, ya que los costes de calefacción y refrigeración con combustibles fósiles se incrementarán por el aumento de los costes de los derechos de emisión.

3.5. El CESE apoya firmemente el establecimiento de normas mínimas de eficiencia energética, en particular para los edificios residenciales con peor rendimiento. La introducción de ese principio a escala de la UE es un avance importante. No obstante, corresponde a los Estados miembros decidir si el resto del parque inmobiliario residencial debe estar cubierto por normas establecidas a nivel nacional.

3.6. Si bien el CESE apoya que se insista en la erradicación de la pobreza energética mediante la renovación prioritaria de la parte menos eficiente del parque de edificios residenciales, esto no debe dar lugar a una falta de mejora para los demás edificios residenciales. El CESE pide, por tanto, que se establezca desde el principio una progresión más completa de los requisitos de mejora, con un calendario más claro y completo hasta 2050. Esto también permitirá a los propietarios de edificios conocer los requisitos futuros con el fin de planificar la renovación hasta un nivel óptimo de costes.

3.7. A la vista de que los certificados de eficiencia energética se están convirtiendo en una herramienta esencial, es necesario mejorar su fiabilidad y funcionalidad. Por consiguiente, el CESE acoge con satisfacción la mayor exigencia en cuanto a la adaptación a un formato digital, la calidad y el detalle de los contenidos y métodos de cálculo, la asequibilidad y el acceso a los certificados de eficiencia energética y su publicación. Un certificado de eficiencia energética en formato impreso debe estar siempre disponible para los ciudadanos que lo necesiten.

3.8. El CESE acoge con satisfacción que se incluyan los esfuerzos de cada Estado miembro por reducir la pobreza energética en los planes nacionales de renovación de edificios, en los que informarán sobre la reducción del número de personas afectadas por la pobreza energética y el porcentaje de la población que vive en viviendas en malas condiciones (por ejemplo, con muros o cubiertas con goteras) o en condiciones de confort térmico inadecuadas.

3.9. El CESE apoya la creación de un «pasaporte de renovación» de aquí a 2024, pero se pregunta si tendrá algún efecto al no ser obligatorio. El pasaporte facilitará a los consumidores el acceso a la información y reducirá los costes a la hora de planificar la renovación de sus edificios. Es positivo que incluya también los beneficios más amplios relacionados con la salud, el confort y la respuesta del edificio al cambio climático.

3.10. Dada la incapacidad generalizada de las personas que sufren pobreza energética, y también de muchos pequeños propietarios, de cumplir los requisitos de financiación para iniciar la renovación, el CESE considera fundamental que el marco de financiación y los instrumentos previstos en la Directiva se adapten a su cometido. Esto debe incluir explicaciones y orientaciones claras sobre los aspectos financieros de la renovación, incluido el uso de créditos a escala local. El CESE también se remite a su petición (TEN/723) de unificar los múltiples regímenes al objeto de hacerlos más claros y accesibles para los hogares y las autoridades públicas a los que se dirigen.

3.11. El CESE reconoce la necesidad de incluir en la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios requisitos de información sobre las emisiones de carbono del ciclo de vida completo (fabricación y construcción, uso y fin de vida) de los edificios. Cuando se construyen nuevos edificios de bajo consumo energético, puede que la principal repercusión sobre el clima no se derive del uso del edificio, sino de los materiales y la actividad de construcción. Las evaluaciones del ciclo de vida deben entenderse como herramientas de orientación específicas para cada proyecto, que comparen diferentes opciones de materiales y técnicas.

3.12. El CESE destaca la necesidad de garantizar que la forma en que se define un «edificio de cero emisiones» le permita interactuar de manera óptima con los sistemas energéticos circundantes e incluya las emisiones de gases de efecto invernadero que llevan aparejadas el uso de materiales y las obras de construcción.

4. Observaciones específicas

4.1. Si bien la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios en sí misma no proporciona nueva financiación, sí establece requisitos para los niveles de financiación de los Estados miembros y la coordinación de los esfuerzos financieros para crear un marco jurídico y financiero adaptado, incluido un apoyo financiero específico. No obstante, el CESE pone en cuestión que la financiación vaya a ser en realidad fácilmente accesible a los futuros renovadores y considera que no está claro que el esfuerzo total de financiación de cada Estado miembro vaya a ser suficiente para cumplir los objetivos de renovación.

4.2. Hoy en día, la financiación y las subvenciones, con demasiada frecuencia, solo pueden desembolsarse una vez finalizada la renovación energética, lo que dificulta a muchos consumidores iniciar las obras. Por consiguiente, el CESE recomienda que el texto establezca que los sistemas de financiación deben cubrir al menos una parte de los costes iniciales a los que se enfrentan los consumidores.

4.3. El CESE reitera su llamamiento (TEN/749) en favor de que una parte sustancial del 37 % del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia reservado para proyectos ecológicos se asigne a proyectos de eficiencia energética, en consonancia con la demanda real y las necesidades de cada Estado miembro.

4.4. El CESE considera fundamental para el éxito de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios que se exija a los Estados miembros que ajusten los marcos reguladores que no sean aptos y que se eliminen las barreras no económicas, entre las que destaca el problema de la división de incentivos, que obstaculizan la renovación para numerosos propietarios e inquilinos. Al mismo tiempo, el CESE considera necesario incluir una protección a los inquilinos contra unos niveles de alquiler desproporcionados tras la renovación, ya sea a través de ayudas al alquiler o de límites máximos a los aumentos del alquiler.

4.5. El CESE considera que es necesaria desde hace tiempo una revisión general de los artículos de la Directiva relativos a los certificados de eficiencia energética. La experiencia en toda Europa con los certificados de eficiencia energética apunta a una serie de ajustes necesarios, algunos de los cuales figuran en la propuesta actual.

4.6. El CESE reconoce como un avance que los Estados miembros tengan que garantizar la calidad, fiabilidad y asequibilidad de los certificados de eficiencia energética y deban llevar a cabo controles y establecer un sistema de control adecuado.

El CESE considera una mejora valiosa la reducción del período de validez del certificado de eficiencia energética a cinco años para el parque inmobiliario menos eficiente, la necesidad de que los expertos estén cualificados o certificados y sean independientes y el requisito explícito de incluir una visita *in situ* antes de expedir el certificado de eficiencia energética.

4.7. El CESE propone hacer los certificados de eficiencia energética más útiles para los consumidores mediante la inclusión de:

a) información sobre la vida útil restante del sistema de calefacción y el coste medio de las obras;

b) información de contacto de la ventanilla única más cercana.

4.8. El CESE apoya la propuesta de racionalizar a escala de la UE las clases de eficiencia (A-F) dentro del certificado de eficiencia energética y el establecimiento de plantillas comunes. También son pasos positivos los requisitos sobre creación de bases de datos nacionales de fácil acceso para los certificados de eficiencia energética, los pasaportes de renovación de edificios y los indicadores de preparación para aplicaciones inteligentes, además de la transferencia de información de las bases de datos nacionales al Observatorio del Parque Inmobiliario.

4.9. El CESE señala que es necesario que exista coherencia entre el pasaporte de renovación del edificio y los certificados de eficiencia energética para evitar redundancias y costes adicionales innecesarios.

4.10. El CESE reitera su petición (TEN/723) de que se refuerce el Observatorio de la Pobreza Energética y se establezca una estrecha cooperación con el Observatorio del Parque Inmobiliario.

4.11. Para los ciudadanos europeos será esencial el acceso al asesoramiento, la información, la ayuda a la planificación y la orientación financiera. En la actualidad, se calcula que las ventanillas únicas solo ayudan a unos cien mil propietarios de viviendas al año a acometer la renovación energética, mientras que el potencial en 2030 podría cifrarse en unos dos millones de propietarios al año ⁽¹⁾. El CESE pide un mejor desarrollo y coordinación nacionales de las ventanillas únicas, su financiación adecuada, el intercambio transfronterizo de buenas prácticas y un seguimiento más estrecho por parte de la Comisión.

4.12. El CESE apoya que se amplíe la consulta pública sobre el proyecto de plan nacional de renovación de edificios y propone que se cite específicamente a las organizaciones de consumidores, ya que son las que están en mejor posición para ofrecer una evaluación y una respuesta sobre en qué medida llegan los programas y los instrumentos financieros a los consumidores.

4.13. El CESE toma nota de que establecer las definiciones, requisitos e intercambio de datos (todos ellos aspectos necesarios) ha reforzado el indicador de preparación para aplicaciones inteligentes, pero lamenta que aún no se incluyan los edificios residenciales ni los niveles obligatorios que deben alcanzarse.

4.14. Dadas las grandes inversiones, las innovaciones previstas y el aumento de los niveles de actividad en los sectores pertinentes, la necesidad de mano de obra cualificada, reciclada y mejorada aumentará considerablemente. Por consiguiente, el CESE acoge favorablemente el requisito para que los Estados miembros promuevan y financien la educación y la formación para garantizar una mano de obra cualificada en el sector de la construcción, así como el requisito correspondiente de informar sobre una visión general de las capacidades en los sectores de la construcción, la eficiencia energética y las energías renovables en el plan nacional de renovación de edificios. El CESE pide que se lleve a cabo un verdadero proceso comunitario de formación y modernización en el sector de la construcción.

4.15. El CESE reitera su petición (CCMI/166) a la Comisión y a los Estados miembros para que garanticen la eliminación de sustancias nocivas durante la renovación de los edificios y hace hincapié en la necesidad de una eliminación segura del amianto.

4.16. En previsión de la aceleración de la demanda de infraestructuras de recarga que ya se ha observado en la actualidad, el CESE propone elevar el nivel de los requisitos, incluida la instalación más temprana de puntos de recarga inteligentes en edificios no residenciales, posiblemente antes de 2027.

4.17. Es muy probable que la información, el asesoramiento y la financiación para la renovación se proporcionen a nivel local y regional. También se espera que a través de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios los entes locales y regionales vayan por delante con la renovación de sus edificios. Por consiguiente, el CESE considera importante que la atención y el esfuerzo a escala nacional y de la UE se centren en la coordinación y la participación de los entes locales y regionales, explorando asimismo el potencial de iniciativas como el Pacto de las Alcaldías.

4.18. Con el fin de ir más allá de la mera elaboración de informes y estimular medidas para contrarrestar el impacto climático antes de 2030, el CESE insta a la Comisión a que mucho antes de 2030 fije valores máximos para las emisiones de CO₂ por metro cuadrado y año, ajustados en función de las zonas climáticas.

4.19. El CESE apoya que se amplíe la definición de «energía procedente de fuentes renovables» de modo que incluya otras fuentes de energía (en especial la energía ambiente que utilizan dispositivos eléctricos como las bombas de calor), pero propone que la biomasa y el biogás se definan como parcialmente renovables, ya que solo una parte muy pequeña de la biomasa utilizada o del biogás producido pueden considerarse totalmente renovables. En los casos en los que no se disponga de alternativas, la energía líquida procedente de fuentes renovables (biocarburantes y carburantes líquidos o gaseosos renovables de origen no biológico) también podría incluirse —para un uso limitado durante un período transitorio— en esta definición más amplia. Podría introducirse un nuevo anexo a la Directiva en el que se determine el impacto climático de las diferentes formas de biomasa, la producción de biogás y la energía líquida.

4.20. Además de las emisiones perjudiciales para el clima, y con independencia del vector energético, no deben ignorarse los contaminantes atmosféricos clásicos, como las partículas, el polvo fino, el óxido de nitrógeno, etc.

4.21. El CESE subraya la necesidad de considerar detenidamente los efectos prácticos de utilizar la definición de «edificio de cero emisiones» elegida, como un edificio con bajas necesidades energéticas y donde toda la energía necesaria debe producirse *in situ* o en los sistemas de calefacción o refrigeración urbana conectados. La definición:

- a) considera en principio el edificio como una «isla» escasamente conectada al sistema eléctrico que la rodea, ya que solo se permite explícitamente una gama limitada de fuentes externas de energía renovable;
- b) no incluye las emisiones de gases de efecto invernadero que lleva aparejadas procedentes del uso de materiales de construcción ni las emisiones procedentes de las obras de construcción.

⁽¹⁾ <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/423a4cad-df95-11eb-895a-01aa75ed71a1>.

4.22. El CESE propone que se incluya la electricidad producida externamente a partir de fuentes de energía renovables en igualdad de condiciones que la producción de electricidad *in situ* en edificios de cero emisiones. La «vía de escape» que figura al final de la parte I del anexo III no proporcionará los medios globales para que los edificios puedan dar un salto rentable hacia la eficiencia energética a escala nacional ni para que los sistemas energéticos se abastezcan con energías renovables. Ampliar el sistema energético global con grandes unidades es mucho más barato por unidad de energía producida que las pequeñas unidades de cada edificio. Esto reviste especial importancia en los períodos en los que la producción propia del edificio no funciona (sol/viento). Además, la flexibilidad del sistema eléctrico reducirá los costes tanto del edificio como del sistema en su conjunto.

4.23. La Comisión propone dejar de conceder subvenciones a las instalaciones de combustibles fósiles a partir de 2027. El CESE manifiesta su sorpresa, ya que un período de amortización razonable de quince años supone que se subvencionarán instalaciones que deberán eliminarse progresivamente en 2040 a más tardar. Por consiguiente, el CESE recomienda encarecidamente adelantar el plazo a 2025 a más tardar.

Bruselas, 23 de marzo de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte, y por el que se modifican el Reglamento (UE) 2021/1153 y el Reglamento (UE) n.º 913/2010 y se deroga el Reglamento (UE) n.º 1315/2013»

[COM(2021) 812 final — 2021/0420 (COD)]

(2022/C 290/19)

Ponente: **Stefan BACK**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 17.2.2022 Parlamento Europeo, 7.3.2022
Base jurídica	Artículo 172 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión del Pleno	25/10/2021
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	10.3.2022
Aprobado en el pleno	23.3.2022
Pleno n.º	568
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	222/1/7

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción la propuesta, considerando que el actual Reglamento RTE-T fue aprobado en 2013 y que, por lo tanto, ya era hora de proponer un nuevo marco actualizado, adaptado al contexto político actual y basado en las lecciones aprendidas del Reglamento vigente. Por ejemplo, la actualización del Reglamento RTE-T constituirá la base de infraestructuras necesaria para el éxito en la aplicación de los objetivos de la Comisión incluidos en el Pacto Verde, la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente y el Plan de acción ferroviario. Además, la ejecución de la RTE-T en el marco actual no ha sido satisfactoria y ha sufrido retrasos considerables y, por lo tanto, el CESE acoge con satisfacción las normas reforzadas de ejecución.

1.2. El CESE está de acuerdo con la medida para armonizar cada vez más los requisitos de la red básica y la red global y hacer que la distinción entre ellas sea una cuestión de calendario.

1.3. Asimismo, el CESE aprueba que se preste una atención particular a los corredores europeos como medio para promover un transporte y una multimodalidad eficientes, así como el sólido mecanismo de seguimiento y el papel reforzado de los coordinadores europeos.

1.4. El CESE también acoge con satisfacción el valor añadido en forma de efectos sinérgicos derivados de la mejora de la coordinación de los corredores europeos con los corredores ferroviarios de mercancías.

1.5. El CESE valora positivamente la importancia que se otorga en la propuesta a la cohesión a la hora de poner en marcha la red y toma nota de que esto significa garantizar la accesibilidad y conectividad de todas las regiones de la Unión, tanto para el tráfico de pasajeros como para el de mercancías, así como una coordinación y una interconexión eficientes entre, por un lado, el tráfico de larga distancia y, por otro, el tráfico regional y local y los servicios de transporte en los nodos urbanos. Por consiguiente, el CESE también acoge con satisfacción la obligación de los Estados miembros, recogida en el artículo 58 de la propuesta, de velar por que los planes nacionales de transporte y de inversión sean coherentes con la política de transportes de la Unión.

Unas conexiones de transporte ferroviario de mercancías eficientes con infraestructuras que permitan una velocidad adecuada que contribuya a la puntualidad permitirán que el ferrocarril desempeñe plenamente su papel en la cadena de transporte intermodal, teniendo en cuenta que la falta de puntualidad ha sido un obstáculo importante para que la multimodalidad, incluido el ferrocarril, sea una opción atractiva.

1.6. Con respecto a las dos funciones adicionales de coordinador relativas al Espacio Marítimo Europeo y al Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario (ERTMS), el CESE considera que la rápida aplicación del ERTMS también requerirá un apoyo financiero sustancial, dados los costes que conlleva. Por lo tanto, el CESE acoge favorablemente la sugerencia de la Comisión de considerar la posibilidad de eximir la financiación pública del ERTMS de la obligación de notificación con arreglo a las normas sobre ayudas estatales. Además, el CESE pide un estudio de viabilidad sobre la ejecución del ERTMS de aquí a 2030, que tenga también en cuenta las cuestiones de financiación.

En cuanto al Espacio Marítimo Europeo, el CESE llama la atención sobre los puentes marítimos con conexiones de transbordadores regulares y densas, que podrían considerarse similares a las infraestructuras y optar a su cofinanciación como proyectos de interés común.

1.7. El CESE lamenta que no se haya previsto un calendario fijo para los informes de los Estados miembros sobre la ejecución de la red global.

1.8. El CESE apoya plenamente que se preste una atención particular a la realización de una consulta amplia, adecuada y oportuna sobre los proyectos previstos en la que participen todas las partes interesadas, y recuerda su Dictamen de 2012 sobre el potencial del CESE como vínculo con la sociedad civil.

