

# Diario Oficial de la Unión Europea



Edición  
en lengua española

C 146

66.º año

27 de abril de 2023

## Sumario

### I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

#### RESOLUCIONES

##### Comité Económico y Social Europeo

###### 576.º pleno del Comité Económico y Social Europeo, 22.2.2023 – 23.2.2023

2023/C 146/01	Resolución del Comité Económico y Social Europeo sobre «Ucrania: Un año después de la invasión rusa: la perspectiva de la sociedad civil europea» . . . . .	1
---------------	---	---

#### DICTÁMENES

##### Comité Económico y Social Europeo

###### 576.º pleno del Comité Económico y Social Europeo, 22.2.2023 – 23.2.2023

2023/C 146/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Política energética y mercado laboral: consecuencias para el empleo en las regiones en transición energética» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	4
---------------	--	---

2023/C 146/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Apoyo a la evolución del mercado laboral: cómo mantener la empleabilidad, impulsar la productividad y desarrollar capacidades, especialmente en las pymes» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	15
---------------	--	----

### III Actos preparatorios

#### Comité Económico y Social Europeo

###### 576.º pleno del Comité Económico y Social Europeo, 22.2.2023 – 23.2.2023

2023/C 146/04	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 260/2012 y (UE) 2021/1230 en lo que respecta a las transferencias inmediatas en euros» [COM(2022) 546 final — 2022/0341 (COD)] . . . . .	23
---------------	---	----

2023/C 146/05	Dictamen Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724 [COM(2022) 571 final — 2022/0358 (COD)] . . . . .	29
2023/C 146/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas» [COM(2022) 541 final-2022/0345 (COD)] . . . . .	35
2023/C 146/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, la Directiva 2006/118/CE relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro y la Directiva 2008/105/CE relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas» [COM(2022) 540 final — 2022/0344 (COD)] . . . . .	41
2023/C 146/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa» [COM(2022) 542 final — 2022/0347 (COD)] . . . . .	46
2023/C 146/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Comunicación sobre las orientaciones para una reforma del marco de gobernanza económica de la UE [COM(2022) 583 final] . . . . .	53
2023/C 146/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones: Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible para 2023 [COM(2022) 780 final] . . . . .	59

---

### **Corrección de errores**

2023/C 146/11	Corrección de errores del título del 575.º pleno del Comité Económico y Social Europeo, 14.12.2022 — 15.12.2022 en la sección I (Resoluciones, recomendaciones y dictámenes), bajo el epígrafe Comité Económico y Social Europeo (DO C 140 de 21.4.2023) . . . . .	65
2023/C 146/12	Corrección de errores del título del 575.º pleno del Comité Económico y Social Europeo, 14.12.2022 — 15.12.2022, en la sección II (Actos preparatorios) bajo el epígrafe Comité Económico y Social Europeo (DO C 140 de 21.4.2023) . . . . .	66

## I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

## RESOLUCIONES

# COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

576.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, 22.2.2023 – 23.2.2023

### Resolución del Comité Económico y Social Europeo sobre «Ucrania: Un año después de la invasión rusa: la perspectiva de la sociedad civil europea»

(2023/C 146/01)

Ponentes: **Stefano MALLIA**

**Oliver RÖPKE**

**Séamus BOLAND**

Base jurídica	Artículo 52, apartado 4, del Reglamento interno
Aprobado en el pleno	23.2.2023
Pleno n.º	576
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	160/1/4

EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (CESE)

#### Adhesión de Ucrania a la UE

- señala que los ucranianos siguen perdiendo la vida en defensa de la democracia y que debe reconocerse de manera tangible y significativa la determinación del país de convertirse en Estado miembro de la Unión Europea (UE);
- subraya que la ampliación es un proceso mutuamente beneficioso, ya que contribuye a la estabilidad de la UE, refuerza su posición geopolítica, promueve la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos <sup>(1)</sup> y aporta beneficios para todos a través de un mercado único más amplio, mientras que, al mismo tiempo, el proceso de ampliación ayudará a Ucrania a reforzar la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos;
- destaca la necesidad de unidad de la UE en lo que respecta al proceso de adhesión de Ucrania y propone seguir el ejemplo de otros países de Europa Oriental que se adhirieron a la UE entre 2004 y 2013. Ello requiere que se creen grupos de trabajo sobre integración europea bajo los auspicios de los ministerios respectivos, en cuyo seno los funcionarios reciban formación sobre la armonización con las normas, los procedimientos y el acervo de la UE en general;

<sup>(1)</sup> Artículo 3 del Tratado de la Unión Europea.

4. señala que, si bien deben respetarse los procedimientos correspondientes, está claro que el proceso de adhesión de Ucrania (al igual que el de todos los países candidatos de los Balcanes Occidentales y de la Asociación Oriental) debe llevarse a cabo de la manera más práctica posible y sobre la base de la ejecución de las reformas pertinentes en el ámbito de la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos, las libertades fundamentales, la economía de mercado y la aplicación del acervo de la UE.

#### **Tribunal internacional especial para los crímenes de agresión contra Ucrania y las sanciones contra la Federación de Rusia**

5. apoya plenamente la Resolución del Parlamento Europeo en la que se pide la creación de un tribunal internacional especial para los crímenes de agresión contra Ucrania<sup>(2)</sup>. Dicho tribunal debe implantarse en estrecha cooperación con la Corte Penal Internacional y las Naciones Unidas. El Comité también insta a la UE a que asuma el liderazgo en materia de asistencia internacional a la hora de investigar los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad y el genocidio;

6. apoya la Resolución del Parlamento Europeo sobre el *reconocimiento de la Federación de Rusia como Estado promotor del terrorismo*<sup>(3)</sup> y acoge con especial satisfacción la petición de que la UE y sus Estados miembros elaboren un marco jurídico común para designar a los Estados que apoyan al terrorismo y a los que utilizan métodos terroristas. Implantar un marco jurídico de la UE de este tipo debería traducirse en importantes medidas económicas, políticas, sociales y culturales de corte restrictivo contra estos países;

7. expresa su apoyo a la propuesta de incluir el Grupo Wagner en la lista de terroristas de la UE;

#### **Prevenir la «fatiga de Ucrania»**

8. hace hincapié en que, si Ucrania perdiera la guerra contra Rusia, sería algo catastrófico para la democracia en todo el mundo. La UE debe hacer todo lo que esté en su mano por evitar la «fatiga de Ucrania». Como proyecto de paz que es, la UE tiene la obligación moral de apoyar a Ucrania durante el tiempo que sea necesario y con lo que haga falta, también con ayuda humanitaria e infraestructuras;

#### **Reconstrucción y recuperación de Ucrania**

9. señala que la UE debe diseñar ya los planes e instrumentos que se necesitarán para la reconstrucción de Ucrania. La plataforma multiinstitucional de coordinación de donantes envía una clara señal de que la comunidad internacional apoya y seguirá apoyando a Ucrania, pero, además de centrarse en la ayuda a corto plazo, debe prestar la misma atención a la reconstrucción a largo plazo del país;

10. subraya que los planes de reconstrucción y recuperación de la sociedad y el territorio ucraniano deben prever unas condiciones de trabajo justas, la aplicación de la legislación laboral, la promoción del trabajo digno, el derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable y oportunidades de formación para todos;

11. subraya que la tarea de reconstruir Ucrania será inmensa y que es preciso adoptar de inmediato todas las disposiciones necesarias para que los ucranianos puedan volver a una vida normal lo antes posible, una vez terminada la guerra, y puedan construir una economía competitiva que abrace la transición ecológica, digital y justa y genere prosperidad para todos los ucranianos. Además, estos procesos deben incluir apoyo destinado a reponer los empleos que Ucrania perdió debido a la invasión rusa;

12. pide que los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil organizada participen en la elaboración, la aplicación y el seguimiento de los planes de reconstrucción y recuperación. Esta participación garantizará la transparencia y la equidad y asegurará que los recursos se destinen allí donde más se necesiten;

13. recuerda que ayudar a las empresas ucranianas, en toda su diversidad, a sobrevivir en tiempos de guerra y apoyarlas para sentar las bases de una economía próspera durante la reconstrucción redundará en interés mutuo de la UE y de Ucrania. Además de asociar a Ucrania al programa sobre el mercado único, es necesario seguir facilitando al país el acceso a otros programas clave de la UE. Es necesario mantener y mejorar las medidas de apoyo a las empresas en materia de intercambio de conocimientos, logística y acceso a financiación directa e indirecta;

<sup>(2)</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2023, sobre la *creación de un tribunal para el crimen de agresión contra Ucrania* [2022/3017(RSP)].

<sup>(3)</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de noviembre de 2022, sobre el *reconocimiento de la Federación de Rusia como Estado promotor del terrorismo* [2022/2896(RSP)].

14. pide que se restablezca el diálogo social en Ucrania, pese a la ley marcial y los retos que ello pueda suponer. El diálogo social constituye el núcleo de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y del Acuerdo de Asociación UE-Ucrania y se convertirá en uno de los principales instrumentos de las consultas entre el Gobierno, los empresarios y los trabajadores sobre cuestiones relacionadas con la reconstrucción económica y social del país;

15. acoge con satisfacción los positivos acuerdos tripartitos sobre las reformas del Derecho laboral en Ucrania y la mejora prevista de las disposiciones legislativas en materia de convenios colectivos y hace hincapié en la necesidad de impulsar la participación de los expertos de Ucrania, la OIT y la UE en el proceso de aplicación de las normas laborales internacionales y las garantías sociales y laborales;

#### **Apoyo a la sociedad civil y contactos interpersonales**

16. elogia la solidaridad mostrada por las organizaciones de la sociedad civil en la UE y Ucrania, que prestaron los primeros auxilios y ofrecieron apoyo a quienes huían de la guerra;

17. destaca la importancia de establecer un mecanismo de la UE que potencie el papel de la sociedad civil ucraniana proporcionándole financiación e impulsando su participación en las redes de la sociedad civil de la UE. Debe prestarse especial atención a proporcionar y coordinar el apoyo financiero y administrativo a la Plataforma de la Sociedad Civil UE-Ucrania en el marco del Acuerdo de Asociación UE-Ucrania y a otras organizaciones de la sociedad civil ucraniana, incluidas las redes centrales con sede en Bruselas y las organizaciones de la diáspora ucraniana;

18. pide que se amplíe el presupuesto destinado a Ucrania en el marco del programa Erasmus+ en 2024, de modo que otros mil ucranianos puedan beneficiarse del programa, lo que tenderá puentes y los reforzará entre la UE y la sociedad civil ucraniana. Estas oportunidades de prácticas e intercambios en el CESE y otras instituciones de la UE harán que los jóvenes ucranianos tomaran conciencia de los beneficios sociales y económicos que conlleva la integración en la UE.

Bruselas, 23 de febrero de 2023.

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

## DICTÁMENES

# COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

576.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, 22.2.2023 – 23.2.2023

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Política energética y mercado laboral: consecuencias para el empleo en las regiones en transición energética»**

(Dictamen de iniciativa)

(2023/C 146/02)

Ponente: **María del Carmen BARRERA CHAMORRO**

Decisión de la Asamblea	20.1.2022
Base jurídica	Artículo 52, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	30.1.2023
Aprobado en el pleno	22.2.2023
Pleno n.º	576
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	123/43/20

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) constata que la intensificación de los efectos negativos de la emergencia climática, así como las incertidumbres y crisis derivadas de las nuevas realidades geopolítica y del mercado de la energía, obligan a la Unión Europea a acelerar drásticamente la transición hacia una energía limpia y a reforzar la independencia energética de Europa frente a proveedores poco fiables y combustibles fósiles volátiles. De ahí que valore positivamente los planes de la Comisión Europea dirigidos a tales fines [por ejemplo, REPowerEU y su financiación adicional a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)].

1.2 El CESE pone igualmente de manifiesto que los riesgos ambientales (la emergencia climática) y energéticos (la dependencia de energías fósiles) afectan a las actividades económicas y al conjunto de las medidas políticas relacionadas, con un alto impacto en las regiones, sectores económicos, trabajadores y grupos de población más vulnerables, a través de diferentes maneras. Por lo tanto, el CESE considera necesario prestar especial atención a las regiones de transición justa, en las que existe un vínculo más estrecho entre el desarrollo del sector de la energía y los requisitos del mercado laboral, y que necesitarán medidas políticas concretas.

1.3 En este sentido, los estudios más solventes evidencian que el éxito de una transición verde en general, y energética en particular, podría hacer que se incrementen el PIB (ciertos estudios estiman este incremento en un 5,6 % para 2050), los niveles de empleo (la OIT y la IRENA estiman que se multiplicarán por cuatro los empleos creados respecto de los que se perderán) y la calidad del empleo, dada la mayor cualificación que se precisa. El abaratamiento de la energía a través de un aumento de las fuentes de energía disponibles, en particular las renovables, identificadas e incentivadas mediante una adecuada taxonomía verde de la UE, mejorará los accesos a estos servicios y también la producción, creando más empleo. El empleo creado en energías renovables es, por lo general, más difícil de deslocalizar, por lo que beneficiará a numerosas regiones, en especial aquellas con un mayor riesgo de despoblación. También se deben tener en cuenta los efectos positivos para la salud de los entornos de trabajo.

1.4 No obstante, el CESE manifiesta su gran preocupación por los graves efectos negativos, económicos, ocupacionales y sociales que, a corto y medio plazo, está generando la transición energética, agravados por la crisis actual de la guerra de Ucrania y la situación económica (inflación elevada). El aumento de los precios de la energía ha afectado a los hogares más vulnerables, así como a muchas empresas de toda la UE. Las altas facturas energéticas elevan los costes de las empresas y repercuten en sus niveles de producción y empleo, viéndose obligadas estas a planes de reestructuración. Esto demuestra que la política energética y sus cambios son importantes para la adaptación y el equilibrio de los agentes del mercado laboral, los trabajadores y los empleadores. Por lo tanto, es necesario que el mercado de la energía se estabilice muy pronto y que su futuro se gestione con arreglo a nuevas normas que tengan en cuenta la doble transición ecológica y digital, la resiliencia y la competitividad.

1.5 Para corregir o paliar estos efectos negativos de la transición energética en el actual contexto de nuevas emergencias, el CESE propone que los Estados miembros examinen maneras apropiadas de lograr una mayor integración, en los marcos normativos y en las políticas ambientales y energéticas, de las políticas del mercado de trabajo (incentivos al empleo de calidad sostenibles como valor añadido de la transición energética; fondos para repartir los costes de los procesos de reestructuración, temporal o definitiva; programas de recualificación profesional para mejorar la empleabilidad en una economía descarbonizada, etc.), así como de las políticas de bienestar social (garantías de acceso universal a los servicios de energía, facilitación de acceso a rentas de sustitución e ingresos mínimos adecuados, etc.). Esta integración, en el marco de las medidas nacionales de aplicación del plan de acción del pilar europeo de derechos sociales, debe hacerse siempre a través del diálogo social y de la negociación colectiva, sin perjuicio de la autonomía y diversidad de los diferentes sistemas de relaciones laborales de cada Estado.

1.6 Dada la mayor complejidad de estos desafíos, el CESE propone dar prioridad a las interrelaciones entre las cuestiones de la transición energética, los mercados de trabajo y el desarrollo regional, en el marco de una renovada política de cohesión (económica, social y territorial). Si bien la relación entre la política energética de la UE y el mercado laboral en un contexto regional concierne a todas las regiones de la UE, las regiones de transición justa constituyen un caso especial ya que su fuerte dependencia de la energía convencional en el pasado ha incidido en la situación de las industrias conexas. A tal fin, deberán tenerse en cuenta indicadores útiles, como el relativo al potencial de empleo de descarbonización (DEP). Si se quiere cumplir eficazmente con los objetivos de la política climática y de la transición energética, el CESE reafirma su convicción relativa a la necesidad de un uso más eficaz del Mecanismo para una Transición Justa, conforme a un ritmo compatible con la situación de las empresas pequeñas y grandes. En estas condiciones, es necesario emprender nuevas acciones complementarias a escala regional, para preservar el mayor número posible de empleos y garantizar que los nuevos sean de buena calidad, siempre con una participación real o efectiva del diálogo social y de la negociación colectiva, así como de las entidades de la economía social. La Comisión debe promover esta mayor dimensión social. Cualquier medida o política prevista debe formularse siempre de manera que se respeten las particularidades de los sistemas nacionales de relaciones laborales, así como las funciones, las competencias y la autonomía de los interlocutores sociales.

1.7 El CESE pide a la Comisión y al Parlamento, a los Estados miembros y a las regiones de la UE que impliquen a los interlocutores sociales y a otras organizaciones de la sociedad civil de una manera más innovadora y efectiva en el diseño e implementación de las políticas de transición energética con alto valor añadido en términos de empleo y de protección social, así como en su seguimiento y evaluación. Los desequilibrios territoriales en este ámbito han quedado patentes en los estudios de casos efectuados al respecto, por lo que se llama a la Comisión y a los Estados a que, a través del diálogo social y la participación de la economía social, adopten medidas que faciliten un desarrollo más equilibrado territorial y socioeconómicamente. Por ejemplo, pueden promoverse los procesos de concertación y, en su caso, de pactos sociales para garantizar una transición energética económica, laboral y socialmente justa.

1.8 El CESE asume la necesidad de reforzar las políticas de inversión, pública y privada, así como las políticas de compensación social, en la actual situación de crisis geopolítica, dados los efectos negativos en la competitividad de las empresas de la UE de grandes dimensiones y en las pymes, así como en los hogares más vulnerables. Entre otros mecanismos, se anima al uso del plan REPowerEU, en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), a fin de estabilizar las condiciones de mercado y garantizar el suministro universal a la ciudadanía europea. Esta necesidad y urgencia deben abordarse con más medidas de inversión económica y social (por ejemplo, ayudas para la compensación de los mayores costes empresariales, garantía de recursos para prevenir la pobreza energética, etc.), pero sin reducir los objetivos de descarbonización asumidos, porque nuevas ralentizaciones tendrían efectos más negativos que su aceleración en el medio y largo plazo.

1.9 El CESE estima que tanto las grandes empresas como las pymes tienen un papel importante que cumplir en el objetivo de transición energética, a través de condiciones exigentes de promoción de empleo de calidad sostenible y de protección social, así como de garantía de acceso universal a los servicios energéticos (por ejemplo, mediante la prevención de la pobreza energética). Sin embargo, a fin de hacer frente a las mayores dificultades de las pymes, el CESE pide mejorar, agilizando y simplificando, los programas de acceso de aquellas a la financiación, con servicios de apoyo y acompañamiento continuado.

1.10 Asimismo, el CESE recomienda reforzar la participación de los prosumidores (consumidores pasivos de energía que se convierten en ciudadanos activos como productores de energía renovable) y ciudadanos (comunidades energéticas) para acelerar la transición energética en Europa.

1.11 El CESE considera que los planes territoriales de transición energética deben ir acompañados de los debidos convenios o acuerdos de concertación social justa. A través de ellos, la creación y el mantenimiento del empleo sostenible de calidad y el acompañamiento de las personas deben ser condiciones necesarias para el diseño, la aplicación y la evaluación de las medidas previstas, incluidos los fondos recibidos para fomentar la transición energética.

1.12 Sin embargo, la actual experiencia sobre el diálogo social y la negociación colectiva en el contexto de la transición energética a nivel de políticas macro no es positiva. En la mayoría de los países, la participación de los interlocutores sociales en el diseño, implementación y elaboración de las políticas relacionadas con la doble transición (digital y verde) se considera insuficiente.

## 2. Antecedentes y elementos principales

2.1 El CESE valora positivamente que la UE sea un emisor principal mundial que ha asumido un compromiso vinculante para lograr la neutralidad climática en 2050, renovado en la COP27 (7-8 noviembre de 2022) pese a las dudas de otros emisores principales mundiales. Ahora bien, enfatiza que la eficacia de las medidas adoptadas para descarbonizar la economía europea y el sistema energético de la UE en los próximos años dependerá no solo de lograr tal objetivo medioambiental, sino también de que la transformación sea justa para todos, contribuyendo a promover una sociedad sostenible y próspera con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos, competitiva y un alto nivel de empleo de calidad.

2.2 El CESE, en su Dictamen *Una visión estratégica sobre la transición energética para permitir la autonomía estratégica de la UE*<sup>(1)</sup>, reconoce las oportunidades de prosperidad del proceso de descarbonización de la energía. Pero también alerta sobre los riesgos sociales y económicos derivados de la crisis energética actual. A los problemas coyunturales, que crean una presión adicional y dificultan cumplir con los objetivos de descarbonización asumidos (guerra de Ucrania, crisis de inflación, etc.) se añaden problemas estructurales, como el cambio climático, cuyos negativos efectos en la UE y sus regiones son cada vez más visibles.

2.3 El CESE es consciente de que los elevados precios del gas y de la electricidad están teniendo graves impactos en todas las empresas, así como en los hogares más vulnerables. La espiral inflacionista está suponiendo el cierre de plantas industriales (por ejemplo, Slovalco en Eslovaquia), además de perjudicar la competitividad de numerosas empresas.

2.4 Asimismo, el CESE toma nota de los Informes de Eurofound<sup>(2)</sup>, según los cuales ha aumentado la pobreza energética. Aunque los Estados han incrementado notablemente los esfuerzos para introducir medidas sociales que mitiguen los efectos socioeconómicos de las nuevas crisis y emergencias, estos están resultando insuficientes —de ahí la importancia de reforzar los objetivos sociales— tal como subraya la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), al elaborar y aplicar paquetes de políticas y medidas de mitigación del cambio climático hay que tener en cuenta la distribución del impacto social y la manera de hacerlo más equitativo cuando sea inevitable (*Exploring the social challenges of low carbon energy policies in Europe*, octubre de 2021<sup>(3)</sup>).

2.5 En este escenario de nuevas emergencias, el CESE pide ampliar e intensificar las medidas específicas de la UE y de los Estados que compensen los impactos económicos, sociales y laborales más perniciosos del cumplimiento de los ambiciosos objetivos climáticos sin cuestionarlos. Asimismo, considera que deben enmarcarse en las políticas de cohesión. Este énfasis en las políticas de cohesión, en el marco de las políticas climáticas de la UE ya fue puesto de relieve por el CESE en su Dictamen (ECO/579<sup>(4)</sup>), a fin de enfatizar las medidas que faciliten la capacidad de adaptación de las empresas a los requerimientos para la transición energética, incluidas las reestructuraciones derivadas, así como de prevenir situaciones de pobreza energética.

<sup>(1)</sup> DO C 75 de 28.2.2023, p. 102.

<sup>(2)</sup> <https://www.eurofound.europa.eu/publications/customised-report/2022/the-cost-of-living-crisis-and-energy-poverty-in-the-eu-social-impact-and-policy-responses-background>

<sup>(3)</sup> <https://www.eea.europa.eu/publications/exploring-the-social-challenges-of>

<sup>(4)</sup> DO C 323 de 26.8.2022, p. 54.

2.6 En un plano más estructural, el paquete de medidas «Objetivo 55» para revisar y actualizar la legislación de la UE y poner en marcha iniciativas con el fin de garantizar que las políticas de la UE se ajusten a los objetivos climáticos acordados por el Consejo y el Parlamento Europeo, como prometió el Pacto Verde Europeo y de forma vinculante está en la legislación europea sobre clima. **Por tanto, el CESE considera que las políticas de lucha contra la emergencia climática pueden dar lugar a importantes cambios en la economía y generar, a corto, medio y largo plazo, perturbaciones sociales, afectando al empleo y el bienestar, especialmente de ciertas regiones.** Además, al igual que no puede haber progreso social sin un rendimiento económico robusto, tampoco puede haber crecimiento económico sostenible sin garantizar una transición verde y energética, social y laboralmente justa.

2.7 **Los impactos en los mercados de trabajo serán más drásticos en ciertos sectores y regiones** con industrias intensivas en carbono que podrían cerrar. La necesidad de acelerar la transición energética debe acompañarse con un «mecanismo de transición justa». Puesto que los efectos positivos de esta transición no serán automáticos, el CESE está convencido de que para garantizar una transición energética exitosa es esencial **el diseño e implementación de políticas de inversión inclusivas** (condicionadas por la promoción de empleos dignos sostenibles) y que cuenten con la participación de la sociedad, involucrando la voz de las personas empleadas y sus representaciones a nivel macro (UE y nacional), meso (sectorial) y micro (empresa, unidades locales).

2.8 En estos escenarios inciertos y cambiantes, el CESE considera que los marcos de la Unión de la Energía y del Pacto Verde son correctos, **pero insuficientes para implementar unas políticas climáticas y energéticas que garanticen la cohesión social y regional** a través de **inversiones** intensivas en innovación tecnológica, creación de empleo de calidad sostenible, capacitación del capital humano y creación de capital social regional. El CESE alienta a seguir las buenas prácticas a tal fin<sup>(5)</sup>. Recuerda que existen estrategias, como los proyectos para construir parques solares en antiguos yacimientos mineros de lignito en Portugal y Grecia, o el apoyo altamente estratégico a los consumidores en Lituania. El CESE constata que estas experiencias siguen sin constituir una práctica generalizada ni dominante.

2.9 Según un informe elaborado a petición de la Comisión de Industria, Investigación y Energía del Parlamento Europeo, **el coste de la falta de ambición en estas políticas de transformación energética europea justa se estima en un 5,6 % del PIB de la UE en 2050**. El CESE comparte la idea de que evitar este coste requerirá **garantizar el resultado de una transición justa, también en términos de empleo**. El informe recomienda y cuantifica varias acciones de la UE a tal fin<sup>(6)</sup>:

- niveles ambiciosos de financiación de la UE, además de los recursos de los Estados miembros, para apoyar la innovación en tecnologías de energía limpia. El CESE, en su Dictamen INT/913, ya se pronunció en esta dirección;
- el liderazgo mundial de la UE en la cooperación multilateral en la transformación energética generaría 94 000 millones EUR al año;
- el Reglamento de taxonomía de la UE, al mejorar la claridad sobre lo que significa la inversión energética responsable y al fomentar la gobernanza ambiental y social, ayudaría a aumentar el PIB de la UE en 39 000 millones EUR al año.

2.10 El CESE considera que no solo las grandes empresas, sino también las pymes, constituyen una parte esencial de la solución para tener una economía competitiva, climáticamente neutra, circular e integradora en la UE. Deben crearse y mantenerse las condiciones adecuadas de financiación y apoyo. La financiación debe ser más accesible para las pymes, a través de procedimientos administrativos simplificados y adaptados. La creación de servicios de apoyo a las pymes facilitará el acceso efectivo a estas medidas y promoverá la creación de ecosistemas de empresas sostenibles en todas las regiones de la UE (NUTS I, II y III), no solo de las actualmente calificadas de transición justa (en torno a cien regiones NUTS III y 31 regiones NUTS II)<sup>(7)</sup>.

2.11 El CESE acoge con satisfacción el establecimiento de un Fondo de Transición Justa y un Fondo Social para el Clima<sup>(8)</sup>. No obstante, está convencido de que estos Fondos no prestarán todo el apoyo financiero necesario para afrontar de forma socialmente responsable los efectos socioeconómicos y de empleo. El CESE subraya que una transición energética justa no consiste solo en financiar, sino que también incluye el objetivo de crear puestos de trabajo de calidad, reforzar la participación democrática (también en el ámbito de las empresas), desde el respeto a la autonomía y diversidad de los

<sup>(5)</sup> Véanse DO C 47 de 11.2.2020, p. 30 y DO C 62 de 15.2.2019, p. 269.

<sup>(6)</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694222/EPRS\\_STU\(2021\)694222\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694222/EPRS_STU(2021)694222_EN.pdf)

<sup>(7)</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>

<sup>(8)</sup> DO C 152 de 6.4.2022, p. 158.

sistemas nacionales de relaciones industriales, y mantener y seguir aumentando la competitividad de las empresas europeas. El CESE pide medidas específicas a todos los niveles, también en el funcionamiento del Semestre Europeo, para aumentar la participación de las autoridades regionales y locales y de los interlocutores sociales. Igualmente, considera necesario exigir mecanismos de control y evaluación del buen uso de los fondos para la transición energética justa, a través de la verificación del cumplimiento de los objetivos sociales y ocupacionales de las empresas que se benefician de esta financiación pública.

2.1.2 El CESE pide a la Comisión que, en la evaluación de los planes nacionales de energía y clima, así como en los planes territoriales de transición justa de los Estados miembros, se refuerzen los objetivos sociales y de empleo, tales como:

- incluir políticas activas de empleo que faciliten las transiciones laborales, a través de la recualificación profesional y las inversiones educativas en empleos verdes de alta calidad;
- apoyar con fondos a las personas que pierdan su empleo debido a la descarbonización, provenientes de los Estados y las empresas beneficiarias, para garantizar que la transición energética pueda tener un saldo positivo de empleo;
- desarrollar el potencial económico regional derivado de las energías renovables, así como nuevas formas de participación en la producción de electricidad (por ejemplo, creación de cooperativas de autoconsumo, con capacidad de generar excedentes para la comunidad; promoción del autoempleo en la generación de energía renovable, etc.);
- combatir eficazmente la pobreza energética. La garantía de acceso de toda la población a los servicios energéticos está establecida en el pilar europeo de derechos sociales (principio 20)

El CESE considera imprescindible, para lograr estos ambiciosos objetivos, el deber de fomentar el desarrollo de planes territoriales de empleo y capacitación profesional para el futuro con la activa participación de todas las partes interesadas y, en particular, de los interlocutores sociales.

### **3. Contexto y principales aportaciones de la evidencia científica internacional en cuanto a los efectos en el empleo de una transición energética justa**

3.1 El CESE constata que el reemplazo de las centrales eléctricas convencionales de combustibles fósiles con fuentes renovables puede afectar el empleo de diferentes maneras. Podría crear empleos verdes nuevos en el sector de las energías renovables y también desplazar el empleo en otros sectores. Hay que considerar el aumento potencial de los precios de la energía, que podría sofocar la demanda laboral en los sectores intensivos en energía y reducir el poder adquisitivo de los hogares privados. Los datos confirman que la política energética hacia fuentes renovables crea, destruye o transforma empleos en los países industriales.

3.2 El CESE constata que no hay un consenso científico pleno en torno al balance final en términos de empleo de la transición energética. Ciertos estudios ponen de manifiesto casos en los que no ha habido crecimiento de empleo neto (caso polaco) o este ha sido muy modesto (caso alemán). Sin embargo, la OIT estima que la descarbonización de la economía implicará la pérdida de cerca de 6 millones de empleos, si bien se multiplicarán por 4 los creados, pasando de 11 a 43 millones en 2030 para los países de la IRENA<sup>(9)</sup>. En todos los escenarios de la AIE, el empleo de energía limpia crecerá, compensando la pérdida de empleos en sectores de combustibles fósiles. En el escenario de cero emisiones netas para 2050, 16 millones de trabajadores cambiarán a nuevos roles relacionados con la energía limpia. El Informe USEER<sup>(10)</sup> (2022) para EE. UU. tiene análogas estimaciones: el empleo energético creció un 4 % por las energías limpias (solo un 2,8 % el empleo general).

3.3 El CESE constata, diferentes desequilibrios. Los nuevos trabajos de energía limpia no siempre están en el mismo lugar que los empleos que sustituirían y requieren nuevas competencias. Por tanto, las legislaciones nacionales y sus políticas energéticas deben centrarse en garantizar la capacitación para que la transición resulte exitosa y beneficie en lo posible a la mayoría. Además, en la industria de las energías renovables, la proporción de mujeres en la fuerza laboral (32 %) es más alta que en otras partes del sector energético, si bien en el sector eólico apenas llega al 21 %, evidenciándose que en este ámbito se siguen alimentando estereotipos de género. Por lo tanto, las legislaciones estatales y sus políticas de implementación deben enfatizar objetivos de igualdad de género en estos nuevos empleos.

<sup>(9)</sup> [https://irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2019/Jan/IRENA\\_Gender\\_perspective\\_2019.pdf](https://irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2019/Jan/IRENA_Gender_perspective_2019.pdf)

<sup>(10)</sup> <https://www.energy.gov/policy/us-energy-employment-jobs-report-useer>

3.4 El CESE considera esencial reconocer que la transición energética no es únicamente una cuestión tecnológica y de inversión pública y privada, sino un profundo desafío social global. Por ello, debe garantizarse y promoverse la participación de la sociedad civil usuaria y de la sociedad laboral productora (empresas y personas trabajadoras, de forma directa y a través de sus representaciones). Las consideraciones climáticas deben estar presentes en todo tipo de políticas y decisiones. Además, el CESE considera que deben estar diseñadas a través de procesos y, en su caso, pactos de concertación social entre las autoridades, en todos los niveles, y los interlocutores sociales, siempre desde el respeto a la autonomía y diversidad de los sistemas de relaciones industriales estatales, así como de otras organizaciones representativas de la sociedad civil, a fin de que supongan una transición energética inclusiva para las personas trabajadoras, para las personas consumidoras y para la ciudadanía en general.

3.5 El CESE constata que, revisando la literatura científica y la experiencia de casos, unos exitosos y otros fallidos, no existe un único camino de transformación predeterminado y que la forma en que las transiciones energéticas afecten al empleo y los lugares de trabajo depende de las condiciones sociales con las que se introduzcan las tecnologías y se lleven a cabo los cambios en la transición energética. Los datos de los estudios de caso a nivel de empresa (por ejemplo, Renault, Siemens Energy<sup>(11)</sup>) muestran que, donde los empleados estaban involucrados, la adopción de los cambios condujo a resultados positivos (más capacitación laboral, productividad y calidad de producto).

3.6 Sin embargo, las conclusiones sobre el diálogo social y la negociación colectiva en el contexto de la transición energética a nivel de políticas macro no son positivas. En la mayoría de los países, la participación de los interlocutores sociales en el diseño, implementación y elaboración de las políticas relacionadas con la doble transición (digital y verde) se considera insuficiente. Conforme a la experiencia de ciertos países, esta deficiencia puede derivar de dos desafíos básicos a los que se enfrentan los interlocutores sociales:

- sin perjuicio de que haya una notable diversidad de marcos institucionales, en todos ellos existe un déficit de medidas para promover el diálogo social y la negociación colectiva en la configuración de los derechos sociales y laborales ligados a la transición energética justa (por ejemplo Italia, España, Polonia, Alemania, etc.);
- capacidad insuficiente de los interlocutores para participar adecuadamente en los debates sobre el futuro del trabajo en la transición energética, formulando prioridades y cumpliendo eficazmente sus agendas. Y ello pese a experiencias legislativas nacionales, como la española, relativa a la promoción de «convenios de concertación social» para una transición energética justa (Ley 7/2021).

#### 4. Observaciones generales

4.1 El CESE toma nota de los análisis que muestran que tanto los instrumentos de la UE relacionados con las políticas como los legales pueden ser importantes para abordar los desafíos de la transición energética desde una perspectiva económica, social y laboralmente justa. Sin embargo, también considera que los instrumentos existentes (por ejemplo, la Directiva de los comités europeos de empresa o la Directiva sobre un marco general relativo a la información y consulta de los trabajadores) que se han incorporado en todos los Estados miembros deberían aplicarse y hacerse cumplir de manera efectiva. El CESE pide el fomento y la adopción, en los diferentes niveles apropiados, de las reformas más adecuadas en la dirección de reforzar el diálogo social, así como la implicación de la negociación colectiva, en estos procesos de transición energética justa, a fin de favorecer balances positivos en términos de creación de empleo sostenible y protección de las personas trabajadoras, manteniendo un adecuado tejido económico-empresarial en el conjunto de los Estados y regiones, siempre dentro del debido respeto a la autonomía de los interlocutores sociales.

4.2 La experiencia también evidencia que los cambios económicos y en las estructuras del empleo derivados de las transiciones energéticas encuentran casos de éxito y casos de fracaso en términos de transición social y ocupacional justa, según se tenga en cuenta si el volumen de empleo se conserva sustancialmente transfiriéndose empleos de actividades poco sostenibles por su huella carbónica a otros empleos sostenibles. La interacción entre las políticas de energía y de empleo incide también en el entorno o contexto regional más amplio, creando oportunidades y riesgos (por ejemplo, tarifas reguladas; aumento de los precios de la energía que pone en riesgo los empleos industriales, como en el caso alemán y español). El CESE toma nota de que, según ciertas experiencias regionales, como en la cuenca minera del norte de España, los nuevos empleos creados por la transición energética son en número notablemente menor y con menores salarios respecto de los precedentes.

4.3 Desde una valoración más global, el CESE constata que, según los estudios más solventes, alrededor del 45 % de los trabajadores en el sector de la energía del mundo están en ocupaciones altamente cualificadas, en comparación con casi el 25 % de la economía en general. Pero esta no es una opción en todas partes, y garantizar una transición justa y centrada en las personas para los trabajadores afectados debe reforzarse a fin de evitar que la descarbonización genere desempleo neto, como en el caso de Polonia.

<sup>(11)</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/733972/IPOL\\_STU\(2022\)733972\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/733972/IPOL_STU(2022)733972_EN.pdf)

4.4 El CESE está convencido de que, en línea con los informes de la IRENA y de la OIT<sup>(12)</sup>, el potencial de las energías renovables para generar trabajo digno sostenible es una clara indicación de que no hay que elegir entre la sostenibilidad medioambiental y la creación de empleo. Ambas pueden y deben ir de la mano, a través de la creación de las condiciones legales, políticas y financieras adecuadas, exigiendo la debida responsabilidad en la rendición de cuentas para todas las empresas beneficiarias de fondos y garantizando la participación de todos los sujetos implicados (territorios, interlocutores sociales y ciudadanía) en su gobernanza.

## 5. Observaciones específicas

5.1 El CESE constata que la industria energética tendrá una posición cada vez más estratégica en la economía, porque es un motor esencial para el conjunto de los sectores. Sin embargo, en los actuales escenarios de crisis y cambios, presenta diferentes desequilibrios y riesgos, que han de corregirse mediante las inversiones adecuadas, políticas coherentes y nuevas estructuras de gobernanza, a fin de garantizar la participación de la economía territorial, la sociedad civil y los interlocutores sociales. Los planes territoriales de transición energética deben ir acompañados de los debidos convenios o acuerdos de concertación social justa en los que la creación y mantenimiento del empleo sostenible de calidad y el acompañamiento de las personas sean condiciones necesarias en el diseño, aplicación y evaluación de las medidas previstas.

5.2 El CESE recuerda que uno de los principales sistemas de gobernanza para la aplicación de las transiciones socialmente justas y el seguimiento de sus avances es el Semestre Europeo. De forma previa, el CESE ha declarado que la implementación del pilar europeo de derechos sociales en el ciclo del Semestre Europeo, junto con su seguimiento a través del cuadro de indicadores sociales, es un paso en la dirección correcta<sup>(13)</sup>. Sin embargo, considera que debería ponerse un mayor énfasis en la interacción entre las políticas ambientales y las laborales para promover un balance final favorable a los empleos sostenibles de calidad creados, así como a las garantías de rentas suficientes para quienes pierdan su empleo y no puedan recolocarse. Se debe reforzar el papel de las regiones y su capital social, la especialización inteligente y una agenda de capital humano.

5.3 El CESE reitera la necesidad de implementar el acervo pertinente de la UE y los Estados miembros en el ámbito del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. En una línea análoga a la que el CESE ya ha declarado anteriormente, proclamando el pilar europeo de derechos sociales (también denominado «pilar social»), en la Cumbre de Gotemburgo de noviembre de 2017, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión reafirmaron su compromiso de trabajar por una Europa más justa y equitativa. El pilar debería servir de brújula hacia una renovada convergencia al alza para lograr unas condiciones de vida y de empleo mejoradas y guiar las reformas en los mercados laborales y las políticas sociales<sup>(14)</sup>.

5.4 El CESE constata diferencias notables en las legislaciones de desarrollo de la Legislación Europea sobre el Clima. Así, en legislaciones como la francesa se ha enfatizado esta dimensión de implicación empresarial y de las representaciones laborales en la interacción entre la transición ecológica y las cuestiones sociolaborales; en cambio, en otras, como la italiana o la española, o las propias de todas las regiones de transición justa de los países de Europa del Este, apenas se hace alusión a estas obligaciones y derechos. Por ejemplo, el CESE toma nota de la exitosa experiencia francesa (Ley n. 2021-1104) en virtud de la cual la noción de «desafíos de la transición ecológica» ha entrado en el Código de trabajo con competencias para los convenios de sector, sistemas de gestión prospectiva de puestos de trabajo y competencias para hacer frente a los retos propios de la transición verde y energética (art. L 2242-20), así como el derecho sindical de alerta ambiental y de salud pública (L 4133-L 4133-4). Por tanto, siempre en el estricto respecto de la autonomía y diversidad de los diferentes sistemas de relaciones laborales europeos, el CESE pide que la Comisión promueva iniciativas de intercambio de buenas prácticas entre los diferentes Estados y regiones.

5.5 El CESE insiste en que la principal condición previa para el éxito de la transición reside en un enfoque anticipatorio e integrador que garantice y promueva políticas laborales y de bienestar específicas. Una característica importante de las políticas exitosas debería ser que estén bien orientadas respecto de las necesidades reales del mercado laboral, especialmente, pero no solo, en las regiones más afectadas por la transición hacia energías renovables desde las fósiles, o por el aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen las regiones ricas en tales recursos. El Fondo de Transición Justa, aunque es útil, tiene sus límites ya que no constituye una respuesta exhaustiva a los problemas que plantea la transición justa, pero puede apoyarse con medidas políticas adicionales en cada Estado miembro.

5.6 En esta dirección de mejora de las relaciones entre las políticas ambientales y de transición energética con las políticas del mercado de trabajo y de protección social, el CESE pide atender de forma más precisa a los indicadores de empleos sostenibles disponibles para el diseño e implementación del previsto mecanismo de transición justa (JTJ). Debe

<sup>(12)</sup> [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms\\_823807.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_823807.pdf)

<sup>(13)</sup> Dictamen del CESE sobre la estrategia anual de crecimiento sostenible 2020 (DO C 75 de 28.2.2023, p. 35).

<sup>(14)</sup> Dictamen del CESE «Salarios mínimos dignos en toda Europa» (DO C 429 de 11.12.2020, p. 159).

tenerse en cuenta, el indicador de **Potencial de Empleo de Descarbonización** (DEP) en las diferentes NUTS. A fin de obtener datos del impacto en el empleo de la nueva crisis energética, la base de datos *European Restructuring Monitor Eurofound* (<sup>(15)</sup>) ofrece un importante número de experiencias registradas.

5.7 El CESE pide igualmente acelerar y mejorar la implementación del **Mecanismo de Transición Justa** (JMT) (<sup>(16)</sup>). El CESE valora positivamente la movilización de 55 000 millones EUR de aquí a 2027 en las regiones más afectadas por la transición energética a fin de hacer real el objetivo de «no dejar a nadie atrás», compensando los efectos socioeconómicos de la transición a una economía climáticamente neutra a través de tres pilares: un nuevo Fondo de Transición Justa (más de 25 000 millones EUR en inversiones), el régimen de transición Justa de InvestEU (15 000 millones EUR para el sector privado) y el nuevo instrumento de préstamo al sector público (movilizará 18 500 millones EUR de inversión pública).

5.8 Asimismo, el CESE considera adecuado fomentar, en el momento de formalizar los planes territoriales de transición energética, no solo los convenios de transición (concertación social regional), sino también las buenas prácticas en la negociación colectiva y la implicación de las personas trabajadoras en la transición energética socialmente justa. En este sentido, debe tenerse en cuenta que un cambio hacia fuentes de energía más renovables mejora la calidad ambiental al reducir las emisiones de contaminantes al aire, lo que es beneficioso para la salud y la productividad laboral.

5.9 El CESE considera fundamental garantizar que la dimensión verde de Europa y la transición energética creen sinergias positivas con la transición inclusiva, a fin de contribuir al éxito de las empresas, el incremento de las oportunidades de empleo sostenible de calidad para las personas trabajadoras y el bienestar de toda la ciudadanía en un ecosistema respetuoso con la salud del planeta.

Bruselas, 22 de febrero de 2023.

La Presidenta  
del Comité Económico y Social Europeo  
Christa SCHWENG

---

<sup>(15)</sup> <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/european-restructuring-monitor>  
<sup>(16)</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism_es)

## ANEXO

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso del debate (artículo 74, apartado 3, del Reglamento interno):

**ENMIENDA 1****SOC/718 — Política energética y mercado laboral****Punto 2.12****Modifíquese de la manera siguiente:**

Dictamen de la Sección	Enmienda
<p>El CESE pide a la Comisión que, en la evaluación de los planes nacionales de energía y clima, así como en los planes territoriales de transición justa de los Estados miembros, se <i>refuercen</i> los objetivos sociales y de empleo, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— incluir políticas activas de empleo que faciliten las transiciones laborales, a través de la recualificación profesional y las inversiones educativas en empleos verdes de alta calidad;</li> <li>— apoyar con fondos a las personas que pierdan su empleo debido a la descarbonización, provenientes de los Estados y las empresas beneficiarias, para garantizar que la transición energética pueda tener un saldo positivo de empleo;</li> <li>— desarrollar el potencial económico regional derivado de las energías renovables, así como nuevas formas de participación en la producción de electricidad (por ejemplo, creación de cooperativas de autoconsumo, con capacidad de generar excedentes para la comunidad; promoción del autoempleo en la generación de energía renovable, etc.);</li> <li>— combatir eficazmente la pobreza energética. La garantía de acceso de toda la población a los servicios energéticos está establecida en el pilar europeo de derechos sociales (principio 20)</li> </ul> <p>El CESE considera imprescindible, para lograr estos ambiciosos objetivos, el deber de fomentar el desarrollo de planes territoriales de empleo y capacitación profesional para el futuro con la activa participación de todas las partes interesadas y, en particular, de los interlocutores sociales.</p>	<p>El CESE pide a la Comisión que, en la evaluación de los planes nacionales de energía y clima, así como en los planes territoriales de transición justa de los Estados miembros, se <i>fomente un mayor énfasis en</i> los objetivos <i>y las políticas</i> sociales y de empleo, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— incluir políticas activas de empleo que faciliten las transiciones laborales, a través de la recualificación profesional y las inversiones educativas en empleos verdes de alta calidad;</li> <li>— apoyar a las personas que pierdan su empleo debido a la descarbonización <i>mediante políticas y medidas adecuadas en el ámbito del mercado laboral y, cuando así lo establezca la normativa nacional, mediante fondos</i> provenientes de los Estados y las empresas beneficiarias, para garantizar que la transición energética pueda tener un saldo positivo de empleo;</li> <li>— desarrollar el potencial económico regional derivado de las energías renovables, así como nuevas formas de participación en la producción de electricidad (por ejemplo, creación de cooperativas de autoconsumo, con capacidad de generar excedentes para la comunidad; promoción del autoempleo en la generación de energía renovable, etc.);</li> <li>— combatir eficazmente la pobreza energética. La garantía de acceso de toda la población a los servicios energéticos está establecida en el pilar europeo de derechos sociales (principio 20)</li> </ul> <p>El CESE considera imprescindible, para lograr estos ambiciosos objetivos, el deber de fomentar el desarrollo de planes territoriales de empleo y capacitación profesional para el futuro con la activa participación de todas las partes interesadas y, en particular, de los interlocutores sociales. <i>Estos planes también deben tener en cuenta las consecuencias económicas del ritmo de transición para las empresas, en particular las pymes.</i></p>

**Exposición de motivos**

La enmienda propuesta aclara la formulación del texto en cuanto al mayor énfasis en los objetivos y metas sociales y de empleo y deja claro que los pagos procedentes de fondos (cuando así lo establezca la normativa nacional) no bastan por sí solos para resolver el problema de la pérdida de puestos de trabajo; hace falta mucho más que eso (políticas, medidas administrativas, etc.) para apoyar a las personas desempleadas y reincorporarlas al mercado laboral.

Por último, como también se destaca en el punto 1.6 del proyecto de Dictamen, es importante que el ritmo de la transición sea compatible con la situación de las empresas, en particular de las pymes.

#### **Resultado de la votación:**

A favor: 73

En contra: 78

Abstenciones: 8

#### **ENMIENDA 2**

#### **SOC/718 — Política energética y mercado laboral**

##### **Punto 5.2**

##### **Modifíquese de la manera siguiente:**

Dictamen de la Sección	Enmienda
<p>El CESE recuerda que uno de los principales sistemas de gobernanza para la aplicación de las transiciones socialmente justas y el seguimiento de sus avances es el Semestre Europeo. De forma previa, el CESE ha declarado que la implementación del pilar europeo de derechos sociales en el ciclo del Semestre Europeo, junto con su seguimiento a través del cuadro de indicadores sociales, es un paso en la dirección correcta<sup>(1)</sup>. Sin embargo, considera que debería ponerse un mayor énfasis en la interacción entre las políticas ambientales y las laborales para promover un balance final favorable a los empleos sostenibles de calidad creados, <b>así como a las garantías de rentas suficientes</b> para quienes pierdan su empleo y no puedan recolocarse. Se debe reforzar el papel de las regiones y su capital social, la especialización inteligente y una agenda de capital humano.</p> <p>(<sup>1</sup>) Dictamen del CESE «Consideraciones adicionales acerca del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible 2022» (pendiente de publicación).</p>	<p>El CESE recuerda que uno de los principales sistemas de gobernanza para la aplicación de las transiciones socialmente justas y el seguimiento de sus avances es el Semestre Europeo. De forma previa, el CESE ha declarado que la implementación del pilar europeo de derechos sociales en el ciclo del Semestre Europeo, junto con su seguimiento a través del cuadro de indicadores sociales, es un paso en la dirección correcta<sup>(1)</sup>. Sin embargo, considera que debería ponerse un mayor énfasis en la interacción entre las políticas ambientales y las laborales para promover un balance final favorable a los empleos sostenibles de calidad creados. <b>Además, los Estados miembros, de conformidad con sus normativas nacionales, deben proporcionar y garantizar el acceso a las prestaciones por desempleo o a una renta mínima adecuada</b> para quienes pierdan su empleo y no puedan recolocarse. Se debe reforzar el papel de las regiones y su capital social, la especialización inteligente y una agenda de capital humano.</p> <p>(<sup>1</sup>) Dictamen del CESE «Consideraciones adicionales acerca del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible 2022» (pendiente de publicación).</p>

#### **Exposición de motivos**

Dado que el texto hace referencia a «quienes pierdan su empleo y no puedan recolocarse», parece lógico que el término «renta» se refiera a una «renta mínima». De hecho, en el punto 1.5 del proyecto de Dictamen se habla de «facilitación de acceso a [...] ingresos mínimos adecuados». También cabe hacer referencia a los sistemas de prestaciones por desempleo de los Estados miembros.

#### **Resultado de la votación:**

A favor: 79

En contra: 98

Abstenciones: 8

**ENMIENDA 3****SOC/718 — Política energética y mercado laboral****Punto 1.9****Modifíquese de la manera siguiente:**

Dictamen de la Sección	Enmienda
<p>El CESE estima que tanto las grandes empresas como las pymes tienen un papel importante que cumplir en el objetivo de transición energética, <b>a través de condiciones exigentes de promoción de empleo de calidad sostenible y de protección social, así como de garantía de acceso universal a los servicios energéticos (por ejemplo, mediante la preventión de la pobreza energética)</b>. Sin embargo, a fin de hacer frente a las mayores dificultades de las pymes, el CESE pide mejorar, agilizando y simplificando, los programas de acceso de aquellas a la financiación, con servicios de apoyo y acompañamiento continuado.</p>	<p>El CESE estima que tanto las grandes empresas como las pymes tienen un papel importante que cumplir en el objetivo de transición energética <b>promoviendo y proporcionando empleo de calidad sostenible y contribuyendo de ese modo a la protección social, así como a través de su posible papel en la garantía de acceso universal a los servicios energéticos (y su consiguiente contribución a la prevención de la pobreza energética)</b>. Sin embargo, a fin de hacer frente a las mayores dificultades de las pymes, el CESE pide mejorar, agilizando y simplificando, los programas de acceso de aquellas a la financiación, con servicios de apoyo y acompañamiento continuado.</p>

**Exposición de motivos**

La enmienda tiene por objeto aclarar el texto para explicar cómo las grandes empresas y las pymes contribuyen a la creación de empleo sostenible y, de ese modo, a la protección social.

**Resultado de la votación:**

A favor: 76

En contra: 99

Abstenciones: 8

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Apoyo a la evolución del mercado laboral: cómo mantener la empleabilidad, impulsar la productividad y desarrollar capacidades, especialmente en las pymes»**

(Dictamen de iniciativa)

(2023/C 146/03)

Ponente: **Mariya MINCHEVA**

Consulta	Decisión de la Mesa de 18.1.2022.
Base jurídica	Artículo 52, apartado 2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión de la Asamblea	20.1.2022
Base jurídica	Artículo 52, apartado 2, del Reglamento interno
Sección competente	Dictamen de iniciativa
Aprobado en sección	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobación en el pleno	30.1.2023
Pleno n.º	22.2.2023
Pleno n.º	576
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	576
	153/2/2

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El **mercado laboral europeo se está transformando** y afrontando nuevos retos resultantes de la aceleración del progreso tecnológico y el crecimiento inteligente sostenible, a los que se añaden el cambio climático, el **cambio demográfico**, el envejecimiento, la migración y la **doble transición digital y ecológica**. Esta transformación requiere comprender bien **qué tipo de capacidades** se necesitan para llevar a cabo las futuras transformaciones del mercado laboral, también en las pymes, de modo que se mantenga una empleabilidad sostenible, se contribuya a un alto nivel de productividad y se reduzca la escasez de mano de obra.

1.2. El desarrollo de capacidades y la aplicación efectiva del derecho y el acceso al aprendizaje permanente deben ser parte integrante de unas estrategias de crecimiento económico más amplias y de los planes de **recuperación y resiliencia**. La revolución tecnológica ejerce un fuerte impacto en la naturaleza del trabajo y el empleo y acelera las tendencias en la **reestructuración del empleo**. Así pues, la empleabilidad está directamente relacionada con la facultad de mejorar las capacidades y reciclar a los trabajadores en las empresas a fin de poder gestionar los cambios y las actitudes de las personas frente a las nuevas capacidades y oportunidades y la motivación para desarrollarlas.

1.3. Diversos factores, como el envejecimiento de la sociedad y las tendencias demográficas, plantean una serie de **retos para la gestión de las transiciones en el ciclo de la vida laboral**. Estos retos están relacionados con el trato justo e igualitario de las distintas generaciones, con la motivación y la igualdad de acceso a la formación y el desarrollo de capacidades y con las oportunidades de mejora de las capacidades y de reciclaje profesional, todo ello con el fin de contribuir a aumentar los niveles de productividad, mejorar las capacidades profesionales individuales, gestionar las diferencias generacionales e impulsar la cooperación y el apoyo mutuo entre generaciones en el lugar de trabajo. El aprendizaje de adultos es esencial para mejorar sus capacidades y puede generar una serie de beneficios personales, económicos y sociales.

1.4. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) comparte la opinión de que «la Unión Europea (UE) necesita una revolución de las capacidades para garantizar que las personas puedan prosperar»<sup>(1)</sup> y pide que las instituciones, las empresas, los interlocutores sociales y las partes interesadas en el marco del Pacto por las Capacidades movilicen esfuerzos y emprendan una acción conjunta eficaz para conseguir los ambiciosos objetivos que fija el programa del Pacto. En este contexto, el CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión Europea de que el año 2023 se convierta en el Año Europeo de las Capacidades<sup>(2)</sup>.

1.5. Los **interlocutores sociales** son agentes clave en el desarrollo del potencial humano para lograr un desarrollo sostenible y mantener las capacidades de empleabilidad. Su papel en un proceso de negociación colectiva sólido y eficaz es fundamental para reducir la brecha entre las aspiraciones de los trabajadores con respecto de sus carreras profesionales y las necesidades de las empresas y para reconocer las competencias, pero también para mejorar el vínculo entre los sistemas educativos, los sistemas de EFP y los servicios de empleo con las políticas de desarrollo de la innovación, la industria, el comercio y la tecnología. El diálogo social y la negociación colectiva son instrumentos poderosos para alcanzar estos objetivos. Las organizaciones de la sociedad civil están bien situadas para ofrecer entornos de aprendizaje no formal e informal y asumir un compromiso significativo que permita a los voluntarios corporativos desarrollar competencias clave. Las organizaciones de la sociedad civil correspondientes también tienen un papel importante que desempeñar, especialmente las que operan en el ámbito del emprendimiento social o con diversos grupos vulnerables de la sociedad.

1.6. Las **nuevas formas de empleo**, debidamente protegidas, resultantes de los cambios de la naturaleza del trabajo pueden brindar diversas oportunidades para que las personas se dediquen a la actividad empresarial, diversifiquen sus ingresos y asuman ocupaciones y tareas que antes no estaban a su alcance. Mantener la empleabilidad en estas condiciones requiere una regulación adecuada —también a través de la negociación colectiva—, un sistema de formación profesional capaz de desarrollar las competencias empresariales y profesionales en consonancia con las necesidades del mercado laboral, un nuevo tipo de mentalidad motivadora y la cultura jurídica y económica adecuada.

1.7. La **transformación digital** puede convertirse en un reto a la hora de mantener la empleabilidad e implantar un satisfactorio mercado laboral para amplios sectores de nuestra sociedad. Puede suponer el riesgo de aumentar las desigualdades debido a las diferencias en la educación y la formación profesional —incluida la alfabetización básica y funcional—, las barreras de edad y el acceso a las tecnologías modernas, así como el grado de utilización de esas tecnologías en función de las capacidades y los ingresos. La capacidad para actualizar constantemente las **competencias digitales** en función de los cambios en el mercado laboral y la introducción de nuevas tecnologías será sin duda uno de los retos más importantes en el futuro. A este respecto, el CESE acoge con satisfacción las inversiones a gran escala previstas en los planes nacionales de recuperación y resiliencia para apoyar el aumento de las competencias digitales<sup>(3)</sup>.

1.8. Para tener éxito, la **transición ecológica** requerirá personas con las capacidades adecuadas y lugares de trabajo con un entorno de trabajo y unos sistemas de producción ecológica apropiados. Los interlocutores sociales desempeñan un papel clave para garantizar una transición justa en una serie de sectores económicos en los que los empleos actuales sufrirán una transformación. Existen cuatro grupos de **capacidades** que se consideran especialmente importantes para las profesiones **ecológicas**: capacidades técnicas y de ingeniería, capacidades científicas, capacidades de gestión operativa y capacidades de supervisión. El CESE apoya las acciones ya emprendidas a escala de la UE para promover el aprendizaje sobre sostenibilidad medioambiental y transición ecológica en la Unión<sup>(4)</sup> y pide que se ofrezcan soluciones prácticas a la ciudadanía y las empresas de la UE.

(<sup>1</sup>) Agenda de Capacidades Europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia [COM(2020) 274 final].

(<sup>2</sup>) Véase el discurso sobre el estado de la Unión de 2022 de la presidenta Ursula von der Leyen, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH\\_22\\_5493](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_22_5493)

(<sup>3</sup>) [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/assets/thematic\\_analysis/scoreboard\\_thematic\\_analysis\\_digital\\_skills.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/assets/thematic_analysis/scoreboard_thematic_analysis_digital_skills.pdf)

(<sup>4</sup>) GreenComp: el marco europeo de competencias en materia de sostenibilidad. Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, para garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática (2022/C 243/04).

Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, relativa al aprendizaje para la transición ecológica y el desarrollo sostenible (2022/C 243/01).