1.9. El CESE toma nota favorablemente de las prioridades generales para todas las redes establecidas en el artículo 12, que prevé la eliminación de las barreras administrativas, técnicas y operativas y la optimización del uso de las infraestructuras.

1.10. El CESE pide que se faciliten las medidas para el fomento de la eficiencia que se deban adoptar en todos los ámbitos con el fin de promover la multimodalidad, lo que implica aprovechar al máximo las ventajas de todos los modos de transporte para lograr los mejores resultados posibles, a la vez que se refuerza la seguridad y se reduce el impacto medioambiental. El CESE llama en especial la atención sobre la importancia de la interfaz entre el transporte terrestre y otros modos de transporte, que permite que las vías navegables interiores, el transporte marítimo de corta distancia y la aviación contribuyan plenamente a la cadena multimodal.

1.11. Considera que aumentar la resiliencia de la red al cambio climático, los peligros naturales y las catástrofes de origen humano es fundamental para crear una red que genere un valor duradero para la ciudadanía y las empresas de la UE. Los aspectos relacionados con la resiliencia deben tenerse en cuenta lo antes posible en la fase de planificación de un proyecto.

1.12. El CESE señala que, en caso de problemas de tráfico o emergencias, debe darse prioridad a la solución más sostenible.

1.13. El CESE aprueba la atención prestada a los sistemas de TIC y su capacidad para facilitar el desarrollo del transporte multimodal. Estima importante desarrollar con carácter prioritario el enorme potencial de la digitalización para mejorar el rendimiento del transporte.

1.14. El CESE también llama la atención sobre la posibilidad de mejorar el control del cumplimiento de la normativa sobre duración del trabajo y períodos de descanso, en particular en lo que se refiere al transporte ferroviario, por medios digitales, y pide que se desarrolle dicho sistema.

1.15. El CESE acoge favorablemente la inclusión de los nodos urbanos y las terminales multimodales como elementos específicos de la RTE-T, ya que ambos son esenciales para el buen funcionamiento del transporte. El CESE señala que una terminal multimodal puede prestar servicio a más de un nodo urbano si cumple los requisitos funcionales establecidos en la propuesta.

1.16. El CESE observa que el equipamiento y las instalaciones destinados al personal ferroviario es muy desigual en las diferentes infraestructuras ferroviarias. En opinión del CESE, las infraestructuras para los trabajadores deben incluir al menos rutas seguras, alojamiento adecuado para pernoctar, salas de descanso modernas (refrigeración, calefacción, higiene personal), servicios de utilidad pública e instalaciones sanitarias.

1.17. El CESE toma nota de los requisitos en materia de zonas de descanso establecidos en el artículo 29, apartado 2, letra b), y sugiere la introducción de normas mínimas comunes también para estas zonas.

1.18. Asimismo, el CESE acoge con satisfacción la creciente atención que se presta a los vínculos con los países vecinos, en particular los países socios, como los países miembros del EEE y Suiza, y los países en vías de adhesión. El CESE toma nota de que este objetivo se fija para promover la ampliación de la política de la RTE-T a terceros países, incluidos los objetivos de sostenibilidad, cohesión, eficiencia y aumentar los beneficios para los usuarios.

1.19. El CESE también valora positivamente la atención que se presta a la participación de terceros países en proyectos de la RTE-T como un asunto relacionado con la seguridad y el orden público, y las obligaciones de notificación de los Estados miembros para permitir una evaluación de impacto, incluidos aquellos casos que queden fuera del marco general de control de las inversiones extranjeras directas en la UE. Esto también garantiza la interoperabilidad y las normas de la UE.

1.20. El CESE también aprueba la posibilidad de adaptar mediante actos delegados los elementos de infraestructura y la configuración de los corredores.

1.21. El CESE se congratula de que ahora se proponga incluir en el Reglamento el mantenimiento de la infraestructura de la RTE-T como una obligación de los Estados miembros. El CESE habría apreciado la creación de un mecanismo de seguimiento así como la introducción de sanciones apropiadas en caso de mantenimiento inadecuado.

1.22. El CESE acoge positivamente los objetivos relativos a las infraestructuras de transporte en todo el mundo establecidos en la estrategia de conectividad «Pasarela Mundial» de la Comisión.

2. Contexto general

2.1. La Comisión presentó su propuesta de un nuevo Reglamento que sustituya al actual Reglamento sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte [(UE) n.º 1315/2013] (en adelante, la propuesta) el 14 de diciembre de 2021 [COM(2021) 812 — 2021/0420 (COD)] como una acción clave del Pacto Verde Europeo y de la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente.

2.2. La propuesta mantiene la estructura de las redes básica y global de la red transeuropea de transporte (RTE-T). Para la red básica, el plazo de ejecución sigue siendo 2030, con un hito adicional hasta 2040 para la red básica ampliada y hasta 2050 para la red global.

2.3. Los cuatro objetivos específicos del actual Reglamento RTE-T (eficiencia, cohesión, sostenibilidad y aumentar los beneficios para los usuarios) se mantienen y se desarrollan en mayor medida.

2.4. La propuesta busca remediar los problemas relativos a los retrasos en la preparación y la ejecución de los proyectos intentando alinear los intereses, los objetivos y las responsabilidades nacionales y de la RTE-T y reforzando el seguimiento, en particular en lo que respecta a los corredores europeos de transporte y las prioridades horizontales (ERTMS y Espacio Marítimo Europeo), aspectos en los que se refuerza el papel de los coordinadores europeos y se dota de fuerza jurídica a los planes de trabajo mediante actos de ejecución.

2.5. La propuesta garantiza la armonización de los corredores de transporte ferroviario de mercancías con los corredores europeos mediante enmiendas al Reglamento (UE) n.º 913/2010, y prevé la coordinación entre los dos instrumentos.

2.6. La propuesta hace referencia al mantenimiento de la RTE-T como una obligación de los Estados miembros.

2.7. En caso de retrasos significativos en la puesta en marcha de las redes, si el retraso no está objetivamente justificado y el problema no se resuelve en un plazo de seis meses, la Comisión podrá retirar la cofinanciación de la UE.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge con satisfacción la propuesta, considerando que el actual Reglamento RTE-T se aprobó en 2013 y que la agenda de la política de transportes de la UE ha cambiado mucho desde entonces, dado que el Libro Blanco sobre la política de transportes de 2011 ha sido sustituido por la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente de 2020 que, entre otras cosas, se centra en la sostenibilidad, la digitalización y la promoción del ferrocarril y la multimodalidad.

Además, las experiencias resultantes de la ejecución de la RTE-T en virtud del actual Reglamento RTE-T no han sido satisfactorias y se han registrado retrasos significativos.

Ya era hora de proponer un nuevo marco actualizado, adaptado al contexto político actual mediante la creación de una infraestructura que sea compatible, por ejemplo, con el Pacto Verde Europeo, la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente y el Plan de acción ferroviario, aprovechando las lecciones aprendidas del Reglamento actual. El CESE señaló esta necesidad de actualización en su informe de evaluación de 2020 ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Evaluación de las orientaciones para la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T) 2013-2020-TEN/701.

3.2. El CESE está de acuerdo con la medida para armonizar cada vez más los requisitos de infraestructura de la red básica y la global y para permitir básicamente diferenciar entre las dos categorías mediante la fijación de un plazo hasta 2030 para la ejecución de la red básica, hasta 2040 para la denominada red básica ampliada y hasta 2050 para la red global. En cuanto al plazo de 2030, el CESE mantiene las dudas respecto a su viabilidad manifestadas en su informe de evaluación de 2020, aunque considera que el plazo debe mantenerse para ejercer presión sobre los Estados miembros.

3.3. También acoge con satisfacción la importancia que se concede a la cohesión, incluida la conectividad y la accesibilidad para todo el mundo en toda la UE —tanto para pasajeros como para mercancías y tanto en las largas como en las cortas distancias—; asimismo, valora positivamente la obligación de los Estados miembros de garantizar la coherencia de sus acciones nacionales con la política de transporte de la UE. Los requisitos mínimos relativos a la infraestructura ferroviaria mejorarán las perspectivas de la multimodalidad.

3.4. El CESE aprueba la prioridad atribuida a los corredores europeos para promover un transporte y una multimodalidad eficientes. También apoya el papel reforzado de los coordinadores europeos y el sólido mecanismo de seguimiento que garantizará una ejecución adecuada y oportuna.

El CESE expresa su satisfacción por la coordinación de la configuración y la gestión de los corredores de transporte ferroviario de mercancías con los corredores europeos, que debería aportar un valor añadido considerable a través de efectos de sinergia.

3.5. El CESE observa que también se han nombrado coordinadores europeos para el Espacio Marítimo Europeo y el ERTMS. Por lo que se refiere al ERTMS, el CESE subraya la necesidad de apoyo financiero para garantizar su rápida aplicación y acoge con satisfacción la sugerencia de eximir la financiación estatal de la notificación de ayudas estatales. El coordinador europeo del Espacio Marítimo Europeo garantizará la integración de las conexiones marítimas en la red transeuropea de transporte, así como la creación o modernización de rutas de transporte marítimo de corta distancia. Subraya en particular que son muy útiles las tareas encaminadas a garantizar una interconexión sin fisuras entre el transporte marítimo, las vías navegables interiores y el transporte terrestre.

3.6. El Espacio Marítimo Europeo sustituye a las autopistas del mar, que se consideran demasiado complejas. El CESE llama la atención sobre los puentes marítimos, es decir, las conexiones regulares y frecuentes de los transbordadores de carga rodada, en las que dichos transbordadores prácticamente cumplen la función de un puente. El CESE se pregunta si estos puentes marítimos no deben considerarse conexiones similares a un elemento de infraestructura y optar a la cofinanciación como proyectos de interés común.

3.7. El CESE lamenta que no se estipule un calendario fijo para que los Estados miembros faciliten información relativa a la evolución de la ejecución de los proyectos fuera de los corredores europeos.

3.8. Sin embargo, el CESE aprueba el mecanismo de seguimiento y sanción previsto en caso de retrasos en la ejecución de los proyectos sin una explicación satisfactoria. El CESE lamenta que la única sanción claramente definida sea la supresión de la cofinanciación e invita a la Comisión a que presente propuestas, por ejemplo, una multa diaria siempre que el retraso continúe debido a negligencia.

3.9. El CESE apoya plenamente la atención que se presta a la consulta adecuada a los interesados, tanto a las autoridades a distintos niveles como a la sociedad civil, y el intercambio de información relativa a las mejores prácticas en este sentido, que debe ser garantizado por la Comisión. En este contexto, el CESE recuerda su Dictamen de 2012 sobre el «Libro Blanco del Transporte: por la adhesión y participación de la sociedad civil» y el proyecto de directrices para la participación de los ciudadanos y de la sociedad civil en las políticas y proyectos de transporte de la UE, que se debatió en una conferencia organizada en Milán por el Grupo de Estudio Permanente sobre Transportes del CESE los días 24 y 25 de octubre de 2016. El CESE también lo señala en su evaluación de 2020 citada anteriormente. El CESE insiste en la necesidad de iniciar amplias consultas lo antes posible, con especial atención a la sociedad civil organizada y teniendo debidamente en cuenta los comentarios recibidos.

3.10. El CESE aprecia los requisitos previos adicionales sobre la infraestructura establecidos para promover la consecución del objetivo del Pacto Verde de reducir las emisiones de CO₂ en un 90 % antes de 2050, así como el énfasis puesto en los aspectos medioambientales, incluidos los costes externos, a la hora de concebir un proyecto.

3.11. El CESE toma nota de las prioridades generales para todas las redes establecidas en el artículo 12, que prevé la eliminación de las barreras administrativas, técnicas y operativas y la optimización del uso de las infraestructuras (artículo 12, apartado 2, letras c) y d)). Esto también es coherente con la actitud generalmente favorable hacia la eficiencia de los recursos y la innovación, tal como se establece en el artículo 43 sobre servicios sostenibles de transporte de mercancías. En este contexto, el CESE destaca la importancia de mejorar la resiliencia de la red frente a las catástrofes, que debería tenerse en cuenta ya en la fase de planificación. Debe darse preferencia a las soluciones sostenibles a la hora de resolver problemas derivados de la presión sobre la resiliencia de la red.

3.12. Por lo tanto, el CESE considera que el objetivo debería ser una mayor eficiencia en todos los ámbitos, teniendo en cuenta que una eficiencia mejorada en todos los modos contribuirá a mejorar el rendimiento medioambiental, como se desprende de un estudio reciente de la Agencia sueca de protección del medio ambiente ⁽²⁾.

3.13. El CESE aprecia que, tanto en lo que respecta a la red global como a la red básica, los Estados miembros deban garantizar que la infraestructura ferroviaria permita una longitud de tren de 740 m sin autorización especial, y que deba tomarse en consideración el desarrollo de infraestructuras para trenes de longitud superior a 740 m y hasta 1 500 m y 25,0 t de carga por eje, en función de los análisis de rentabilidad socioeconómica. Con respecto a la infraestructura de transporte multimodal, también se aplica una disposición relativa a los trenes de 740 m en los apartaderos privados.

3.14. El CESE pide que se faciliten las medidas para el fomento de la eficiencia que se deban adoptar en todos los ámbitos con el fin de promover la multimodalidad, lo que implica aprovechar al máximo las ventajas de todos los modos de transporte para lograr los mejores resultados posibles, a la vez que se refuerza la seguridad y se reduce el impacto medioambiental. El CESE llama en especial la atención sobre la importancia de la interfaz entre el transporte terrestre y otros modos de transporte, que permite que las vías navegables interiores, el transporte marítimo de corta distancia y la aviación contribuyan plenamente a la cadena multimodal.

3.15. Teniendo en cuenta la disposición mencionada en el punto anterior, también es sorprendente que el tiempo máximo de permanencia de los trenes en los cruces fronterizos previsto en los corredores europeos de transporte no se aplique a la red básica ni a la global.

3.16. El CESE toma nota con satisfacción de la atención prestada a los sistemas de TIC para el transporte con el fin de facilitar, entre otras cosas, la gestión del transporte y el intercambio de información entre modos para promover el desarrollo del transporte multimodal, que es una de las prioridades establecidas para desarrollar el transporte de mercancías sostenible. El CESE considera que el enorme potencial de la digitalización para mejorar la eficiencia, la coherencia y la sostenibilidad del transporte debería desarrollarse lo antes posible.

3.17. El CESE aprueba también que los nodos urbanos y las terminales multimodales se incluyan como elementos específicos de la RTE-T. Ambos son esenciales para el buen funcionamiento del transporte: los nodos urbanos porque son fundamentales para el primer y último kilómetro, y las terminales multimodales por su papel clave en el buen funcionamiento del transporte multimodal. El CESE señala que los requisitos propuestos en relación con el emplazamiento de las terminales hacen posible que una terminal preste servicio a varios nodos urbanos.

3.18. En este contexto, el CESE remite a su dictamen sobre el transporte intermodal y la logística multimodal, que subraya la importancia de la digitalización y de las terminales multimodales para el desarrollo de la multimodalidad ⁽³⁾.

3.19. El CESE acoge con satisfacción la creciente atención prestada a los vínculos con los países vecinos, incluidos los países socios, como los países miembros del EEE y Suiza, y los países en vías de adhesión, en particular los de los Balcanes Occidentales, tal como se ha explicado con más detalle en la Comunicación de la Comisión sobre la ampliación de la red transeuropea de transporte (RTE-T) a los terceros países vecinos.

3.20. El CESE, en este contexto, también llama la atención sobre la importancia de aplicar la estrategia de conectividad «Pasarela Mundial» de la Comisión [JOIN(2021) 30] para promover las inversiones a escala mundial en un transporte sostenible, inteligente, resiliente y seguro en todos los modos de transporte, y reunir a todos los modos en un sistema multimodal.

⁽²⁾ *Modal shift for an environmental lift — Rapport 7003*, agosto de 2021, con un resumen en inglés.

⁽³⁾ DO C 374 de 16.9.2021, p. 1.

3.21. El CESE acoge asimismo favorablemente la atención prestada a la participación de los sujetos de terceros países en proyectos de la RTE-T y a la obligación de los Estados miembros de notificar dicha participación a la Comisión, para que esta pueda evaluar sus repercusiones en la seguridad o el orden público en la Unión en todos los casos que no estén recogidos en el Reglamento (UE) 2019/452 para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión.

3.22. El CESE acoge con agrado la posibilidad de adaptar mediante actos delegados los elementos de infraestructura y la configuración de los corredores. Los flujos de transporte cambian y esta posibilidad de adaptación facilita la tarea de asegurar que la infraestructura de las redes y la configuración de los corredores se correspondan con las realidades de los flujos de transporte.

3.23. Por último, el CESE desea expresar su satisfacción por el hecho de que el mantenimiento de la RTE-T se incluya ahora en la propuesta como una obligación de los Estados miembros, tal como el propio CESE sugirió en su informe de evaluación citado anteriormente.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE toma nota de la necesidad de proporcionar infraestructuras e instalaciones adecuadas para que el personal pueda descansar en las estaciones ferroviarias.

4.2. El CESE, al hilo de la observación general sobre la digitalización, señala que la digitalización podría utilizarse para supervisar el cumplimiento de la legislación social, por ejemplo en el sector ferroviario.

4.3. Por lo que respecta al transporte por carretera, el CESE considera que deben definirse requisitos mínimos no solo para las zonas de estacionamiento seguras [artículo 29, apartado 2, letra c)], sino también para las zonas de descanso [artículo 29, apartado 2, letra b)].

Bruselas, 23 de marzo de 2022.

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 que modifica la Directiva 2010/40/UE por la que se establece el marco para la implantación de los sistemas de transporte inteligentes en el sector del transporte por carretera y para las interfaces con otros modos de transporte

[COM(2021) 813 final-2021/0419 (COD)]

(2022/C 290/20)

Ponente: **Stefan BACK**

Consultas	Parlamento Europeo, 27.1.2022 Consejo, 28.1.2022
Base jurídica	Artículos 91 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en la sección	10.3.2022
Aprobado en el pleno	23.3.2022
Pleno n.º	568
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	225/1/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión, que se ajusta plenamente a las recomendaciones formuladas por el CESE en su anterior Dictamen sobre los sistemas de transporte inteligentes cooperativos, y ve en esta un valor añadido considerable en lo que respecta a mejoras, protección, seguridad y eficiencia.

1.2. El CESE también acoge con satisfacción que se amplíe el alcance de la información que debe facilitarse y que los Estados miembros tengan la obligación de cooperar. En particular, cabe destacar la ampliación del ámbito de aplicación del intercambio de información relativa al transporte de mercancías, así como a la movilidad cooperativa, conectada y automatizada, incluida la comunicación entre vehículos, lo que también mejora significativamente la seguridad vial.

1.3. El CESE señala que la mejora de la eficiencia afectará tanto al transporte de mercancías como al de pasajeros, lo que permitirá, por ejemplo, el seguimiento del estado de un envío.

1.4. Si bien aprecia la necesidad de normalizar el intercambio de información, el CESE subraya, no obstante, la necesidad de dejar un margen razonable para soluciones locales y específicas de las empresas, cuando ello esté debidamente justificado y resulte proporcionado, teniendo en cuenta asimismo las posibles repercusiones en el mercado interior.

1.5. El CESE subraya que la implantación de los sistemas de transporte inteligentes (STI) debe llevarse a cabo en un amplio contexto social, teniendo en cuenta elementos mucho más allá de los meros aspectos técnicos, y que no hacerlo puede tener efectos adversos, tanto en los aspectos de sostenibilidad como en los de eficiencia de los recursos. En este contexto, el CESE hace hincapié en la importancia de dedicar suficiente atención y recursos a las necesidades de las zonas rurales, incluidos los aspectos de servicio público y las alternativas de movilidad, como los desplazamientos a pie y en bicicleta.

1.6. El CESE también plantea la cuestión de la puesta en común de los recursos de movilidad y desea llamar la atención sobre la posible necesidad de un acto delegado en relación con el apoyo de los STI a tal efecto, que aborde, por ejemplo, la disponibilidad de los recursos y las capacidades de transporte, así como la agregación de las necesidades de viaje, y defina las posibilidades de asignación de manera que se optimice el uso de la capacidad.

1.7. La optimización del uso de los recursos disponibles, unida al aumento del número de vehículos de emisión cero, mejorará la sostenibilidad.

1.8. El CESE considera que la propuesta constituye un paso importante hacia un espacio común europeo de datos sobre movilidad, lo que supone un valor añadido gracias a la mejora de la eficiencia, así como el establecimiento de premisas para la mejora de las condiciones de trabajo en el sector del transporte, por ejemplo facilitando el cumplimiento de la legislación sobre tiempos de trabajo y de descanso, así como la búsqueda y el acceso a áreas de descanso.

1.9. El CESE llama la atención sobre la importancia de crear confianza si se quiere que un sistema basado en el intercambio de recursos e información logre la aceptación de la opinión pública y funcione correctamente. Esto significa que, entre otras cosas, la protección de la privacidad y de los datos, así como del secreto comercial, debe ser satisfactoria. Por consiguiente, el CESE espera con interés el marco de gobernanza anunciado por la Comisión en su Comunicación sobre una Estrategia Europea de Datos.

1.10. Por lo que se refiere a los datos en el vehículo, el CESE también señala la necesidad de garantizar tanto la protección de los consumidores como una competencia leal, tal como se expone en el punto 3.18.

1.11. El CESE aboga por promulgar sin demora una normativa sectorial sobre el acceso a los datos, funciones y recursos integrados en los vehículos. Hasta la fecha, la Comisión no ha presentado propuesta alguna al respecto. Este retraso es especialmente perjudicial para los consumidores.

1.12. El CESE también señala la necesidad de mejorar la inclusión de las personas con movilidad reducida y pide que los requisitos de accesibilidad contemplados en la Directiva (UE) 2019/882 se incluyan en los requisitos de los STI, eventualmente en forma de acto delegado.

1.13. Por último, el CESE reitera su propuesta, formulada en el mencionado Dictamen sobre los sistemas de transporte inteligentes cooperativos, de ayudar a la Comisión en la ejecución de sus actividades, sirviendo de vínculo con la sociedad civil.

2. Contexto general

2.1. La propuesta de la Comisión forma parte de la ejecución de su Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente—adoptada en 2020— (en lo sucesivo, «la Estrategia») y de la transformación del sistema europeo de transporte. Establece los ámbitos en los que la digitalización desempeña un papel clave a la hora de hacer que el sistema de transporte sea fluido y más eficiente.

2.2. Los sistemas de transporte inteligentes (STI) desempeñan un papel clave en la creación de un sistema de movilidad multimodal conectado y automatizado que mejorará la eficiencia, la seguridad y la sostenibilidad del transporte.

2.3. En consonancia con su Comunicación «Una Estrategia Europea de Datos» [(COM(2020) 66], la Comisión ha presentado esta propuesta para contribuir al cumplimiento de los objetivos del Pacto Verde y lograr una Europa adaptada a la era digital.

2.4. Es necesario actualizar la Directiva STI (2010/40/UE) para responder a los retos del desarrollo técnico de los STI y, en particular, para mejorar la cooperación entre las partes interesadas, así como la disponibilidad de los servicios de STI.

2.5. La propuesta de actualización de la Directiva STI forma parte de un paquete legislativo que se centra en los objetivos de reducción de las emisiones de CO₂, de digitalización y de mejora de la resiliencia de la infraestructura de transporte. Por ejemplo, tanto la propuesta de revisión del Reglamento RTE-T⁽¹⁾ como la Comunicación sobre el nuevo marco de movilidad urbana⁽²⁾ incluyen disposiciones relativas al despliegue de servicios de STI, entre otras, el suministro de información relacionada con la seguridad y el desarrollo de la movilidad urbana.

2.6. La Directiva STI será un elemento importante en la aplicación del espacio común europeo de datos relativos a la movilidad, que es uno de los espacios de datos previstos para sectores estratégicos en el marco de la Estrategia Europea de Datos.

2.7. La propuesta modifica la Directiva STI añadiendo la disponibilidad de datos y la implantación de los servicios STI al ámbito de aplicación de la Directiva. Los ámbitos prioritarios de actuación se han reestructurado para adecuarse mejor a los distintos tipos de servicios de STI.

— Se crea un punto de acceso nacional en cada Estado miembro para el intercambio de datos. El intercambio o suministro de datos se hace obligatorio en una serie de campos, y estos se transmitirán en gran medida también a las partes interesadas.

— Los Estados miembros también deben cooperar, cuando sea necesario, con las partes interesadas pertinentes en los aspectos operativos de la aplicación.

⁽¹⁾ Reglamento (UE) n.º 1315/2013.

⁽²⁾ COM(2021) 1811.

- Una nueva sección del anexo I relativa a los ámbitos prioritarios contiene disposiciones relativas al papel de los datos en el seguimiento y la localización de mercancías, así como una nueva sección sobre servicios de movilidad cooperativa, conectada y automatizada.
- También existen disposiciones sobre la protección y la integridad de datos.
- Un elemento importante es que la Comisión estará facultada para adoptar actos delegados con objeto de actualizar determinados requisitos de información.
- Los Estados miembros deben informar periódicamente a la Comisión acerca de la aplicación de la Directiva.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión, que se ajusta plenamente a la evolución recomendada por el CESE en su Dictamen sobre «Sistemas de transporte inteligentes cooperativos»⁽³⁾. Considera que la actualización que propone ahora la Comisión aporta un valor añadido considerable en lo que se refiere a la mejora tanto de la seguridad y la protección como de la eficiencia, no solo en relación con unos flujos de tráfico mejores y más seguros, sino también como función de apoyo a una logística eficiente.

3.2. Por lo tanto, el CESE también acoge con satisfacción que se amplíe el alcance de la información que debe facilitarse y que los Estados miembros tengan la obligación de cooperar. Valora especialmente la ampliación del ámbito de aplicación de las disposiciones sobre el intercambio de información relativa al transporte de mercancías, y que se amplíe la información cubierta para incluir la movilidad cooperativa, conectada y automatizada.

3.3. Parte de la base de que el sistema de información propuesto abarca también la comunicación entre vehículos, como ya solicitó en su Dictamen sobre la Estrategia europea sobre los sistemas de transporte inteligentes cooperativos. El CESE recuerda que la comunicación entre vehículos contribuye significativamente a la prevención de accidentes de tráfico.

3.4. El CESE considera que la mejora del sistema de intercambio de información que ahora se propone aportará un valor añadido que se traducirá en una mayor eficiencia en el transporte tanto de pasajeros como de mercancías, y también, por ejemplo, en un fácil seguimiento del estado de un envío, ya que la información pertinente se transmitirá ahora también a las partes interesadas que corresponda.

3.5. Señala que la información que debe intercambiarse en esta fase está en gran medida normalizada y, por lo tanto, reitera su opinión de que es importante dejar un margen razonable para soluciones locales y específicas de las empresas, cuando ello esté debidamente justificado y resulte proporcionado, teniendo en cuenta asimismo las posibles repercusiones en el mercado interior. El CESE considera que esto no plantea problemas, siempre que la información que se aporte al sistema propuesto se ajuste a las normas establecidas.

3.6. El CESE señala que la implantación de los sistemas de transporte inteligentes (STI) debe llevarse a cabo en un amplio contexto social y no conduce automáticamente a un sistema de transporte respetuoso con el clima. La digitalización de los modos de transporte en sí (por ejemplo, la movilidad automatizada en automóvil) puede incluso ser contraproducente en términos de política medioambiental. Los sistemas de transporte inteligentes deben desarrollarse, promoverse y utilizarse de manera que generen un valor añadido respetuoso con el medio ambiente.

3.7. Un sistema de transporte público eficiente, que forme parte de los servicios de interés (económico) general y se complemente con el uso de la bicicleta y los desplazamientos a pie, es esencial para una movilidad sostenible. El CESE aboga por la promoción de sistemas de transporte inteligentes para reforzar y complementar el transporte público.

3.8. El CESE señala que una visión puramente tecnológica del desarrollo de los sistemas de transporte inteligentes puede que no ayude a la consecución de los objetivos y resultados fijados, por ejemplo, en el caso de la contribución de los sistemas de uso compartido de vehículos en las aglomeraciones urbanas que ya cuentan con sistemas de transporte público bien desarrollados. La conducción automatizada de automóviles tampoco puede ser una solución con visión de futuro para las ciudades, especialmente cuando hay congestión y escasez de espacio público. Por lo tanto, el CESE sostiene que las principales innovaciones en materia de movilidad, como la electrificación, la automatización y el uso compartido, aportarán el mejor valor añadido si se conciben y presentan teniendo debidamente en cuenta las necesidades de la sociedad, como la accesibilidad, la eficiencia y los aspectos de servicio público.

3.9. Las consultas con las partes interesadas han puesto de manifiesto numerosas preocupaciones sobre la cobertura territorial. El CESE lamenta que la propuesta no mencione el desarrollo de sistemas de transporte inteligentes para cubrir las necesidades de las zonas rurales como una cuestión distinta de la de su desarrollo en las zonas urbanas. El CESE recomienda

⁽³⁾ DO C 288 de 31.8.2017, p. 85 y COM(2016) 766.

que la Comisión preste especial atención a la extensión de los sistemas de STI a las zonas rurales, ya que la vida en estas zonas depende en gran medida de la disponibilidad de infraestructuras y servicios públicos de calidad. En otra Comunicación de la Comisión, titulada «Una Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE» ⁽⁴⁾, también se afirma que los servicios básicos y las infraestructuras relacionadas en estas zonas son fundamentales para garantizar la inclusión social y económica. Por lo tanto, debería ser una preocupación a escala de la UE que las zonas rurales puedan beneficiarse de las soluciones que ofrecen los STI.

3.10. Esto puede ser de especial interés para el uso eficiente de las capacidades de transporte en las zonas rurales. Los daños causados por el transporte no solo se reflejan en las emisiones, sino también en el uso de los recursos de transporte. Recomendamos que la Comisión considere, cuando proceda, la adopción de actos delegados para abordar la puesta en común de recursos con el apoyo de los STI. Esto debería incluir la agregación inteligente y con apoyo digital de las necesidades de viaje y el reparto de la capacidad excedentaria (véase el uso de vehículos compartidos), que sería especialmente necesaria en las zonas rurales, en las que la capacidad de transporte disponible es cada vez más limitada y resulta más difícil construir nuevas capacidades debido a las distancias. Estos sistemas inteligentes deberían hacer posible compartir información sobre el uso del vehículo y la capacidad de aprovechar el espacio sobrante con pasajeros o mercancías adicionales.

3.11. El CESE acoge con satisfacción el hecho de que la propuesta contribuirá no solo a la proliferación de vehículos de emisión cero, sino también a un transporte más sostenible a través de los servicios de movilidad compartida, lo que nos llevará a las cero emisiones netas de aquí a 2050. Al agilizar el tráfico por carretera y reducir los atascos, estamos cumpliendo nuestros objetivos medioambientales de diversas maneras.

3.12. El CESE valora positivamente que el refuerzo de los STI que figura en la propuesta pueda considerarse un primer paso hacia un espacio común europeo de datos sobre movilidad, lo que supondría un considerable valor añadido en términos de mejora de la eficiencia.

3.13. Es evidente que la creación de dicho espacio facilitaría la prestación de servicios de movilidad tanto de pasajeros como de mercancías y podría mejorar las condiciones de trabajo en el sector del transporte.

3.14. El CESE acoge favorablemente el uso de los STI para que los conductores profesionales puedan estacionar de forma segura en la red transeuropea de autopistas. Las aplicaciones telemáticas para un aparcamiento seguro pueden facilitar el cumplimiento de los tiempos legales de conducción y descanso. Sin embargo, el CESE señala que el problema básico —tanto de las empresas como de los conductores profesionales— es la inadecuada infraestructura de las áreas de descanso en las autopistas, con el consiguiente exceso de estacionamiento nocturno. El desarrollo de infraestructuras debe ir acompañado de servicios basados en los STI (por ejemplo, aparcamientos reservados).

3.15. En este contexto, el CESE subraya una vez más la importancia de crear confianza y de que ninguna obligación de proporcionar información afecte al secreto comercial, la privacidad o la protección de datos.

3.16. En lo que respecta a la facultad de la Comisión de adoptar actos delegados para actualizar determinados requisitos de información, el CESE señala la necesidad tanto de unas condiciones de competencia equitativas como de confianza en relación con todos los implicados en el «intercambio de datos». El CESE respalda la ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva STI y el valor añadido que aporta. El CESE también toma nota de la existencia de problemas de confianza en el intercambio de datos y de la necesidad de establecer un marco de gobernanza de los espacios europeos de datos, en particular en ámbitos estratégicos como la movilidad, como se indica en la Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Europea de Datos ⁽⁵⁾.

3.17. A este respecto, el CESE también subraya que es importante que la información del sistema se utilice únicamente para fines de STI, y no otros. El CESE reitera la importancia de una protección efectiva de la privacidad y de los datos en el contexto de la implantación de los sistemas de transporte inteligentes. Sin embargo, el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) no ofrece una protección suficiente cuando se utilizan tecnologías de datos anonimizados (por ejemplo, los relativos a las pautas de movilidad de los vehículos, el reconocimiento facial, etc.) que permiten realizar inferencias sobre las personas o incluso discriminar mediante algoritmos. En lo que respecta al uso de datos personales en el lugar de trabajo, los trabajadores, sus representantes y los sindicatos necesitan tener voz y veto. El CESE insiste en que el artículo 10 de la propuesta (disposiciones sobre la protección de datos y la privacidad) debe excluir este riesgo potencial. Ello resulta especialmente importante si se quiere reforzar la confianza en el sistema y la aceptación por parte del conjunto de la sociedad.

⁽⁴⁾ Una Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE: hacia unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas antes de 2040 — COM(2021) 345.

⁽⁵⁾ COM(2020) 66.

3.18. El CESE señala que los consumidores deben mantener el control sobre los datos que se están compartiendo, en particular sus datos personales al reservar servicios o billetes, así como los datos que comparten sus automóviles con proveedores de servicios o infraestructuras. En cualquier circunstancia, los consumidores deben ocupar un lugar central y proteger sus datos, respetando plenamente lo dispuesto en el RGPD.

3.19. Por último, el acceso a los datos en el vehículo debe regularse atendiendo a la protección de los datos y de los consumidores, así como a una competencia leal. Si los datos a bordo del vehículo se dejan en manos de los fabricantes de automóviles, terminan creándose monopolios y posiciones dominantes de mercado, así como riesgos de abuso. Hace tiempo que se pidió a la Comisión que presentara una propuesta legislativa y se han recibido señales positivas a este respecto, por ejemplo en el marco de la mencionada Estrategia Europea de Datos; sin embargo, hasta ahora no se ha producido ninguna iniciativa para presentar una propuesta. Este retraso es especialmente perjudicial para los intereses de los consumidores y sus posibilidades de supervisar sus datos y de tomar decisiones alternativas con conocimiento de causa.