1.9. Las necesidades futuras del mercado laboral requerirán cada vez más capacidades cognitivas avanzadas de mayor nivel que permitan actuar y tomar decisiones en un entorno impredecible, no rutinario y dinámico. Las «metacapacidades», que aumentan y aceleran la adquisición de otras capacidades y son el catalizador de un aprendizaje más rápido y un desarrollo satisfactorio a lo largo de toda la vida, son fundamentales para mantener la empleabilidad en las condiciones actuales.

1.10. El papel de los sistemas en la adquisición, previsión y clasificación de las capacidades se está convirtiendo en un elemento clave en el contexto de la evolución dinámica de las necesidades del mercado laboral. Al mismo tiempo, es necesario mejorar el diseño y la aplicación de herramientas que permitan anticipar las necesidades de capacidades en cada país y es preciso que todas las partes interesadas participen de modo activo y aprovechen de forma plena los resultados de este proceso.

1.11. Situar las capacidades y cualificaciones en el centro del debate político europeo debería:

1.11.1. movilizar a Gobiernos, empresas, interlocutores sociales y partes interesadas para desarrollar y aplicar estrategias de capacidades modernas y globales a escala nacional y sectorial; crear más y mejores oportunidades de aprendizaje y desarrollo; atraer y retener el talento para desarrollar habilidades digitales, ecológicas y cognitivas y aptitudes interpersonales esenciales y fomentar la capacidad de gestionar los cambios; y desbloquear más inversiones públicas y privadas;

1.11.2. estimular el uso de la inteligencia artificial en los sistemas de correspondencia de las cualificaciones e impulsar la sensibilización sobre las buenas prácticas que ya existen en este ámbito. Puede tratarse de sistemas que funcionen tanto en los servicios públicos de empleo como en el sector privado;

1.11.3. la aceleración de los procesos de modernización e integración de la educación y la formación profesionales, lo que aumentará su atractivo, calidad, flexibilidad y adaptabilidad a las necesidades de las distintas edades y categorías de trabajadores, a las necesidades del mercado laboral y a la necesidad de desarrollar competencias clave que garanticen un robusto entorno competitivo, la sostenibilidad y la transición hacia una economía ecológica y digital;

1.11.4. la creación de las condiciones y la motivación —a través de la orientación profesional— para que los jóvenes participen en el mercado laboral y puedan disfrutar de buenas condiciones de trabajo y de un auténtico desarrollo profesional.

1.12. Debe alentarse a las pymes a trabajar en redes que interactúen, a cooperar para compartir los costes de investigación de las necesidades de competencias y a poner en común sus capacidades para responder a los retos que plantean la doble transición y el desarrollo de capacidades. La clave para su funcionamiento sostenible son las condiciones de la comunidad local en la que operan, los sistemas regionales de empleo, el apoyo a las administraciones locales y su acceso a las nuevas tecnologías, la innovación y los servicios de los centros de excelencia profesional.

1.13. Los agentes económicos y sus partes interesadas deben anticipar en gran medida qué capacidades serán necesarias. Es preciso apoyar a las pymes para facilitar el avance de su política de formación y el desarrollo del capital humano. En particular, los sistemas de formación dual y el aprendizaje en el trabajo están especialmente adaptados a las necesidades de las pymes. A este respecto, los interlocutores sociales tienen un papel fundamental que desempeñar en el marco del diálogo social en sus sectores de actividad.

## 2. Observaciones generales y contexto

2.1. La pandemia de COVID-19 nos ha situado en un nuevo contexto que ha provocado cambios en el comportamiento, las actitudes y la cultura de la sociedad. Las expectativas y el comportamiento de los consumidores han cambiado (más comunicación e interacción en línea), así como los modelos de negocio y la organización del trabajo (más formas de trabajo remotas e híbridas). La doble transición ecológica y digital facilita la adaptación de los sistemas y prácticas de educación y formación actuales, de modo que puedan proporcionar los conocimientos, capacidades y competencias adecuados.

2.2. Las capacidades, las cualificaciones, el empleo, la naturaleza cambiante del trabajo y el desarrollo de un mercado laboral inclusivo han sido objeto de numerosos dictámenes del CESE<sup>(5)</sup>, que siguen siendo pertinentes en la actualidad. El objetivo del presente Dictamen es analizar qué tipo de capacidades son necesarias para las futuras transformaciones del mercado laboral, estudiar el modo de mantener la empleabilidad y contribuir a impulsar la productividad y explorar estrategias eficaces que permitan mejorar el desarrollo de la mano de obra y afrontar su escasez, también para las pymes.

2.3. Las estrategias de desarrollo de capacidades deben formar parte de las políticas y planes nacionales de crecimiento en sinergia con la investigación industrial y el desarrollo económico. Los Estados miembros deben fomentar el desarrollo de sectores de alto valor añadido, ayudar a los trabajadores y a las empresas a gestionar el cambio y ser capaces de seguir el ritmo de la innovación en los ámbitos tecnológico, digital y ecológico. Esto requerirá una mayor inversión en recursos y planificación para contar con un sistema de educación y formación que sea capaz de hacer frente a los nuevos retos y pueda eliminar el desajuste en el mercado laboral.

2.4. El CESE considera que mantener una empleabilidad sostenible es una cuestión polifacética, en la que los principales retos están relacionados con la naturaleza cambiante del trabajo, los empleos y las profesiones, la necesidad de ejercer de forma efectiva el derecho al aprendizaje y el desarrollo permanentes, la digitalización, el creciente papel del potencial humano y de la productividad laboral, los cambios en la organización del trabajo, el cambio demográfico y la necesidad de garantizar nuevos modelos de conciliación de la vida profesional y la vida privada con horarios laborales flexibles y la promoción de las políticas de envejecimiento activo<sup>(6)</sup>. Es necesario un entorno favorable que permita a las personas comprender y ser plenamente conscientes de la importancia de la formación para su vida profesional y tener la capacidad y la motivación para aprovechar todas las oportunidades de aprendizaje permanente, independientemente de su edad. En este contexto, la capacidad de mantener el empleo está directamente relacionada con la actitud y la habilidad de desarrollar nuevas competencias en consonancia con la dinámica del mercado laboral.

2.5. Los interlocutores sociales son agentes clave a la hora de desarrollar y mantener las capacidades de empleabilidad. Son los mejor situados para promover la convergencia entre las aspiraciones del trabajador en su carrera profesional y las necesidades de capacidades de las empresas. Su papel, en particular a través de una estructura de negociación colectiva sólida y eficaz, es esencial en el proceso de reconocimiento de las capacidades. El CESE considera que, para mejorar el resultado global de los mercados laborales, los sistemas educativos, los sistemas de EFP y los servicios de empleo deben estar mejor coordinados con las políticas de desarrollo de la innovación, la industria, el comercio y la tecnología y con las políticas macroeconómicas. Esto podría ser especialmente eficaz a escala local.

2.6. Los cambios en la naturaleza del trabajo también impulsan formas nuevas y flexibles de relaciones laborales y modelos de empleo atípicos que modifican la estructura del mercado laboral europeo. Las nuevas formas de empleo, protegidas debidamente, pueden brindar nuevas oportunidades a las personas para que se dediquen a la actividad empresarial, diversifiquen sus ingresos y asuman ocupaciones y tareas que antes no estaban a su alcance. Por otra parte, las nuevas formas de trabajo deben garantizar el acceso a la protección social, ya que esto está directamente relacionado con la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social. Mantener la empleabilidad en estas condiciones requiere una

(5) Estudio del Observatorio del Mercado de Trabajo (OMT) sobre «El trabajo de mañana: garantizar el aprendizaje permanente y la formación en el lugar de trabajo» (2022); El futuro del trabajo — La adquisición de los conocimientos y competencias necesarios para responder a las necesidades de los futuros empleos (2017); Financiación sostenible para el aprendizaje permanente y el desarrollo de capacidades, en un contexto de escasez de mano de obra cualificada (2019); La evolución del mundo del trabajo y la longevidad y el envejecimiento de la población — Condiciones previas para que los trabajadores de más edad permanezcan activos en el nuevo mundo del trabajo (2019); Digitalización, IA y Equidad — Cómo fortalecer la UE en la carrera mundial de las futuras capacidades y educación, al tiempo que se garantiza la inclusión social (2019); Formación profesional: la eficacia de los sistemas para anticipar y adecuar las capacidades a las necesidades del mercado laboral y el papel de los interlocutores sociales y las distintas partes interesadas (2020); Propuesta de Recomendación del Consejo sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia (2020); Cómo promover, sobre la base de la enseñanza y la formación, desde una perspectiva de aprendizaje permanente, las capacidades necesarias para que Europa cree una sociedad más justa, cohesionada, sostenible, digital y resiliente (2020); Una estrategia para las pymes en pro de una Europa sostenible y digital (2020); Ecosistemas industriales, autonomía estratégica y bienestar (2021); Aprendizaje mixto (2021); Paquete de educación superior (2022), etc.

(6) <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/active-ageing>  
[http://erc-online.eu/wp-content/uploads/2017/03/With-signatures\\_Framework-agreement-on-active-ageing.pdf](http://erc-online.eu/wp-content/uploads/2017/03/With-signatures_Framework-agreement-on-active-ageing.pdf)

regulación adecuada (también a través de la negociación colectiva), un nuevo tipo de mentalidad motivadora, una cultura jurídica y económica apropiada y una voluntad de desarrollar las capacidades empresariales y profesionales que respondan a las cambiantes circunstancias.

2.7. La adopción de las tecnologías digitales y su repercusión en la naturaleza y la organización del trabajo puede plantear retos más serios a la hora de mantener la empleabilidad y garantizar el éxito de los resultados del mercado laboral. La digitalización puede conllevar el riesgo de aumentar las desigualdades debido a las enormes diferencias en la educación —incluida la alfabetización básica y funcional—, las barreras de edad, el acceso a las tecnologías modernas y el grado de su utilización en función de las capacidades y los ingresos. Dado que la generación emergente es en gran medida digital y que las personas mayores tienden a preferir las formas de trabajo analógicas, las diferentes generaciones pueden beneficiarse mutuamente. El CESE acoge con satisfacción las enormes inversiones en capacidades digitales que se están movilizando a través de los planes nacionales de recuperación y resiliencia.

2.8. Las capacidades ecológicas son los conocimientos, competencias, valores y actitudes necesarios para vivir, desarrollar y apoyar una sociedad sostenible y eficiente en el uso de los recursos<sup>(7)</sup>. La transición ecológica requerirá modificaciones en los procesos de producción y los modelos de negocio e impondrá cambios inevitables en las capacidades necesarias y las tareas inherentes a numerosas ocupaciones actuales. También exigirá programas de reciclaje y perfeccionamiento profesional para los trabajadores. Para verse coronada por el éxito, la transición ecológica requerirá personas con las capacidades adecuadas. El CESE valora la respuesta política en este sentido y pide que se ofrezcan soluciones prácticas a la ciudadanía y las empresas de la UE.

2.9. Las tendencias demográficas irreversibles, la disminución de la población activa y el aumento de la longevidad hacen necesario promover nuevas políticas de organización del trabajo, programas de intercambio intergeneracional, nuevos modelos de vida laboral con horarios flexibles y negociados y medidas que puedan contribuir a mejorar la productividad laboral y promover el envejecimiento activo. En relación con la empleabilidad, surgen muchos problemas y retos a la hora de gestionar las transiciones en los ciclos de vida laborales, como son los relativos al trato justo y equitativo de las generaciones en el mercado laboral, la forma de entender la edad, la gestión de las diferencias generacionales y la gestión del capital social. El acceso al aprendizaje permanente para todos en igualdad de condiciones ayuda a mantener la empleabilidad y contribuye a aumentar la productividad en todas las etapas de la vida y mejorar la cooperación y el apoyo entre generaciones en el lugar de trabajo.

2.10. Atraer a migrantes con capacidades específicas es también una parte importante de cualquier futura cadena de suministro de capacidades. La Comunicación de la Comisión «Atraer capacidades y talento a la UE» es un paso positivo en esta dirección.

### **3. Capacidades necesarias para futuras transformaciones en el mercado laboral**

3.1. Las capacidades son fundamentales para que las sociedades, las empresas y las personas prosperen en un mundo cada vez más interconectado y en rápida evolución. El futuro del trabajo será diferente para las personas con distintos niveles de educación y cualificaciones. La demanda de puestos de trabajo poco cualificados disminuirá gradualmente, aunque se preservará un número considerable. Algunas de las tareas ligadas a las habilidades físicas o manuales, los conocimientos matemáticos o la capacidad de servicio al cliente corren mayor riesgo de transformarse o desaparecer debido a la automatización y los sistemas inteligentes. Sin embargo, la artesanía y las profesiones artísticas seguirán existiendo: es esencial mejorar sus capacidades para que participen en el desarrollo económico y social. Debido a la doble transición digital y ecológica, la demanda de altos niveles de educación y cualificaciones aumentará significativamente, mientras que los puestos de trabajo de cualificación media se mantendrán temporalmente estables, pero muchos de ellos se transformarán en función de las necesidades del mercado laboral.

3.2. El papel de los sistemas en la adquisición, previsión y clasificación de las capacidades se está convirtiendo en un elemento clave en el contexto de la evolución dinámica de las necesidades del mercado laboral. El CESE acoge con satisfacción la tendencia hacia la creación y el desarrollo de taxonomías y diccionarios europeos de capacidades y competencias, como ESCO, el Marco de competencias digitales (DigComp 2.2), DigCompEdu, el Marco de Competencia Electrónica, DisCo, EU Occupations, GreenComp, etc., que contribuyen en gran medida a la transparencia de las

(7) Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.

capacidades necesarias en el mercado laboral, a la portabilidad de las cualificaciones y a la introducción de un enfoque sobre educación, formación y desarrollo de los recursos humanos que se base en competencias. Al mismo tiempo, el CESE apoya la opinión<sup>(8)</sup> de que el diseño y la aplicación de herramientas que permitan anticipar las necesidades de capacidades en cada país no se encuentran en el nivel requerido y de que no todas las partes interesadas participan de modo activo o aprovechan de forma plena los resultados de este proceso.

3.3. Los interlocutores sociales desempeñan un papel esencial en la definición de las estrategias de desarrollo de capacidades a la luz de los datos de los observatorios profesionales y territoriales. Es esencial asociar a los interlocutores sociales desde el inicio del proceso para evitar un desajuste entre las necesidades reales de los empresarios y los trabajadores en Europa.

3.4. Las **competencias digitales** se contarán sin duda entre las capacidades más importantes en el futuro. En todos los sectores de la economía europea existe un aumento significativo de la necesidad de competencias digitales especializadas y altamente desarrolladas.

3.5. También aumenta la necesidad de capacidades CTIM (ciencia, tecnología, ingeniería, matemáticas) y de combinaciones interdisciplinarias de capacidades: «capacidades híbridas», «capacidades transversales» y «capacidades interfuncionales». Se valorarán cada vez más la experiencia profesional, las capacidades de investigación y prospectiva, las capacidades de análisis sofisticado e interpretación de información compleja y las capacidades tecnológicas. El índice de capacidades verdes generales<sup>(9)</sup> define cuatro grupos de **capacidades** especialmente importantes para las profesiones **ecológicas**: capacidades técnicas y de ingeniería, capacidades científicas, capacidades de gestión operativa y capacidades de supervisión.

3.6. Las necesidades futuras de las economías y del mercado laboral requerirán cada vez más **capacidades cognitivas** avanzadas y de mayor orden, que permitan actuar y tomar decisiones en un entorno impredecible, no rutinario y dinámico. En la mayoría de los casos, se trata de capacidades de pensamiento analítico, creativo, innovador, no estándar, sistemático, conceptual, estratégico, abstracto, autónomo y crítico. Las «**metacapacidades**», que aumentan y aceleran la adquisición de otras capacidades y son el catalizador de un aprendizaje más rápido y un desarrollo satisfactorio a lo largo de toda la vida, son fundamentales para mantener la empleabilidad en las condiciones actuales.

3.7. Las máquinas y los algoritmos no harán obsoleta la necesidad de «**aptitudes interpersonales**» en el mercado laboral. El futuro del trabajo y la evolución de los perfiles laborales requerirán una multitud de habilidades sociocomunicativas y conductuales: las más buscadas serán la inteligencia emocional, la empatía, la creación de relaciones, la creación de redes, la comunicación eficaz, la asertividad, el trabajo en equipo, el estilismo, la etiqueta empresarial, la tolerancia intercultural, la negociación, la gestión de conflictos, etc.

3.8. Muchas capacidades **interfuncionales y conductuales** relacionadas con la eficacia personal también están a la vanguardia de las demandas del mercado laboral. Las capacidades más demandadas en este contexto son el emprendimiento y el trabajo en equipo, la capacidad de tomar decisiones, la capacidad de resolver problemas, la orientación a los resultados, la capacidad de realizar múltiples tareas, la flexibilidad y adaptabilidad, el sentido de iniciativa, el ingenio, la responsabilidad, el autocontrol, la previsión, la atención al detalle, la capacidad de afrontar la incertidumbre, la tensión y el estrés, la gestión del tiempo, etc.

#### 4. Desarrollo de la mano de obra en favor de un mercado laboral inclusivo y una alta productividad

4.1. Para que el mercado laboral europeo pueda hacer frente a los retos que se avecinan, debe ante todo ser inclusivo, garantizar unas condiciones de competencia equitativas y sentar las bases para la inversión en sistemas de empleo que funcionen correctamente, lo que podría contribuir a aumentar la productividad y orientar unas políticas de formación y capacitación eficaces, unidas a unas sólidas políticas activas del mercado laboral. A pesar de las diferentes tradiciones y prácticas en los Estados miembros, el CESE considera que es necesario:

4.1.1. optimizar los sistemas de seguimiento, análisis y previsión de las necesidades de capacidades en el mercado laboral;

<sup>(8)</sup> Véase, por ejemplo: «Skill needs anticipation: systems and approaches. Analysis of stakeholder survey on skill needs assessment and anticipation», OIT — Ginebra, 2017, ISBN: 978-92-2-130248-3 ([https://www.cedefop.europa.eu/files/2223\\_en.pdf](https://www.cedefop.europa.eu/files/2223_en.pdf)).

<sup>(9)</sup> Resolución del Consejo sobre un nuevo plan europeo de aprendizaje de adultos 2021-2030 (2021/C 504/02).

<sup>(9)</sup> <http://www.nber.org/papers/w21116>

4.1.2. intensificar la participación de los interlocutores sociales y de todas las partes interesadas —prestando especial atención a la capacidad de las empresas para desarrollar procedimientos internos destinados a detectar las carencias de capacidades y las necesidades de formación— y aplicar medidas destinadas a mejorar las capacidades de su propia mano de obra y reciclarla;

4.1.3. adoptar enfoques modernos y tecnologías de la información para reforzar los datos analíticos sobre capacidades, sistematizarlos entre sectores y regiones y hacerlos accesibles con el fin de proporcionar formación y cualificaciones relevantes para las necesidades del mercado laboral; por ejemplo, las plataformas de información sobre el talento pueden integrar diferentes informaciones sobre trabajadores, por un lado (sus capacidades, habilidades, experiencia, deseo de desarrollo profesional, demografía, necesidades de formación, oportunidades de desarrollo), y las necesidades de los empleadores, por otro;

4.1.4. llevar a cabo, junto con los interlocutores sociales, una evaluación estratégica de los retos y las implicaciones para los puestos de trabajo, las profesiones, las cualificaciones, las actividades y las capacidades relacionados con la transición hacia una economía ecológica y digital, desarrollar formas adecuadas de cualificación y reciclaje profesional e invertir en el desarrollo de capacidades y en el apoyo a las personas afectadas por el cambio o la transición a empleos ecológicos;

4.1.5. analizar los obstáculos a los que se enfrentan los jóvenes para adquirir cualificaciones y capacidades en el ámbito de las CTIM y llevar a cabo acciones específicas para aumentar el atractivo de la educación y las carreras de CTIM entre las niñas y las mujeres;

4.1.6. adoptar medidas destinadas a crear sistemas de EFP ágiles, resilientes y preparados para el futuro que puedan atraer a los jóvenes, apoyar su acceso a un mercado laboral cambiante y garantizar que los adultos tengan acceso a programas de formación profesional que se ajusten a sus necesidades y estén adaptados a la doble transición ecológica y digital;

4.1.7. garantizar un papel estratégico más activo de los interlocutores sociales en la aceleración del ciclo de creación y oferta de nuevas cualificaciones, en la actualización de los planes de estudio, en los mecanismos de financiación y en el control de la calidad. Debe prestarse especial atención a las microcredenciales, sus normas de calidad y las posibilidades de reconocerlas e incluirlas en redes de cualificaciones más amplias. Es necesario expandir la práctica de instaurar comités sectoriales —también en el plano territorial— que cuenten con la participación de los interlocutores sociales y de las instituciones educativas a fin de abordar la inadecuación de las capacidades y crear de forma flexible microcredenciales que se ajusten bien a las necesidades de formación de las empresas;

4.1.8. fomentar la negociación colectiva para garantizar el acceso al aprendizaje permanente, facilitar la inclusión en el mercado laboral (en particular mediante cuentas de aprendizaje individuales), estudiar las posibilidades de un permiso de formación remunerado de conformidad con las prácticas nacionales y de un número mínimo de horas de formación al año, incentivar la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional, reconocer las cualificaciones en todos los Estados miembros de la UE, desarrollar sistemas de gestión del conocimiento corporativo, celebrar contratos de tutoría con trabajadores jubilados que tengan experiencia, etc.;

4.1.9. desarrollar políticas que garanticen la igualdad de acceso al aprendizaje y a las oportunidades de desarrollo. Esto implica:

4.1.9.1. aplicar las tres etapas que establece la Recomendación del Consejo de 2016 relativa a «Itinerarios de mejora de las capacidades: Nuevas oportunidades para adultos»: evaluación de las capacidades, oferta de un aprendizaje personalizado y validación y reconocimiento de las capacidades adquiridas;

4.1.10. prestar especial atención a las categorías de trabajadores que quedan excluidos de la formación con mayor frecuencia y que, por esa misma razón, más la necesitan: las personas con bajas cualificaciones, los mayores de cuarenta y cinco años, las personas con discapacidad, las mujeres que se reincorporan al trabajo tras ausencias prolongadas a causa de responsabilidades familiares y asistenciales, los migrantes y los refugiados. El papel de las organizaciones de la sociedad civil y de las empresas sociales es fundamental para ayudar a estos grupos vulnerables en sus necesidades de formación.

## 5. Retos para las pymes a la hora de desarrollar las capacidades necesarias para las futuras transformaciones en el mercado laboral

5.1. Las microempresas y las pequeñas y medianas empresas representan el 99 % de todas las empresas de la UE. Alrededor de veinticuatro millones de pymes generan más de cuatro billones EUR en valor añadido y emplean a más de noventa millones de personas, lo que representa una fuente esencial de espíritu empresarial e innovación, fundamentales para el desarrollo sostenible y la competitividad de la industria europea (<sup>10</sup>). Siempre se ha reconocido la importancia de las pymes, pero la COVID-19 ha puesto de manifiesto hasta qué punto son vulnerables a las incidencias externas, especialmente en el contexto de una crisis que ha puesto a un gran número de pymes en una situación financiera precaria y millones de puestos de trabajo en peligro.

5.2. Las pymes se enfrentan a los mismos retos que todas las demás empresas, pero tienen problemas específicos relacionados con la mejora del acceso al mercado y la financiación, la asimilación de la innovación, la digitalización, la transición hacia modelos de negocio climáticamente neutros y el cambio de la producción lineal a la circular.

5.3. Debido a la escasez de recursos, a la falta de conocimientos especializados y a su ubicación regional, la gran mayoría de las pymes tienen graves dificultades para atraer talento y para seleccionar, formar, desarrollar, motivar y retener al personal. Solo alrededor del 40 % de las pymes han elaborado estrategias y políticas para la gestión de los recursos humanos. Debido a sus dificultades para compensar las ausencias del personal en formación externa y a su limitada capacidad financiera, las pymes utilizan la formación profesional presencial en un porcentaje inferior a la media de la UE.

5.4. La gran mayoría de las pymes operan en nichos de mercado específicos o en sectores económicos no tradicionales, en los que la naturaleza del trabajo requiere competencias profesionales específicas que deben adquirirse y desarrollarse en entornos prácticos reales. Las limitaciones de los recursos humanos hacen que, a menudo, los puestos de trabajo requieran una mayor especialización y unas competencias híbridas transferibles vinculadas a la necesidad de combinar una amplia gama de tareas funcionales.

5.5. Las necesidades de capacidades específicas de las pymes están relacionadas principalmente con el emprendimiento tecnológico, la detección de oportunidades empresariales, la evaluación y gestión de riesgos, las fuentes de financiación, el desarrollo de estrategias, proyectos y planes empresariales, la implantación de modelos de negocio innovadores, el uso de tecnologías digitales, la creación de marcas digitales, la mercadotecnia digital, la actuación conforme al marco normativo establecido, la administración del personal, la economía ecológica, el uso de fuentes de energía renovables y la economía circular.

5.6. Dada la naturaleza técnica de las profesiones en un gran número de pymes que poseen conocimientos técnicos únicos, especialmente en determinados nichos de mercado, la formación en el puesto de trabajo ofrece una respuesta adecuada a sus necesidades de competencias. Del mismo modo, la formación en el puesto de trabajo es necesaria para hacer frente a los retos de las transformaciones digital y ecológica. Este tipo de formación facilita el desarrollo de competencias en las pymes gracias a la sencilla posibilidad que ofrece de organizar una formación interna y transferir conocimientos dentro de la empresa. Para afrontar el problema que supone mantener los niveles de producción en ausencia de los trabajadores que asisten a cursos de formación, los empleadores deben poder recurrir a formas adecuadas de formación e instrumentos *ad hoc*, como el intercambio de programas de formación a escala sectorial o territorial para fomentar las sinergias entre pymes, y tener acceso a medidas específicas de apoyo económico.

5.7. Los agentes económicos y sus partes interesadas deben anticipar en líneas generales qué capacidades serán necesarias. Aquí los interlocutores sociales tienen un papel clave que desempeñar a través del diálogo social en las diferentes ramas y sectores profesionales.

Bruselas, 22 de febrero de 2023.

La Presidenta  
del Comité Económico y Social Europeo  
Christa SCHWENG

---

(<sup>10</sup>) <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/63/small-and-medium-sized-enterprises>

## III

(Actos preparatorios)

**COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO****576.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, 22.2.2023 – 23.2.2023**

**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 260/2012 y (UE) 2021/1230 en lo que respecta a las transferencias inmediatas en euros»**

[COM(2022) 546 final — 2022/0341 (COD)]

(2023/C 146/04)

Ponente: **Christophe LEFÈVRE**

Consulta	Parlamento Europeo, 21.11.2022
Base jurídica	Consejo de la Unión Europea, 16.11.2022
Sección competente	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Aprobación en sección	Mercado Único, Producción y Consumo
Resultado de la votación	27.1.2023
(a favor/en contra/abstenciones)	64/0/1
Aprobación en el pleno	22.2.2023
Pleno n.º	576
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	146/1/1

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente este Reglamento sobre transferencias inmediatas en euros, ya que en los últimos años ha emitido un Dictamen sobre los pagos al por menor<sup>(1)</sup> y otro sobre el sistema económico y financiero europeo<sup>(2)</sup> para contribuir al mercado financiero unificado, simplificar las operaciones transfronterizas y garantizar las operaciones financieras entre consumidores, empresas y pymes.

1.2. El CESE considera que, para garantizar el éxito de los pagos inmediatos en la UE, es esencial que las empresas y los consumidores europeos puedan acceder a los servicios. Cuantos más proveedores de servicios de pago (PSP)<sup>(3)</sup> empiecen a ofrecer pagos inmediatos, mayor será el éxito de estos pagos en la UE. Los pagos inmediatos estarán a disposición de todos los ciudadanos y empresas titulares de una cuenta bancaria en la UE y en los países del EEE. La propuesta tiene por objeto garantizar que los pagos inmediatos en euros sean asequibles, seguros y procesados sin obstáculos en toda la UE.

<sup>(1)</sup> DO C 220 de 9.6.2021, p. 72.

<sup>(2)</sup> DO C 341 de 24.8.2021, p. 41.

<sup>(3)</sup> Un PSP es un proveedor de servicios de pago tal como se define en el anexo I de la Directiva (UE) 2015/2366 (DSP2), como una entidad de crédito, una entidad de pago o una entidad de dinero electrónico.

1.3. El CESE considera que el banco remitente no debería exigir una comisión por comprobar la correspondencia entre el número internacional de cuenta bancaria (IBAN) y el nombre del beneficiario, sino que debería incluirse en el precio del propio pago inmediato. El CESE recomienda que los PSP no cobren más por los pagos inmediatos en euros que por las transferencias regulares en euros, especialmente si el sistema de comprobación del IBAN se amplía a todos los pagos de la zona única de pagos en euros (SEPA).

1.4. El CESE prefiere que la comprobación del IBAN no se limite a los pagos inmediatos, sino que se extienda también a las transferencias clásicas hasta que las faciliten los PSP.

1.5. Por el momento, las entidades de dinero electrónico y las entidades de pago están excluidas del ámbito de aplicación de este Reglamento. Esta excepción debe eliminarse una vez que estas entidades tengan acceso a los sistemas de pago, tras la modificación de la Directiva sobre la firmeza de la liquidación (98/26/EC)<sup>(4)</sup>. Los PSP no bancarios deben estar cubiertos por el Reglamento siempre que su oferta de servicios de pago incluya la gestión de una cuenta de pago y la ejecución de transferencias. Hasta esa fecha, es necesario aclarar cómo se aplican las normas sobre responsabilidad y la comprobación del IBAN cuando se recurre a estos terceros para iniciar pagos inmediatos.

1.6. Sin embargo, dado que este Reglamento modifica el Reglamento (UE) n.º 260/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>(5)</sup>, debe aclararse que los servicios de inversión están excluidos de la Directiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>(6)</sup> [artículo 3, letra i), de la Segunda Directiva sobre servicios de pago].