3.20. La digitalización puede paliar la falta de inclusión que afecta a las personas con movilidad reducida en su vida cotidiana. En este sentido, los requisitos de accesibilidad contemplados de forma explícita en la Directiva (UE) 2019/882 deben consagrarse programáticamente en la presente Directiva para todos los sectores de los STI. No basta con mencionar esta cuestión tan solo en un considerando que plantee la perspectiva de desarrollar características de accesibilidad en los servicios digitales multimodales para las personas con movilidad reducida.

3.21. Cabe acoger favorablemente el intercambio y la disponibilidad de datos sobre carreteras y autopistas (prohibiciones de circulación, límites de velocidad, datos en tiempo real sobre cortes de carreteras, obras en vías de circulación, etc.) previstos en el anexo III. En este contexto, el CESE anima al desarrollo de sistemas inteligentes de gestión del tráfico que permitan regular de forma homogénea el tráfico del transporte por carretera (en tránsito) en las autopistas en términos de tiempo, garantizando así la seguridad y fluidez del tráfico.

3.22. Asimismo, el CESE señala que la Comisión, cuando actualice la lista de información obligatoria, tiene la intención de solicitar las aportaciones del Grupo Consultivo Europeo sobre los STI. A este respecto, el CESE reitera su oferta — formulada en el Dictamen antes mencionado— de ayudar a la Comisión sirviendo de vínculo con la sociedad civil.

Bruselas, 23 de marzo de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia de la UE para la Protección del Suelo para 2030 — Aprovechar los beneficios de unos suelos sanos para las personas, los alimentos, la naturaleza y el clima»

[COM(2021) 699 final]

(2022/C 290/21)

Ponente: **Arnaud SCHWARTZ**

Consulta	Comisión Europea, 20.12.2021
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	8.3.2022
Aprobado en el pleno	23.3.2022
Pleno n.º	568
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	169/0/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión Europea sobre la Estrategia de la UE para la Protección del Suelo para 2030 y desea ser informado con regularidad sobre la elaboración de la propuesta sobre protección del suelo y contribuir activamente a dicha elaboración.

1.2. El suelo es un activo económico y medioambiental estratégico y en peligro, y merece un marco de objetivos, programas y reglamentaciones. El Comité insta a la Comisión a que promueva un marco jurídico europeo eficaz para prevenir la degradación del suelo, apoyar programas de restauración y fijar la hoja de ruta hacia unos suelos en buen estado de salud. El Comité también pide que se asignen los recursos necesarios del presupuesto europeo a la aplicación de la Estrategia para la Protección del Suelo.

1.3. Con vistas a la ejecución de la Estrategia, la Comisión prevé adoptar una Ley sobre la salud del suelo. No obstante, el CESE recomienda llevar a cabo la evaluación de impacto prevista y, a continuación, pronunciarse sobre qué instrumentos son los más adecuados. Por otra parte, el Comité recomienda basarse en los siguientes principios, con el fin de garantizar la igualdad de condiciones para todas las partes interesadas que operan en los sectores económicos vinculados al suelo y su uso:

- proporcionar una definición clara de «suelos sanos», indicadores y valores umbral determinados a partir de una base científicamente sólida;
- establecer objetivos claros para 2030 basados en la definición de «suelos sanos»;
- garantizar un nivel adecuado de protección del medio ambiente y de acción por el clima;
- respetar plenamente el principio de subsidiariedad habida cuenta de la heterogeneidad de los suelos, la diversidad de usos y demandas de uso, las diferentes condiciones geológicas, climáticas y paisajísticas y las diferencias en cuanto a los peligros y las normas nacionales ya existentes;
- dar prioridad a las medidas de educación, asesoramiento, transferencia de conocimientos e incentivos para la protección del suelo sobre la introducción de obligaciones jurídicas adicionales;
- mantener la carga administrativa para todos los agentes en un nivel razonable, garantizando al mismo tiempo la asequibilidad.

1.4. El Comité recomienda mantener un debate lo más amplio posible sobre el contenido de la iniciativa legislativa, tanto con los agentes económicos y sociales como con las organizaciones de la sociedad civil. Por este motivo, pide a la Comisión que presente lo antes posible una propuesta, a fin de disponer de tiempo para el debate antes de la votación del texto durante la presente legislatura.

1.5. El Comité destaca la necesidad de abordar todos los aspectos de la degradación del suelo, prestando especial atención a las cuestiones relativas a la contaminación del suelo, a la ocupación del suelo causada por el desarrollo urbano y las infraestructuras, y al agotamiento de la materia orgánica en los suelos agrícolas, ya que estos fenómenos tienen un impacto especialmente profundo y potencialmente irreversible en la salud del suelo y en su capacidad para prestar servicios ecosistémicos.

1.6. En Europa hay una gran diversidad de suelos, lo cual es reflejo de las diferencias climáticas, geológicas y de uso de la tierra; las amenazas a las que están expuestos los suelos también difieren en tipo e intensidad, y por ello las políticas desarrolladas para prevenir la degradación del suelo requieren una adaptación a los diferentes contextos geográficos y culturales. La legislación para la protección del suelo en los Estados miembros es heterogénea y fragmentaria, y los marcos políticos y legislativos de algunos Estados miembros no abordan muchas amenazas para el suelo.

1.7. El Comité también destaca la necesidad crucial y urgente de hacer frente a los impactos de origen humano en los suelos derivados del cambio climático. Por lo tanto, el Comité recomienda encarecidamente que la nueva Estrategia de la UE para la Protección del Suelo incorpore acciones contra la erosión y la desertificación asociadas a inundaciones, sequías e incendios de carácter extremo.

1.8. El Comité expresa una gran preocupación por la ocupación del suelo causada por procesos urbanísticos que, en la gran mayoría de los casos, afectan a suelos fértiles de llanuras y zonas costeras. El objetivo de reducir a cero de aquí a 2050 el incremento neto de la ocupación de suelo debe ir acompañado de incentivos para fomentar la reutilización de los terrenos abandonados y la restauración de superficies impermeables no utilizadas.

1.9. El Comité considera prioritario, por coherencia con el reto de una economía circular y eficiente en el uso de los recursos, salvaguardar la productividad ecológica de los suelos europeos, reduciendo así la huella de la demanda de la UE dirigida a terceros países. Considera una prioridad absoluta la conclusión de las iniciativas destinadas a introducir garantías de ausencia de deforestación en el comercio con terceros países.

2. Contexto general

2.1. El 20 de mayo de 2020, la Comisión publicó su propuesta de Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030. Esta Comunicación hace hincapié en que «el suelo es un recurso no renovable de enorme importancia, vital para la salud humana y económica y para la producción de alimentos y nuevos medicamentos»⁽¹⁾, y subraya la necesidad de hacer frente a la ocupación del suelo y recuperar ecosistemas edáficos. Anuncia el compromiso de la Comisión de actualizar en 2021 la Estrategia temática para la protección del suelo y de llevar a cabo una misión sobre «salud del suelo y alimentos» en el marco de Horizonte Europa, con el fin de desarrollar soluciones para recuperar la salud y las funciones del suelo.

2.2. El 28 de abril de 2021 el Parlamento Europeo aprobó una Resolución sobre la protección del suelo, en la que se subraya la necesidad de proteger, gestionar de forma sostenible y restaurar los suelos de Europa, preservar su papel multifuncional y su capacidad para apoyar la producción de alimentos saludables y materias primas, y proporcionar a la sociedad una multitud de servicios ecosistémicos. La Resolución destaca que unos suelos sanos son esenciales para alcanzar los objetivos del Pacto Verde Europeo, como la neutralidad climática y la restauración de la biodiversidad. También lamenta la falta de condiciones equitativas entre los Estados miembros en relación con sus diferentes regímenes de protección del suelo, y pide a la Comisión que «diseñe un marco jurídico común a escala de la Unión, dentro del pleno respeto del principio de subsidiariedad, para la protección y el uso sostenible del suelo».

2.3. El 9 de junio de 2021 el Parlamento Europeo acogió con satisfacción la propuesta de Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030 y aprobó una Resolución en la que, a lo largo de casi doscientas recomendaciones, se insiste en el papel central de la biodiversidad del suelo. El Parlamento Europeo insta de nuevo a la Comisión a que presente una propuesta para el establecimiento de un marco jurídico común para la protección del suelo y «para la integración efectiva de la protección del suelo en todas las políticas pertinentes de la Unión». En su Resolución, el Parlamento Europeo también señala que «la Unión se ha comprometido a lograr la neutralidad de la degradación de las tierras de aquí a 2030, [...] pero que es poco probable que se alcance este objetivo», tal como concluye un Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo⁽²⁾.

⁽¹⁾ Comisión Europea, 2020, Estrategia sobre Biodiversidad para 2030, https://ec.europa.eu/environment/strategy/biodiversity-strategy-2030_es

⁽²⁾ Informe Especial 33/2018 del Tribunal de Cuentas Europeo: *La lucha contra la desertificación en la UE: una amenaza creciente sobre la que se debe actuar más intensamente*.

2.4. El 17 de noviembre de 2021 la Comisión publicó, como parte de la Estrategia de la UE sobre Biodiversidad, su propuesta de Estrategia de la UE para la Protección del Suelo, con el subtítulo «Aprovechar los beneficios de unos suelos sanos para las personas, los alimentos, la naturaleza y el clima».

2.5. La propuesta de la Comisión actualiza la estrategia en la materia, en consonancia con la misión estratégica del Pacto Verde Europeo, para hacer frente a las crisis climática y de biodiversidad y sustentar la ambición de la UE de una actuación mundial en relación con los suelos.

2.6. La Estrategia tiene por objeto contribuir de manera decisiva a la consecución de muchos de los objetivos del Pacto Verde, entre ellos: luchar contra la desertificación y rehabilitar las tierras y los suelos degradados, y procurar lograr un mundo con una degradación neutra del suelo de aquí a 2030 (Objetivo de Desarrollo Sostenible 15, meta 3); contribuir a la absorción neta de gases de efecto invernadero (GEI); lograr un buen estado ecológico y químico en las aguas superficiales y subterráneas de aquí a 2027; reducir las pérdidas de nutrientes en un 50 % y el uso y el riesgo globales de plaguicidas en un 50 % de aquí a 2030; reducir la contaminación del suelo a unos niveles que ya no se consideren perjudiciales para la salud y para los ecosistemas naturales, generando de este modo un entorno sin sustancias tóxicas para 2050; y alcanzar la ocupación neta cero de suelo de aquí a 2050 ⁽³⁾.

2.7. La Estrategia define «suelo sano» como un suelo que se encuentra en buenas condiciones químicas, biológicas y físicas y, por lo tanto, es capaz de prestar de forma continua tantos de los servicios ecosistémicos esperados como sea posible, entre ellos el suministro de alimentos y biomasa, el almacenamiento y filtrado de agua, el ciclo de los nutrientes minerales, servir de sustento a la vida y la biodiversidad, el almacenamiento de carbono y el apoyo a las actividades humanas, los paisajes y el patrimonio cultural. Esta definición es coherente con la facilitada por las organizaciones de las Naciones Unidas ⁽⁴⁾. En la visión que presenta la Estrategia, la buena salud del suelo debe lograrse de aquí a 2050 mediante compromisos en favor del uso sostenible de la tierra y de los esfuerzos de restauración: la CE ha calculado que, actualmente, entre el 60 % y el 70 % de los suelos de la UE son poco sanos como consecuencia directa de las prácticas de gestión actuales ⁽⁵⁾, con fuertes diferencias entre los distintos países; sin embargo, considera que un objetivo del 75 % de suelo sano para 2030 a través de un cambio radical en las prácticas actuales de gestión de la tierra es factible y necesario ⁽⁶⁾.

2.8. La Estrategia tiene por objeto garantizar para el suelo el mismo nivel de protección que existe para el agua y el aire, remediando la falta de legislación en materia de suelo a escala de la UE. Por consiguiente, anuncia la elaboración de una Ley sobre la salud del suelo a más tardar en 2023, tras una evaluación de impacto, un control de la subsidiariedad y una consulta a las partes interesadas y a los Estados miembros. La nueva Ley sobre la salud del suelo debe abordar los efectos transfronterizos de la degradación del suelo y garantizar la coherencia de las políticas a escala nacional y de la UE con el fin de servir a los objetivos de la Estrategia.

2.9. La Estrategia abarca una combinación de nuevas medidas, tanto voluntarias como jurídicamente vinculantes, que deben desarrollarse respetando plenamente la subsidiariedad sobre la base de las políticas nacionales ya existentes en materia de suelos y diseñadas para:

- mejorar la protección de los suelos orgánicos y las turberas;
- apoyar la iniciativa de la Comisión sobre ciclos del carbono sostenibles, en particular recompensando las prácticas de captura de carbono en los suelos agrícolas;
- apoyar la reutilización de los suelos excavados, incluida la introducción de un «pasaporte» para garantizar que se transportan, tratan y reutilizan de manera segura;
- exigir a los Estados miembros que establezcan, de aquí a 2023, objetivos nacionales para la reducción de las tierras ocupadas por nuevos asentamientos e infraestructuras, en consonancia con el objetivo de «ocupación cero de suelo» de aquí a 2050, y que introduzcan una jerarquía para un mejor uso de los suelos urbanos, dando prioridad a la reutilización del entorno construido y eliminando progresivamente los beneficios fiscales locales para la transformación urbana de las tierras agrícolas;

⁽³⁾ La Estrategia se refiere al suelo como sistema complejo y biológicamente activo (pedosfera) que sustenta la vegetación terrestre, que se encuentra en la interfaz entre la litosfera y la atmósfera e interactúa con la hidrosfera. No incluye los sedimentos marinos y lacustres. Según las comunicaciones de la FAO, el suelo es la base del 95 % de la producción mundial de alimentos.

⁽⁴⁾ *Los suelos sanos son la base para la producción de alimentos saludables*, FAO 2015, <https://www.fao.org/publications/card/es/c/2672aaab-c3a3-40e5-85fd-9f5e9331be7a>

⁽⁵⁾ Comisión Europea (2020), *Caring for soil is caring for Life*, Report of the Mission Board for Soil Health and Food, <https://op.europa.eu/en/web/eu-law-and-publications/publication-detail/-/publication/32d5d312-b689-11ea-bb7a-01aa75ed71a1>

⁽⁶⁾ *Ibidem*.

- promover el reciclado de materias orgánicas como compost, digestato, lodos de depuradora, estiércol transformado y otros residuos agrícolas, de forma segura y sostenible;
- evaluar, proteger y restaurar la biodiversidad del suelo;
- integrar y coordinar la gestión del suelo y del agua y promover la adopción de soluciones basadas en la naturaleza para la gestión de las aguas superficiales y pluviales;
- apoyar la gestión sostenible del suelo en la agricultura;
- supervisar las tendencias de desertificación y adoptar medidas para mitigar y prevenir la degradación del suelo;
- prevenir la contaminación del suelo regulando y restringiendo el uso y la liberación al suelo de microplásticos, sustancias polifluoroalquiladas (PFAS) y otras sustancias químicas tóxicas;
- cooperar con los Estados miembros para detectar los terrenos contaminados y rehabilitarlos;
- evaluar la viabilidad de introducir un certificado de la salud del suelo para las operaciones de transferencia de propiedad;
- mejorar las actividades de vigilancia del suelo y la adopción de herramientas digitales para la gestión de nutrientes;
- financiar sustancialmente las actividades de investigación sobre la biodiversidad del suelo y las soluciones a su degradación y contaminación;
- utilizar la comunicación, la educación y el compromiso de los ciudadanos para promover la salud del suelo.

2.10. En su Dictamen NAT/713, de 2017, titulado «Uso del suelo agrícola para la producción sostenible de alimentos y servicios ecosistémicos», el CESE convino en el significado decisivo que tendría un marco político actualizado de la UE para el uso sostenible y la protección del suelo, en particular en lo que se refiere al suelo agrícola, incluida una definición de buen estado del suelo y una terminología uniforme y criterios armonizados para la supervisión, y pidió que los principios de gestión sostenible del suelo se incorporaran a las medidas políticas de la UE.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de una Estrategia de la UE para la Protección del Suelo para 2030, firmemente enraizada en el marco del Pacto Verde y su visión de convertir las amenazas del cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la degradación del medio ambiente en una oportunidad para transformar la UE en una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva.

3.2. El Comité reconoce la función estratégica que desempeñan los suelos sanos que, en su conjunto y en su diversidad, constituyen uno de los activos naturales más importantes en los que la ciudadanía puede confiar para su bienestar y seguridad.

3.3. El Comité es consciente de que el suelo es un recurso único y limitado, amenazado por una multiplicidad de presiones. La degradación del suelo y la consiguiente pérdida de fertilidad pueden contribuir a la huella europea en los suelos mundiales y dar así lugar a una mayor dependencia de las importaciones de materias primas alimentarias y no alimentarias procedentes de terceros países en los que la producción de cultivos inadecuados activa procesos de degradación del suelo, asociados a deforestación y emisiones de gases de efecto invernadero.