1.7. El CESE considera que la Comisión Europea debe:

- hacer que el servicio que permite enviar a los clientes notificaciones al detectar un desajuste entre el nombre y el IBAN del beneficiario sea obligatorio y no conlleve una comisión concreta;
- garantizar que, cuando el banco receptor detecte un desajuste durante el proceso de comprobación del IBAN, este banco informe de la situación al banco remitente;
- garantizar que, cuando se detecte un desajuste y el consumidor decida, no obstante, confirmar el pago inmediato, el banco remitente deje de ser responsable en caso de que el beneficiario no sea el adecuado;
- proponer medidas específicas para mejorar la lucha contra el fraude, ya que el IBAN solo afectará a la estafa del pago autorizado (conocida como «authorised push payment»).

1.8. Para evitar interpretaciones divergentes de la aplicación de sanciones, el CESE recomienda incluir en el Reglamento disposiciones para garantizar la aplicación uniforme del Derecho de la UE y explicar los siguientes aspectos:

- el modo en que los proveedores de servicios de pago que operan en varios países evaluarán estas situaciones y las medidas que deben adoptar al respecto;
- la forma en que se compartirá dicha información dentro de la UE;
- cómo se tratará la cuestión de la indemnización por daños y perjuicios en tales casos;
- hacer referencia a una sola lista de personas o entidades sujetas a sanciones de la UE, lista que se adopta mediante Reglamentos del Consejo en virtud del artículo 215 del TFUE y que debe ponerse inmediatamente a disposición de los PSP. Esta información debe constituir la lista oficial de personas o entidades sujetas a sanciones de la UE (medidas restrictivas).

<sup>(4)</sup> DO L 166 de 11.6.1998, p. 45.

<sup>(5)</sup> Reglamento (UE) n.º 260/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2012, por el que se establecen requisitos técnicos y empresariales para las transferencias y los adeudos domiciliados en euros, y se modifica el Reglamento (CE) n.º 924/2009 (DO L 94 de 30.3.2012, p. 22).

<sup>(6)</sup> Directiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, sobre servicios de pago en el mercado interior y por la que se modifican las Directivas 2002/65/CE, 2009/110/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 y se deroga la Directiva 2007/64/CE ((DO L 337 de 23.12.2015, p. 35)).

1.9. La Comisión Europea debe detallar la exposición de motivos del Reglamento de modo que abarque la posición general de la UE y proporcione una interpretación de las sanciones aplicables a los bienes y servicios en relación con las sanciones aplicables a la importación, exportación, transporte, prohibición, etc., de determinadas mercancías, etc.

1.10. Los PSP podrían hacer un seguimiento más eficaz de las sanciones mediante listas de seguimiento internas y el derecho a consultar las listas de otros países (Estados Unidos, Reino Unido, etc.), reduciendo así los riesgos de reputación y de banco correspondiente (práctica actual del mercado). Las medidas específicas a este respecto incluyen:

- establecer listas de seguimiento internas, que en principio incluirían entidades implicadas en infracciones o riesgos de sanciones, productos de doble uso, etc.;
- utilizar la lista facilitada por la autoridad nacional competente de conformidad con la legislación de la UE en materia de lucha contra el blanqueo de capitales.

1.11. El CESE apoya la idea de permitir que las entidades de dinero electrónico y las entidades de pago participen en los sistemas de pago como participantes directos, y también ve potencial para ampliar la propuesta de la Comisión sobre pagos inmediatos a los siete Estados miembros de la UE no pertenecientes a la zona del euro que forman parte del mercado único europeo.

## 2. Propuesta de la Comisión

2.1. Los pagos inmediatos son una forma de transferencia por la que los fondos pasan de la cuenta del ordenante a la del beneficiario en cuestión de segundos, en cualquier momento, de día o de noche, y en cualquier día del año. Esto distingue los pagos inmediatos de otras transferencias, que solo son procesadas por los PSP durante las horas de trabajo y cuyos fondos no se abonan al beneficiario hasta el final del siguiente día hábil.

2.2. En la UE ya existe una arquitectura para los pagos inmediatos en euros. Consta de varios sistemas de pago que ofrecen una liquidación inmediata y del esquema de transferencia SEPA inmediata.

2.3. En su Comunicación de 24 de septiembre de 2020<sup>(7)</sup>, la Comisión anunció que propondría legislación que exigiera a los PSP de la UE ofrecer pagos inmediatos en euros a más tardar al final de 2021. Además, en su Comunicación de 20 de enero de 2021<sup>(8)</sup>, la Comisión reiteró la importancia de su estrategia de pagos minoristas y de la innovación digital en las finanzas. Posteriormente, incluyó una iniciativa sobre pagos inmediatos en su programa de trabajo para 2022<sup>(9)</sup>.

2.4. La posibilidad de efectuar pagos inmediatos en euros estará a disposición de todos los ciudadanos y empresas titulares de una cuenta bancaria en la UE y en los países del EEE, ya sea en euros o en otra moneda de la UE. La propuesta tiene por objeto garantizar que los pagos inmediatos en euros sean asequibles, seguros y procesados sin obstáculos en toda la UE. Esta propuesta apoyará la innovación y la competencia en el mercado de pagos de la UE, en total conformidad con las normas vigentes en materia de sanciones y lucha contra la delincuencia financiera. También contribuirá a los objetivos más amplios de la Comisión en materia de digitalización y autonomía estratégica abierta. Esta iniciativa se ajusta a la prioridad de la Comisión de ofrecer una economía al servicio de las personas y crear un entorno de inversión más atractivo.

## 3. Observaciones generales

3.1. En los últimos años, el CESE ha emitido un dictamen sobre los pagos<sup>(10)</sup> y otro sobre el sistema económico y financiero<sup>(11)</sup> para contribuir al mercado único de capitales, simplificar las operaciones transfronterizas y garantizar las operaciones financieras entre consumidores, empresas y pymes.

<sup>(7)</sup> COM(2020) 592 final, de 24 de septiembre de 2020.

<sup>(8)</sup> COM(2021) 32 final, de 19 de enero de 2021.

<sup>(9)</sup> COM(2021) 645 final, de 19 de octubre de 2021.

<sup>(10)</sup> DO C 220 de 9.6.2021, p. 72.

<sup>(11)</sup> DO C 341 de 24.8.2021, p. 41.

3.2. A finales de 2022, poco más del 13 % (<sup>12</sup>) de todas las transferencias en euros eran inmediatas, y además:

- uno de cada tres PSP de la UE no ofrece pagos inmediatos en euros;
- en la zona del euro, setenta millones de cuentas de pago no permiten a sus titulares enviar dinero y recibir pagos inmediatos en euros;
- hasta el 9,4 % de los pagos transfronterizos inmediatos en euros son rechazados por los proveedores de servicios de pago debido a un control ineficaz de las sanciones.

3.3. El análisis de la Comisión Europea demuestra que hasta 200 000 millones de euros bloqueados actualmente en el sistema financiero se liberan por día para un uso productivo, lo que genera beneficios económicos de entre 1 340 y 1 840 millones de euros anuales. Esta evaluación no tiene en cuenta el aumento de la inflación en Europa de entre el 10 % y el 30 % en algunos países como consecuencia de la guerra rusa en Ucrania y la pandemia de la COVID-19.

3.4. Para los consumidores, las empresas, las pymes y los minoristas, el pago inmediato da lugar a una transacción más segura, ya que el dinero se recibe de forma instantánea. En una opción adicional de pago, es decir, en los pagos transfronterizos europeos, el ahorro de costes de las garantías de pago que no son necesarias mejoró la gestión de los flujos de tesorería.

3.5. Los pagos inmediatos también aumentarán las opciones de medios de pago en las tiendas físicas (el llamado punto de venta). En las tiendas físicas, por el momento, los pagos solo son posibles en efectivo o con tarjeta. En el caso de las transacciones transfronterizas, en la práctica solo se utilizan sistemas de tarjetas internacionales. Con esta legislación será posible utilizar pagos inmediatos para los pagos transfronterizos.

3.6. El CESE acoge favorablemente:

- el requisito de que los PSP que presten un servicio regular de transferencia de créditos en euros ofrezcan el envío y la recepción de pagos inmediatos en euros;
- el requisito de ejercer el control en materia de sanciones en forma de comprobaciones muy frecuentes de los clientes con respecto a las listas de sanciones de la UE (como ya se hace en algunos Estados miembros para los pagos nacionales), en lugar de para cada transacción individual;
- el requisito de que los PSP presten un servicio que permita enviar a los clientes notificaciones al detectar un desajuste entre el nombre del beneficiario y el identificador de la cuenta de pago —normalmente el IBAN— facilitado por el ordenante.

3.7. El CESE recomienda que los PSP no cobren más por los pagos inmediatos en euros que por las transferencias regulares en euros, especialmente si el sistema de comprobación del IBAN se amplía a todos los pagos SEPA.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. Dado que este Reglamento modifica el Reglamento (UE) n.º 260/2012, tiene el mismo ámbito de aplicación. No obstante, no está claro si estas nuevas normas se aplican también a los servicios de inversión. Estos servicios están excluidos de la Directiva (UE) 2015/2366 [artículo 3, letra i), de la Segunda Directiva sobre servicios de pago]. Sería útil aclarar esta exclusión. La comprobación de la correspondencia entre el IBAN y el nombre del beneficiario es una labor que corresponde al banco receptor, para lo cual debe realizar inversiones. Pero este banco desconoce quién es el remitente y no tiene relación con él, por lo que este banco no puede solicitar una comisión al remitente. El banco remitente podría solicitar una comisión al remitente, pero ello sería ilógico, ya que el trabajo lo realiza principalmente el banco receptor. El CESE considera que el banco remitente no debería solicitar una comisión por este servicio, sino que, en todo caso, debería incluirse en el precio del propio pago inmediato y no cobrarse por separado como comisión de transacción, ya que podría tener un efecto negativo en la voluntad de los ordenantes de utilizar el servicio y, por lo tanto, en la seguridad de las transacciones para los ordenantes.

(<sup>12</sup>) <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/sepa-instant-credit-transfer>

- El CESE también alberga dudas sobre el hecho de que la comprobación del IBAN sea un servicio puramente opcional, de forma que el consumidor debe indicar su decisión en cada operación o en todas sus transacciones. En algunas situaciones (por ejemplo, un pago móvil), puede resultar muy complicado de gestionar y también puede empeorar la conveniencia del servicio para el ordenante: este se vería obligado a decidir cada vez que se inicie la transferencia y a hacer clic innecesariamente más veces de lo imprescindible.
- El CESE prefiere que la comprobación del IBAN no se limite a los pagos inmediatos, sino que se extienda también a las transferencias clásicas hasta que las faciliten los PSP.
- Por el momento, las entidades de dinero electrónico y las entidades de pago están excluidas del ámbito de aplicación de este Reglamento. Esta excepción debe eliminarse una vez que estas entidades tengan acceso a los sistemas de pago, tras la modificación de la Directiva sobre la firmeza de la liquidación. Los PSP no bancarios deben estar cubiertos por el Reglamento siempre que su oferta de servicios de pago incluya la gestión de una cuenta de pago y la ejecución de transferencias. Hasta esa fecha, es necesario aclarar cómo se aplican las normas sobre responsabilidad y la comprobación del IBAN cuando se recurre a estos terceros para iniciar pagos inmediatos.

4.2. El CESE considera que, para garantizar el éxito de los pagos inmediatos en la UE, es esencial que las empresas y los consumidores europeos puedan acceder a los servicios. Por lo tanto, cuantos más PSP empiecen a ofrecer pagos inmediatos, mayor será el éxito de estos pagos en la UE. En consecuencia, el CESE apoya la idea de permitir que las entidades de dinero electrónico y las entidades de pago participen en los sistemas de pago como participantes directos, y también ve potencial para ampliar la propuesta de la Comisión sobre pagos inmediatos a los siete Estados miembros de la UE no pertenecientes a la zona del euro que forman parte del mercado único europeo.

4.3. El CESE considera que, además de la propuesta de Reglamento, la Comisión Europea debe:

- permitir que los clientes reciban notificaciones electrónicas instantáneas al detectar un desajuste entre el nombre y el IBAN del beneficiario, o cualquier otro identificador facilitado por el ordenante. Este servicio debe ser obligatorio y sin una comisión concreta;
- garantizar que, cuando el banco remitente detecte un desajuste durante el proceso de comprobación del IBAN, este banco tenga que informar de la situación al banco receptor. De esta forma, el banco remitente informa al cliente de este desajuste y se suspende la operación de pago;
- garantizar que, cuando se detecte un desajuste y el consumidor decida, no obstante, confirmar el pago inmediato, quede totalmente claro para el consumidor que, si no ha indicado el beneficiario correcto, el banco remitente deja de ser responsable en caso de que el beneficiario no sea el adecuado;
- proponer medidas específicas para mejorar la lucha contra el fraude, ya que el IBAN solo afectará a la estafa del pago autorizado (conocida como «authorised push payment»). Esto puede hacerse en coordinación con el desarrollo del sistema de solicitud de pago establecido por el Consejo Europeo de Pagos, que también es el gestor del esquema de transferencia SEPA inmediata.

## 5. Sanciones

5.1. Una proporción muy elevada de pagos transfronterizos en euros son rechazados de manera injustificada por los proveedores de servicios de pago debido a problemas a la hora de verificar la aplicación de sanciones. Las autoridades públicas responsables de la aplicación de las sanciones proporcionan a los PSP información sobre las empresas sujetas a sanciones por motivos de control o propiedad. Por desgracia, con frecuencia las autoridades públicas de los distintos países tienen interpretaciones diferentes de los criterios o de las razones de un cambio de propiedad y tienen opiniones diferentes sobre la aplicación de sanciones a dichas empresas. Como consecuencia de ello, una empresa puede ser sancionada en un país pero no en otro. Por lo tanto, sería importante:

a) incluir y explicar en el Reglamento disposiciones para garantizar la aplicación uniforme del Derecho de la UE:

- el modo en que los proveedores de servicios de pago que operan en varios países evaluarán estas situaciones y las medidas que deben adoptar al respecto;
- la forma en que se compartirá dicha información dentro de la UE;
- cómo se tratará la cuestión de la indemnización por daños y perjuicios en tales casos;

b) redactar de forma detallada la exposición de motivos del Reglamento, de modo que abarque la posición general de la Unión y proporcione una interpretación de las sanciones aplicables a los bienes y servicios, como el uso por parte de la UE en el caso de bienes y servicios. También las sanciones aplicables a la importación, exportación, transporte, prohibición, etc. de determinados bienes.

5.2. Los PSP podrían hacer un seguimiento más eficaz de las sanciones mediante listas de seguimiento internas y el derecho a consultar las listas de otros países (Estados Unidos, Reino Unido, etc.), reduciendo así los riesgos de reputación y de banco correspondiente (práctica actual del mercado). Las medidas específicas a este respecto incluyen:

- establecer listas de seguimiento internas, que en principio incluirían entidades implicadas en infracciones o riesgos de sanciones, productos de doble uso, etc.;
- utilizar la lista facilitada por la autoridad nacional competente de conformidad con la legislación de la UE en materia de lucha contra el blanqueo de capitales.

5.3. La Unión Europea puede tener una interpretación diferente a la de los países no pertenecientes a la UE en lo que respecta a las sanciones. A fin de respetar la política interior y exterior, el CÉSE recomienda que se exija a los Estados miembros que vean por que las autoridades supervisoras pongan inmediatamente a disposición de los PSP bajo su supervisión la información sobre las personas o entidades recopilada en relación con las medidas restrictivas de la UE adoptadas mediante Reglamentos del Consejo en virtud del artículo 215 del TFUE. Esta información debe constituir la lista oficial de personas o entidades sujetas a sanciones de la UE (medidas restrictivas). La autoridad nacional competente debe facilitar esta lista, de conformidad con la legislación de la UE en materia de lucha contra el blanqueo de capitales.

Bruselas, 22 de febrero de 2023.

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

**Dictamen Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724**

[COM(2022) 571 final — 2022/0358 (COD)]

(2023/C 146/05)

PONENTE: **Marinel Dănuț MUREŞAN**

Consulta	Parlamento Europeo, 21.11.2022
Base jurídica	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	27.1.2023
Aprobado en el pleno	22.2.2023
Pleno n.º	576
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	190/0/4

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La propuesta de Reglamento responde al llamamiento de todas las partes verdaderamente interesadas en la cuestión a favor de que se regule el mercado del alquiler de alojamientos de corta duración y está en consonancia con otros instrumentos jurídicos de la UE.

1.2. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) recomienda que los mecanismos propuestos en el Reglamento objeto de análisis se lleven a la práctica con el fin de desarrollar una competencia más leal en el ámbito de las actividades de alquiler de corta duración y una prestación más segura, transparente y adecuada de estos servicios, y que se dote a las autoridades nacionales y locales de herramientas eficaces para adaptar las actividades de alquiler de corta duración a las circunstancias y necesidades locales en diversas regiones de la UE.

1.3. El Reglamento no especifica a quién incumbe la obligación de registrarse, ni qué debe declararse, en el registro digital nacional, y existen situaciones específicas aplicables relativas a:

- la información sobre los anfitriones (propietario del bien inmueble, representante del propietario, arrendatario o subarrendador, empresa que actúa como intermediaria, empresa que gestiona o presta servicios de mantenimiento de unidades de alojamiento);
- la información sobre las unidades de alojamiento (gestionadas plenamente o solo parcialmente como alquileres de corta duración, con servicios disponibles a cambio de una tarifa, servicios comunes, etc.);
- el número máximo de personas que pueden ocupar una unidad (para evitar que se supere su capacidad).

1.3.1. El proceso de registro en el registro digital nacional debe, además de tener un formato uniforme a nivel de la UE, ser más sencillo y flexible, a fin de facilitar al máximo el acatamiento de las normas en todas las situaciones, garantizar el tratamiento correcto y eficiente de los datos y velar por el cumplimiento de las normas; esto permitirá limitar los casos de anfitriones que eviten registrarse en el registro digital nacional.

1.4. El CESE propone que la Comisión recomiende en el Reglamento que las autoridades nacionales o locales lleven a cabo evaluaciones de impacto periódicas de las actividades de alquiler de corta duración, en relación con:

- el potencial turístico local real;
- el impacto en la vida de los residentes locales;
- el impacto social en lo que se refiere al alojamiento en alquiler;
- el impacto en el mercado local de la vivienda;
- el impacto social en lo que atañe al coste de la vida a nivel local;
- el impacto en el empleo;
- el impacto en la contaminación;
- el impacto en el respeto de las tradiciones locales;
- el impacto en las empresas afectadas directa e indirectamente a nivel local.

1.4.1. Estas evaluaciones permitirán a las autoridades tomar medidas a su debido tiempo y evitar que lleguen a darse situaciones de crisis.

1.5. El Reglamento no impone criterios de autorización a las autoridades nacionales y locales tras el registro en el registro digital nacional: aunque se les otorga margen de maniobra para adaptar estos criterios a la situación local, sí se recomienda que el procedimiento de autorización evite imponer restricciones artificiales y obstaculizar el funcionamiento normal de las actividades de alquiler de corta duración. El CESE considera que un sistema de pólizas de seguro suscritas por los anfitriones para sus unidades que cubran la mayor parte de los riesgos derivados de las actividades de alquiler de corta duración podría sustituir a los requisitos de autorización, ya que las compañías aseguradoras verificarían que los anfitriones cumplen las normas al evaluar la póliza.

1.6. El Reglamento no es excesivamente estricto en lo que respecta a la información que deben facilitar los anfitriones al registrarse en el registro digital nacional o que las plataformas deben proporcionar a las autoridades. Por lo tanto, un enfoque normalizado y formulado por las instituciones europeas, tal como se especifica, en cuanto al nivel de información requerido para todas las actividades de alquiler de corta duración ayudaría a las autoridades nacionales y locales a adoptar decisiones en consonancia con los intereses de las comunidades afectadas, facilitaría el intercambio de datos entre las autoridades, reforzaría el nivel de cumplimiento de las normas, y permitiría a las autoridades emprender las acciones pertinentes sobre la base de análisis llevados a cabo a escala local y de la UE.

1.7. En cualquier caso, el CESE propone a la Comisión que recomiende a las autoridades nacionales y locales supervisar el impacto de las actividades de alquiler de corta duración en lo que atañe a:

- la drástica reducción del número de alquileres de larga duración disponibles para fines distintos del turismo;
- el número limitado de opciones de alquiler a disposición de las personas con bajos ingresos, debido a la tendencia al alza de los alquileres a causa de la elevada demanda en el mercado de alquiler de corta duración;
- ha cambiado las condiciones de vida de los residentes locales debido a la contaminación acústica causada por los turistas, a su comportamiento inadecuado, y a que incumplen las normas vigentes encaminadas a garantizar que los residentes temporales y permanentes puedan convivir (relativas al respeto de las tradiciones locales, y que garantizan que las zonas públicas y los lugares de recogida y clasificación de basuras se mantengan limpios y ordenados);
- las medidas adicionales que deben adoptarse para proteger los espacios históricos, arquitectónicos y naturales;
- los efectos sobre el mercado de trabajo en su conjunto.

1.7.1. La propuesta allanará el camino para un debate abierto sobre estos retos, que solo puede beneficiar a todos aquellos que participan en actividades de alquiler de corta duración. Las medidas adoptadas no distorsionarán el mercado ni darán lugar a que un número significativo de personas que eluden el cumplimiento de las normas, a la vez que la comunidad local mejorará directamente la integración fluida de los alquileres de corta duración.

1.8. El CESE recomienda que este Reglamento exija a las plataformas en línea que faciliten a los clientes información pertinente sobre el registro del anfitrión en el registro digital nacional o una presentación general de la unidad, así como información sobre el nivel de responsabilidad de los anfitriones y de la plataforma, las medidas adoptadas para garantizar unas condiciones adecuadas de salud y seguridad para los clientes, los requisitos específicos que deben cumplir los clientes tanto dentro de la unidad como en las zonas públicas, y diversas tradiciones locales que son importantes para todos los agentes del mercado, para la comunidad y para las autoridades locales.

1.9. El Reglamento establece que será obligatorio en cada Estado miembro veinticuatro meses después de la fecha de su entrada en vigor. El CESE estima que resultará mucho más fácil crear una plataforma en línea después de dicho período debido a la interoperabilidad y al intercambio de datos, y que dejará de ser necesaria una recogida manual de datos. Por consiguiente, recomienda que la recogida manual de datos sea opcional para los administradores de plataformas en línea que operan como empresas, en concreto, como microempresas y pequeñas empresas. No obstante, el CESE propone que se estipule que las autoridades nacionales y locales supervisen el cumplimiento de las obligaciones en materia de notificación y transmisión de datos por parte de todas las plataformas que actúen como intermediarias respecto a servicios de alquiler de corta duración o que los faciliten, y que se apliquen sanciones en caso de omisión en la comunicación de los datos o de que se faciliten datos inexactos por parte de los administradores de plataformas en línea u otros tipos de plataformas que faciliten servicios de alquiler de corta duración.

1.10. El CESE propone que el Reglamento estipule que las instituciones de la UE informen a todas las partes interesadas en el alquiler de corta duración, directamente o a través de las autoridades nacionales y locales, de cualquier acontecimiento importante, en curso o previsto, relacionado con las actividades de alquiler de corta duración que pueda ejercer un impacto en la economía, la sociedad, el medio ambiente o la seguridad pública de zonas específicas. Esto ayudaría a adoptar las medidas pertinentes a su debido tiempo, en prevención de sucesos graves y perjudiciales (como crisis económicas, crisis sociales importantes, disturbios sociales graves, aumento de la pobreza y de las personas sin hogar, impactos relevantes en el medio ambiente o en la salud pública) o cualquier otro acontecimiento que obligue a las autoridades a tomar medidas que afecten a las actividades de alquiler de corta duración.

## 2. Observaciones generales

2.1. Los alquileres de corta duración crecen con rapidez en la UE, impulsados en gran medida por la economía de plataformas. Representan en torno a una cuarta parte del total de alojamientos turísticos de la UE, y el número de bienes inmuebles ofrecidos en alquiler aumenta de manera significativa en toda la Unión. Esta propuesta de la Comisión constituye un elemento fundamental del itinerario de transición para el turismo, publicado en febrero de 2022. Se anunció en la Estrategia para las pymes de la Comisión, de marzo de 2020, con el objetivo de promover el desarrollo equilibrado y responsable de la economía colaborativa en el mercado único.

2.2. El nuevo marco propuesto tiene por objeto:

- armonizar los requisitos de registro para los anfitriones y sus inmuebles destinados al alquiler de corta duración, cuando tales requisitos sean establecidos por las autoridades nacionales;
- aclarar las normas para garantizar que los números de registro se muestran y se comprueban;
- optimizar el intercambio de datos entre las plataformas en línea y las autoridades públicas;
- permitir la reutilización de datos en forma agregada;
- establecer un marco de ejecución eficaz.

2.3. El Reglamento propuesto es coherente con otros instrumentos jurídicos, a saber:

- la Ley de Servicios Digitales;
- la Directiva sobre servicios;

- la Directiva sobre el comercio electrónico;
- el Reglamento sobre las relaciones entre plataformas y empresas;
- la propuesta de Ley de Datos;
- el Reglamento general de protección de datos;
- el Reglamento sobre la pasarela digital única,

y está sujeto a las normas de la Directiva DAC7<sup>(1)</sup>.

2.4. El Reglamento tiene por objeto establecer un marco armonizado y uniforme respecto a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración en lo que se refiere a la generación y el intercambio de datos en toda la Unión Europea, a fin de evitar la proliferación de requisitos y solicitudes divergentes en materia de datos en el mercado único.

2.5. La propuesta de Reglamento también apoya a las plataformas en línea en lo que atañe a la normalización y la simplificación de los procedimientos de registro y transmisión de datos, y a la tarea de garantizar que los datos intercambiados sean interoperables, mediante la creación de un marco armonizado y la reducción de la fragmentación, las ambigüedades semánticas y las cargas administrativas.

2.6. El Reglamento exige que los anfitriones se registren con antelación en un registro digital nacional, lo que ayudará a los clientes de las plataformas de alquiler de corta duración en línea a acceder a información más transparente y precisa, reforzará la seguridad jurídica de los servicios prestados, facilitará el intercambio de información útil, y contribuirá a una gestión fluida de dichos servicios en diferentes zonas.

2.7. Este Reglamento establece un marco común a escala de la UE para el tratamiento de la información y los datos, proporcionando a las autoridades nacionales y locales la trazabilidad de los datos que necesitan para desarrollar y mantener normas en materia de alquiler de corta duración, procurar su cumplimiento y adoptar respuestas políticas fundamentadas, de conformidad con la legislación vigente de la UE.

2.8. El Reglamento tiene en cuenta las dificultades financieras y administrativas que las microempresas y las pequeñas empresas que explotan plataformas en línea pueden encontrar a la hora de adaptar estas plataformas a los requisitos del Reglamento relativos a la interoperabilidad automática de los datos intercambiados, ofreciendo soluciones alternativas que no conlleven costes significativos.

### 3. Observaciones generales y específicas

3.1. El Reglamento de que se trata es coherente con los instrumentos jurídicos de la UE enumerados; apoya el desarrollo de una competencia más leal y equilibrada en este importante y dinámico sector empresarial, e impone un nivel más adecuado de cumplimiento de las disposiciones legales (fiscales) por parte de todos los proveedores de servicios en el mercado de alquiler de corta duración (anfitriones), impulsando al mismo tiempo el desarrollo de diversas actividades empresariales en la UE.

3.2. La UE y las instituciones nacionales deben supervisar y regular este sector en constante evolución, con el fin de integrar de manera fluida las actividades de servicios de alquiler de corta duración en el contexto general, contribuyendo así activamente al desarrollo sostenible del entorno empresarial local en consonancia con la taxonomía social.

3.3. El Reglamento no impone criterios de autorización específicos a las autoridades nacionales y locales: les otorga margen de maniobra para adaptar estos criterios a la situación local, teniendo en cuenta el mercado local del alquiler, la situación social general, la relación con los residentes locales, y las cuestiones medioambientales y empresariales en las zonas afectadas. Sin embargo, sí recomienda que el procedimiento de autorización evite imponer restricciones artificiales y obstaculizar el funcionamiento normal de las actividades de alquiler de corta duración.

(<sup>1</sup>) La Directiva (UE) 2021/514 del Consejo, de 22 de marzo de 2021, por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad (DO L 104 de 25.3.2021, p. 1), ha ampliado el marco de la UE para el intercambio automático de información en el ámbito de la fiscalidad. Los Estados miembros debían incorporar esta Directiva a su ordenamiento jurídico nacional a más tardar el 31 de enero de 2022 y deben aplicar las nuevas disposiciones a partir del 1 de enero de 2023.

3.3.1. El Reglamento no es excesivamente estricto en lo que respecta a la información que deben facilitar los anfitriones al registrarse en el registro digital nacional o que las plataformas deben proporcionar. Esto significa que existen tanto oportunidades como riesgos para las autoridades nacionales y locales en cuanto a la manera de gestionar el volumen de datos recabados de los anfitriones cuando estos se registran y se les autoriza a operar, y de las plataformas cuando estas facilitan los datos requeridos. Estos datos deben utilizarse de manera eficiente, sin socavar el desarrollo y el funcionamiento de las actividades de alquiler de corta duración. No obstante, la Comisión sí recomienda que se normalice el nivel de información requerido, a fin de facilitar el intercambio vital de información entre las autoridades.

3.4. Las instituciones europeas, junto con las autoridades nacionales y locales, deben regular las condiciones de funcionamiento y desarrollo de las actividades de alquiler de corta duración, fomentando el cumplimiento de una taxonomía social, económica, de protección del medio ambiente y de conservación de los parajes urbanos y naturales, a fin de garantizar que las actividades de alquiler de corta duración se integren de manera fluida en cada entorno local.

3.5. Dado que la clientela de estas plataformas se compone de ciudadanos de la UE y de terceros países que viajan por diversas razones además de por turismo, es importante que la implantación de este Reglamento promueva y mantenga unas condiciones de competencia equitativas, con precios razonables y una gama equilibrada de alojamientos (incluidas las formas tradicionales como los hoteles, los servicios de hospedería de alojamiento y desayuno y los albergues, así como formas no tradicionales como los anfitriones privados), sin reducir la oferta de alquiler de corta duración ni dar lugar a que este tipo de alojamiento resulte más caro.

3.6. Este Reglamento debe exigir que toda norma específica adicional o de cumplimiento promulgada por las autoridades nacionales y locales se imponga a los anfitriones de forma gradual y oportuna. De este modo, se evitaría reducir la oferta de alquiler de corta duración en los mercados respectivos y se garantizaría que no se oriente hacia modalidades más informales de alquiler de corta duración, lo que afectaría al mercado de puestos de trabajo directos e indirectos generados por los alquileres de corta duración, a las propias empresas de alquiler de corta duración y a las empresas conexas de este sector, y al cumplimiento voluntario de las disposiciones legales por parte de los anfitriones.

3.7. El rápido desarrollo del turismo y de plataformas en línea específicas ha creado nuevas oportunidades para los anfitriones, así como para los clientes y los turistas. Sin embargo, junto con las grandes oportunidades de negocio para las comunidades afectadas, también ha planteado diversos retos:

- ha reducido drásticamente el número de alquileres de larga duración disponibles para fines distintos del turismo;
- ha restringido las opciones de alquiler a disposición de las personas con bajos ingresos, debido a la tendencia al alza de los alquileres a causa de la elevada demanda en el mercado de alquiler de corta duración;
- ha cambiado las condiciones de vida de los residentes locales debido a la contaminación acústica causada por los turistas, a su comportamiento inadecuado, y a que incumplen las normas vigentes encaminadas a garantizar que los residentes temporales y permanentes puedan convivir (relativas al respeto de las tradiciones locales, y que garantizan que las zonas públicas y los lugares de recogida y clasificación de basuras se mantengan limpios y ordenados);
- ha dado lugar a que deban adoptarse medidas adicionales para proteger los espacios históricos, arquitectónicos y naturales;
- la escasez y el coste elevado de la mano de obra potencial.

3.7.1. Al CESE le preocupa esta situación que ha surgido en algunas regiones de la UE, si bien es consciente de que no es el objetivo del Reglamento propuesto por la Comisión. El CESE pide que se tengan en cuenta estos importantes aspectos cívicos y sociales en las disposiciones.

3.8. El CESE señala que el Reglamento no especifica a quién incumbe la obligación de efectuar el registro, ni qué debe declararse, en el registro digital nacional, y que existen situaciones específicas relativas a:

- la información sobre los anfitriones (propietario del bien inmueble, representante del propietario, arrendatario o subarrendador, empresa que actúa como intermediaria, empresa que gestiona o presta servicios de mantenimiento de unidades de alojamiento);
- la información sobre las unidades de alojamiento (gestionadas plenamente o solo parcialmente como alquileres de corta duración, con servicios disponibles a cambio de una tarifa, servicios comunes, etc.);

— el número máximo de personas que pueden ocupar una unidad (para evitar que se supere su capacidad).

3.8.1. Todas estas cuestiones deben aclararse previamente, y la información debe enviarse a las autoridades responsables del funcionamiento y la gestión de los registros digitales nacionales. De este modo se garantizará que la información se trate de manera adecuada y eficiente, que se cumplan las normas y que el intercambio de información sea lo más coherente posible, con una aplicación uniforme en toda la UE.

3.9. En cualquier caso, el CESE señala que el Reglamento permite a las autoridades nacionales y locales determinar los criterios de autorización de las unidades de alquiler de corta duración. Esto puede aportar eficiencia y garantizar que los criterios se adapten a las condiciones locales específicas, evitando que las autoridades compliquen el proceso de autorización con un exceso de burocracia.

3.10. El Reglamento no establece requisitos específicos para las plataformas en línea en lo que se refiere al nivel de información que debe facilitarse a los clientes sobre las unidades de alojamiento o que deben proporcionar los anfitriones, ni sobre el nivel de responsabilidad de las distintas partes, ni especifica los requisitos relativos a la información que debe revelarse a los clientes respecto a las condiciones que se aplican cuando alquilan la unidad: el Reglamento deja en manos de la plataforma o de las autoridades nacionales y locales la decisión sobre estas cuestiones. Un nivel uniforme de cumplimiento que garantice que los clientes reciban información útil sobre el alojamiento, los requisitos de salud y seguridad, la responsabilidad de las distintas partes y las disposiciones que deben acatar los clientes, tanto dentro de la unidad de alojamiento como en las zonas públicas, resultaría de utilidad para los agentes del mercado, cada una de las zonas locales afectadas y las autoridades locales.

3.11. El Reglamento es coherente con el resto de la legislación de la UE y no se aplicará en los Estados miembros hasta que transcurran veinticuatro meses desde su entrada en vigor. El CESE estima que resultará mucho más fácil crear una plataforma en línea después de dicho período debido a la interoperabilidad y al intercambio de datos, y que dejará de ser necesaria una recogida manual de datos. Por consiguiente, por medio de este Reglamento debe recomendarse que la recogida manual de datos sea opcional para los administradores de plataformas en línea que operan como empresas, en concreto, como microempresas y pequeñas empresas, y que las autoridades nacionales y locales supervisen el cumplimiento de las obligaciones en materia de notificación y transmisión de datos por parte de todas las plataformas que actúen como intermediarias respecto a servicios de alquiler de corta duración o que los faciliten.

Bruselas, 22 de febrero de 2023.

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

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas»**

[COM(2022) 541 final-2022/0345 (COD)]

(2023/C 146/06)

**Ponente: Stoyan TCHOUKANOV**

Consulta	Parlamento Europeo, 19.1.2023
	Consejo, 24.1.2023
Base jurídica	Artículo 192, apartado 1, y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	3.2.2023
Aprobado en el pleno	22.2.2023
Pleno n.º	576
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	198/1/4

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) apoya la visión de la Comisión de actualizar las normas de la Unión Europea (UE) sobre las aguas residuales urbanas y prepararlas para las próximas dos décadas abordando no solo el tratamiento de las aguas residuales, sino también los aspectos energéticos y de la economía circular, así como la mejora de la gobernanza.

1.2. El CESE reconoce que el agua limpia constituye un recurso estratégico para garantizar el funcionamiento de nuestra sociedad y una economía de la UE resiliente, así como para el medio ambiente y la salud humana, por lo que considera que debe tratarse con el cuidado pertinente. Alrededor del 60 % de las demarcaciones hidrográficas de la UE son transfronterizas y requieren cooperación transfronteriza. La reciente catástrofe ecológica del río Oder es un ejemplo que ilustra las consecuencias negativas de la cooperación ineficaz y la falta de transparencia.

1.3. El CESE sostiene que la contaminación debe abordarse siempre en primer lugar y ante todo en la fuente, pero reconoce que el tratamiento de las aguas residuales urbanas representa un último filtro importante para proteger las aguas receptoras con beneficios para el medio ambiente, la salud humana y la sociedad.

1.4. Los microcontaminantes, como por ejemplo los residuos farmacéuticos, constituyen un motivo de creciente preocupación en lo que atañe a la calidad del agua. Por consiguiente, el CESE acoge favorablemente la propuesta de que determinadas plantas de tratamiento de aguas residuales urbanas instalen sistemas de tratamiento adicionales para su eliminación, y destaca la necesidad de dedicar esfuerzos significativos a «superar» las antiguas prácticas mediante la adopción de métodos de tratamiento innovadores.

1.5. Para garantizar la aplicación del principio de que «quien contamina paga» y la asequibilidad de los servicios hídricos, el CESE apoya firmemente la propuesta de una responsabilidad ampliada del productor que obligue a los productores a cubrir el coste de eliminar de las aguas residuales los microcontaminantes derivados de sus productos; sin embargo, para que el sistema funcione deben limitarse de manera estricta las exenciones.

1.6. Si la Directiva se amplía para cubrir aglomeraciones urbanas a partir de 1 000 equivalentes habitante («e-h»), debe existir margen para soluciones descentralizadas a través de plantas de pequeño tamaño con especial atención a la funcionalidad.

1.7. Los desbordamientos del alcantarillado constituyen puntos críticos para la contaminación, en particular por genes de resistencia a los antimicrobianos, microplásticos y sustancias tóxicas que ponen en riesgo la vida acuática, la salud humana y el estado de las aguas recreativas. La Directiva debe establecer un límite máximo a la incidencia de dichos desbordamientos, y la información facilitada al público debe ofrecer una imagen completa de la carga de contaminantes transportada por los desbordamientos. Las escorrentías urbanas, en forma de agua de lluvia contaminada (incluida la nieve fundida) procedente de entornos urbanos, por ejemplo de las vías públicas, deben recogerse y tratarse adecuadamente antes de verterse a las aguas receptoras.

1.8. El cambio climático afecta al ciclo del agua, y se prevé que aumente la incidencia de lluvias intensas y de sequías. Las medidas preventivas, como soluciones hídricas ecológicas que captan y retienen el agua de lluvia —por ejemplo, a través de cubiertas verdes o jardines infiltrantes—, reducen la carga de los sistemas de alcantarillado (reduciendo así el riesgo de su desbordamiento) y aportan numerosos beneficios asociados para el entorno urbano.

1.9. El CESE expresa su preocupación por que el agua y el saneamiento, que son servicios públicos, sean prestados en ocasiones por empresas privadas. Es necesario establecer normas que garanticen que los servicios públicos no se gestionen con ánimo de lucro y que los ingresos se inviertan en el mantenimiento y la mejora de los servicios.

1.10. El CESE destaca que el agua es un recurso vital, pero cada vez más escaso. Dos tercios de los ciudadanos europeos consideran que la calidad o la cantidad del agua en su país constituye un problema grave<sup>(1)</sup>. Para lograr una aplicación satisfactoria del ODS 6 «Garantizar la disponibilidad de agua y el saneamiento para todos» y evitar futuras crisis, estas preocupaciones deben abordarse con la debida urgencia. Garantizar la asequibilidad del agua debe ser una prioridad para todos los Estados miembros.

1.11. El CESE también pide a las instituciones europeas que empiecen a tratar el agua como una prioridad y que desarrollen un «Pacto Azul de la UE»: un esfuerzo radical para anticipar las necesidades, preservar los recursos hídricos y gestionar adecuadamente los retos asociados a través de una hoja de ruta exhaustiva y coordinada que establezca objetivos ambiciosos y acciones vinculadas a los elementos esenciales previamente acordados. El CESE presentará propuestas concretas para un Pacto Azul de la UE a lo largo de 2023.

## 2. Propuesta de la Comisión

2.1. Se propone ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva para cubrir **aglomeraciones urbanas de 1 000 equivalentes habitante** (e-h), lo que significa que las pequeñas ciudades también estarán obligadas a recoger y tratar las aguas residuales urbanas y podrán solicitar financiación de la UE para ello. La Comisión desarrollará nuevas normas para las **instalaciones descentralizadas** y los Estados miembros tendrán que garantizar un mejor seguimiento e inspección de tales instalaciones.

2.2. Se ha comprobado que los **desbordamientos del alcantarillado** y las **escorrentías urbanas** son fuentes importantes de aguas residuales urbanas sin tratar que aún existen, y los Estados miembros deberán establecer **planes integrados de gestión de las aguas residuales urbanas** con el fin de reducir la contaminación procedente de dichas fuentes. Debe otorgarse prioridad a las medidas preventivas, como las soluciones hídricas ecológicas, y a la optimización de los sistemas existentes mediante técnicas digitales.

2.3. Para reducir las emisiones de **nutrientes** se introducirán nuevos límites respecto la eliminación de nitrógeno y de fósforo, como primer paso para las instalaciones más grandes por encima de 100 000 e-h y, posteriormente, para instalaciones medianas por encima de 10 000 e-h en zonas en las que la eutrofización sigue siendo un problema. También se exigirá la eliminación de **microcontaminantes** en todas las plantas grandes y medianas en las que el medio ambiente o la salud humana corran peligro. Con el fin de reducir la carga de sustancias no tratables, lo que aumentará las posibilidades de circularidad, se imponen nuevas obligaciones a los Estados miembros para que aborden en origen los **vertidos no domésticos** al alcantarillado.

2.4. Para cubrir el coste de la actualización y la vigilancia requeridas para eliminar microcontaminantes e incentivar el desarrollo de productos más respetuosos con el medio ambiente, se establecerá una **responsabilidad ampliada del productor** que exigirá a los productores de fármacos y productos sujetos a las normas de la UE en materia de cosméticos que contribuyan económicamente a sufragar dicho coste.

2.5. Se ha establecido un nuevo objetivo de neutralidad energética para el sector de las aguas residuales de aquí a 2040, lo que significa que la energía consumida por el sector a escala nacional debe ser equivalente a la cantidad de energía renovable que produzca.

2.6. La propuesta establece 2040 como fecha límite para el cumplimiento pleno, con plazos provisionales que garanticen los avances en esta dirección.

<sup>(1)</sup> European Water Association (EWA), Water Manifesto.

### 3. Observaciones generales

3.1. El agua limpia es uno de nuestros recursos máspreciados, crucial para el funcionamiento de los ecosistemas y nuestra sociedad, así como para la actividad socioeconómica. La agricultura, la producción de energía y el sector turístico dependen en gran medida del acceso al agua limpia. En sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, las Naciones Unidas reconocen el acceso al agua limpia y al saneamiento como una necesidad básica para la salud y el bienestar humanos<sup>(2)</sup>. Sin embargo, el agua dulce se ve sometida a la presión que ejercen diversas actividades, y se prevé que esta presión aumente a raíz del cambio climático.

3.2. La Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas constituye la pieza clave de la legislación de la UE con la que se pretende proteger el medio ambiente de los efectos adversos de las aguas residuales no tratadas. Desde que entró en vigor hace más de treinta años, la calidad del agua de los ríos, lagos y mares europeos ha mejorado en gran medida, aunque dos tercios de las masas de agua superficial siguen sin encontrarse en buen estado. Los países de la UE han establecido sistemas colectores y plantas de tratamiento de aguas residuales con la ayuda de los fondos de la Unión. Existe un alto nivel de cumplimiento de la Directiva en toda la UE, con un 98 % de aguas residuales recogidas y un 92 % tratadas satisfactoriamente de acuerdo con la actual cobertura de la Directiva.

3.3. La revisión en curso puede actualizar la Directiva mediante el abordaje de las fuentes restantes de aguas residuales no tratadas y de los nuevos contaminantes, así como la mejora de los aspectos del tratamiento de las aguas residuales relacionados con la energía y la economía circular, en consonancia con el Pacto Verde y la digitalización de Europa. Sin embargo, el CESE pide a las instituciones europeas que aborden las aguas residuales en el marco de una visión más amplia, empiecen a tratar el agua como una prioridad y desarrollos un «Pacto Azul de la UE»: un esfuerzo radical para anticipar las necesidades, preservar los recursos hídricos y gestionar adecuadamente los retos asociados a través de una hoja de ruta exhaustiva y coordinada, que establezca objetivos ambiciosos y acciones vinculadas a los elementos esenciales previamente acordados. El CESE presentará propuestas concretas para un Pacto Azul de la UE a lo largo de 2023.

3.4. Se requieren grandes inversiones en el sector del agua. La OCDE estimó que todos los Estados miembros, excepto Alemania, han de elevar el gasto al menos en un 25 % para cumplir los requisitos de la Directiva vigente<sup>(3)</sup>. Sin embargo, esta estimación no tiene en cuenta el coste del mantenimiento del alcantarillado. Las nuevas normas exigirán inversiones adicionales, y es crucial que la financiación se amplíe más allá de las tarifas del agua y el presupuesto público para incluir también a los sectores que contribuyen a la contaminación de las aguas residuales urbanas, a fin de que el acceso al agua y al saneamiento siga siendo asequible para los hogares.

3.5. El tratamiento de las aguas residuales conlleva un coste y requiere la aportación de recursos y energía. La contaminación debe abordarse siempre, ante todo, en origen, y priorizarse por encima de las soluciones situadas al final del proceso. Por tanto, las medidas estratégicas deben restringir en primer lugar y en la medida de lo posible la emisión de sustancias nocivas al medio ambiente y a la sociedad. El tratamiento de aguas residuales urbanas actúa como último filtro para proteger las aguas receptoras y cumplir los objetivos de la legislación europea sobre el agua. Por ello, el CESE pide una mayor sinergía con las estrategias de desarrollo urbano (Agenda Urbana para la UE, Acuerdo de Liubiana, diferentes asociaciones temáticas, etc.).

3.6. Deben invertirse más esfuerzos para favorecer el empoderamiento ciudadano en cuestiones relacionadas con la recogida, el tratamiento y la gestión de las aguas residuales urbanas. El público general no solo debe recibir información sobre el tratamiento de las aguas residuales sino tener una participación activa en dicho ámbito: en todos los Estados miembros deben existir mecanismos para que la ciudadanía informe de los fallos observados en la recogida o el tratamiento de las aguas residuales urbanas, con especial atención a los vertidos industriales ilegales.

3.7. Europa tiene un gran potencial para convertirse en líder en la provisión de soluciones para el sector del tratamiento de aguas residuales, desde tecnologías avanzadas de tratamiento hasta soluciones energéticas. El desarrollo del sector de las aguas residuales ofrece posibilidades de innovación y tecnología y supone una oportunidad para exportar conocimientos y atraer a jóvenes emprendedores.

<sup>(2)</sup> Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Objetivo 6: Garantizar el acceso al agua y al saneamiento para todos.

<sup>(3)</sup> OCDE, *Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection*.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. Las aguas residuales urbanas constituyen una huella de la sociedad y de nuestros patrones de consumo y producción. Contienen una compleja combinación de vertidos domésticos, escorrentías de calles y edificios y efluentes no domésticos industriales y de otro tipo que requieren un tratamiento adecuado para que no representen una amenaza para la salud humana y el medio ambiente ni afecten a las aguas recreativas. Las condiciones laborales y la salud y seguridad de los trabajadores del sistema de aguas residuales urbanas deben ser una prioridad clave.

4.2. El objetivo general de aquí a 2040, con objetivos intermedios, establece un itinerario inequívoco para el tratamiento de las aguas residuales durante las próximas dos décadas. Sin embargo, poseemos un conocimiento limitado de los riesgos para la vida acuática que plantean las mezclas de sustancias químicas en las aguas superficiales, y muchas de estas sustancias proceden de productos utilizados en nuestros propios hogares. Además, la construcción, el mantenimiento y la explotación de las instalaciones de recogida y el tratamiento de aguas residuales tienen un elevado coste en términos financieros y de emisión de gases de efecto invernadero. Las revisiones y evaluaciones de partes esenciales de la Directiva sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas y la Directiva relativa a los lodos de depuradora brindan la oportunidad de modernizar y mejorar la coherencia en todo el sector y contribuir a hacer realidad las aspiraciones del Pacto Verde Europeo.

4.3. La resistencia a los antimicrobianos representa una preocupación cada vez mayor para la sociedad, y las aguas residuales urbanas, tratadas o no, constituyen un punto crítico para su propagación<sup>(4)</sup>. La resistencia a los antimicrobianos no solo se ve impulsada por el consumo excesivo de antibióticos, sino también por otros agentes antimicrobianos como los fungicidas, los antivirales, los parasitoides, y algunos desinfectantes y antisépticos, todos ellos utilizados en el entorno urbano, especialmente en los hospitales. Si no se toman medidas, como frenar el uso excesivo de agentes antimicrobianos, se prevé que para 2050 diez millones de personas fallecerán anualmente por infecciones resistentes a los antibióticos a 2050, según se advierte en un informe de las Naciones Unidas<sup>(5)</sup>.

4.4. La escorrentía urbana es una vía significativa para que se introduzcan en los ecosistemas acuáticos contaminantes tóxicos, no biodegradables y emergentes, en particular residuos plásticos, hidrocarburos, detergentes, hormonas, disolventes, patógenos, plaguicidas, metales pesados y nanomateriales artificiales<sup>(6)</sup>. A pesar de estar contaminadas, las escorrentías urbanas se gestionan a menudo como aguas pluviales limpias debido a la falta de control y no se tratan antes de vertirse en las aguas receptoras. Esto representa un notable riesgo para los ecosistemas; por ejemplo, se ha observado una mortalidad aguda en el salmón asociada a una sustancia tóxica (6PPD-quinona) presente en los neumáticos de automóvil<sup>(7)</sup>.

4.5. Los desbordamientos del alcantarillado constituyen un punto crítico para la entrada de microcontaminantes, factores de resistencia a los antimicrobianos<sup>(8)</sup>, microplásticos y basura en las aguas receptoras. Representan una amenaza para el medio ambiente y la salud humana, pero también para el sector turístico, que depende de unas aguas recreativas limpias. La carga de aguas pluviales en el alcantarillado puede reducirse con la introducción de soluciones hídricas ecológicas que retienen el agua y permiten su infiltración en el suelo, en particular mediante cubiertas verdes, eliminación de superficies impenetrables y jardines infiltrantes. Estas soluciones no solo constituyen una forma rentable de retener el agua de lluvia, sino que también poseen numerosos beneficios asociados para el entorno urbano, como la atenuación del riesgo de inundaciones, la reducción de las islas de calor y el aumento de la biodiversidad y el bienestar en la ciudad. Lograr la transición hacia un tratamiento más eficaz de las aguas residuales y una economía circular requiere cambios no solo en los enfoques normativos e institucionales, sino también en el modo en que los ciudadanos apreciamos nuestras responsabilidades individuales y colectivas respecto a la gestión de las aguas residuales.

4.6. El CESE apoya la introducción de planes integrados obligatorios de tratamiento de las aguas residuales urbanas con el objetivo de reducir los desbordamientos del alcantarillado y la contaminación por escorrentías urbanas. Aun cuando la intención de los planes de gestión de aguas residuales urbanas es buena, estos corren el riesgo de quedar en nada ya que su contenido y objetivo (reducir el total combinado de los desbordamientos del alcantarillado al 1 % del caudal en época seca) son meramente orientativos. Una gestión adecuada de las aguas pluviales es crucial no solo para evitar la contaminación de

<sup>(4)</sup> PNUMA, *Cómo los patógenos resistentes a los medicamentos presentes en el agua podrían desencadenar otra pandemia*.

<sup>(5)</sup> PNUMA, *Environmental Dimensions of Antimicrobial Resistance*.

<sup>(6)</sup> Lapointe y cols., *Sustainable strategies to treat urban runoff needed*, Nature Sustainability 5, 2022, pp. 366-369.

<sup>(7)</sup> Tian y cols., *A ubiquitous tire rubber-derived chemical induces acute mortality in coho salmon* Science, vol. 371, 2021, pp. 185-189.

<sup>(8)</sup> EAWAG, *Monitoring antibiotic resistance in wastewater*.

las aguas receptoras, sino también para adaptar las ciudades a un clima cambiante en el que los episodios de lluvia intensa y las olas de calor prolongadas formarán parte de la nueva normalidad, ya que los fenómenos meteorológicos extremos y otros riesgos climáticos son cada vez más frecuentes y graves en toda Europa.

4.7. Se ha demostrado que el tratamiento avanzado («cuaternario») reduce la carga de una amplia gama de sustancias nocivas en las aguas receptoras<sup>(9)</sup>. Los nuevos requisitos para que las plantas grandes y determinadas plantas medianas vigilen y eliminen los microcontaminantes son, pues, bienvenidos. No obstante, debe prestarse atención al coste y a los efectos de eliminación asociados a diferentes técnicas como la ozonización o el carbón activado. Una financiación adecuada para la I+D de las nuevas tecnologías y unos planes de formación del personal operativo armonizados a escala de la UE contribuirán a prevenir y tratar los nuevos contaminantes.

4.8. La introducción de la responsabilidad ampliada del productor representa un gran paso adelante para el cumplimiento del principio de que «quien contamina paga» y una respuesta bienvenida a la constatación del Tribunal de Cuentas Europeo de que el coste de la contaminación lo siguen soportando en gran medida los contribuyentes<sup>(10)</sup>. También está en consonancia con la integración de dicho principio en la legislación medioambiental, reforzando el régimen de responsabilidad medioambiental a escala de la UE y procurando mejor que los fondos de la UE no se utilicen para financiar proyectos que deberían ser financiados por quien contamina.

4.9. La eutrofización sigue siendo un problema en la UE, que afecta a más del 30 % de los ríos, los lagos y las aguas costeras y al 81 % de las aguas marinas de la Unión, y respecto al que se han registrado pocos avances en la última década<sup>(11)</sup>. Por tanto, es positivo que se hayan actualizado y armonizado las disposiciones para garantizar que todas las plantas de gran tamaño tengan que reducir los nutrientes de aquí a 2035 y que las plantas medianas que realicen vertidos en zonas sensibles a la eutrofización deban hacerlo de aquí a 2040. Aunque los plazos son muy ambiciosos en lo que respecta a los retos y la ejecución de las medidas, la capacidad de inversión del sector y la vida útil de los activos existentes, muchos Estados miembros ya han adoptado tales requisitos en materia de eliminación de nutrientes y el CESE acoge favorablemente la armonización en toda la UE.

4.10. En la evaluación de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales se ha determinado que las pequeñas aglomeraciones representan una parte significativa de las fuentes restantes de aguas residuales no tratadas y ejercen presión sobre las masas de agua<sup>(12)</sup>. Aunque sería positivo que se tratara una mayor proporción de las aguas residuales, la propuesta viene acompañada de diversos retos, ya que la construcción de nuevas conducciones de alcantarillado representa un coste significativo en zonas escasamente pobladas y debe lograrse con un intenso apoyo financiero. Deben promoverse soluciones descentralizadas y sistemas individuales que funcionen adecuadamente. Los inodoros secos (de compostaje) reducen el consumo de agua potable empleada en cisternas y pueden promover la economía circular al devolver las heces humanas al suelo sin la mediación de sistemas de recogida, bombeo y tratamiento complejos, costosos y de gran consumo energético. A ese respecto, la OMS ha desarrollado directrices para la reutilización segura de aguas residuales, excrementos y aguas grises<sup>(13)</sup>.

4.11. Las fugas del alcantarillado constituyen una fuente de aguas residuales no tratadas que a menudo pasa desapercibida y de la que en gran medida no se informa, y que representa un riesgo las aguas subterráneas. Dichas fugas pueden representar una proporción significativa de la carga de contaminación del medio ambiente procedente de los sistemas urbanos<sup>(14)</sup>. Es probable que este problema aumente ante el envejecimiento de la red de alcantarillado. Es necesario realizar un seguimiento y una cuantificación adecuados de las fugas del alcantarillado, algo que debe incluirse como requisito en la Directiva.

4.12. El tratamiento de las aguas residuales requiere cantidades considerables de energía y, a menudo, puede representar una parte importante de la factura eléctrica de los municipios. Al mismo tiempo, las aguas residuales contienen energía en diversas formas —en particular química, cinética y térmica— que debe aprovecharse para reducir la dependencia de los combustibles fósiles en consonancia con los objetivos de la UE. Es positivo que se aborde la eficiencia energética con el objetivo de alcanzar la neutralidad energética para el sector de aquí a 2040.

<sup>(9)</sup> Wilhelm y cols., *Does wastewater treatment plant upgrade with activated carbon result in an improvement of fish health?*, Aquatic Toxicology, vol. 192, 2017, pp. 184-197.

<sup>(10)</sup> Informe Especial del TCE 12/2021: Principio de «quien contamina paga»: Aplicación incoherente entre las políticas y acciones medioambientales de la UE.

<sup>(11)</sup> Comisión Europea, *Informe sobre la aplicación de la Directiva 91/676/CEE del Consejo*.

<sup>(12)</sup> Comisión Europea, *Valoración de la Directiva 91/271/CEE del Consejo*.

<sup>(13)</sup> OMS, *Guidelines for the safe use of wastewater, excreta and greywater*.

<sup>(14)</sup> Nguyen y Venohr, *Harmonised assessment of nutrient pollution from urban systems including losses from sewer exfiltration: a case study in Germany*, Environmental Science and Pollution Research, Vol. 28, 2021.

4.13. El sector de las aguas residuales posee un gran potencial para convertirse en un generador de recursos. Ya existen plantas de tratamiento de aguas residuales en la UE que son energéticamente positivas gracias a las tecnologías de ahorro energético y a la producción de energía renovable, por ejemplo, mediante la digestión anaerobia de los lodos de depuradora y la utilización secundaria del biogás producido<sup>(15)</sup>. Otro potencial es el que se deriva del doble uso de determinadas zonas de las infraestructuras de tratamiento mediante la cobertura con plantas fotovoltaicas, lo cual debe promoverse.

4.14. Diez millones de personas carecen aún de acceso al saneamiento en la UE. Por tanto, se acoge favorablemente que la propuesta exija a los Estados miembros que mejoren el acceso al saneamiento, en particular para los colectivos vulnerables y marginados, incluido el acceso gratuito a inodoros públicos de aquí a 2027. En cualquier caso, el requisito debe reforzarse exigiendo a los Estados miembros que garanticen el acceso al saneamiento para todos en una fase temprana de la planificación urbana y que tengan en cuenta la asequibilidad y el aspecto social de los servicios relacionados con el agua. Esto incluye el prolongado ciclo de vida de los activos de recogida y tratamiento de aguas residuales y su inflexibilidad inherente para la adaptación o la mejora.

4.15. Para garantizar la asequibilidad de dichos servicios, las exenciones respecto a los régímenes de responsabilidad ampliada del productor deben limitarse estrictamente. Preferiblemente, debe suprimirse la exención para los productos comercializados en cantidades inferiores a dos toneladas al año, ya que algunas sustancias son potentes incluso en cantidades bajas y, como mínimo, debe aclararse que las dos toneladas se refieren al mercado de la UE y no a los mercados nacionales. También debe garantizarse que la responsabilidad ampliada del productor se aplique a los minoristas en línea.