3.4. El Comité hace hincapié en la exigencia y necesidad absolutas de que se finalicen las iniciativas destinadas a introducir garantías de ausencia de deforestación en el comercio con terceros países y considera prioritario, de acuerdo con el reto de crear una economía circular y eficiente en el uso de los recursos, reducir el impacto de la demanda interna salvaguardando y restableciendo la productividad ecológica duradera de los suelos europeos. Un uso más sostenible del suelo, basado en los principios de la agroecología, puede marcar una gran diferencia, tanto a escala europea como mundial, en la consecución de los objetivos del Pacto Verde Europeo y los ODS de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

3.5. Es necesario superar un concepto reduccionista del suelo como mera plataforma para asentamientos y actividades: dado que el suelo es un sistema biótico complejo del que dependen servicios ecosistémicos y bienes esenciales, su gestión requiere una gobernanza adecuada, lo que incluye la gestión de los propietarios y usuarios de tierras, la responsabilidad de los administradores locales y el papel de los gobiernos nacionales. Es necesario un liderazgo europeo en esta materia, ya que los retos de la seguridad alimentaria, el almacenamiento del agua, la conservación de la biodiversidad y la respuesta al cambio climático están estrechamente relacionados con la buena gestión del suelo.

3.6. El Comité hace hincapié en la necesidad de que la Estrategia para la Protección del Suelo utilice métodos e instrumentos justos para la gestión sostenible de los suelos, en consonancia con los principios de subsidiariedad: a cada nivel de gestión del suelo se le deben atribuir las tareas y responsabilidades oportunas y los recursos adecuados en la asignación de fondos, debiéndose prestar especial atención al apoyo a las pequeñas comunidades rurales. Por otra parte, el Comité pide una mayor integración de la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos y las empresas, compartiendo responsabilidades y recursos para alcanzar el objetivo de luchar contra la degradación del suelo.

3.7. Con vistas a la ejecución de la Estrategia, la Comisión Europea prevé adoptar una Ley sobre la salud del suelo. No obstante, el CESE recomienda llevar a cabo la evaluación de impacto prevista y, a continuación, pronunciarse sobre qué instrumentos son los más adecuados. Por otra parte, el Comité recomienda que el marco se base en los principios siguientes, con el fin de garantizar la igualdad de condiciones para todas las partes interesadas que operan en los sectores económicos vinculados al suelo y su uso:

- proporcionar una definición clara de «suelos sanos», indicadores y valores umbral determinados a partir de una base científicamente sólida;
- establecer objetivos claros para 2030 basados en la definición de «suelos sanos»;
- garantizar un nivel adecuado de protección del medio ambiente y de acción por el clima;
- respetar plenamente el principio de subsidiariedad habida cuenta de la heterogeneidad de los suelos, la diversidad de usos y demandas de uso, las diferentes condiciones geológicas, climáticas y paisajísticas y las diferencias en cuanto a los peligros y las normas nacionales ya existentes;
- dar prioridad a las medidas de educación, asesoramiento, transferencia de conocimientos e incentivos para la protección del suelo sobre la introducción de obligaciones jurídicas adicionales;
- mantener la carga administrativa para todos los agentes en un nivel razonable, garantizando al mismo tiempo la asequibilidad.

3.8. La nueva propuesta para la protección del suelo debe crear sinergias con la legislación sobre el clima, el agua, el aire y la biodiversidad, así como con la política agrícola común. El Comité pide a la Comisión que anticipe la presentación del marco para permitir un debate más amplio de su contenido con las distintas partes interesadas, antes de su presentación para su aprobación final en la presente legislatura.

4. Observaciones específicas

4.1. Entre las formas de degradación del suelo, una de las más graves y difíciles de revertir es sin lugar a dudas la ocupación del suelo asociada a los procesos de urbanización: en el período 2012-2018 la ocupación del suelo en la Europa de los Veintiocho se produjo a un ritmo de 539 km²/año, siendo un 78 % a expensas de zonas agrícolas mientras que solo un 13 % de la urbanización tuvo lugar en suelos reciclados⁽⁷⁾. El Comité considera que el objetivo de «ocupación neta cero de suelo» de aquí a 2050 debe ir acompañado de objetivos intermedios y realistas a más corto plazo, apoyados por incentivos para fomentar la reutilización de los asentamientos abandonados y la restauración de la superficie sellada no utilizada. Los objetivos de reducción de la ocupación del suelo para el desarrollo urbano y las infraestructuras pueden y deben tener en cuenta la diferente evolución demográfica en los Estados miembros y las regiones. Debe prestarse especial atención a la protección y restauración del territorio costero, en particular de la costa mediterránea, que ha sido objeto de extensos procesos de urbanización que han causado importantes daños a la biodiversidad costera y al turismo.

4.2. Los suelos inalterados de los ecosistemas naturales son una fuente esencial de sustento para la biodiversidad y un depósito natural de carbono, cuyo estado debe preservarse. Por este motivo, el Comité considera que la Estrategia debe dar prioridad a la protección de estos suelos, así como a la vegetación que llevan asociada, preservando su integridad y apoyando su gestión a través de una ganadería o un cultivo adecuados.

4.3. Debe prestarse un apoyo específico al mantenimiento de pastos y pastizales permanentes, ya que su correcta gestión mediante una ganadería sostenible puede ayudar a preservar sus suelos ricos en carbono.

(7) EEA (2020), Land take in Europe — Indicator assessment, <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/land-take-3/assessment>

4.4. La materia orgánica del suelo es el elemento clave en la regulación de la capacidad del suelo para albergar un alto nivel de biodiversidad y prestar servicios ecosistémicos relacionados con su fertilidad y también constituye una reserva de carbono extraído de la atmósfera. La disminución de la materia orgánica en los suelos europeos es motivo de gran preocupación, principalmente por la pérdida de fertilidad y los riesgos de desertificación que ello conlleva, pero también por las emisiones de GEI resultantes: se ha calculado que estas superan los 170 millones de toneladas de CO₂ anuales ⁽⁸⁾, lo que supone más del 4 % de las emisiones de GEI totales de la Europa de los Veintisiete y está relacionado sobre todo con el cambio de uso de suelos orgánicos y turbosos. La nueva Estrategia para la Protección del Suelo debería garantizar la protección de las turberas y los humedales y apoyar debidamente a los agricultores con nuevas formas de ingresos que les permitan adoptar prácticas basadas en conceptos agroecológicos que favorezcan el mantenimiento y el aumento de la materia orgánica en los suelos. Debe darse prioridad a la difusión de conocimientos relacionados con las buenas prácticas y la gestión sostenible de los suelos agrícolas, centrándose especialmente en los pequeños agricultores.

4.5. Además de la importancia de la materia orgánica en el suelo, el CESE subraya la necesidad de evitar el agotamiento o la pérdida de nutrientes minerales del suelo. El uso de fertilizantes debe dosificarse en función de las necesidades de los cultivos, evitando la utilización excesiva y tratando de reducir en un 50 % las filtraciones de nitrógeno y fósforo de los suelos de aquí a 2030, en consonancia con los objetivos de la Estrategia «De la Granja a la Mesa».

4.6. Los suelos que han sufrido contaminaciones industriales en el pasado o recientemente siguen constituyendo una amenaza para la salud pública y el estado químico de los recursos hídricos; 2,8 millones de terrenos de la UE tienen suelo potencialmente contaminado, de los cuales alrededor de 390 000 requieren rehabilitación ⁽⁹⁾. Las decisiones sobre cómo restaurarlos deben tomarse con arreglo a criterios de rehabilitación sostenible y basándose en análisis de riesgos específicos del terreno. El Comité espera que la Estrategia prevea, sobre la base de las experiencias nacionales más avanzadas, métodos y criterios homogéneos para el desarrollo de estos procedimientos, a fin de evitar las importantes incoherencias que se observan entre las distintas normativas nacionales.

4.7. El Comité, consciente de que la Estrategia se centra en el concepto clave de «suelo sano» ⁽¹⁰⁾, subraya la necesidad de desarrollar un sistema de indicadores eficaces para definir de forma inequívoca el estado de salud de los suelos mediante un índice de salud del suelo, así como los objetivos generales que deben alcanzarse y su articulación en la diversidad de las condiciones edafológicas y climáticas de Europa. Con el fin de supervisar la consecución de estos objetivos, es preciso disponer de herramientas fiables para determinar inequívocamente el índice de salud del suelo de cada parcela.

4.8. El Comité subraya la necesidad de aumentar el nivel de sensibilización y conocimientos sobre el suelo, su ecología y sus funciones. A tal fin, es necesario apoyar programas de información ciudadana y educación escolar, así como la formación de los agricultores y, en general, de los profesionales que trabajan con la tierra y el suelo en áreas tradicionales o emergentes de la bioeconomía y la economía circular, así como para los responsables políticos locales y regionales de los que dependen las decisiones que determinan los cambios en el uso de la tierra.

4.9. Tener acceso a un suelo sano es vital para diversos sectores económicos; el empleo y la competitividad no deberían verse afectados por las repercusiones económicas y sociales de la Estrategia. En particular, es necesario salvaguardar los ingresos de las comunidades rurales y las familias que dependen del suelo para vivir. La Estrategia debe garantizar una distribución equitativa de los costes y beneficios entre las partes interesadas: es preciso proteger a los colectivos y regiones vulnerables, apoyar a quienes practican la agricultura de subsistencia y asignar fondos a las comunidades necesitadas.

Bruselas, 23 de marzo de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽⁸⁾ JRC-EC (2015), *Soil threats in Europe: status, methods, drivers and effects on ecosystem services*, technical report https://esdac.jrc.ec.europa.eu/public_path/shared_folder/doc_pub/EUR27607.pdf

⁽⁹⁾ JRC-EC (2018), *Status of local soil contamination in Europe*, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC107508>

⁽¹⁰⁾ «Visión y objetivos: Lograr una buena salud del suelo de aquí a 2050», Comisión Europea 2021, *Estrategia de la UE para la Protección del Suelo para 2030*, https://ec.europa.eu/environment/publications/eu-soil-strategy-2030_es

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo: Una Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE

[COM(2021) 345 final]

(2022/C 290/22)

Ponente: **Lidija PAVIĆ-ROGOŠIĆ**Coponente: **Piroska KÁLLAY**

Consulta	Comisión Europea, 10.8.2021
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Sección competente	Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	9.2.2022
Fecha de la aprobación en el pleno	23.3.2022
Pleno n.º	568
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	222/1/5

1. Conclusiones y recomendaciones*Conclusiones*

1.1. El CESE acoge favorablemente, en líneas generales, la Visión a largo plazo de la Comisión Europea para las zonas rurales. También se acogen favorablemente las propuestas de un Plan de Acción, incluido un Pacto Rural para conseguir que los agentes a escala de la UE, nacional, regional y local respalden la Visión, así como las propuestas para la creación de un Observatorio de las zonas rurales y un Mecanismo de Verificación Rural.

1.2. Sin embargo, no está claro cuáles serán las implicaciones para la Visión a largo plazo del diseño y el contenido de la política agrícola común (PAC) de la Comisión y de los nuevos planes estratégicos de la PAC para cada Estado miembro, ni cómo debe garantizar la Comisión la coherencia y el valor añadido entre la PAC y otras políticas.

1.3. El CESE respalda las prioridades del Plan de Acción de conseguir unas zonas rurales «más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas». El CESE considera que la prosperidad, definida como un modo de vida sostenible desde el punto de vista social y medioambiental, debe ser el objetivo para toda la ciudadanía, independientemente de su lugar de residencia. Si se ejecuta el Plan de Acción, habrá motivos reales para un futuro lleno de optimismo y confianza para la Europa rural.

1.4. La Comisión se compromete a actuar a través del Pacto Rural y el Plan de Acción Rural, aunque mucho depende de la participación de todos los Estados miembros, las regiones y las comunidades locales. El CESE considera que el Consejo de Ministros, las Presidencias del Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones (CDR) y el propio CESE tienen un papel que desempeñar —al igual que las organizaciones y redes de la sociedad civil— para hacer realidad la Visión. La clave para materializar la Visión es disponer de un Plan de Acción totalmente financiado con objetivos y fechas claras para una medición transparente.

1.5. Además, el CESE acoge con satisfacción el refuerzo de la política de verificación rural y la creación de un Observatorio transparente para el seguimiento de los avances⁽¹⁾. El intercambio de información y el diálogo con los interlocutores sociales y de la sociedad civil resulta esencial. El CESE está dispuesto a respaldar esta labor, por ejemplo contribuyendo al trabajo del nuevo Grupo Temático de la Red Europea de Desarrollo Rural sobre la verificación rural.

Recomendaciones

1.6. El CESE considera que es necesario un mayor compromiso permanente con las organizaciones participativas locales, tanto en el ámbito rural como en el urbano, y con las organizaciones de la sociedad civil para que la Visión sea plenamente comprendida e inclusiva. El Parlamento Rural Europeo y otras redes existentes, así como la actual Conferencia sobre el Futuro de Europa, deben desempeñar un papel importante a la hora de transmitir los puntos de vista de las comunidades locales.

⁽¹⁾ Documento informativo del CESE titulado «Evaluación del impacto de la PAC en el desarrollo territorial de las zonas rurales».

1.7. El CESE considera que la red rural de la Comisión y los grupos de diálogo civil, dirigidos por diferentes direcciones generales, deben fomentar procedimientos de información bidireccionales y transparentes. Asimismo, el CESE, aun valorando positivamente los compromisos con la verificación rural en el Programa de Investigación Horizonte, considera que más servicios de la Comisión deberían demostrar su compromiso integral con la Visión. En particular, la verificación rural debe ampliarse para incluir los programas Europa Creativa y Erasmus+.

1.8. A juicio del CESE, el Pacto Rural exige a la Comisión la creación de un modelo de gobernanza que incluya a los gobiernos y empresas locales, tanto privadas como sin ánimo de lucro, en colaboración con las estructuras locales democráticas y de interlocutores sociales para garantizar que se escuchan las voces sobre el terreno y que la Visión a largo plazo puede aplicarse satisfactoriamente. El Pacto debería aprender de la experiencia adquirida con las buenas prácticas de la iniciativa Leader y el desarrollo local participativo y las Presidencias del Consejo de la UE deberían promover el concepto del Pacto en toda la UE. La Comisión y los Estados miembros deben facilitar y financiar proyectos piloto de forma activa.

1.9. Las prioridades comunes deben diseñarse utilizando métodos ascendentes y basados en datos. Debería reevaluarse el efecto de la pandemia sobre el Plan de Acción, examinando el impacto del aumento de la demanda de viviendas rurales, de nuevos espacios empresariales en los pueblos, de mejores servicios públicos, de dar cabida a más viajes a las zonas rurales y de una mayor demanda de turismo recreativo, relacionado con la salud, ecológico y cultural.

1.10. El desarrollo de una carta de derechos y responsabilidades rurales y urbanos puede ayudar a la ciudadanía a comprender mejor cómo pueden materializarse sus ambiciones en materia de bienestar e inspirarla a actuar, mientras que el pilar de derechos sociales debe guiar toda actuación.

2. Antecedentes

2.1. Alrededor de 136 millones de personas viven en las zonas rurales de la UE, lo que representa casi el 30 % de la población de la Unión, y por un gran número de razones, destacadas en anteriores Dictámenes del CESE ⁽²⁾, se ha producido un aumento de la brecha entre el bienestar económico y social de la ciudadanía urbana y rural. Aunque las zonas rurales desempeñan un papel crucial en la cohesión económica y social, incluida la producción sostenible de alimentos, se enfrentan al reto de la despoblación, especialmente por parte de la juventud.

2.2. Históricamente, las ayudas al entorno rural han procedido de varias instancias administrativas e instrumentos financieros diferentes, a nivel de la UE, nacional, regional y local, de forma un tanto fracturada, desarticulada y frustrantemente burocrática. La intervención pública solo ha logrado parcialmente —sobre todo en las zonas rurales más remotas y en las islas— mitigar el ritmo del declive de la actividad económica, la escasa accesibilidad digital, el éxodo de la juventud y la pérdida de servicios públicos fundamentales, de la artesanía rural, de la biodiversidad y del patrimonio cultural.

2.3. Por ello, el CESE cree en un enfoque mucho más integrado, pero equitativo y basado en el lugar para abordar estos desequilibrios. Como se destaca en el Dictamen NAT/820 «Hacia una estrategia integral para un desarrollo urbano y rural sostenible» ⁽³⁾, es necesario un enfoque holístico, transversal y racionalizado que «no deje a nadie» ni a ningún territorio «atrás». Se recomienda una asociación de toda la ciudadanía basada en la comprensión y el respeto de los activos tanto rurales como urbanos.

2.4. Reconociendo la variedad de retos a los que se enfrentan las zonas rurales, la Comisión Europea publicó en junio de 2021 una Comunicación que establece una Visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE hasta 2040 ⁽⁴⁾. Esta Comunicación incluye propuestas para un Pacto Rural que involucre a agentes a nivel de la UE, nacional, regional y local con el objetivo de apoyar la Visión y un Plan de Acción que impulse unas zonas rurales más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas. También prevé la creación de un Observatorio Rural para mejorar la recogida de datos y el análisis de la situación de las zonas rurales y un Mecanismo de Verificación Rural para evaluar el impacto previsto de las principales iniciativas legislativas de la UE para las zonas rurales.

3. Observaciones generales

3.1. Anticipándose al contexto global al que se ha hecho referencia más arriba, que podrá seguir desarrollándose en la Conferencia sobre el Futuro de Europa, el CESE, en líneas generales, acoge positivamente la Visión a largo plazo de la Comisión Europea para las zonas rurales de la UE y apoya la iniciativa y el compromiso de la presidencia de la Comisión.

⁽²⁾ Dictamen de iniciativa del CESE «Hacia una estrategia integral para un desarrollo urbano y rural sostenible» (DO C 105 de 4.3.2022, p. 49); Documento informativo del CESE titulado «Evaluación del impacto de la PAC en el desarrollo territorial de las zonas rurales»; Dictamen de iniciativa del CESE titulado «Un enfoque integrado para las zonas rurales de la UE, con especial énfasis en las regiones vulnerables» (DO C 429 de 11.12.2020, p. 60).

⁽³⁾ Documento informativo del CESE titulado «Evaluación del impacto de la PAC en el desarrollo territorial de las zonas rurales».

⁽⁴⁾ <https://europa.eu/!TH39QH>.

3.2. El CESE considera que una Visión debe ser inclusiva, entendida de manera generalizada, inspiradora y realizable. Además, el CESE acoge con satisfacción que se preste especial atención a **las regiones rurales remotas y menos desarrolladas, incluidas las islas**. Sin embargo, no está claro cuáles serán las implicaciones para la Visión a largo plazo del diseño y el contenido de la política agrícola común (PAC) de la Comisión y de los nuevos planes estratégicos de la PAC para cada Estado miembro, ni cómo debe garantizar la Comisión la coherencia y el valor añadido entre la PAC y otras políticas. La PAC debe poder combinar las políticas agrícola y alimentaria con el desarrollo territorial.

3.3. La Comisión Europea llevó a cabo una amplia consulta de la ciudadanía tanto rural como urbana y colaboró más estrechamente con las organizaciones de partes interesadas a través de plataformas como la Red Europea de Desarrollo Rural (REDR) y consultas específicas⁽⁵⁾. El compromiso también contó con el apoyo de las hipótesis de investigación del Centro Común de Investigación⁽⁶⁾ y se llevó a cabo un trabajo transversal sobre la Visión dentro de los diferentes servicios de la Comisión. El CESE acoge con satisfacción este tipo de enfoque.

3.4. El CESE considera que es necesario un mayor **compromiso permanente con las organizaciones participativas locales, tanto en el ámbito rural como en el urbano, y con las organizaciones de la sociedad civil** para que la Visión sea plenamente comprendida e inclusiva. El recientemente creado Centro de Competencia sobre Democracia Participativa y Deliberativa de la Comisión puede ser un foro para desarrollar buenas prácticas y garantizar los vínculos entre las estructuras políticas locales y otras más amplias. La Visión menciona específicamente el trabajo del Parlamento Rural Europeo como ejemplo de foro para transmitir los puntos de vista de las comunidades locales y crear una plataforma de prioridades para la participación de los responsables políticos de alto nivel. El trabajo y las contribuciones de otras redes existentes revisten la misma importancia.

3.5. Las personas que han sido consultadas a nivel local necesitan ver pruebas de que sus opiniones han sido escuchadas y de que comparten la responsabilidad de los avances. Por consiguiente, el CESE considera que la **red rural de la Comisión** (que se convertirá en la futura red de la PAC) y **los grupos de diálogo civil**, dirigidos por diferentes direcciones generales, deben fomentar procedimientos de información bidireccionales y transparentes. La Red Europea de Desarrollo Rural contribuirá con dos nuevos grupos temáticos centrados en la revitalización rural y en la verificación rural, en particular a nivel nacional y regional. El CESE espera con interés los resultados de su trabajo en los próximos meses.

3.6. El CESE considera asimismo que **más servicios de la Comisión** —incluidos los responsables de cultura, investigación e innovación, educación y formación, movilidad y transporte, juventud, empleo, asuntos sociales e inclusión, acción por el clima, energía, medio ambiente y otros ámbitos pertinentes— deben demostrar su compromiso global con la Visión. No obstante, las decisiones respecto al período de financiación 2021-2027 se adoptaron antes de su publicación. En este período, la responsabilidad de incluir las necesidades rurales en los programas pertinentes recaerá fundamentalmente en los gobiernos nacionales, regionales y locales. Sigue existiendo el riesgo de confusión y falta de entendimiento si no se racionalizan y coordinan las políticas y la financiación a todos los niveles. Las instituciones europeas también deben garantizar que el marco financiero plurianual (MFP) y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) estén en consonancia con el Pacto Verde Europeo y sus instrumentos legislativos y puedan financiar la ejecución de la Visión rural.

3.7. Se aportan las fechas de inicio del Plan de Acción y algunas fechas de evaluación intermedia, pero no las **fechas de finalización** de los programas individuales. Es probable que se produzcan algunos retrasos en las fechas, mientras que la nueva PAC, con su contribución a la Visión, no estará lista hasta 2023. También es posible cierta confusión si no se hace referencia al clima global y a otras fechas objetivo.

3.8. Para que sea inspiradora, la Visión debe estar respaldada, como se recomienda en el Dictamen NAT/820, por una **carta de derechos y responsabilidades rurales y urbanos** que se difunda y explique ampliamente para que toda la ciudadanía entienda cómo pueden hacerse realidad sus ambiciones de bienestar. El CESE cree que la inspiración para actuar y marcar la diferencia depende de una comprensión completa de los retos y de un sentimiento de responsabilidad compartida y confianza.

3.9. La Comisión se compromete a **actuar a través del Pacto y del Plan de Acción**, aunque mucho depende de la participación de todos los Estados miembros, las regiones y las comunidades locales. Establecer objetivos de ejecución a nivel de la Comisión supone un reto, mientras que establecer objetivos y lograr la ejecución a nivel nacional, regional y local

⁽⁵⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre consulta de las partes interesadas — Informe de síntesis SWD/2021/167 final.

⁽⁶⁾ Archivo de publicaciones del JRC — *Scenarios for EU Rural Areas 2040*.

es mucho más difícil. El CESE considera que el Consejo de Ministros, el Parlamento Europeo, el CDR y el propio CESE tienen un papel que desempeñar, al igual que las organizaciones y redes de la sociedad civil, para hacer realidad esta Visión. De lo contrario, la incoherencia en la ejecución podría provocar mayores desequilibrios, ya que algunas localidades se beneficiarían del Plan de Acción y otras no.

3.10. El CESE considera, además, que la Comisión también podría aprender de los **Estados y regiones no pertenecientes a la UE** y compartir con ellos lo aprendido, ya que diferentes zonas del mundo se enfrentan a retos y oportunidades rurales y urbanas similares. El CESE acoge con satisfacción que la Comisión haya presentado la Comunicación sobre la Visión para las zonas rurales a nuestros socios de los Balcanes Occidentales y Turquía.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE considera que el Pacto Rural exige a la Comisión la creación de un modelo de gobernanza que incluya a los gobiernos y empresas locales, tanto privadas como sin ánimo de lucro, en colaboración con las estructuras locales democráticas y de interlocutores sociales para garantizar que se escuchan las voces sobre el terreno y que la Visión a largo plazo puede aplicarse satisfactoriamente. Un mayor uso de instrumentos de interacción híbridos puede aumentar la participación, al tiempo que debe demostrarse claramente la contribución de las comunidades locales. La Comisión y los Estados miembros deben facilitar y financiar proyectos piloto de forma activa.

4.2. El Pacto debería aprender de la experiencia adquirida con lo mejor de la **iniciativa Leader y el desarrollo local participativo** y las **Presidencias del Consejo de la UE** deben promover el concepto del Pacto durante sus presidencias.

4.3. El CESE considera que el desarrollo rural debe ser parte integrante de la política de desarrollo regional. La iniciativa Leader y el desarrollo local participativo deben ser un componente importante del desarrollo territorial. El CESE reconoce que la política de cohesión posterior a 2020 introduce un nuevo objetivo político transversal para un desarrollo territorial y local integrado y sostenible con el objetivo de no dejar a ningún lugar ni a nadie atrás. También ofrece un marco flexible para que los Estados miembros apoyen a las zonas rurales abordando sus retos específicos.

4.4. La clave para materializar la Visión es que todas las instituciones de la UE y los Estados miembros dispongan de un **Plan de Acción totalmente financiado con objetivos y fechas claras para una medición transparente**. El CESE espera con interés comprobar a mediados de 2023, el resultado de la labor de la Comisión, que realizará un inventario de las acciones previstas para las zonas rurales —en el marco de la PAC y de los fondos de la política de cohesión— en el período de programación 2021-2027. De esta forma debería determinarse claramente qué deficiencias es necesario abordar.

4.5. El CESE también aguarda con interés el **informe** público de la Comisión, que se publicará en el primer trimestre de 2024, basado en la aplicación del Plan de Acción Rural de la UE, que debería contener reflexiones sobre una posible reorientación de las medidas de apoyo y financiación reforzadas para las zonas rurales, lo que contribuiría a los preparativos para el período 2028-2034.

4.6. El CESE respalda las prioridades del Plan de Acción de conseguir unas zonas rurales «más fuertes, conectadas, resilientes y prósperas» y el énfasis en la acción específica en cada prioridad.

4.7. Para la prioridad «más fuertes», la Comisión destaca los marcos comunitarios de toma de decisiones, con plenas posibilidades de inclusión social y de género para dar respuestas innovadoras. Las voces coordinadas de la **juventud rural** deben escucharse y formar parte de la toma de decisiones en todos los niveles de gobierno. Deberían ofrecerse oportunidades concretas en el marco del programa Erasmus+ para fomentar las capacidades de liderazgo y una mayor comprensión entre la juventud rural y urbana. También debe prestarse una atención específica a las **mujeres**, ampliando la oferta laboral y formativa e impulsando medidas que permitan la conciliación.

4.8. El CESE considera que **el apoyo a las empresas** debe dirigirse no solo a la agricultura, sino también a una actividad rural más amplia y sostenible aprovechando el valor añadido local, la economía circular y el potencial para cumplir los objetivos mundiales en materia de energías renovables, salud y turismo cultural. Poner de relieve el papel de los regímenes justos de calidad alimentaria (por ejemplo, indicaciones geográficas, evitar las prácticas comerciales desleales, programas de

promoción de productos certificados) y la financiación de soluciones alternativas de calefacción representan ejemplos concretos. **La creación de empleo digno, en particular de empleo de calidad**, resulta esencial para el desarrollo sostenible de las zonas rurales. Pueden ser necesarias medidas especiales para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores de temporada. También son necesarias medidas innovadoras adicionales ⁽⁷⁾, incluidos incentivos fiscales, para que la juventud pueda regresar a las zonas rurales.

4.9. El **apoyo financiero** racionalizado —también a través de una fiscalidad adaptada, **en particular para las pymes**— del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, InvestEU y el Banco Europeo de Inversiones —entre otras fuentes, que deberían someterse a la verificación rural— debe estar fácilmente disponible. Debe promoverse la contribución del tiempo de voluntariado para igualar la financiación de las empresas sociales.

4.10. Para la prioridad «conectadas», el CESE recomienda encarecidamente que se acelere y se universalice la iniciativa de la Comisión sobre la **«década digital»**, de forma que todas las comunidades rurales puedan innovar, desarrollar vínculos empresariales y hacer frente a las carencias sanitarias, educativas y sociales.

4.11. Los **sistemas de transporte sostenibles** son necesarios para una sociedad inclusiva y la necesidad de pasar de un sistema basado en combustibles de carbono a uno renovable generará tanto problemas como oportunidades para las zonas rurales remotas. En este contexto, unos sistemas de transporte público fácilmente accesibles y asequibles resultan fundamentales para abordar el cambio demográfico y detener la despoblación.

4.12. Para la prioridad de la «resiliencia», la Comisión reconoce, en el marco del Pacto Verde Europeo, la inmensa contribución que pueden suponer la agricultura sostenible, la silvicultura y otros recursos terrestres e hídricos para hacer frente a un cambio climático más amplio y global y propone la prestación de servicios ecosistémicos, la conservación y recuperación de la biodiversidad, una agricultura más ecológica y la promoción de los paisajes culturales como oportunidades rurales para aumentar la resiliencia económica y el bienestar. El «Pacto sobre el suelo para Europa» mejorará la información en los Estados miembros.

4.13. El CESE respalda este enfoque, pero considera que la resiliencia también tiene que ver con la **cohesión de la comunidad, las relaciones intergeneracionales, la formación, la educación y la transferencia de competencias**. El CESE señala que debe hacerse más hincapié en la **resiliencia social**, adoptando un enfoque más amplio.

4.14. El pilar de derechos sociales debe respetarse mediante la búsqueda de apoyo a la calidad, al empleo rural, al trabajo digno y a las condiciones de trabajo dignas. Debe involucrarse formalmente a los interlocutores sociales en la formulación de políticas económicas y sociales a través del diálogo social a nivel local y regional. El Pacto Verde Europeo debe ser también un pacto *social* inclusivo.

4.15. Para la prioridad «prósperas», la Comisión reconoce la necesidad de que las zonas rurales se diversifiquen y basen su desarrollo en «estrategias económicas locales sostenibles». El CESE respalda este llamamiento, reconociendo al mismo tiempo que las zonas periurbanas y remotas pueden tener expectativas diferentes.

4.16. El CESE reconoce que la pandemia ha acelerado diferentes actividades relacionadas con la producción alimentaria sostenible, el empleo, nuevos puestos de trabajo, el trabajo a distancia y nuevas formas de trabajar y la necesidad de un nuevo enfoque que garantice la mejora de la **calidad de vida en las zonas rurales**, de forma que la población rural pueda seguir trabajando en condiciones dignas. Con una mayor digitalización de la vida laboral podrían promoverse los espacios de trabajo compartidos de fácil acceso como servicio público, en caso necesario, para dar uso a los centros vacíos locales y de pueblos.

4.17. En las zonas rurales remotas y menos desarrolladas, la menor calidad de vida obedece a una falta de fácil acceso a los servicios públicos y unos servicios públicos de peor calidad en general. Resulta necesaria una mejora global de la oferta educativa, sanitaria y social para todas las edades, así como un incremento de la calidad y cantidad de las viviendas sociales. Como ya subrayó el CESE en su Dictamen SOC/628 ⁽⁸⁾ «Retos demográficos en la UE a la luz de las desigualdades económicas y de desarrollo», la protección del nivel de vida de las familias, incluida la promoción de servicios educativos infantiles, sería una de las medidas clave para luchar contra la despoblación de las zonas rurales y las ciudades pequeñas y medianas.

⁽⁷⁾ Existen ejemplos de estos incentivos fiscales en varios Estados miembros (por ejemplo, la *región de Castilla-La Mancha en España* (*jccm.es*), <https://bit.ly/3Lp0hb>)

⁽⁸⁾ Dictamen del CESE titulado «Retos demográficos en la UE a la luz de las desigualdades económicas y de desarrollo» (DO C 232 de 14.7.2020, p. 1).

4.18. Las prioridades comunes deben diseñarse utilizando métodos ascendentes y basados en datos. Debería **reevaluarse el efecto de la pandemia sobre el Plan de Acción**, examinando el impacto del aumento de la demanda de viviendas rurales, de nuevos espacios empresariales en los pueblos, de más servicios públicos, de dar cabida a más viajes a las zonas rurales y de una mayor demanda de turismo recreativo, relacionado con la salud, ecológico y cultural. El CESE considera que el aumento de la migración de las ciudades a las zonas periurbanas y quizás a las zonas rurales puede crear tensiones entre la actividad económica rural tradicional y una expectativa recreativa basada en la tranquilidad, lo que podría requerir algunas actividades de mediación.

4.19. La Comisión debe dar prioridad e integrar muchas de las valiosas lecciones extraídas de sus **proyectos de investigación** «Horizonte». El Programa LIFE ⁽⁹⁾, Robust ⁽¹⁰⁾, Rubizmo ⁽¹¹⁾, Sherpa ⁽¹²⁾, la estrategia «pueblos inteligentes» ⁽¹³⁾, Farmwell ⁽¹⁴⁾ y muchas otras iniciativas han proporcionado la orientación necesaria para contribuir a la materialización de la Visión.

4.20. El CESE considera asimismo que la **prosperidad**, definida como un modo de vida sostenible desde el punto de vista social y medioambiental, debe ser el objetivo para toda la ciudadanía, independientemente de su lugar de residencia. La prosperidad no debe plantearse exclusivamente en términos económicos, sino que debe complementarse con enfoques comunitarios centrados en la sostenibilidad social y medioambiental.

4.21. El CESE acoge con satisfacción las **iniciativas emblemáticas** propuestas en el Plan de Acción, ya que dan prioridad a las respuestas de la consulta. El CESE considera que el reto consiste en que los recursos combinados de la Comisión —en colaboración con los Estados miembros y las regiones— se alineen, sin fisuras y con suficiente financiación, para crear un impacto positivo para las comunidades locales de personas y lugares. El concepto de ventanilla única propuesto para las ayudas y el conjunto de herramientas de financiación, cuando estén disponibles, serán bienvenidos, aunque se necesita un calendario claro.

4.22. La **nueva Bauhaus europea**, concebida para contribuir a la consecución del Pacto Verde, pone de manifiesto la tendencia de la Comisión hacia una elaboración y ejecución de políticas más inclusivas y coordinadas.

4.23. Además, el CESE acoge con satisfacción el **refuerzo de la política de verificación rural** y la creación de un **Observatorio transparente para el seguimiento de los avances**.