4.16. El coste del tratamiento de las aguas residuales representa una parte importante de las facturas de agua, pero muchos de los usuarios del agua no conocen el servicio que presta el tratamiento de aguas residuales ni hasta qué punto dicho tratamiento se lleva a cabo correctamente en su zona. Por consiguiente, se acoge favorablemente la nueva disposición sobre la comunicación de información al público, ya que garantizaría la difusión de información actualizada sobre el porcentaje de aguas residuales tratadas (y no tratadas) en cada zona, así como la carga de contaminantes vertidos por las plantas de tratamiento de aguas residuales urbanas y los sistemas individuales, y también a través de los desbordamientos del alcantarillado y las escorrentías urbanas.

Bruselas, 22 de febrero de 2023

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

---

<sup>(15)</sup> Véase, por ejemplo, Marselisborg WWTP — from wastewater plant to power plant.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, la Directiva 2006/118/CE relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro y la Directiva 2008/105/CE relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas»**

[COM(2022) 540 final — 2022/0344 (COD)]

(2023/C 146/07)

PONENTE: **Arnaud SCHWARTZ**

Consulta	Parlamento Europeo, 19.1.2023
	Consejo, 24.1.2023
Base jurídica	Artículo 192, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	3.2.2023
Aprobado en el pleno	22.2.2023
Pleno n.º	576
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	156/01/06

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) apoya firmemente la propuesta de la Comisión Europea de añadir una serie de contaminantes del agua de importancia crucial a las listas de sustancias prioritarias para las aguas superficiales y subterráneas, que se utilizarán para evaluar el estado químico con arreglo a la Directiva marco sobre el agua. Los Estados miembros tendrán que controlar su presencia en el agua y asegurarse de que no se incumplan las normas de calidad. La propuesta llega con varios años de retraso y se puede celebrar el esfuerzo para actualizar la evaluación del estado químico de las aguas.

1.2. El CESE señala que disponer de agua limpia es fundamental para nuestra sociedad, el medio ambiente y las actividades socioeconómicas. Un marco sólido de protección del agua, centrado en la reducción de la contaminación en origen, aportará beneficios a los ecosistemas, las actividades recreativas y la industria y garantizará agua potable limpia y asequible.

1.3. Si bien la iniciativa conlleva costes —como el tratamiento de las aguas residuales—, el CESE subraya que estos se verán compensados por los beneficios de disponer de agua no contaminada, al evitar, por ejemplo, la exposición a sustancias químicas nocivas y reducir la necesidad de tratamientos para cumplir las normas sobre agua potable. Modificar las pautas de uso de las sustancias nocivas con el objetivo de reducir su presencia en el agua también puede aportar beneficios colaterales, como la reducción de la exposición a plaguicidas nocivos para los trabajadores del sector agroalimentario.

1.4. Debe hacerse más por la salud y la seguridad en el lugar de trabajo. El CESE pide que se elaboren directrices específicas para las industrias que utilizan agua con determinadas sustancias en los procesos de producción.

1.5. El CESE recomienda que los Estados miembros pongan mayor empeño en recopilar, organizar e interpretar los datos sobre el agua y concedan la máxima prioridad a subsanar las carencias en materia de datos medioambientales. Es importante reducir los retrasos en los datos y garantizar indicadores específicos en todos los Estados miembros.

1.6. Más del 60 % de las aguas europeas siguen sin tener un buen estado químico con arreglo a la Directiva marco sobre el agua<sup>(1)</sup>, pero esto no da una imagen completa del problema, ya que la evaluación actual no tiene en cuenta los efectos de las mezclas químicas que pueden producirse incluso cuando los contaminantes están presentes en niveles «seguros». Debe hacerse más para evaluar y supervisar el impacto de las sustancias combinadas en el medio ambiente y la salud humana.

1.7. En las aguas europeas aún se encuentran plaguicidas prohibidos. El CESE subraya que las medidas de control, entre ellas poner fin a los usos ilegales y las excepciones, deben mantenerse en vigor en los Estados miembros en los que se detecten cantidades excesivas, incluso aunque estas sustancias hayan sido suprimidas de la lista de sustancias prioritarias a escala de la Unión Europea (UE).

1.8. El agua es un recurso vital, pero cada vez más escaso. Dos tercios de los ciudadanos europeos consideran que la calidad o la cantidad del agua en su país constituye un problema grave<sup>(2)</sup>. Para lograr una aplicación satisfactoria del ODS 6 «Garantizar la disponibilidad del agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos» y evitar futuras crisis, estas preocupaciones deben abordarse con la premura debida. Debe ser una prioridad para los Estados miembros facilitar el acceso a recursos, equipos y recursos humanos adecuados, además de consolidar los entes de control y aumentar el número de inspectores.

1.9. El CESE también pide a las instituciones europeas que empiecen a considerar el agua como una prioridad y desarrollen un «Pacto Azul»: un esfuerzo radical por anticipar las necesidades, preservar los recursos hídricos y gestionar adecuadamente los retos relacionados con el agua mediante una hoja de ruta exhaustiva y coordinada que establezca objetivos ambiciosos y acciones vinculadas a los hitos acordados. A lo largo de 2023 el CESE presentará propuestas concretas sobre un Pacto Azul de la UE.

## 2. Contexto

2.1. La revisión de las listas de contaminantes de las aguas superficiales y subterráneas, presentada en la propuesta de la Comisión de Directiva que modifica la Directiva marco sobre el agua (DMA), la Directiva sobre normas de calidad ambiental y la Directiva sobre las aguas subterráneas (DAS), tiene por objeto abordar dos problemas de gran calado:

- las listas de sustancias prioritarias están incompletas y obsoletas y no ofrecen una protección adecuada de los ecosistemas y la salud humana frente a los riesgos que plantea la contaminación del agua;
- las listas de contaminantes y las normas de calidad elaboradas a escala nacional presentan enormes variaciones. La notificación de datos resulta laboriosa, ya que no está adaptada a la tecnología actual. El procedimiento de revisión de las listas de sustancias prioritarias es excesivamente largo.

2.2. En el caso de las aguas superficiales, la revisión propone añadir veinticuatro sustancias individuales (plaguicidas, productos farmacéuticos y productos químicos industriales) y un grupo de veinticuatro sustancias perfluoroalquiladas y polifluoroalquiladas (PFAS) a la lista de sustancias prioritarias para las aguas superficiales, así como modificar las normas de calidad ambiental (NCA) para diecisésis sustancias que ya figuran en una lista y eliminar cuatro sustancias que se considera que han dejado de representar una amenaza a escala de la UE. Además, se introduce un valor umbral para los plaguicidas en consonancia con las disposiciones relativas a las aguas subterráneas.

2.3. En el caso de las aguas subterráneas, se propone añadir un grupo de veinticuatro PFAS, dos antibióticos y una serie de metabolitos de plaguicidas al anexo I de la DAS con umbrales a escala de la UE. Asimismo, se introduce un valor umbral para los productos farmacéuticos y se añade un producto farmacéutico al anexo II de la DAS, lo que significa que los Estados miembros deben estudiar la posibilidad de fijar un umbral nacional.

2.4. La Comisión desarrollará una metodología para supervisar los microplásticos y los genes de resistencia a los antimicrobianos con el fin de incluirlos como contaminantes en el futuro.

2.5. Al objeto de mejorar el control de los contaminantes de las aguas subterráneas, el procedimiento de la «lista de observación» pasa a ser obligatorio para el control de esas aguas.

2.6. Las normas para los contaminantes regulados en el ámbito de las cuencas hidrográficas se han armonizado y se incluirán en la evaluación del estado químico.

(<sup>1</sup>) EEA, Report No 7/2018, European waters: Assessment of status and pressures 2018.

(<sup>2</sup>) European Water Association (EWA), Water Manifesto.

2.7. Los Estados miembros están obligados a controlar las sustancias estrogénicas mediante métodos basados en los efectos durante un período de dos años, en paralelo al control químico convencional de tres sustancias estrogénicas. Se modifica la definición de norma de calidad ambiental de la DMA de modo que incluya los valores desencadenantes basados en los efectos, valores que se utilizan para realizar el seguimiento.

### 3. Observaciones generales

3.1. Más de veinte años después de la adopción de la Directiva marco sobre el agua, la contaminación del agua sigue siendo un problema generalizado en Europa, con repercusiones negativas en la vida acuática, el uso recreativo del agua y el suministro de agua potable, además de constituir una preocupación para la agricultura y la industria. Dos tercios de las masas de agua superficial y una cuarta parte de las masas de agua subterránea de Europa siguen sin tener un buen estado químico<sup>(3)</sup>, pero esto solo se evalúa en relación con un pequeño subconjunto de contaminantes y no refleja todo el alcance de la contaminación del agua.

3.2. La contaminación del agua tiene un gran coste para la sociedad, que se estima en 22 000 millones EUR anuales, y ello considerando tan solo la contaminación por nutrientes<sup>(4)</sup>. Aunque el principio de «quien contamina paga» está consagrado en los Tratados de la UE, este sigue sin aplicarse correctamente, lo que significa que el coste de la contaminación recae en gran medida sobre los contribuyentes<sup>(5)</sup>. La exposición de los seres humanos y el medio ambiente a sustancias nocivas tiene un gran coste, como también lo tiene la rehabilitación y el tratamiento del agua contaminada. Por lo tanto, todos los esfuerzos deben orientarse hacia la prevención de la contaminación en origen.

3.3. La amenaza de los efectos de un cóctel químico en la vida acuática y la salud humana es un problema bien conocido y las deficiencias del actual marco de seguimiento y notificación fueron uno de los puntos clave que la revisión en curso tenía que resolver. Deben tenerse en cuenta las conclusiones y recomendaciones de la comunidad científica, por ejemplo en el marco de los proyectos SOLUTIONS y NORMAN de la UE.

3.4. La revisión de las listas de contaminantes de las aguas superficiales y subterráneas debe llevarse a cabo cada cuatro y seis años, respectivamente. La revisión actual se ha retrasado, ya que las últimas se llevaron a cabo en 2013 y 2014 para los contaminantes de las aguas superficiales y subterráneas, respectivamente. Esto significa que las nuevas sustancias prioritarias solo formarán parte de la evaluación del estado químico de los planes hidrológicos de cuenca del 4.º ciclo, con una fecha de cumplimiento propuesta de 2033. Dado el grave estado de la calidad del agua en Europa y el hecho de que ya se ha demostrado que las sustancias propuestas son motivo de preocupación a escala de la UE para el agua, el CESE insta encarecidamente a que se adopten sin demora medidas para reducir la concentración de estos y otros contaminantes en todas las aguas de la UE. La UE debe responder con mayor rapidez a los conocimientos científicos sobre la contaminación del agua y traducirlos en medidas y soluciones jurídicas. El acceso a la justicia en materia de medio ambiente también es esencial: los Estados miembros y la Unión Europea deben garantizar procedimientos judiciales y administrativos eficientes y más rápidos<sup>(6)</sup>.

3.5. El CESE apoya la inclusión de nuevos contaminantes en la lista de sustancias prioritarias para las aguas superficiales y subterráneas. Las listas no solo exigen a los Estados miembros que reduzcan la liberación de estas sustancias al medio ambiente, sino que también activan medidas en virtud de otras Directivas<sup>(7)</sup>. Sin embargo, si las listas no están actualizadas o son demasiado restringidas, la acción medioambiental puede verse limitada. Del mismo modo, los contaminantes se han añadido en gran medida como sustancias individuales, sin tener en cuenta los efectos de las mezclas químicas.

3.6. El CESE acoge con satisfacción que las PFAS se hayan añadido como un grupo de veinticuatro sustancias con un valor umbral para el grupo, así como que se haya introducido un valor umbral tanto para los plaguicidas en las aguas superficiales como para los productos farmacéuticos en las aguas subterráneas. Si bien algunos de estos valores umbral podrían resultar demasiado elevados como para garantizar protección, la medida está en consonancia con la ambición de la Estrategia de Sostenibilidad para las Sustancias Químicas de regular las sustancias como grupo. Sin embargo, estos valores umbral también deben desarrollarse para otros grupos de sustancias, incluidos los bisfenoles, los piretroides y los neonicotinoides.

<sup>(3)</sup> Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), Informe n.º 9/2021, *Drivers of and pressures arising from selected key water management challenges: A European overview*.

<sup>(4)</sup> Comisión Europea, , Green taxation and other economic instruments — Internalising environmental costs to make the polluter pay.

<sup>(5)</sup> Informe Especial 12/2021 del TCE: Principio de «quien contamina paga»: Aplicación incoherente entre las políticas y acciones medioambientales de la UE.

<sup>(6)</sup> Dictamen del CESE «Aplicación del Convenio de Aarhus — Acceso a la justicia en materia de medio ambiente» (DO C 123 de 9.4.2021, p. 66).

<sup>(7)</sup> Por ejemplo, las autorizaciones del Reglamento sobre productos fitosanitarios deben revisarse si el estado químico conforme a la Directiva marco sobre el agua está en peligro.

3.7. Aunque los plaguicidas estén prohibidos, pueden seguir presentes en el medio ambiente —donde suponen una amenaza para la vida acuática y la salud humana—, ya sea debido a excepciones jurídicas, a un uso ilegal o a la difícil degradación de la sustancia. La gran mayoría de los plaguicidas detectados en el agua en algunos Estados miembros no están autorizados, por ejemplo el DDT, el lindane, la atracina y el endosulfan<sup>(8)</sup>. Es fundamental que continúen la vigilancia y los esfuerzos por reducir su presencia.

3.8. También se propone suprimir el artículo 16 de la DMA por considerarse obsoleto, lo que solo es parcialmente correcto, ya que la supresión implicaría cancelar el plazo de veinte años para la eliminación progresiva de las sustancias peligrosas prioritarias. La obligación de eliminación progresiva, uno de los principales objetivos de la DMA, solo es ejecutable si está vinculada a un plazo claro. Ya en el marco de la actual DMA se ha desatendido ampliamente la obligación de eliminación progresiva: cuanto menos concreta sea, más tratarán de ignorarla las autoridades, lo que supondría un grave menoscabo.

3.9. Basándose en el planteamiento «una sustancia, una evaluación» mencionado en la Estrategia de Sostenibilidad para las Sustancias Químicas, la propuesta asigna un papel central a la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA), traspasándole una serie de responsabilidades de la DG ENVI y el JRC a la hora de determinar los contaminantes del agua y sus correspondientes normas de calidad. Dado que la ECHA se ocupa principalmente de las sustancias químicas reguladas en virtud del Reglamento relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH), que no incluye plaguicidas ni productos farmacéuticos, el CESE insta a la ECHA a que refuerce su capacidad (jurídica y técnica) en materia de productos farmacéuticos y plaguicidas para poder hacer frente a sus nuevas tareas. El CESE también recomienda que, en este contexto, la ECHA coopere con socios cualificados, también a escala regional, como las universidades y sus laboratorios.

3.10. Es preciso hacer más por la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, por ejemplo en el sector agroalimentario. A este respecto, el CESE pide que se elaboren directrices específicas para las industrias que utilizan agua con determinadas sustancias en los procesos de producción.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. El CESE acoge favorablemente que los datos de seguimiento y la realidad que estos revelan se pongan a disposición de la Agencia Europea de Medio Ambiente y del público al menos una vez al año, en lugar de cada seis años, como ocurría anteriormente. Esto proporcionará una visión más actualizada del estado de las aguas de Europa y de los avances hacia la consecución del objetivo de la DMA.

4.2. El CESE acoge favorablemente la voluntad de utilizar métodos basados en los efectos para realizar el seguimiento de las sustancias estrogénicas. De este modo se recogerá la incidencia de todas las sustancias estrogénicas con efectos similares, y no solo de las tres sustancias estrogénicas controladas mediante técnicas químicas convencionales. Aunque incluir valores desencadenantes en la definición de norma de calidad ambiental abre la posibilidad de introducir en la futura evaluación del estado químico el seguimiento basado en los efectos de las mezclas, la Comisión debe estar facultada para presentar actos delegados que exijan un mayor uso del seguimiento basado en los efectos.

4.3. Las normas de calidad para el glifosato se establecieron antes de que el Comité Científico de Riesgos Sanitarios, Ambientales y Emergentes (CRSAE) emitiera su dictamen final, y no parece que se vayan a revisar tras este dictamen científico, lo que significa que no se tienen en cuenta las aportaciones de la sociedad civil recopiladas mediante la consulta del CRSAE. El CRSAE también debe tener en cuenta los puntos de vista de la sociedad civil<sup>(9)</sup> sobre este dictamen final. No es demasiado tarde, porque el proceso de revisión de las normas de calidad medioambiental (NCA) para el glifosato sigue abierto, tal como exige la Directiva Marco sobre el agua. Esto debería constituir la base de la propuesta de la Comisión para el establecimiento de valores umbral en las aguas superficiales.

4.4. El CESE considera que ninguna NCA individual para los plaguicidas debería ser superior al parámetro propuesto de 0,5 µg/l para el total de plaguicidas<sup>(10)</sup>. Por lo tanto, no deben utilizarse las NCA propuestas para las aguas superficiales continentales no utilizadas a efectos de extracción de agua potable (86,7 µg/l). En su lugar, sobre la base de un enfoque preventivo, el CESE recomienda que las NCA propuestas para las aguas superficiales utilizadas a efectos de extracción de agua potable (0,1 µg/l) abarquen todas las aguas superficiales continentales. En consecuencia, las NCA para «otras aguas superficiales» deben modificarse a 0,01 µg/l, siguiendo la práctica de utilizar umbrales más bajos en un orden de magnitud para «otras aguas superficiales» en comparación con las «aguas superficiales continentales».

<sup>(8)</sup> PAN Europe y Ecologistas en Acción, Ríos hormonados: Contamination of Spanish Rivers with Pesticides.

<sup>(9)</sup> Joint NGO analysis of the Commission's proposal for a revised list of priority substances for surface and groundwater.

<sup>(10)</sup> COM(2022)540, anexo I.

4.5. El umbral individual de plaguicidas en las aguas subterráneas se basa en lo que fue posible analizar con técnicas analíticas en la década de los noventa<sup>(11)</sup>. Desde entonces se han realizado avances técnicos, y ahora es posible detectar concentraciones más bajas. Para las aguas superficiales, ya se han fijado umbrales más bajos para varios plaguicidas. El CESE lamenta que la Comisión no haya revisado el valor umbral individual para los plaguicidas en la revisión de los contaminantes de las aguas superficiales y subterráneas. En las aguas subterráneas se aplica un umbral arbitrario de 0,1 µg/l para los productos fitosanitarios, basado en técnicas analíticas; actualmente existen técnicas mejores que permiten disponer de información científica para establecer umbrales basados en el riesgo real asociado a las diferentes sustancias.

4.6. Persiste la falta de indicadores —como la temperatura— para supervisar la salud de los sistemas de aguas subterráneas, pese a que la ciencia ya proporciona fundamentos sólidos para establecer los criterios pertinentes. El CESE se pregunta por qué la Comisión no ha incluido estos criterios pertinentes en su propuesta. Estos criterios deben añadirse al anexo I de la DAS en consonancia con el considerando 20 y el artículo 4, apartado 5, de la DAS, además de cumplir con los requerimientos relacionados con las aguas subterráneas formulados en la Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2020, sobre la aplicación de la legislación de la Unión relativa a las aguas.

Bruselas, 22 de febrero de 2023.

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

---

<sup>(11)</sup> Véanse las observaciones de la EMA en *Guideline on assessing the environmental and human health risks of veterinary medicinal products in groundwater* y de la AEMA en *ETC/ICM Report 1/2020: Pesticides in European rivers, lakes and groundwater — Data assessment*.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa»**

[COM(2022) 542 final — 2022/0347 (COD)]

(2023/C 146/08)

Ponente: **Kęstutis KUPŠYS**

Consulta	Parlamento Europeo, 19.1.2023
	Consejo, 24.1.2023
Base jurídica	Artículo 192, apartado 1, y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	3.2.2023
Aprobado en el pleno	22.2.2023
Pleno n.º	576
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	145/9/12

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El aire limpio es un derecho humano fundamental, por lo que el CESE acoge con gran satisfacción la propuesta de revisión de las Directivas sobre la calidad del aire ambiente. El Comité recomienda que se armonicen plenamente las normas relativas a la calidad del aire de la Unión (también las que se refieren al ozono, en forma de valores límite) con las Directrices mundiales actualizadas sobre la calidad del aire de la Organización Mundial de la Salud (OMS) a más tardar en 2030, y que se establezca un marco facilitador sólido, basado en valores límite, mecanismos de ejecución y unas normas de gestión claras. La reducción de la contaminación atmosférica tiene grandes beneficios secundarios para la mitigación del cambio climático, la seguridad energética y la biodiversidad, y aumenta la resiliencia de las poblaciones frente a las pandemias.

1.2. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción el enfoque adoptado por la Comisión de centrarse en la «relación coste-beneficio», pero lamenta que sea la proporción, y no la máxima protección de la vida humana y los indicadores de salud, lo que se considere el indicador más importante a tener en cuenta en esta revisión, lo que tiene como resultado que la opción política preferida sea una «mayor armonización» en lugar de una «armonización plena». Con la excepción del dióxido de nitrógeno, la propuesta parece buscar la forma de armonizarse con las directrices de la OMS de 2005, y no con las más recientes, publicadas en septiembre de 2021.

1.3. Las normas sobre aire limpio constituyen un marco jurídico, pero la reducción de las emisiones entra en el ámbito de aplicación de otros paquetes legislativos. El Comité confía en que los límites y las normas de las Directivas sobre la calidad del aire ambiente, establecidos de manera ambiciosa y aplicados a su debido tiempo, junto con medidas sectoriales eficaces, den lugar a medidas audaces a escala nacional y local.

1.4. La ciudadanía también debe actuar y conocer el vínculo existente entre su estilo de vida, sus acciones, sus patrones de consumo y los niveles de contaminación. Las personas mejor informadas están mucho más motivadas para actuar, y es más fácil lograr un cambio de comportamiento a largo plazo. Por lo tanto, el CESE pide que se aumente la financiación de los proyectos de ciencia ciudadana relacionados con la contaminación en el marco del programa Horizonte Europa.

1.5. El Comité es firme partidario del derecho a indemnización para las personas que hayan sufrido daños a la salud como consecuencia de la contaminación atmosférica, así como de la aplicación de sanciones a las personas físicas y jurídicas que hayan infringido las normas en el Estado miembro de que se trate.

## 2. Contexto general

2.1. La contaminación del aire ambiente (exterior) es la primera causa medioambiental de problemas para la salud en la Unión y se estima que se cobra más de 300 000 muertes prematuras al año<sup>(1)</sup>. Según las estimaciones de la OMS, la contaminación atmosférica en las ciudades y las zonas rurales provoca 4,2 millones de muertes prematuras al año en todo el mundo<sup>(2)</sup>. Esta mortalidad se debe a los efectos acumulados de la contaminación atmosférica en la salud pública. Por ejemplo, la exposición a partículas finas (PM) de 2,5 micras o menos de diámetro (PM<sub>2,5</sub>) causa muchos problemas de salud, incluidas enfermedades cardiovasculares y respiratorias y cánceres. La contaminación atmosférica también daña nuestro medio ambiente, al provocar acidificación, eutrofización y pérdidas de cultivos.

2.2. Se registran superaciones de los valores límite de calidad del aire a lo largo y ancho de la UE<sup>(3)</sup>, con concentraciones muy por encima de las recomendaciones más recientes de la OMS<sup>(4)</sup>.

2.3. Las Directivas sobre la calidad del aire ambiente (Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>(5)</sup> relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa y la Directiva 2004/107/CE del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>(6)</sup> relativa al arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire ambiente) establecen reglas para la gestión de la contaminación atmosférica y normas de calidad del aire de la Unión para doce contaminantes atmosféricos: dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>), dióxido de nitrógeno (NO<sub>x</sub>)/óxidos de nitrógeno (NOx), partículas (PM<sub>10</sub> y PM<sub>2,5</sub>), ozono (O<sub>3</sub>), benceno (C<sub>6</sub>H<sub>6</sub>), plomo (Pb), monóxido de carbono (CO), arsénico (As), cadmio (Cd), níquel (Ni) y benzo(a)pireno (C<sub>20</sub>H<sub>12</sub>).

2.4. El control de adecuación<sup>(7)</sup> llegó a la conclusión de que las actuales Directivas sobre la calidad del aire ambiente contribuyeron a reducir la contaminación atmosférica. Hay un 70 % menos de muertes prematuras atribuibles a la contaminación atmosférica en comparación con la década de los noventa. Sin embargo, el aire ambiente en nuestro continente sigue estando demasiado contaminado, en detrimento de la salud de las personas y del medio ambiente.

2.5. En cuanto a su perjuicio para la salud humana, los contaminantes con mayor impacto en Europa son las PM<sub>2,5</sub>, el NO<sub>x</sub> y el ozono troposférico. La Unión Europea quiere lograr una contaminación cero a más tardar en 2050, en sinergia con los esfuerzos de neutralidad climática. Mientras tanto, la actual revisión de las Directivas sobre la calidad del aire ambiente tiene por objeto, entre otras cosas:

- introducir normas de calidad del aire más estrictas y más acordes con las nuevas directrices de la OMS;
- apoyar el derecho a un aire limpio y mejorar el acceso a la justicia;
- establecer sanciones y regímenes de compensación más eficaces en caso de incumplimiento de las normas de calidad del aire;
- reforzar las normas de seguimiento y modelización de la calidad del aire para apoyar la acción preventiva y las medidas selectivas;
- aclarar los requisitos para la definición, adopción y aplicación de planes de calidad del aire legales y eficaces, con el fin de prevenir y remediar las infracciones de la legislación;
- mejorar el acceso a la información pública y la calidad de la misma.

<sup>(1)</sup> AEMA, *Health impacts of air pollution in Europe*.

<sup>(2)</sup> OMS, Contaminación del aire ambiente (exterior).

<sup>(3)</sup> AEMA, *Europe's air quality status 2022*.

<sup>(4)</sup> OMS, *Global air quality guidelines*.

<sup>(5)</sup> Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008 , relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (DO L 152 de 11.6.2008, p. 1).

<sup>(6)</sup> Directiva 2004/107/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2004, relativa al arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire ambiente (DO L 23 de 26.1.2005, p. 3).

<sup>(7)</sup> CIRCABC, *Air Policy* (Política sobre el aire).

### 3. Observaciones generales

#### *Camino hacia la contaminación cero*

3.1. El derecho a un aire limpio es un derecho humano fundamental reconocido a escala internacional<sup>(8)</sup>. Por lo tanto, el CESE acoge con gran satisfacción la propuesta de revisar las Directivas sobre la calidad del aire ambiente. La legislación de la Unión en materia de calidad del aire ha demostrado ser un instrumento clave y fundamental para impulsar la reducción de la contaminación atmosférica en la Unión.

3.2. El nivel de armonización de las normas de calidad del aire de la Unión con las directrices más recientes de la OMS es una cuestión de voluntad política y depende de las ambiciones a nivel estatal y municipal. La Comisión examinó tres hipótesis (y las opciones políticas correspondientes) y las describió en su informe de evaluación de impacto<sup>(9)</sup>. La elección entre estas soluciones depende de decisiones políticas y no de consideraciones «puramente científicas». Las tres opciones se distinguen por diferentes niveles de ambición: «armonización plena» (I-1), «mayor armonización» (I-2) y «armonización parcial» (I-3).

3.3. El CESE acoge con satisfacción el enfoque adoptado por la Comisión, que consiste en centrarse en la «relación coste-beneficio», pero lamenta que la proporción —y no los criterios de máxima protección de la vida y la salud humanas— se considere el principal indicador a tener en cuenta en esta revisión, lo que induce a preconizar la opción política I-2, es decir, una «mayor armonización». Con la excepción del NO<sub>x</sub>, la propuesta tiene sin duda como objetivo armonizarse con las directrices de la OMS de 2005, y no con las nuevas, publicadas en 2021.

3.4. El CESE insta a que, en el plazo más breve posible, se evalúen los avances y se revisen los objetivos, armonizando plenamente las normas de calidad del aire de la Unión con las directrices actualizadas de la OMS a más tardar en 2030. Dicha armonización debe ir acompañada de un marco facilitador sólido, que se apoye en valores límite, mecanismos de ejecución y unas normas de gestión claras.

#### *Limitaciones de la propuesta actual*

3.5. Lamentablemente, la mayoría de los Estados miembros siguen sin cumplir las normas vigentes de la Unión en materia de calidad del aire y no están tomando medidas eficaces para mejorarla, como demuestra el número de procedimientos de infracción en curso. Así pues, se esperaba que la revisión no solo fijara el nivel adecuado de ambición, de forma coherente con la ciencia, para estimular iniciativas más decisivas, sino también para mejorar las normas de aplicación y ejecución, con el fin de ayudar y orientar mejor a los Estados miembros y a las autoridades competentes.

3.6. El Comité pide que se eliminen las posibles lagunas de la legislación en lo relativo a la salud humana y la protección del medio ambiente. Los artículos 16 y 17 contienen disposiciones en virtud de las cuales el empleo de sal o arena en las carreteras durante el invierno y las fuentes naturales de contaminación atmosférica no están sujetas a la obligación de cumplir la legislación. En opinión del Comité, este enfoque contradice los objetivos de la legislación. Las fuentes naturales y de origen humano combinan y amplían el efecto de los contaminantes. Al descuidar las fuentes naturales de contaminación atmosférica, seguiremos poniendo en peligro la vida de las personas.