4.24. Aunque el concepto de verificación rural no es nuevo (véase, la Declaración de Cork 2.0 ⁽¹⁵⁾), el CESE aún no está convencido de que la Comisión, en su conjunto, ni los Estados miembros y sus regiones, hagan gala de suficiente determinación para que se produzca un cambio duradero. El concepto presenta deficiencias, ya que muchos presupuestos se asignan en función de la población, lo que va en contra de las comunidades poco pobladas. La experiencia ha demostrado que crear políticas basadas en las necesidades urbanas y luego tratar de adecuarlas para abordar las necesidades de zonas rurales plantea un problema de idoneidad y oportunidad, mientras que establecer un proceso de contabilidad rápido y transparente y garantizar que todas las instancias administrativas pertinentes estén de acuerdo con la verificación rural es todo un reto.

4.25. Sin embargo, el CESE reconoce los esfuerzos de la Comisión por mejorar la verificación rural y confía en que un **diseño holístico de las políticas rurales y urbanas** y la asignación de recursos puedan hacer realidad la Visión. El CESE anima a la Comisión a que publique un **informe anual** en el que se detalle qué instancias administrativas, qué políticas y qué Estados miembros y regiones han realizado la verificación rural y cómo. Deben destacarse los buenos ejemplos de verificación rural. El CESE respalda la integración de la verificación rural en el **Programa de Mejora de la Legislación** y pide a los Estados miembros que consideren la posibilidad de aplicar el principio de verificación rural a nivel nacional, regional y local.

4.26. El CESE acoge con satisfacción la intención de crear un Observatorio dentro de la Comisión para mejorar la recopilación y el análisis de datos, al tiempo que apoya la aplicación general del Plan de Acción, pero recomienda transparencia, fechas de trabajo claras, presupuestos y objetivos y **un control externo por parte de los representantes de la sociedad civil** sobre su funcionamiento.

Bruselas, 23 de marzo de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽⁹⁾ https://ec.europa.eu/growth/industry/strategy/hydrogen/funding-guide/eu-programmes-funds/life-programme_en.

⁽¹⁰⁾ <https://rural-urban.eu/>.

⁽¹¹⁾ <https://rubizmo.eu/>.

⁽¹²⁾ <https://rural-interfaces.eu/what-is-sherpa/>.

⁽¹³⁾ https://enrd.ec.europa.eu/smart-and-competitive-rural-areas/smart-villages/smart-villages-portal_es.

⁽¹⁴⁾ <https://farmwell-h2020.eu/>.

⁽¹⁵⁾ Dictamen del CESE titulado «De la Declaración de Cork 2.0 a acciones concretas» (DO C 345 de 13.10.2017, p. 37).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y por la que se sustituye la Directiva 2008/99/CE

[COM(2021) 851 final — 2021/0422 (COD)]

(2022/C 290/23)

Ponente: **Arnaud SCHWARTZ**

Coponente: **Ozlem YILDIRIM**

Consulta	Comisión Europea, 2.5.2022
Base jurídica	Artículo 83, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en la sección	8.3.2022
Aprobado en el pleno	23.3.2022
Pleno n.º	568
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	215/3/6

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de revisar la Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y sustituir la Directiva 2008/99/CE, puesto que aborda las principales deficiencias de la Directiva actual y su objetivo es poner coto al aumento de los delitos medioambientales en Europa.

1.2. El CESE observa que la propuesta mantiene su ámbito de aplicación previo mediante una lista de delitos y carece de una definición autónoma de un tipo penal general de amenaza o daño para el medio ambiente. El CESE considera que la lista de delitos debería ampliarse a tantos tipos de delitos como sea posible, a fin de evitar que deba revisarse de nuevo la Directiva sobre delitos medioambientales poco tiempo después de su entrada en vigor y que queden impunes determinadas actividades delictivas contra el medio ambiente.

1.3. El CESE es consciente de la urgente necesidad de mejorar la aplicación del Derecho penal medioambiental en Europa y reconoce que una Directiva sobre delitos contra el medio ambiente con disposiciones más claras contribuiría a reforzarla. El CESE considera que los elementos propuestos que deben tenerse en cuenta para determinar si los daños son sustanciales resultan insatisfactorios, que pueden ser necesarias más orientaciones y que sería más clara una definición autónoma de «daños sustanciales».

1.4. El CESE valora positivamente que se haga referencia al «ecocidio» en los considerandos. No obstante, estima oportuno incluir este término en la parte dispositiva de la Directiva.

1.5. El CESE respalda la inclusión de normas mínimas para establecer límites máximos de las sanciones aplicables a las personas físicas y las personas jurídicas. No obstante, cree que, para que las sanciones sean realmente eficaces, proporcionadas y disuasorias, deben aumentarse sustancialmente estos límites.

1.6. El CESE anima a la Comisión a que sopesa la posibilidad de ampliar la jurisdicción de la Fiscalía Europea a los delitos medioambientales, creando así una Fiscalía Europea ecológica que sea capaz de prestar apoyo a la lucha contra este tipo de delitos cuando tengan vínculos conocidos con la delincuencia organizada.

1.7. El CESE subraya la necesidad de reforzar la cadena de aplicación y la aplicación del Derecho penal europeo en materia de medio ambiente. Reitera su recomendación, recogida en el Documento informativo «Evaluación de la Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal» (NAT/767) ⁽¹⁾, de que los Estados miembros de la UE cuenten con fuerzas del orden, fiscales, jueces y tribunales especializados que se ocupen de los delitos contra el medio ambiente. El CESE considera que la Directiva sobre delitos medioambientales solo puede ser eficaz si va acompañada de recursos y formación adecuados en los Estados miembros.

⁽¹⁾ NAT/767 — Evaluación de la Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal (Documento informativo).

2. Contexto general

2.1. La delincuencia medioambiental es la cuarta categoría de delitos más lucrativos a escala mundial y, según Eurojust, se ha registrado un aumento de los mismos en la Unión Europea ⁽²⁾. Aunque el número de condenas por actos delictivos contra el medio ambiente a nivel transfronterizo no se ha incrementado sustancialmente, sí lo ha hecho el porcentaje de delitos medioambientales cometidos en Europa.

2.2. El 15 de diciembre de 2021, la Comisión Europea publicó su propuesta de revisión de la Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y por la que se sustituye la Directiva 2008/99/CE.

2.3. Su objetivo es establecer normas mínimas comunes para tipificar como delito la delincuencia medioambiental abordando las deficiencias de la actual Directiva 2008/99/CE.

2.4. La Comisión publicó en 2020 la evaluación de la Directiva 2008/99/CE ⁽³⁾. En esa evaluación se detectaron deficiencias significativas relacionadas con la aplicación sobre el terreno, la limitación del alcance, la definición de las infracciones penales, los niveles de las sanciones, la falta de claridad de la terminología jurídica, la falta de cooperación transfronteriza, el sistema de responsabilidad de las personas jurídicas y otros ámbitos de la Directiva.

2.5. La Directiva propuesta tiene por objeto mejorar la eficacia de las investigaciones y del enjuiciamiento de los delitos mediante la actualización de su ámbito de aplicación y la aclaración o la eliminación de términos vagos que se utilizan en las definiciones de los delitos medioambientales, garantizar tipos y niveles de sanciones eficaces, disuasorios y proporcionados para esta clase de actos delictivos, fomentar la investigación y el enjuiciamiento transfronterizos de los delitos, mejorar el proceso de toma de decisiones bien fundamentadas en materia de delincuencia medioambiental perfeccionando la recogida y la comunicación de los datos estadísticos, e incrementar la eficacia operativa de las cadenas nacionales de aplicación de la ley a fin de impulsar la investigación, el enjuiciamiento y las sanciones.

2.6. La propuesta se basa en el artículo 83, apartado 2, del TFUE, que, a diferencia de la anterior base jurídica previa a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, está más anclado en el carácter transfronterizo de los delitos medioambientales y otorga a la UE la competencia para establecer normas mínimas con respecto a la definición de infracciones penales y sanciones.

2.7. Por tanto, el objetivo de esta propuesta es armonizar la utilización del Derecho penal como instrumento de último recurso para hacer cumplir todo el acervo de legislación medioambiental de la UE, incluido el Pacto Verde Europeo, a la vez que se respetan los objetivos de la UE en materia de desarrollo sostenible, mejora de la calidad del medio ambiente y el principio de «quien contamina paga».

3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de revisar la Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y sustituir la Directiva 2008/99/CE, puesto que aborda las principales deficiencias de la Directiva actual y su objetivo es poner coto al aumento de los delitos medioambientales en Europa.

3.2. El CESE destaca el papel de liderazgo internacional que ha de asumir la Unión Europea en la lucha contra el cambio climático global y la protección del medio ambiente. El CESE estima que la lucha contra los delitos contra el medio ambiente y la delincuencia medioambiental organizada a escala europea es un elemento crucial de este liderazgo y hace hincapié en la necesidad de aumentar la cooperación con los países de la vecindad de la UE y otros terceros países.

3.3. A juicio del CESE, la revisión constituye un paso positivo para hacer frente al aumento de los delitos contra el medio ambiente y la delincuencia medioambiental organizada en Europa. El Comité valora positivamente la decisión de sustituir por completo —en lugar de modificar— la antigua Directiva sobre delitos contra el medio ambiente, claramente disfuncional.

3.4. El CESE es consciente de la urgente necesidad de mejorar la aplicación del Derecho penal medioambiental en Europa y reconoce que una Directiva sobre delitos contra el medio ambiente con disposiciones más claras contribuiría a reforzar dicha aplicación. Además, el CESE apoya firmemente las obligaciones concretas de aplicación de las estrategias nacionales, las obligaciones de información y los requisitos mínimos en materia de recursos, formación e instrumentos de investigación.

3.5. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva sobre delitos contra el medio ambiente. El Comité observa que la definición revisada de conducta «ilícita» propuesta elimina una causa importante de ambigüedad y que la ampliación significativa de la lista de delitos que se propone permite una mayor protección del acervo medioambiental de la UE.

⁽²⁾ Informe sobre casos de Eurojust relacionados con los delitos medioambientales, enero de 2021.

⁽³⁾ SWD(2020) 259 final de 28 de octubre de 2020.

3.6. El CESE señala que la propuesta carece de una definición autónoma de un tipo penal general de amenaza o daño para el medio ambiente. Aunque amplía significativamente el ámbito de aplicación de la Directiva de delitos contra el medio ambiente, la propuesta lo sigue vinculando a otras ramas del Derecho y al Derecho derivado de la UE, lo que hace depender a la Directiva del Derecho administrativo, entre otras cosas, y le impide estar preparada para el futuro. El CESE señala que la lista exclusiva de delitos propuesta puede requerir futuros procedimientos legislativos para su actualización.

3.7. El CESE valora positivamente que se haga referencia al «ecocidio» en los considerandos. No obstante, estima oportuno incluir este término en la parte dispositiva de la Directiva. Además, hace hincapié en que cualquier referencia al ecocidio debe ajustarse a la formulación propuesta por el Grupo de Expertos Independientes para la Definición Jurídica de Ecocidio en junio de 2021 ⁽⁴⁾. El CESE recomienda que el ecocidio se defina como cualquier acto ilícito o deliberado cometido con pleno conocimiento de que existe una probabilidad sustancial de que dicho acto cause daños graves, generalizados o a largo plazo al medio ambiente. El CESE acogería con satisfacción una mención a los conflictos armados en los considerandos y observa que, por definición, estos son prácticamente siempre ecocidios. El CESE lamenta que ninguna de las medidas y resoluciones judiciales que se citan haya sido o sea aplicable en estos supuestos.

3.8. El Comité formuló sus recomendaciones sobre la revisión de la Directiva en su Documento informativo «Evaluación de la Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal» (NAT/767). A la luz de la propuesta publicada, el CESE reitera sus recomendaciones anteriores de utilizar la revisión de la Directiva sobre el medio ambiente para introducir un tipo penal general de amenaza para el medio ambiente, establecer un diálogo permanente entre las autoridades públicas y las organizaciones de la sociedad civil y ampliar el ámbito de aplicación del Derecho penal medioambiental para incluir la ciberdelincuencia relacionada con el medio ambiente.

3.9. Varias investigaciones han puesto de manifiesto que cada vez se recurre más a los delitos medioambientales como medio o vínculo para adoptar comportamientos corruptos o como delito principal para el blanqueo de capitales. A medida que se asignen más recursos del presupuesto de la UE a la transición ecológica, es de esperar también que aumente el riesgo de que se adopten conductas delictivas de este tipo asociadas a la ejecución de los correspondientes fondos. Si bien es cierto que la gestión de residuos es uno de los sectores de alto riesgo, también hay muchos otros ámbitos que afectan a la protección del medio ambiente que pueden verse afectados por la corrupción, el blanqueo de capitales o el fraude. El CESE acoge con satisfacción que estos riesgos se incluyan en los considerandos, pero llama la atención sobre la necesidad de asignar más recursos a la detección e investigación de esta clase de delitos, así como a la formación de los responsables de la aplicación de la ley o al acceso de la sociedad civil y los periodistas a información que pueda revelar tales comportamientos.

3.10. En su Documento informativo «La protección del medio ambiente como requisito previo para el respeto de los derechos fundamentales» (NAT/824) ⁽⁵⁾, el Comité hace hincapié en la urgente necesidad de que la UE presente una propuesta de Directiva sobre gobernanza empresarial sostenible y legislación de la Unión contra las demandas estratégicas contra la participación pública (anti-SLAPP) con el fin de proteger a los defensores del medio ambiente, los periodistas y los denunciantes de delitos medioambientales. El CESE reitera estas recomendaciones y se congratula de la inclusión de una disposición sobre la protección de las personas que denuncien delitos medioambientales o que colaboren en la investigación.

3.11. El CESE acoge con satisfacción la armonización de las normas mínimas en materia de sanciones, así como la ampliación de la conducta delictiva para incluir los delitos graves de negligencia y de puesta en peligro, la inclusión de circunstancias agravantes y atenuantes, y la referencia a multas y sanciones adicionales.

3.12. El CESE apoya el llamamiento efectuado por el Parlamento en el Informe sobre la responsabilidad de las empresas por los daños medioambientales (2020/2027(INI)) y anima a la Comisión a que evalúe la posibilidad de ampliar la jurisdicción de la Fiscalía Europea a los delitos medioambientales, creando así una Fiscalía Europea ecológica que sea capaz de apoyar la lucha contra este tipo de delitos cuando tengan vínculos conocidos con la delincuencia organizada. Además, el CESE insta a la Comisión a que sopesa la posibilidad de ampliar el mandato de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) para permitirle llevar a cabo investigaciones administrativas sobre delitos medioambientales.

4. Observaciones específicas

4.1. Sanciones

4.1.1. El CESE respalda la inclusión de normas mínimas para establecer límites máximos de las sanciones aplicables a las personas físicas y las personas jurídicas. Además, el CESE valora que se reconozca la necesidad de permitir la imposición simultánea de multas administrativas y penales, así como medidas de embargo y decomiso, respetando el principio básico

⁽⁴⁾ Stop Ecocide Foundation, junio de 2021, Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide, Commentary and Core Text.

⁽⁵⁾ NAT/824 — La protección del medio ambiente como requisito previo para el respeto de los derechos fundamentales (Documento informativo).

de que una misma infracción no puede sancionarse dos veces. No obstante, el CESE considera que, para que las sanciones sean realmente eficaces, proporcionadas y disuasorias, deben aumentarse sustancialmente estos límites. El establecimiento de umbrales de sanción para las infracciones de la legislación medioambiental inferiores a los contemplados en otros ámbitos del Derecho de la UE, como el Derecho de la competencia, envía una señal equivocada sobre la prioridad del acervo de la UE en materia de medio ambiente, incluidos el Pacto Verde Europeo y los objetivos climáticos para 2030.

4.2. *Delitos contra el medio ambiente*

4.2.1. El CESE apoya el llamamiento efectuado por el Parlamento en su Informe sobre la responsabilidad de las empresas por los daños medioambientales (2020/2027(INI)), para que la Comisión evalúe la posibilidad de incluir los delitos contra el medio ambiente entre las diez categorías de delitos enumeradas en el artículo 83, apartado 1, del TFUE ⁽⁶⁾.

4.2.2. El CESE acoge favorablemente la ampliación de la lista de delitos en la propuesta de Directiva sobre delitos medioambientales. En particular, se congratula de la adición de las infracciones contra la Directiva 2011/92/UE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

4.2.3. A juicio del CESE, la lista de delitos debería ampliarse a tantos tipos de delitos como sea posible, a fin de evitar que haya que revisar de nuevo la Directiva sobre delitos medioambientales poco tiempo después de su entrada en vigor y que queden impunes determinadas actividades delictivas medioambientales. El CESE anima a los legisladores a proponer cualquier ampliación de la lista de conductas constitutivas de delito cuando sean ilícitas y se cometan deliberadamente o por negligencia grave.

4.3. *Definición de «daños sustanciales»*

4.3.1. Teniendo en cuenta que la ambigüedad del término «daños sustanciales» en la antigua Directiva sobre delitos medioambientales ha sido considerada un obstáculo importante para la eficacia de las investigaciones y los procesos penales, el CESE estima que los elementos propuestos que han de tenerse en cuenta para determinar si los daños son sustanciales resultan insatisfactorios, que pueden ser necesarias más orientaciones y que sería más clara una definición autónoma de «daños sustanciales». Esto podría contribuir de manera fundamental a la necesaria armonización interna de las definiciones, los parámetros y los puntos de vista en el marco de la Directiva sobre delitos contra el medio ambiente.