3.7. Del mismo modo, en el artículo 29, se especifica que los Estados miembros deben establecer sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias para las «personas físicas y jurídicas» que hayan infringido las normas en el Estado miembro de que se trate. Se trata de un paso en la dirección correcta que el Comité apoya sin reservas, ya que resulta esencial contar con un régimen de sanciones que funcione para hacer frente al incumplimiento, junto con lo dispuesto en el artículo 28 sobre el derecho a una indemnización para las personas que hayan sufrido daños a la salud (incluso parciales) como consecuencia de la contaminación atmosférica. El Comité pide que se establezca un vínculo claro y estrictamente racional entre la fuente de la contaminación y el contaminador, que permita aclarar las responsabilidades y las sanciones correspondientes; pide asimismo que se aclaren en mayor medida las disposiciones relativas a los planes de calidad del aire y las medidas correctoras (incluidas las sanciones financieras) vinculadas al incumplimiento de las normas de calidad del aire dentro de los plazos establecidos.

<sup>(8)</sup> Resolución A/76/L.75 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y Dictamen NAT/824.

<sup>(9)</sup> Comisión Europea, Calidad del aire — revisión de las normas de la UE.

3.8. Debe hacerse especial hincapié en el ozono. Según la estimación de la AEMA, la exposición al ozono se cobra cada año 24 000 muertes prematuras<sup>(10)</sup>. El ozono es un contaminante que no es emitido directamente por fuentes primarias. Se forma a través de una serie de reacciones complejas en la atmósfera propiciadas por la energía que se transfiere a moléculas de dióxido de nitrógeno cuando absorben la luz de la radiación solar<sup>(11)</sup>. Los efectos sobre la salud del ozono troposférico (ozono «tóxico») están bien documentados; recientes investigaciones epidemiológicas han demostrado que la exposición al ozono guarda relación con un aumento de la mortalidad y la morbilidad<sup>(12)</sup>, y con graves daños a la naturaleza y los cultivos. Aún no se han adoptado medidas eficaces para reducir rápidamente las emisiones de precursores del ozono, como el metano, a pesar de la reciente publicación del Plan de Acción de la Unión sobre el Metano en el marco del Compromiso Mundial sobre el Metano. No obstante, el Comité acoge con satisfacción la intención de estudiar, durante la revisión de la Directiva sobre los compromisos nacionales de reducción de emisiones en 2025, la posible inclusión del metano entre los contaminantes regulados.

3.9. En el artículo 13, la Comisión propone convertir en «valores límite» casi todos los contaminantes atmosféricos actualmente sujetos a «valores objetivo», excepto el ozono, que sigue estando cubierto únicamente por «valores objetivo». Esta exención se justifica por «las características complejas de su formación en la atmósfera, que complican la tarea de evaluar la viabilidad del cumplimiento de valores límite estrictos».

3.10. En opinión del Comité, estos «valores objetivo» no incentivarán suficientemente a los Estados miembros ni a las autoridades competentes a reducir el ozono troposférico, uno de los tres contaminantes más importantes. Existen soluciones para reducir el ozono tóxico. La reducción de los precursores del ozono, como el NO<sub>2</sub>, los compuestos orgánicos volátiles (COV) no metánicos y las emisiones de metano, contribuirá a disminuir las concentraciones de ozono. La mejora de las normas sobre emisiones de los vehículos, la reducción del uso o la prohibición de disolventes, pinturas o pulverizadores con un elevado contenido de COV, la reducción efectiva de las emisiones de metano procedentes de la energía, los residuos y la agricultura (el mayor contribuyente) son formas eficientes de reducir el ozono troposférico. Estas herramientas conocidas deben aprovecharse en su totalidad. El Comité recomienda armonizar plenamente las normas de la Unión sobre el ozono, en forma de «valores límite», con las Directrices mundiales de la OMS sobre la calidad del aire de 2021.

3.11. Además de la propuesta de la Comisión, deben introducirse puntos de seguimiento adicionales para las partículas ultrafinas, el carbono negro y el amoníaco. La densidad propuesta no es suficiente para el desarrollo de estudios epidemiológicos. Los lugares de control deberán planificarse de manera que sus datos sean suficientes para informar adecuadamente a las autoridades sanitarias locales de los riesgos para la salud que plantea la contaminación local, incluidos los contaminantes emergentes preocupantes, en particular en lo que se refiere a las poblaciones vulnerables y las zonas altamente contaminadas.

#### *Medidas sectoriales específicas*

3.12. Por lo que se refiere al artículo 10 de la propuesta, el Comité propone que cada Estado miembro establezca al menos un «superemplazamiento» de control para cada ciudad de más de 250 000 habitantes situada en una ubicación de fondo urbano. Los Estados miembros que no tengan ciudades de más de 250 000 habitantes deben establecer al menos un «superemplazamiento» de control en una ubicación de fondo urbano.

3.13. Además de las orientaciones estrictamente médicas, la OMS recomienda proteger la naturaleza, preservar el aire limpio e invertir en energía limpia para garantizar una transición energética rápida y saludable, lo que también aportará beneficios secundarios en la lucha contra el cambio climático. La OMS también recomienda construir ciudades sanas y habitables, fomentar una movilidad más limpia y activa, como el transporte público, el uso de la bicicleta y los desplazamientos a pie, dejar de utilizar el dinero de los contribuyentes para subvencionar los combustibles fósiles que provocan contaminación atmosférica, y promover dietas saludables.

3.14. Estos puntos de acción también deberían guiar la toma de decisiones europea. El Pacto Verde Europeo y las iniciativas conexas de alcance tan amplio como el paquete de medidas «Objetivo 55» o el plan REPowerEU deben adoptarse y aplicarse a la luz de la salud pública y la protección del medio ambiente<sup>(13)</sup>, atendiendo al mismo tiempo a las cuestiones que plantean la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo, la seguridad del suministro energético o la geopolítica.

<sup>(10)</sup> AEMA, *Health impacts of air pollution in Europe*.

<sup>(11)</sup> OMS, *Global air quality guidelines*.

<sup>(12)</sup> EPA, *Health Effects of Ozone in the General Population*.

<sup>(13)</sup> Debe prestarse especial atención a las nuevas normas sobre emisiones de los vehículos Euro 7, ya que el transporte por carretera es la principal causa de la contaminación del aire ambiente en los territorios urbanos. Muchas partes interesadas (por ejemplo, Transport & Environment) manifiestan que no se han cumplido las expectativas de Euro 7.

3.15. Por ello, el CESE considera que hay margen para seguir mejorando la propuesta. La deficiencia de la propuesta de la Comisión radica sin duda en el hecho de no mirar más allá de lo que es técnicamente cuantificable en la actualidad. Los impactos de las acciones políticas se modelizan hasta reducciones máximas técnicamente viables, quedando el potencial ya subestimado en la hipótesis de referencia. Por otra parte, una legislación sectorial sólida (por ejemplo, en sectores como el transporte, la calefacción doméstica y la agricultura) ayudaría sin duda a conseguir un aire más limpio:

- regulando todos los contaminantes perjudiciales para la salud humana, el medio ambiente y el clima;
- estableciendo límites de emisiones estrictos para las estufas y calderas, como parte de la revisión de las normas de diseño ecológico;
- garantizando que el sector agrícola también contribuya a la consecución de los niveles de las directrices de la OMS de aquí a 2030, en particular reduciendo las emisiones de amoníaco y metano;
- promoviendo el transporte público y desincentivando el uso del automóvil particular;
- reduciendo los límites de emisiones de los vehículos de la Unión al nivel mundial más bajo posible (y actuando lo antes posible), eliminando al mismo tiempo, de forma progresiva, los motores de combustión interna;
- mejorando las pruebas, la homologación y la certificación de los vehículos;
- haciendo un seguimiento de las emisiones en carretera, por ejemplo mediante tecnología de teledetección;
- armonizando el marco europeo<sup>(14)</sup> para las zonas de bajas emisiones o de cero emisiones e introduciendo un portal único a escala de la Unión para el control y registro de vehículos al acceder a dichas zonas.

3.16. Las normas sobre aire limpio constituyen un marco jurídico, pero la reducción de las emisiones compete a otros paquetes legislativos. En opinión del Comité, el concepto de zona de bajas emisiones o de cero emisiones ofrece un ejemplo perfecto de «mejores prácticas». Por ejemplo, es posible que no hubiera una zona de bajas emisiones en Bruselas de no existir normas para aplicar medidas destinadas a alcanzar estos objetivos. Más adelante, a medida que un número cada vez mayor de ciudades adopten las normas, los objetivos rectores deben actualizarse sobre la base de datos científicos para mejorar continuamente la calidad del aire.

3.17. El proceso antes descrito crea un ciclo virtuoso de acciones y consecuencias. Los límites y las normas de la Directiva sobre la calidad del aire ambiente, establecidos y aplicados de manera ambiciosa y a su debido tiempo, junto con medidas sectoriales eficaces, dan lugar a la adopción de medidas audaces en los ámbitos nacional y local. Esto facilitará la consecución de objetivos ambiciosos en materia de aire limpio. En opinión del Comité, en la evaluación de impacto y en la propuesta no se tienen plenamente en cuenta todas las oportunidades viables de esta cadena de acciones. Si estuviera presente en la planificación inicial de la propuesta, la opción de «armonización plena» (I-1) podría haberse elegido como el camino a seguir, y no la I-2, menos ambiciosa, de «mayor armonización».

#### Aumentar la conciencia pública

3.18. A pesar de la mejora registrada desde la década de los noventa, la calidad del aire sigue siendo una grave preocupación para los ciudadanos europeos. La mayoría de ellos (más del 80 %) considera que afecciones como las enfermedades respiratorias, el asma y las enfermedades cardiovasculares son problemas graves que se deben a la contaminación atmosférica en sus países<sup>(15)</sup>.

3.19. Aunque la mayoría de los europeos no se consideran bien informados (60 %), casi la mitad de los encuestados opinan que la calidad del aire se ha deteriorado en los últimos diez años (47 %). A pesar de que el número de personas expuestas a un aire fuertemente contaminado ha disminuido de manera constante, las personas que siguen estando expuestas padecen importantes problemas de salud y no tienen pruebas tangibles de que la calidad del aire ambiente haya mejorado.

<sup>(14)</sup> El CESE señala que la estrategia de movilidad sostenible e inteligente [COM(2020) 789 final] incluye el compromiso de la Comisión de poner en marcha un estudio específico sobre soluciones que permitan sistemas de restricción del acceso a los vehículos urbanos más eficaces y fáciles de usar, respetando al mismo tiempo el principio de subsidiariedad.

<sup>(15)</sup> Eurobarómetro, *Attitudes of Europeans towards Air Quality*. En el documento COM(2021) 44 se tiene en cuenta la relación entre el cáncer y la contaminación. El CESE considera que las futuras encuestas del Eurobarómetro deben incluir una pregunta relativa a las actitudes frente al cáncer (y también la diabetes y la demencia) provocado por la contaminación atmosférica.

3.20. Todavía no está claro cuánto estarían dispuestos a hacer los ciudadanos de forma proactiva para mejorar, directa o indirectamente, la calidad del aire ambiente. Sin embargo, la sensibilización tiene un efecto doble.

3.20.1. En primer lugar, los europeos deben conocer el vínculo entre su estilo de vida, sus acciones, sus patrones de consumo y los niveles de contaminación. Esta clara vinculación daría lugar a una mejor aceptación pública de la introducción de medidas políticas relacionadas con el cambio de comportamiento.

3.20.2. En segundo lugar, la eficacia de estas medidas políticas sería mucho mayor y aportaría resultados acumulados si los ciudadanos tuvieran conocimiento de los resultados de su cambio de comportamiento. Las mejoras de la calidad del aire ambiente pueden verse claramente a simple vista, sobre todo en el entorno urbano; sin embargo, los datos científicos, presentados de manera interactiva y fácil de comprender, pueden facilitar un círculo virtuoso. Cuanto más informadas están las personas, más dispuestas están para actuar y más fácil resulta lograr un cambio de comportamiento a largo plazo.

3.21. La ciencia ciudadana actúa como un factor decisivo para formar la opinión pública sobre todas las cuestiones relacionadas con la contaminación y sus repercusiones en la vida de los ciudadanos. El CESE destaca el éxito de iniciativas como «CurieuzeNeuzen»<sup>(16)</sup>, que sirvió de catalizador para la aceptación pública de las zonas de bajas emisiones en varias ciudades de Bélgica, y pide que en el marco del programa Horizonte Europa se aumente la financiación para proyectos de ciencia ciudadana relacionados con la contaminación.

#### 4. Observaciones específicas sobre los contaminantes atmosféricos que suscitan preocupación

##### Partículas ultrafinas

4.1. Las partículas ultrafinas tienen un diámetro de 0,1 micras (100 nm) o menos y proceden de fuentes naturales o antropógenas, como las actividades de combustión. A pesar de las crecientes pruebas del impacto de estas partículas en la salud, este tipo de contaminante no está regulado por las actuales Directivas sobre la calidad del aire ambiente. El CESE observa una ambición cada vez mayor de transformar los conocimientos existentes sobre el impacto en la salud en recomendaciones políticas; sin embargo, es necesario recabar información adicional al respecto.

4.2. Por tanto, el CESE pide una acción específica adicional, a través del programa Horizonte Europa, para financiar la investigación sobre las partículas ultrafinas de manera sistemática. A pesar de la falta de indicadores específicos sobre las partículas ultrafinas, puede merecer la pena poner en marcha una campaña de sensibilización pública para informar a los ciudadanos europeos sobre los riesgos «emergentes» de esta clase de contaminantes de la que se ofrece poca información.

##### Carbono negro

4.3. El carbono negro son partículas finas generadas por la combustión de combustibles fósiles o biomasa. El carbono negro tiene efectos adversos en la salud y provoca enfermedades cardíacas o pulmonares, pero también es un acelerador del cambio climático ya que una tonelada de esta materia tiene un efecto de calentamiento global hasta 1 500 veces superior al de una tonelada de CO<sub>2</sub>.

4.4. El Comité tiene en cuenta las referencias a estudios, facilitados por la OMS<sup>(17)</sup>, que constatan efectos estadísticamente significativos para la salud derivados de la exposición al carbono negro en niveles de 1,08 a 1,15 µg/m<sup>3</sup>. Sin embargo, la OMS no respalda estos niveles en su recomendación de buenas prácticas. En opinión del Comité, esto no debería servir de excusa para no adoptar ninguna medida en relación con el carbono negro. Del mismo modo, deben tomarse medidas para reducir los niveles de partículas ultrafinas, como en el caso de PM<sub>2,5</sub> y PM<sub>10</sub>. Esperar otros tres o cinco años a que algunos proyectos de investigación financiados por la Unión aporten pruebas o a que se publique otro documento de orientación de la OMS supondrá la pérdida de miles de vidas de ciudadanos y la aceleración de la crisis climática.

##### Amoníaco

4.5. El amoníaco (NH<sub>3</sub>) es un compuesto inorgánico de nitrógeno e hidrógeno. Los niveles altos de amoníaco dañan los pulmones y son una causa de mortalidad. El NH<sub>3</sub> contribuye en gran medida a los niveles excesivos de partículas secundarias; también deteriora nuestro medio ambiente y daña la biodiversidad a causa de la acidificación y la eutrofización. Pueden lograrse reducciones del amoníaco en sectores como el agroalimentario, el transporte y el «uso de disolventes y otros productos».

<sup>(16)</sup> CurieuzeNeuzen in Vlaanderen. Se han emprendido campañas similares bajo la dirección de grupos de la sociedad civil en Alemania, Irlanda, Italia, Lituania, Polonia, Eslovaquia y otros Estados miembros de la UE.

<sup>(17)</sup> PNUMA, *Health effects of black carbon*.

4.6. No existen recomendaciones de la OMS con respecto a las concentraciones de amoníaco en el aire ambiente relacionadas con las repercusiones para la salud. Sin embargo, su impacto en la salud y el medio ambiente está bien documentado<sup>(18)</sup>, puesto que las emisiones de amoníaco contribuyen a la formación de PM<sub>2,5</sub> secundarias, sobre las que existen directrices de calidad del aire de la OMS. Los expertos han propuesto un nivel crítico a largo plazo para la vegetación (plantas superiores) de 3 µg/m<sup>3</sup>.

4.7. La reciente propuesta de revisión de la Directiva sobre las emisiones industriales<sup>(19)</sup> y su mayor ambición de reducir dichas emisiones y ampliar su ámbito de aplicación a las mayores explotaciones ganaderas de la Unión pueden contribuir de manera significativa a la reducción de las emisiones de amoníaco, ya que la principal fuente de emisiones de NH<sub>3</sub> es la agricultura y aproximadamente tres cuartas partes de las emisiones que se registran en la Unión se deben a la gestión del estiércol procedente de la ganadería<sup>(20)</sup>. No obstante, la DEI debe aplicarse de manera proporcionada y rentable para evitar un aumento adicional de los costes de producción en el sector agroalimentario<sup>(21)</sup>.

4.8. A fin de garantizar los medios de subsistencia, la salud y el bienestar de las personas, el CESE sostiene que también se necesita un mecanismo de apoyo sólido para las personas e industrias vulnerables, de modo que estén disponibles «sobre el terreno» las soluciones prácticas para las emisiones de NH<sub>3</sub> procedentes de la ganadería. Este apoyo debe prever financiación para los avances tecnológicos conocidos y la continuación de la investigación. En general, hay que animar a las explotaciones ganaderas a introducir cambios respetuosos con el medio ambiente y la salud, al tiempo que se mantiene la función esencial del suministro de bienes a la población<sup>(22)</sup>.

Bruselas, 22 de febrero de 2023.

La Presidenta  
del Comité Económico y Social Europeo  
Christa SCHWENG

<sup>(18)</sup> CEPE, *Towards Cleaner Air, Scientific Assessment Report 2016*.

<sup>(19)</sup> Directiva 2010/75/UE Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010 , sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (DO L 334 de 17.12.2010, p. 17) .

<sup>(20)</sup> 76,2 % en 2020, según el cuadro de indicadores de emisiones de contaminantes atmosféricos por países.

<sup>(21)</sup> Dictamen del CESE sobre la revisión de la Directiva sobre las emisiones industriales (DEI) y del Reglamento sobre el PRTR europeo (DO C 443 de 22.11.2022, p. 130).

<sup>(22)</sup> Dictamen del CESE sobre la revisión de la Directiva sobre las emisiones industriales (DEI) y del Reglamento sobre el PRTR europeo (DO C 443 de 22.11.2022, p. 130).

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Comunicación sobre las orientaciones para una reforma del marco de gobernanza económica de la UE**

[COM(2022) 583 final]

(2023/C 146/09)

Ponente: **Krister ANDERSSON**

Coponente: **Dominika BIEGON**

Consulta	Comisión Europea, 19.12.2022
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	1.2.2023
Aprobado en el pleno	23.2.2023
Pleno n.º	576
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	202/3/7

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge muy favorablemente la Comunicación de la Comisión en la que se esbozan orientaciones para una reforma del marco de gobernanza económica.

1.2. El CESE coincide con la Comisión en la necesidad de un acuerdo rápido previo a los procesos presupuestarios de los Estados miembros de cara a 2024. Como señala la Comisión, existe una necesidad urgente de una sólida coordinación de las políticas presupuestarias y estructurales, así como de una supervisión económica y fiscal eficaz, que fomente un crecimiento integrador y ayude al Banco Central Europeo (BCE) a alcanzar sus objetivos acordados.

1.3. El CESE coincide con la Comisión en que no han abundado las políticas prudentes por parte de los Estados miembros en tiempos de bonanza<sup>(1)</sup> y en que, al mismo tiempo, las normas presupuestarias han limitado el margen de maniobra presupuestario durante las recesiones económicas en algunos Estados miembros.

1.4. El CESE acepta el plan de la Comisión de mantener los valores de referencia. El criterio de déficit del 3 % del PIB ejerce un efecto indicativo en el ámbito político y del mercado. En general, el CESE subraya que los planes fiscales y estructurales deben garantizar que la ratio de deuda pública sobre PIB se sitúe en una senda descendente o se mantenga en niveles prudentes.

1.5. El CESE apoya la propuesta de la Comisión de dejar de aplicar la rígida norma del 1/20, ya que podría sobrecargar a los Estados miembros con un elevado nivel de endeudamiento, repercutiendo negativamente en el crecimiento y la propia sostenibilidad de la deuda. El período de evaluación intermedia de cuatro años para valorar los ajustes presupuestarios, prorrogable por tres años más cuando sea necesario, también parece proporcionado.

1.6. El CESE acoge favorablemente que la Comisión se centre en el gasto primario neto como principal parámetro de evaluación de la nueva gobernanza económica.

1.7. El CESE señala que la política presupuestaria constituye el ámbito por excelencia de la política parlamentaria, ya que afecta a toda la estructura de gastos e ingresos de los Estados. Para que un marco reformado tenga éxito, es fundamental la implicación con respecto al proceso.

<sup>(1)</sup> COM(2022) 583 final, p. 3.

1.8. El CESE sostiene la urgente necesidad de una reforma sólida de la gobernanza económica europea que redunde en beneficio de las personas, las empresas y los gobiernos. Por lo tanto, es importante desarrollar nuevas medidas que puedan adoptarse para reforzar la responsabilización con respecto a las normas, garantizando así que todos los gobiernos se comprometan con un marco revisado.

1.9. El CESE considera fundamental que las próximas propuestas legislativas establezcan normas mínimas para el control parlamentario nacional y la participación de la sociedad civil organizada en la elaboración de los planes fiscales y estructurales nacionales a medio plazo.

1.10. El CESE subraya la necesidad de contar con normas adecuadas que garanticen un estricto control del cumplimiento. En los casos excepcionales en que se contemplen sanciones, estas deben ser efectivas y aplicarse de forma transparente. Si se quiere mantener la credibilidad, las normas deben aplicarse por igual a todos los Estados miembros.

1.11. El CESE acoge con satisfacción el hecho de que el aumento de la calidad y la cantidad de las inversiones públicas se defina como un factor para su consideración en el proceso de sostenibilidad de la deuda. El CESE también acoge con satisfacción la ampliación de la trayectoria de ajuste, que puede concederse por un período máximo de tres años.

1.12. Para alcanzar los objetivos climáticos de la UE, es necesario revisar completamente el stock de capital y ampliar las inversiones públicas y privadas. En el pasado, el CESE ha pedido que se adopten medidas para colmar el enorme déficit de inversión<sup>(2)</sup>. El CESE subraya que podrían ser necesarias nuevas iniciativas para garantizar que se movilice suficiente capital público y privado para la transición ecológica y la cohesión social.

1.13. A fin de garantizar la transparencia y facilitar el seguimiento efectivo de la aplicación de los planes fiscales y estructurales a medio plazo, se pide a los Estados miembros que presenten informes de situación anuales y detallen el estado de aplicación de las reformas e inversiones. Estos informes y las evaluaciones de la Comisión y del Consejo realizadas en el contexto de la supervisión anual deben ponerse a disposición del público.

## 2. Contexto general

2.1. La Comunicación de la Comisión Europea<sup>(3)</sup> establece los principios generales para una reforma del marco de gobernanza económica de la UE. Con el fin de mejorar el marco vigente, la iniciativa de la Comisión tiene por objeto reforzar la sostenibilidad de la deuda y fomentar un crecimiento sostenible e integrador a través de la inversión y las reformas.

2.2. El gasto primario neto, es decir, el que se encuentra sujeto al control público, se considerará el principal indicador considerado por la Comisión. También constituirá la base para establecer las trayectorias de ajuste presupuestario y para llevar a cabo una supervisión fiscal anual, con el fin de simplificar las normas vigentes.

2.3. Además, la Comisión elaborará una trayectoria de ajuste presupuestario de referencia para cada Estado miembro a lo largo de un período de cuatro años, basada en una metodología establecida para analizar y evaluar la sostenibilidad de la deuda. La trayectoria de ajuste debe garantizar que las ratios de deuda de los Estados miembros con retos específicos en esta materia se sitúen en una senda descendente, garantizando que el déficit se mantenga por debajo del 3 % del PIB establecido en las normas del Tratado.

2.4. La Comisión supervisará constantemente la ejecución de los planes, exigiendo a los Estados miembros que presenten informes anuales de situación sobre la aplicación de sus planes respectivos, a fin de que la actividad de seguimiento resulte más eficaz y transparente. Se mantendrá el procedimiento de déficit excesivo (PDE), y el PDE basado en la deuda se reforzará y se activará cuando un Estado miembro con una deuda superior al 60 % del PIB se desvíe de la trayectoria de gasto acordada.

2.5. El enfoque a medio plazo adoptado por la Comisión permitirá diferenciar entre Estados miembros en función de sus retos ligados a la sostenibilidad de la deuda. Teniendo en cuenta la carga que pesa sobre los Estados miembros con una deuda elevada, el valor de referencia actual para la reducción de la tasa de endeudamiento (la denominada norma del 1/20) se sustituirá por una supervisión más basada en el riesgo, con el fin de evitar consecuencias adversas para el crecimiento y la propia sostenibilidad de la deuda.

<sup>(2)</sup> Dictamen del CESE sobre «Remodelar el marco presupuestario de la UE para una recuperación sostenible y una transición justa» (DO C 105 de 4.3.2022, p. 11).

<sup>(3)</sup> COM(2022) 583 final.

2.6. La Comisión se propone reforzar los mecanismos de ejecución como contrapartida necesaria de una supervisión basada en el riesgo. Los instrumentos de ejecución incluirán: i) sanciones financieras, cuyo uso efectivo se extendería y se haría más probable mediante la reducción de sus importes; ii) sanciones por reputación en caso de PDE u otras desviaciones; iii) condiciones macroeconómicas para la financiación de la UE.

### 3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge muy favorablemente la Comunicación de la Comisión en la que se esbozan orientaciones para una reforma del marco de gobernanza económica. Al mismo tiempo, el CESE señala que aún quedan por definir muchos detalles, lo que solo permite una evaluación preliminar.

3.2. El CESE coincide con la Comisión en la necesidad de un acuerdo rápido previo a los procesos presupuestarios de los Estados miembros de cara a 2024. Como señala la Comisión, existe una necesidad urgente de una sólida coordinación de las políticas presupuestarias y estructurales, así como de una supervisión económica y fiscal eficaz, que fomente un crecimiento integrador y reduzca los desequilibrios sociales y económicos concertándose con la acción institucional del Banco Central Europeo para alcanzar sus objetivos acordados.

3.3. El CESE valora positivamente el enfoque global adoptado por la Comisión y centrado en los planes nacionales a medio plazo en materia presupuestario-estructural, que abarcan los objetivos presupuestarios, de reforma y de inversión en un único marco. Estos planes ofrecen a los Estados miembros mayor flexibilidad de una manera justa y dentro de un marco basado en el riesgo que debe evaluarse a medio plazo.

3.4. El CESE apoya la ambición y los principales elementos de la iniciativa de la Comisión, cuyo objetivo es la simplificación del marco, una mayor implicación nacional y una mayor orientación a medio plazo, junto con una aplicación más sólida y coherente<sup>(4)</sup>.

3.5. El CESE coincide con la Comisión en que no han abundado las políticas prudentes por parte de los Estados miembros en tiempos de bonanza<sup>(5)</sup>, y en que, al mismo tiempo, las normas presupuestarias han limitado el margen de maniobra presupuestario durante las recesiones económicas en algunos Estados miembros. El CESE observa que los ejercicios en los que se presentan resultados positivos en materia de crecimiento deberían asociarse a una reducción de la ratio de deuda pública sobre PIB, creando un margen para que la flexibilidad presupuestaria pueda utilizarse en años de recesión. Al mismo tiempo, cuando los Estados miembros se enfrentan al estancamiento económico o a profundas recesiones, se requiere un margen de maniobra presupuestario. El CESE considera que la propuesta de la Comisión constituye un paso en la dirección correcta que permite a los Estados miembros aplicar políticas anticíclicas creíbles en el futuro.

3.6. El CESE acepta el plan de la Comisión de mantener los valores de referencia, ya que unos criterios cuantitativos claros ejercen un efecto indicativo en el ámbito político y del mercado. El umbral del déficit equivalente al 3 % del PIB se encuentra consolidado en el Tratado, es bien conocido y se aplica uniformemente a todos los países de la UE. El CESE coincide con la Comisión en que los planes presupuestarios estructurales deben garantizar que la ratio de deuda pública sobre PIB se sitúe en una senda descendente o se mantenga en niveles prudentes.

3.7. Según el CESE, puede que sean necesarias desviaciones a corto plazo con respecto al umbral para atender las enormes necesidades de inversión asociadas actualmente a las transiciones ecológica y digital, o para permitir una trayectoria de ajuste que no ponga en peligro el crecimiento.

3.8. El CESE considera que el marco a medio plazo presentado por la Comisión es razonable y capaz de distinguir entre los muy diversos niveles de ratio de deuda pública sobre PIB de los Estados miembros, permitiendo que se adopten enfoques modulares respecto a situaciones nacionales heterogéneas en las que la ratio de deuda pública sobre PIB podría variar de menos del 60 % a más del 150 %. A este respecto, el CESE apoya la propuesta de la Comisión de dejar de aplicar la rígida norma del 1/20, ya que podría sobrecargar a los Estados miembros con un elevado nivel de endeudamiento, reperciendo negativamente en el crecimiento y la propia sostenibilidad de la deuda. El período de evaluación intermedia de cuatro años para valorar los ajustes presupuestarios, prorrogable por tres años más cuando sea necesario, también parece proporcionado teniendo en cuenta las condiciones económicas e internacionales actuales y previsibles.

<sup>(4)</sup> COM(2022) 583 final, p. 1.

<sup>(5)</sup> COM(2022) 583 final, p. 3.

3.9. El CESE acoge favorablemente que la Comisión se centre en el gasto primario neto como principal parámetro de evaluación de la nueva gobernanza económica. A este respecto, el CESE pide que los planes nacionales a medio plazo en materia presupuestario-estructural adopten inversiones públicas específicas, estratégicas y adecuadamente concebidas en consonancia con las prioridades de la UE. Estas inversiones deben constituir una mayor proporción del gasto público, fomentando un crecimiento integrador y sostenible.

3.10. El CESE coincide con la Comisión en que es necesario mejorar la calidad del gasto público. Deben favorecerse las reformas e inversiones que propician el crecimiento a escala nacional, al tiempo que se sigue una trayectoria creíble de reducción de la deuda tras la pandemia y en tiempos de tensiones internacionales.