4.4. *Responsabilidad penal de las personas jurídicas*

4.4.1. El CESE reconoce que la regulación de la responsabilidad de las sociedades y de las sociedades matrices varía considerablemente según los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, pero lamenta, no obstante, que la propuesta de la Comisión no revise la redacción original sobre la responsabilidad de las personas jurídicas con objeto de aspirar a lograr una mayor armonización.

4.4.2. El CESE hace hincapié en las consideraciones del Parlamento, en su Informe sobre la responsabilidad de las empresas por los daños medioambientales (2020/2027(INI)), en el sentido de que, de conformidad con el principio de «quien contamina paga», las empresas deben hacerse cargo de todos los costes del daño medioambiental que causen directamente, a fin de que tengan incentivos para internalizar las externalidades medioambientales y evitar externalizar los costes.

4.4.3. El CESE manifiesta su preocupación por la exclusión explícita de la responsabilidad de las autoridades estatales y estima que no debe existir ningún obstáculo para enjuiciar a los infractores medioambientales, sobre todo en los casos en que los permisos y licencias se obtienen gracias a la corrupción de las autoridades públicas.

4.5. *Interacción con el público*

4.5.1. El CESE valora positivamente la inclusión de una disposición sobre la protección de las personas que denuncien o comuniquen delitos medioambientales o que colaboren en la investigación. El Comité destaca el papel que desempeñan el público general y las organizaciones de la sociedad civil en la detección y la denuncia de los delitos contra el medio ambiente y subraya la necesidad de que las autoridades públicas refuercen la protección y el diálogo con los defensores del medio ambiente. El Comité insiste en que la protección concedida a las personas que denuncian delitos contra el medio ambiente o que colaboran en la investigación debe hacerse extensiva a las personas físicas y jurídicas.

⁽⁶⁾ Informe del Parlamento 2020/2027 (INI).

4.5.2. El CESE apoya la atención que presta la propuesta a la protección de las personas que informan de delitos medioambientales o que colaboran en las investigaciones. Ahora bien, en los últimos años, no solo los denunciantes, sino también los activistas medioambientales y los periodistas de investigación que informan sobre delitos contra el medio ambiente han sido víctimas de graves presiones o incluso de violencia. Por lo tanto, el CESE pide a la Comisión Europea que vele por que en todos los Estados miembros se establezca una protección adecuada para las personas que denuncien delitos medioambientales, así como para aquellos que puedan ayudarlas a hacer llegar sus denuncias al público, como activistas o periodistas.

4.5.3. El CESE acoge con satisfacción el reconocimiento del derecho de la ciudadanía afectada a participar en los procedimientos. El Comité subraya la importancia de aplicar e interpretar este derecho a la luz del artículo 2, apartado 5, del Convenio de Aarhus ⁽⁷⁾. Además, dado que el medio ambiente no puede defenderse ni representarse a sí mismo ante los tribunales, el CESE subraya la importancia de facilitar un acceso adecuado del público a la justicia, tal y como se define en el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus.

4.5.4. El CESE anima a las instituciones europeas y a los Estados miembros a que refuercen su apoyo a los defensores del medio ambiente fuera de la Unión Europea, a través de los canales diplomáticos, de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) y de la sociedad civil.

4.5.5. El CESE recomienda que la sociedad civil participe en la aplicación de la nueva Directiva sobre delitos contra el medio ambiente.

4.5.6. El CESE reitera que la «cadena de aplicación» constituye solo la segunda mitad de la «cadena de suministro» del fenómeno de los delitos medioambientales y su tratamiento (a saber: infracciones cometidas > descubiertas > denunciadas > enjuiciadas > sancionadas). Los estudios previos al Documento informativo NAT/767 del CESE pusieron de manifiesto enormes deficiencias en cascada en la primera mitad de la cadena, principalmente debido a los distintos grados de conocimiento y percepciones de la sociedad sobre los delitos medioambientales. La exposición de este problema al conjunto de la sociedad y la sensibilización al respecto son fundamentales para desarrollar la responsabilidad social, cuya ausencia socava la eficiencia de la cadena de aplicación. La formación y la comunicación pública son necesarias allí donde la contribución de la sociedad civil es fundamental.

4.6. Cadena de aplicación

4.6.1. El CESE acoge favorablemente las disposiciones sobre prevención, recursos, formación, instrumentos de investigación, cooperación transfronteriza y estrategias nacionales. El Comité reitera su recomendación, recogida en el Documento informativo NAT/767, de que los Estados miembros de la UE cuente con fuerzas del orden, fiscales, jueces y tribunales especializados que se ocupen de los delitos contra el medio ambiente. Como se verificó en la evaluación de la actual Directiva sobre delitos contra el medio ambiente, en las consultas con las partes interesadas y en el mundo académico, el bajo nivel de conocimientos y recursos disponibles para luchar contra los delitos contra el medio ambiente y la delincuencia medioambiental organizada en los Estados miembros plantean obstáculos importantes para la detección, el enjuiciamiento y la aplicación de la ley. El CESE considera que la Directiva sobre delitos medioambientales solo puede ser eficaz si va acompañada de recursos y formación adecuados en los Estados miembros. El CESE estima que las estrategias nacionales propuestas en el marco de la Directiva sobre delitos medioambientales constituyen un primer paso positivo en la dirección correcta.

4.6.2. A juicio del CESE, la incorporación de información medioambiental, incluida la comisión de delitos por parte de personas jurídicas, en la parte no financiera del informe anual de las empresas podría ser un componente importante de la responsabilidad social de las empresas.

4.7. Formación y educación

4.7.1. El CESE destaca la necesidad de que la educación incluya tanto la formación de los funcionarios nacionales como la sensibilización de la ciudadanía. El CESE acoge favorablemente la Comunicación sobre la intensificación de la lucha contra la delincuencia medioambiental y pide a la Comisión que preste más apoyo a los Estados miembros mediante la creación de redes profesionales, el desarrollo de nuevas herramientas de detección y aplicación de la ley y la revisión de los programas de formación para jueces y fiscales. No obstante, el CESE cree que los programas de formación y educación no deberían estar abiertos exclusivamente a la participación de los funcionarios nacionales en la cadena de aplicación, sino que deberían extenderse a un público más amplio.

4.8. Recogida de datos y estadísticas sobre delincuencia

4.8.1. El CESE acoge con satisfacción las obligaciones previstas en materia de recogida de datos e información. Sin embargo, se remite al informe de Eurojust, que señala y demuestra que la falta de una definición universalmente acordada de lo que constituye un delito medioambiental plantea dificultades para la recogida de datos significativos y estadísticas sobre delincuencia ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE), Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

⁽⁸⁾ Informe sobre casos de Eurojust relacionados con los delitos medioambientales, enero de 2021.

4.8.2. El CESE valora positivamente el compromiso de la Comisión de publicar un informe bienal sobre los datos transmitidos por los Estados miembros y subraya que las estadísticas nacionales anuales sobre delincuencia deberían integrarse en la revisión de la aplicación de la política medioambiental que se lleva a cabo cada dos años, y reforzarla.

5. Transposición y ejecución financiera

5.1. Los delitos medioambientales perjudican ante todo el medio ambiente y la salud, pero también distorsionan la competencia y la circularidad, agotan los recursos públicos mediante la externalización de los costes de la acción correctiva y el restablecimiento y perjudican los intereses de los contribuyentes eludiendo el principio de «quien contamina paga». Sin una aplicación de las leyes y una imposición de sanciones adecuadas por los daños causados al medio ambiente, en particular a través del Derecho penal, los delitos medioambientales socavan la eficacia de todo el pacto Pacto Verde Europeo. Por consiguiente, el CESE considera que los recursos necesarios para la transposición y la aplicación de la Directiva sobre delitos medioambientales se compensarán con sus efectos positivos para los recursos públicos de la UE y de los Estados miembros.

6. Dimensión regional y subsidiariedad

6.1. El CESE señala que las fuentes de las infracciones medioambientales son casi siempre locales, municipales o de nivel subregional y de pequeña dimensión, aunque su impacto pueda ser muy generalizado; por ejemplo, las fuentes de contaminación no solo son específicas, intensivas o dispersas, sino que también pueden sumarse y acumularse.

6.2. Las etapas de detección y denuncia deben reforzarse, y deben seguir también un enfoque de base local. Los equipos técnicos, los recursos humanos y las capacidades, la responsabilidad operativa, el presupuesto y la financiación deben asignarse de modo que se refleje el reto que entraña esta dimensión regional.

Bruselas, 23 de marzo de 2022.

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 que modifica el Reglamento (UE) 2019/833, por el que se establecen medidas de conservación y ejecución aplicables en la zona de regulación de la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste»

[COM(2022) 51 final—2022/0035 (COD)]

(2022/C 290/24)

Ponente general: **Francisco Javier GARAT PÉREZ**

Consulta	Parlamento Europeo, 17.2.2022 Consejo, 28.2.2022
Fundamento jurídico	Artículo 43, apartado 2, y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en el pleno	24.3.2022
Pleno n.º	568
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	219/0/0

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE reitera de nuevo su opinión con relación a la propuesta de Reglamento presentada, expuesta en su Dictamen 2018/05155 ⁽¹⁾ y en su Dictamen 2020/02842 ⁽²⁾, y cuyas conclusiones y recomendaciones fueron las que se detallan a continuación.

1.2. El Comité considera necesaria la transposición al Derecho de la Unión de las medidas de conservación y control adoptadas por la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste (NAFO, por sus siglas en inglés), con el fin de lograr una aplicación uniforme y efectiva de las mismas en el seno de la UE.

1.3. No obstante, el CESE estima que la propuesta presentada no establece un mecanismo ágil de transposición de las normas adoptadas en la NAFO y no solventa la necesidad de actualizar anualmente las mismas.

1.4. El Comité es partidario de un mecanismo más ágil y simple, por lo que propone un Reglamento con un único artículo en el que se determine que la Unión Europea debe imperativamente aplicar a su flota las normas aprobadas por la NAFO.

1.5. El CESE insiste en el riesgo que supone introducir el sistema de actos delegados por el que se le concede a la Comisión la potestad de legislar sin tener que someterse a los procedimientos ordinarios.

2. Síntesis de la propuesta legislativa

2.1. La propuesta presentada tiene como objetivo principal la integración en el Derecho de la Unión de las medidas de conservación y control adoptadas por la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste (NAFO) en su reunión anual del mes de septiembre de 2021.

2.2. Se incorporan así modificaciones relativas al cálculo de la cuota «Otros», sobre medidas de acompañamiento para el bacalao de la división 3M y el fletán negro respecto a la inspección de los desembarques.

2.3. También se incluyen nuevas disposiciones relativas a otros procedimientos, a infracciones graves relacionadas con el uso de determinados tamaños de malla y rejillas o rejillas separadoras, a medidas reforzadas sobre el seguimiento de las infracciones y a la transmisión de documentos a la NAFO y a la Agencia Europea de Control de la Pesca.

2.4. La propuesta delega poderes en la Comisión para modificar el Reglamento (UE) 2019/833 en lo relativo al desembarque e inspección del fletán negro y a las medidas de control del bacalao de la división 3M, para el caso de que la NAFO modifique sus medidas en un futuro.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE «Medidas de conservación y control en la zona de la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste» (DO C 159 de 10.5.2019, p. 60).

⁽²⁾ Dictamen del CESE «Medidas de conservación y control-NAFO» (DO C 429 de 11.12.2020, p. 279).

2.5. Se reconoce la necesidad de agilizar la adopción de estas disposiciones para que los buques de la Unión puedan pescar en las mismas condiciones que los otros buques de las Partes contratantes de la NAFO.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE considera necesaria la transposición al Derecho de la Unión de las medidas de conservación y control aprobadas en la última reunión anual de la NAFO, para garantizar su aplicación homogénea en la UE.

3.2. Sin embargo, el Comité opina que este procedimiento de transposición sigue sin obedecer a un mecanismo ágil, puesto que estas medidas sufren modificaciones cada año y los trámites burocráticos de la UE son muy lentos, provocando un desfase continuo entre las normas adoptadas por la NAFO y la legislación comunitaria.

3.3. El CESE reitera la necesidad de aprobar un procedimiento más ágil, como el propuesto por este Comité en 2019 y 2020, que, por otra parte, fue apoyado por las administraciones de los Estados miembros y los sectores afectados. Consistiría en un Reglamento sencillo, con un artículo único que recogiese el compromiso de la Unión Europea de aplicar imperativamente a su flota las normas aprobadas por la NAFO cada año.

3.4. El Comité advierte de nuevo que continuar con la vía del Reglamento puede provocar conflictos de contradicción entre normas o, al menos, períodos de incertidumbre jurídica para las administraciones y las propias empresas, que no saben si deben cumplir con la normativa anterior, que es la vigente en la UE, o con la nueva. Además, crea distorsiones en la aplicación de las medidas respecto a flotas no pertenecientes a la UE.

3.5. El CESE estima que lo único que va a facilitar la introducción del sistema de actos delegados es que la Comisión pueda establecer normas sin necesidad de someterse a los procedimientos ordinarios.

Bruselas, 24 de marzo de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a la prórroga del período de aplicación del mecanismo opcional de inversión del sujeto pasivo en relación con determinadas entregas de bienes y prestaciones de servicios susceptibles de fraude, y al mecanismo de reacción rápida contra el fraude en el ámbito del IVA»

[COM(2022) 39 final — 2022/0027(CNS)]

(2022/C 290/25)

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 28.2.2022
Base jurídica	Artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobación en el pleno	23.3.2022
Pleno n.º	568
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	194/1/4

Considerando que el contenido de la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a la prórroga del período de aplicación del mecanismo opcional de inversión del sujeto pasivo en relación con determinadas entregas de bienes y prestaciones de servicios susceptibles de fraude, y al mecanismo de reacción rápida contra el fraude en el ámbito del IVA, y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 568.º Pleno de los días 23 y 24 de marzo de 2022 (sesión del 23 de marzo), decidió por 196 votos a favor, uno en contra y 4 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta.

Bruselas, 23 de marzo de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión 2003/17/CE del Consejo en lo que respecta a su período de aplicación, a la equivalencia de las inspecciones sobre el terreno realizadas en Bolivia en los cultivos productores de semillas de cereales y los cultivos productores de semillas de plantas oleaginosas y textiles, y a la equivalencia de las semillas de cereales y de plantas oleaginosas y textiles producidas en Bolivia»

[COM(2022) 26 final-2021/0016 (COD)]

(2022/C 290/26)

Consulta	Parlamento Europeo, 14.2.2022 Consejo, 8.2.2022
Base jurídica	Artículo 43, apartado 2, y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en el pleno	23.3.2022
Pleno n.º	568
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	178/1/7

Considerando que ya se pronunció sobre el contenido de la propuesta en cuestión en su Dictamen «Equivalencia de las inspecciones — semillas producidas en Brasil y Moldavia»⁽¹⁾, aprobado el 14 de febrero de 2018, el Comité, en su 568.º pleno, celebrado los días 23 y 24 de marzo de 2022 (sesión del 23 de marzo), decidió por 178 votos a favor, uno en contra y 7 abstenciones no elaborar un nuevo dictamen sobre el asunto y remitirse a la posición mantenida en el documento mencionado más arriba.

Bruselas, 23 de marzo de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽¹⁾ DO C 227 de 28.6.2018, p. 76.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas transitorias para el envasado y etiquetado de los medicamentos veterinarios autorizados de conformidad con la Directiva 2001/82/CE y el Reglamento (CE) n.º 726/2004

[COM(2022) 76 final — 2022/0053 (COD)]

(2022/C 290/27)

Consulta	Parlamento Europeo, 7.3.2022 Consejo, 11.3.2022
Base jurídica	Artículo 114, artículo 168, apartado 4, letra b), y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en el pleno	23.3.2022
Pleno n.º	568
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	193/0/4

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 568.º pleno celebrado los días 23 y 24 de marzo de 2022 (sesión del 23 de marzo), decidió por 193 votos a favor y 4 abstenciones emitir un Dictamen favorable sobre la propuesta.

Bruselas, 23 de marzo de 2022.

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 modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013 y (UE) n.º 223/2014 en lo que atañe a la Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa (CARE)»

[COM(2022) 109 final — 2022/0075 (COD)]

(2022/C 290/28)

Consulta	Parlamento Europeo, 10.3.2022 Consejo, 10.3.2022
Base jurídica	Artículo 175, apartado 3, artículo 177 y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Órgano competente	Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en el pleno	23.3.2022
Pleno n.º	568
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	199/0/6

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio para el Comité y que este ya ha expresado sus puntos de vista al respecto en sus Dictámenes relativos al «Fondo Social Europeo+» (SOC/597), aprobado el 17 de octubre de 2018, al «Reglamento sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión» (ECO/462), aprobado el 17 de octubre de 2018, así como en sus Documentos de posición sobre el «Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD)/Crisis de la COVID-19» (SOC/591) y sobre la «COVID-19: Fondos Estructurales y de Inversión Europeos — Una flexibilidad excepcional» (ECO/517), el Comité decidió en su 568.º pleno celebrado los días 23 y 24 de marzo de 2022 (sesión del 23 de marzo de 2022, por 199 votos a favor, ninguno en contra y 6 abstenciones) emitir un dictamen favorable sobre la propuesta y remitirse a la posición mantenida en los documentos mencionados más arriba.

Bruselas, 23 de marzo de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