3.11. El CESE apoya la propuesta de la Comisión en cuanto a que se requieren unas cláusulas de salvaguardia sólidas para hacer frente a situaciones excepcionales en las que la trayectoria de ajuste aprobada no pueda cumplirse de manera realista. La estricta observancia de la trayectoria plurianual del gasto primario neto convenida permitiría que la política presupuestaria fuera anticíclica, mostrando ratios de deuda pública sobre PIB decrecientes en tiempos de bonanza y permitiendo la respuesta política necesaria en épocas difíciles<sup>(6)</sup> que haría posible la protección de los más vulnerables.

3.12. El CESE señala que la política presupuestaria constituye el ámbito por excelencia de la política parlamentaria, ya que afecta a toda la estructura de gastos e ingresos de los Estados. Para que un marco reformado tenga éxito, es fundamental la implicación con respecto al proceso. El CESE considera fundamental que las próximas propuestas legislativas establezcan normas mínimas para el control parlamentario nacional y la participación de la sociedad civil organizada en la elaboración de los planes fiscales y estructurales nacionales a medio plazo. Los parlamentos y la sociedad civil organizada, así como los entes locales y regionales, deben tener una participación efectiva, ya que la implicación con respecto a los planes de reforma presupuestaria estructural a medio plazo solo será sólida si todas las partes interesadas pertinentes se implican adecuadamente en estos procesos<sup>(7)</sup>. Los parlamentos nacionales deben pedir cuentas a los gobiernos por las políticas presupuestarias y de reforma que aplican.

3.13. En caso de cambio de gobierno, debe contemplarse la posibilidad de modificar los planes estructurales a medio plazo siempre que no se ponga en peligro la estabilidad a medio plazo. Si los gobiernos introducen nuevas medidas discrecionales en materia de ingresos, preservando al mismo tiempo la sostenibilidad global de la deuda, debería ser posible adaptar la trayectoria de gasto sin tener que pasar de nuevo por todo el proceso de validación de los planes fiscales y estructurales.

3.14. El CESE señala que, si se aplicaran las propuestas de la Comisión, la propia Comisión ejercería más influencia en la política presupuestaria de los Estados miembros<sup>(8)</sup>. Al mismo tiempo, las recomendaciones específicas por país devienen más vinculantes, ya que la falta de aplicación podría dar lugar a recortes en la financiación de la UE y a una trayectoria de ajuste más restrictiva. También aumentaría la relevancia del Semestre Europeo. Por lo tanto, es importante impulsar la participación de los parlamentos nacionales y las organizaciones de la sociedad civil, de modo que se refuerce la responsabilización con respecto al sistema basado en normas. La función de supervisión y control del Parlamento Europeo es importante, sobre todo de cara al cumplimiento de las normas y la aplicación de medidas correctoras. Al mismo tiempo, es necesario respetar el principio de subsidiariedad y el reparto de competencias que establecen los Tratados.

3.15. El CESE apoya la iniciativa de la Comisión de aumentar la eficacia de los mecanismos de ejecución financieros y de reputación en caso de desviaciones. Dada la mayor flexibilidad de la que disfrutarían los Estados miembros a la hora de aplicar sus reformas presupuestarias, estructurales y de inversión en el marco de los planes nacionales en materia presupuestaria y estructural, las normas aplicables deben aplicarse de manera efectiva en caso de incumplimiento. De este modo, se fomentaría la consolidación de las finanzas públicas a su debido tiempo, haciendo más sostenible la deuda.

3.16. El CESE subraya la necesidad de contar con normas adecuadas que garanticen un estricto control del cumplimiento. En los casos excepcionales en que se contemplen sanciones, estas deben ser efectivas y aplicarse de forma transparente. Si se quiere mantener la credibilidad, las normas deben aplicarse por igual a todos los Estados miembros. Las posibles consecuencias sociales y los efectos sobre la evolución de la sostenibilidad de la deuda deben formar parte del análisis del control del cumplimiento.

<sup>(6)</sup> COM(2022) 583 final, p. 16.

<sup>(7)</sup> El CESE deja constancia de las críticas por la escasa participación de la sociedad civil en el Reglamento sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

<sup>(8)</sup> El CESE reconoce que, para que una unión monetaria resulte viable, se requieren ciertas condiciones y estabilidad presupuestarias.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. Dado que se propone que los planes de gasto primario neto se conviertan en el principal parámetro de evaluación, el CESE subraya la necesidad de contar con normas claras y transparentes para calcular los gastos primarios. En este sentido, las medidas discrecionales relativas a los ingresos, así como los gastos de desempleo cíclicos, deben definirse de manera objetiva y clara, y ser acordados por todos los Estados miembros.

4.2. Aunque la exclusión de los gastos de desempleo cíclicos en los planes de gasto puede ser comprensible, no debe impedir que los Estados miembros aborden cualquier necesidad de mejorar el funcionamiento del mercado laboral con el fin de reducir el desempleo estructural, ya que tales costes, aunque no se excluyan, pueden contribuir sustancialmente a un mayor crecimiento y empleo a medio plazo, mejorando así la sostenibilidad de la deuda. Al mismo tiempo, hay que fomentar unas adecuadas condiciones de trabajo a medio plazo. Es importante que las normas sean claras y sólidas, garantizando que los Estados miembros no apliquen ningún tipo de «contabilidad creativa».

4.3. El CESE acoge con satisfacción el hecho de que el aumento de la calidad y la cantidad de las inversiones públicas se defina como un factor para su consideración en el proceso de sostenibilidad de la deuda. El CESE también acoge con satisfacción la ampliación de la trayectoria de ajuste, que puede concederse por un período máximo de tres años, siempre que los Estados miembros respalden sus planes con un conjunto de reformas e inversiones que apoyen el crecimiento sostenible y la sostenibilidad de la deuda.

4.4. Para alcanzar los objetivos climáticos de la UE, es necesario revisar completamente el stock de capital y ampliar las inversiones públicas y privadas. En el pasado, el CESE ha pedido la introducción de una regla de oro de las inversiones públicas para garantizar que se colme el enorme déficit de inversión. Esto no forma parte de la propuesta de la Comisión, si bien es cierto que la propuesta de la Comisión incluye elementos importantes para reforzar las inversiones públicas. No obstante, no es realmente posible cuantificar las inversiones públicas que se crearán, ya que estas dependerán en gran medida de las negociaciones entre la Comisión y los Estados miembros sobre los planes fiscales y estructurales. Por lo tanto, el CESE subraya que podrían ser necesarias nuevas iniciativas para garantizar que se movilice suficiente capital público y privado para la transición ecológica y la cohesión social.

4.5. Debido al enfoque basado en el riesgo propuesto por la Comisión Europea, el análisis de la sostenibilidad de la deuda será crucial en el futuro marco de gobernanza económica de la UE. El CESE señala que calibrar los detalles del análisis de la sostenibilidad de la deuda —entre ellos si este incluye o no los riesgos relacionados con el clima— es una cuestión muy política, que debe debatirse en profundidad con las partes interesadas competentes. Los parámetros finales del análisis de la sostenibilidad de la deuda deben decidirse de forma democrática y transparente. Las instituciones fiscales independientes podrían desempeñar un papel importante a la hora de evaluar la idoneidad de las hipótesis subyacentes, participando en el debate y facilitando información a los parlamentos nacionales.

4.6. A fin de garantizar la transparencia y facilitar el seguimiento efectivo de la aplicación de los planes fiscales y estructurales a medio plazo, se pide a los Estados miembros que presenten informes de situación anuales y detallen el estado de aplicación de las reformas e inversiones. Estos informes, así como las evaluaciones realizadas por la Comisión y el Consejo en el contexto de la supervisión anual, deben ponerse a disposición del público.

4.7. El CESE considera que la mayor atención prevista a las variables relacionadas con los flujos en el procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM) debe especificarse y cuantificarse durante las próximas etapas de la reforma de la gobernanza económica, haciéndola simétrica, operativa y transparente.

4.8. El CESE subraya la importancia de establecer y desarrollar un proceso adecuado para el primer análisis de los desequilibrios en el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, y de determinar si existen desequilibrios en los exámenes exhaustivos (EE). Las recomendaciones deben evaluarse en relación con los motores del crecimiento europeo y sus repercusiones en el desarrollo económico. El significado de la necesidad de una supervisión más prospectiva con vistas a detectar y abordar rápidamente los desequilibrios emergentes debe detallarse.

4.9. El CESE hace hincapié en la importancia de unas normas sólidas, capaces de funcionar en condiciones económicas cambiantes, y en la necesidad de compromiso y responsabilización por parte de los Estados miembros. Con el fin de aumentar las inversiones y los niveles de productividad en toda la UE, la reforma del marco presupuestario no debe retrasarse.

4.10. El CESE sostiene la urgente necesidad de una reforma sólida de la gobernanza económica europea que redunde en beneficio de las personas, las empresas y los gobiernos. Por lo tanto, es importante desarrollar nuevas medidas que puedan adoptarse para reforzar la responsabilización con respecto a las normas, garantizando así que todos los gobiernos se comprometan con un marco revisado.

4.11. El CESE señala que muchos de los procedimientos previstos en la propuesta de la Comisión deben desarrollarse en detalle. Por lo tanto, espera con interés poder expresar sus puntos de vista y formular recomendaciones sobre propuestas más detalladas en 2023.

Bruselas, 23 de febrero de 2023.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones: Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible para 2023**

[COM(2022) 780 final]

(2023/C 146/10)

PONENTE GENERAL: **Gonçalo LOBO XAVIER**

Consulta	Comisión Europea, 19.12.2022
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en el pleno	23.2.2023
Pleno n.º	576
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	196/2/4

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente las prioridades políticas clave del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible para 2023, que se articulan en torno a las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva. Es evidente que, teniendo en cuenta la situación y las hipótesis actuales, a corto plazo se debe apoyar a los hogares vulnerables para protegerlos de los peores efectos de la crisis energética, sin dejar de fomentar de forma general la eficiencia energética en la Unión Europea. El CESE considera que las políticas a medio y largo plazo deberían acelerar la doble transición digital y ecológica. También considera que la Unión necesita equilibrar la demanda de suministro de energía, preservando al mismo tiempo la energía para el invierno y evitando mayores costes. Es fundamental apoyar las medidas que aumenten la eficiencia en todos los ámbitos, lo que debe hacerse preservando la integridad del mercado único y garantizando la estabilidad financiera macroeconómica y la coherencia de las políticas fiscales y monetarias.

1.2. El CESE es consciente de que en 2023 el ciclo del Semestre Europeo estará dominado por la ejecución eficiente de los planes de recuperación y resiliencia. Estos planes harán especial hincapié en las agendas políticas de los Estados miembros, que serán la ocasión de estimular sus economías. El CESE acoge con satisfacción los esfuerzos de la Comisión Europea por organizar diálogos con los Estados miembros a principios de 2023, diálogos que pueden consistir en un debate en profundidad entre la Comisión y los Estados miembros para influir en las recomendaciones específicas por país (REP). A este respecto, el CESE considera que los diálogos promoverán una mejor ejecución de los planes de recuperación y resiliencia y contribuirán a garantizar que todas las preocupaciones se aborden y detecten mejor a través de las recomendaciones específicas por país.

1.3. El CESE aboga por unas condiciones de trabajo justas, una competencia efectiva y una mayor toma en consideración de las preocupaciones de la sociedad civil con el fin de mejorar el funcionamiento del mercado único. Esto es aún más importante en vista de la guerra y la crisis energética. El CESE apoya el llamamiento a que se tomen medidas para mejorar el mercado único. El CESE considera que las recientes perturbaciones subrayan la importancia de una estrecha coordinación entre políticas fiscales saneadas y la creación de reservas presupuestarias en épocas de bonanza económica, que se utilizarán durante las recesiones, abordando al mismo tiempo los déficits sociales, ya que podrían poner en peligro el crecimiento económico a medio plazo. Las políticas fiscales deben tener como objetivo alcanzar situaciones fiscales prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad fiscal mediante una consolidación gradual e inversiones y reformas sostenibles que fomenten el crecimiento.

1.4. El CESE pide una mejor coordinación entre los Estados miembros y unas decisiones audaces que creen incentivos para evitar la dependencia energética de la UE, especialmente de Rusia. Esta dependencia podría comprometer los intereses de la Unión y debe abordarse con valentía.

1.5. El CESE aboga por un enfoque moderado, realista y equilibrado a la vez que se aborda la inflación, al objeto de implicar a todos en la búsqueda de una solución que beneficie a la Unión en su conjunto. Las autoridades de competencia deben actuar con rigor para garantizar la transparencia de los precios y permanecer atentas a cualquier posible fallo del mercado. Los gobiernos deben velar por que sus decisiones se basen en los mejores análisis empíricos, evitando criticar sin fundamento a los agentes comerciales, ya que esto puede dar lugar a conflictos entre ciudadanos, empresas e interlocutores sociales. El CESE considera, asimismo, que el problema solo puede resolverse mediante una colaboración entre los gobiernos, las empresas y la sociedad civil organizada.

El CESE estima que los Estados miembros han de demostrar que velan en todo momento por la eficiencia y la equidad a la hora de utilizar los recursos financieros y otros recursos públicos disponibles, lo que resulta fundamental para garantizar inversiones nuevas y de calidad.

1.6. El CESE seguirá defendiendo que la consulta de la sociedad civil organizada (es decir, los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil), el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales debe desempeñar un papel más destacado durante todo el ciclo del Semestre Europeo con el fin de reforzar la responsabilización a escala nacional. El CESE considera que el proceso del Semestre y la ejecución de los planes de recuperación y resiliencia se beneficiarían de una participación mejor y más organizada de las organizaciones que integran el CESE. Es necesario un «toque de realismo» cuando se habla de aplicación de políticas.

1.7. El CESE también es consciente de la necesidad de invertir en capacidades y en la agenda industrial para sacar partido realmente de las bazas europeas existentes, a saber, la inversión en innovación y ciencia que debe aprovecharse en beneficio de la ciudadanía.

1.8. El CESE insta a la Comisión a que comunique mejor con los ciudadanos. Un discurso sólido, creíble y común sobre los retos y la manera en que la Unión se moviliza para superarlos es fundamental desde el punto de vista de la ciudadanía y evitará malentendidos sobre el proyecto europeo. La inversión en una comunicación más eficaz (el CESE no se refiere a la publicidad) puede suponer un cambio interesante para rebatir los discursos contra el proyecto europeo, por lo que debería ser una prioridad. A este respecto, el CESE también acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión de presentar este año una Comunicación sobre el refuerzo del diálogo social en la UE y una propuesta de Recomendación del Consejo sobre el papel del diálogo social a escala nacional. Una mejor comunicación y consulta con la sociedad civil son esenciales y van de la mano.

## 2. Contexto

2.1. No es ningún secreto que Europa atraviesa el período más difícil de los últimos setenta años. Se enfrenta a múltiples y complejos retos económicos y sociales con la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, que sigue desgastando la economía europea, con el aumento de las facturas energéticas, las elevadas tasas de inflación, la escasez de suministro, los mayores niveles de deuda y la elevación de los costes de endeudamiento. Por lo tanto, ha llegado el momento de tomar decisiones que encauzen el futuro de uno de los proyectos mundiales de mayor éxito para el progreso social, económico y cultural.

2.2. El 22 de noviembre de 2022, la Comisión adoptó el paquete de otoño del Semestre Europeo de 2023 con el fin de proponer vías para la superación conjunta de estos retos y el refuerzo de nuestras economías a largo plazo, mediante la coordinación de las políticas económicas, presupuestarias, laborales y sociales. El objetivo es garantizar un suministro de energía adecuado y asequible, preservar la estabilidad económica y financiera, proteger a los hogares y empresas vulnerables, estimular el crecimiento y la creación de empleo de calidad y completar la doble transición.

2.3. El Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible para 2023 esboza las prioridades estratégicas de cara al próximo año y establece un programa para reforzar esta coordinación con el fin de mitigar el impacto negativo, abordar los retos actuales y consolidar la resiliencia social y económica, fomentando al mismo tiempo un crecimiento sostenible e integrador, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Con vistas a promover la sostenibilidad competitiva, las cuatro prioridades fijadas consisten en el fomento de la sostenibilidad medioambiental, la productividad, la equidad y la estabilidad macroeconómica.

2.4. La agenda de política económica y política de empleo debe centrarse en ayudar a la ciudadanía y las empresas a hacer frente a los retos que plantean el aumento de los costes de la energía y su suministro y, al mismo tiempo, proseguir los esfuerzos por fomentar el crecimiento sostenible y la doble transición ecológica y digital y aumentar la equidad social y la resiliencia económica.

2.5. Con arreglo a este principio, las propuestas de recomendaciones específicas por país (REP) se esperan para la primavera de 2023; los informes nacionales se centrarán en:

- una visión general sucinta, pero integral, de la evolución económica y social y de los retos a los que se enfrentan los Estados miembros;
- una visión general del estado de ejecución de los planes nacionales de recuperación y resiliencia;
- la aplicación continuada de un enfoque modesto con respecto a las REP.

2.6. Por lo que respecta a la zona del euro, la Comisión ha formulado cinco recomendaciones de cara a 2023:

- a) coordinar la política presupuestaria;
- b) sostener la inversión pública;
- c) supervisar las políticas salariales y sociales;
- d) mejorar el entorno empresarial;
- e) preservar la estabilidad macrofinanciera.

### 3. Observaciones específicas

#### 3.1. El Semestre Europeo y la participación de la sociedad civil organizada

3.1.1. El Semestre Europeo sigue constituyendo el marco consolidado principal para la elaboración de unas políticas de coordinación más eficaces entre los Estados miembros, que ha dado sus frutos, ya que la recuperación de la UE tras la COVID-19 ha sido la más rápida desde el auge de la posguerra y nuestros mercados laborales han demostrado ser resilientes, con un nivel de empleo sin precedentes. Como parte del Semestre Europeo y de la ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (incluido su capítulo adicional REPowerEU), el CESE seguirá ocupando un lugar fundamental en el proceso de transformación para conseguir la sostenibilidad competitiva. En este sentido, el CESE seguirá abogando por que la consulta de la sociedad civil organizada desempeñe un papel más importante a lo largo del ciclo del Semestre Europeo a fin de tener en cuenta los diversos intereses de la sociedad y reforzar la responsabilización a escala nacional.

3.1.2. El CESE está llevando a cabo una consulta de la sociedad civil organizada de los Estados miembros con el fin de recabar sus recomendaciones al respecto<sup>(1)</sup>. Por consiguiente, el CESE acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión, anunciada en julio de 2022<sup>(2)</sup>, de presentar este año una Comunicación sobre el refuerzo del diálogo social en la UE y una propuesta de Recomendación del Consejo sobre el papel del diálogo social a escala nacional.

3.1.3. El CESE anima a la Comisión a que amplíe y proporcione un marco claro a los foros existentes en el contexto del Semestre Europeo con el fin de informar a los interlocutores sociales y a las organizaciones de la sociedad civil e impulsar su participación a lo largo de todo el ciclo del Semestre, de modo que se conviertan verdaderamente en agentes pertinentes a la hora de coordinar las políticas presupuestarias, económicas, sociales y de empleo a escala de la UE.

#### 3.2. Crisis geopolítica: guerra en Ucrania

3.2.1. Las consecuencias de la invasión rusa de Ucrania plantean a la economía y la sociedad de la Unión un gran número de nuevas dificultades económicas, que afectan a su estabilidad económica y social general y a su abastecimiento energético. La UE debe seguir procurando tanto la sostenibilidad competitiva como la resiliencia social y económica. En el futuro inmediato, se necesitan medidas de apoyo para amortiguar el impacto de la agresión de Rusia contra Ucrania en la ciudadanía europea y las empresas de la UE, en particular las pequeñas y medianas empresas (pymes) y los perceptores de rentas bajas y medias.

<sup>(1)</sup> Se resumirán los resultados y se formularán recomendaciones inequívocas en un dictamen de iniciativa que se presentará al Pleno en abril de 2023.

Dictamen de iniciativa del CESE — *Recomendaciones del CESE para una reforma sólida del Semestre Europeo* (ECO/600), que se presentará para su aprobación en abril de 2023.

<sup>(2)</sup> Informe de revisión sobre la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, 29.7.2022.

3.2.2. La crisis energética, en particular, es el factor más importante: sumada a una inflación muy elevada, tendrá un gran impacto a largo plazo. A este respecto, el CESE hace hincapié en la necesidad de adoptar medidas inmediatas para evitar que la situación siga empeorando a corto y medio plazo, al tiempo que se gestiona de manera justa la transición ecológica. En muchos países, la producción energética no se sitúa al mismo nivel que el consumo de energía.

3.2.3. El CESE considera que la posibilidad de aumentar la producción y aprovechar las condiciones existentes y los recursos disponibles en algunos países —como la energía solar, undimotriz y eólica— aún no ha sido considerada por algunos gobiernos, que siguen sin poner en marcha planes para producir energía a partir de sus propios recursos. Entre las razones de ello se cuentan la complicada —o mal concebida— legislación y la excesiva burocracia que siguen existiendo en muchos Estados miembros y que no facilitan la producción de energía ecológica, pese al enorme potencial que presenta. Debemos atrevernos a llevar a cabo los esfuerzos colectivos necesarios. Este esfuerzo requiere inversiones, especialmente del sector privado. Sin embargo, la inversión pública seguirá desempeñando un papel importante en la consecución de los objetivos del Pacto Verde, en la salvaguardia de nuestra prosperidad y competitividad futuras y en la mejora de la autonomía estratégica de la UE. Todo ello también debería reflejarse en la política de cohesión.

### 3.3. Inflación

3.3.1. El elevado nivel de inflación, provocado, en particular, por el aumento considerable de los precios de la energía, está teniendo un impacto muy negativo en los trabajadores y las empresas, la estabilidad financiera, la paridad del poder adquisitivo y la estabilidad económica y social. La inflación en el mundo y en la UE es un fenómeno complejo, tanto por su origen como por sus soluciones. Sus factores más inmediatos e importantes son los cuellos de botella relacionados con el suministro en el proceso de recuperación rápida de la recesión provocada por la pandemia, en un contexto de política monetaria expansionista, unida a la crisis energética causada por la invasión rusa de Ucrania. La inflación afecta a todos los agentes económicos y grupos sociales, especialmente a los más débiles y desfavorecidos. El poder adquisitivo de los trabajadores y los consumidores está disminuyendo al igual que los márgenes de beneficio de numerosas empresas. Solo los especuladores y determinados sectores económicos, como el de la energía, están experimentando un fuerte aumento de sus beneficios. Para hacer frente a la inflación, los Estados miembros han adoptado diferentes enfoques con el fin de controlarla, como las ayudas encaminadas a evitar incrementos de precios en los sectores alimentarios o los esfuerzos por mantener el equilibrio salarial, combinado todo ello con diversas políticas económicas. Aún estamos lejos de alcanzar nuestros objetivos e idear una solución que salvaguarde el bienestar económico y social.

3.3.2. Las autoridades de competencia deben actuar con rigor para garantizar la transparencia de los precios y permanecer atentas a cualquier posible fallo del mercado. Los gobiernos deben velar por que sus decisiones se basen en los mejores análisis empíricos, evitando criticar sin fundamento a los agentes comerciales, ya que esto puede dar lugar a conflictos entre ciudadanos, empresas e interlocutores sociales.

3.3.3. La lucha contra la inflación debe ser la máxima prioridad de una política económica europea coordinada entre las instituciones de la UE y los gobiernos nacionales. Al endurecer sus políticas monetarias, el Banco Central Europeo (BCE) y los bancos centrales nacionales deben tener en cuenta que el proceso inflacionista no se debe a una demanda excesiva e impedir que sus decisiones se traduzcan en una nueva recesión. El CESE anima al BCE a reducir la inflación subyacente sin comprometer la recuperación económica de la UE. Debido a los citados riesgos, el BCE debe actuar con cautela a la hora de normalizar la política monetaria<sup>(3)</sup>. La UE y los gobiernos nacionales deben adoptar medidas para ayudar a los grupos más desfavorecidos de la población y a las empresas más afectadas. La consulta tripartita, el diálogo social y la negociación colectiva deben convertirse en instrumentos clave, por un lado, para hacer frente a la crisis inflacionista mediante un reparto equitativo de la carga y, por otro, para diseñar medidas que permitan superarla en los distintos sectores de la economía. Por lo tanto, el CESE es partidario de medidas como un freno a los precios de la energía para moderar las tendencias inflacionistas.

### 3.4. Objetivos medioambientales y crisis energética de la UE

3.4.1. El CESE sigue abogando por lo que viene defendiendo en los últimos meses, es decir, que, a pesar de las nuevas crisis, no podemos abandonar los objetivos fijados a escala de la UE: la descarbonización y la sostenibilidad medioambiental. Debemos reforzar a las empresas y los trabajadores y capacitar a nuestros ciudadanos para abordar las dificultades si queremos alcanzar nuestros objetivos medioambientales a largo plazo.

<sup>(3)</sup> Dictamen del CESE sobre la «Política económica de la zona del euro 2021» (DO C 75 de 28.2.2023, p. 43).

3.4.2. Por lo tanto, el CESE respalda las medidas que permitan coordinar los precios de la energía con el fin de moderar las tendencias inflacionistas. La reducción de los precios de la energía debe ser una de las prioridades de la política económica de la UE. El CESE apoya la aplicación de un límite máximo a los precios de la electricidad y el gas, y señala que en dictámenes y resoluciones anteriores ha pedido una reforma urgente del sistema de subastas marginales en el mercado mayorista de electricidad, debido a su carácter intrínsecamente inflacionista. La inversión en energía verde es fundamental para la consecución de este objetivo.

3.4.3. La Comisión presentó el plan REPowerEU de hacer que la UE sea independiente del suministro de gas y petróleo rusos, y el CESE lo acogió con satisfacción y adoptó el enfoque de cuatro pilares centrado en el ahorro de energía, la diversificación de las importaciones de gas, la sustitución de los combustibles fósiles mediante la aceleración de la transición a energías renovables y soluciones de financiación<sup>(4)</sup>. Al mismo tiempo, el CESE pide que se garantice la seguridad del suministro a un coste «lo más asequible posible» tanto para los consumidores como para la industria. El CESE señala que la modificación por parte de los Estados miembros de sus planes nacionales de recuperación y resiliencia con el fin de presentar un capítulo específico de REPowerEU representa una oportunidad adicional para que consulten a la sociedad civil organizada y tengan en cuenta sus puntos de vista.

3.4.4. El CESE subraya que podrían ser necesarias nuevas iniciativas para garantizar que se movilice suficiente capital público y privado en favor de la transición ecológica. Además, el CESE considera que una mejor coordinación del uso de los fondos financieros existentes debe ser una prioridad. El proceso de comunicación sobre esta cuestión sería muy útil para movilizar a la ciudadanía hacia un objetivo común.

### *3.5. Crisis social y económica-Falta de capacidades y personal cualificado*

3.5.1. Aunque la tasa de desempleo en la UE es solo del 6 %, seguimos enfrentándonos a la dificultad de encontrar personas con las capacidades necesarias para lograr la reconstrucción y la resiliencia de nuestra economía y alcanzar nuestros objetivos asociados a la doble transición. En algunos países escasean de manera significativa las personas cualificadas para muchos puestos de trabajo fundamentales, en particular porque muchos jóvenes abandonan sus países para trabajar en otros lugares. Además de la formación clave que debe promoverse, perdemos una proporción significativa de trabajadores cualificados una vez instruidos. Con el fin de reforzar la estrategia autónoma de la UE queremos recuperar algunas de las líneas de producción para Europa, pero carecemos del personal cualificado para trabajar en estas fábricas en el continente. Esta situación debe abordarse de forma continua.

3.5.2. El CESE hace hincapié en que ofrecer puestos de trabajo de calidad es una de las mejores maneras de atraer a personas altamente cualificadas. Además, ofrecer salarios dignos, garantizar relaciones de trabajo formal para evitar condiciones laborales precarias, ofrecer amplios programas de mejora de las capacidades, facilitar excelentes condiciones de salud y seguridad y procurar el equilibrio de género, junto con una protección social adecuada a escala nacional, no solo son objetivos en sí mismos, sino que también constituyen la base de un desarrollo económico y político favorable. Además, el CESE aboga por el uso responsable de políticas equilibradas (que combinen los sistemas de formación públicos y privados para utilizar mejor los recursos financieros disponibles) en el contexto de la formación y la mejora de las capacidades.

### *3.6. Deuda pública y privada e inversiones*

3.6.1. La UE se enfrenta a una necesidad urgente y creciente de inversión pública y privada para alcanzar los objetivos del Pacto Verde y la transformación digital, acelerar la transición energética y hacer frente a los nuevos retos de la autonomía estratégica. Por una parte, la Unión tiene que superar el déficit de inversión de la última década y, por otra, la mayoría de los Estados miembros tienen que reducir su déficit y deuda públicos. Esto debe hacerse de manera muy equilibrada pero decisiva.

3.6.2. Al mismo tiempo, antes de proceder a un aumento extraordinario de los recursos de la UE para la inversión pública y la promoción de la inversión privada, el Comité considera esencial que se utilicen plenamente todos los recursos existentes en los distintos programas (Fondos Estructurales y de Cohesión, MRR, InvestEU, etc.). A tal fin, debe preverse la mayor flexibilidad posible para su utilización, tanto en lo que se refiere a los objetivos como a los plazos de ejecución, siempre de manera compatible con un control riguroso de su correcta aplicación. El CESE considera que la idea de proyectos comunes entre los Estados miembros podría ofrecer una oportunidad interesante para estimular la inversión y las reformas estructurales.

3.6.3. El CESE subraya que es necesario avanzar hacia la culminación de la unión de los mercados de capitales y la unión bancaria al objeto de garantizar el buen funcionamiento del sector y los mercados financieros, que son cruciales para financiar las enormes inversiones que requieren las transiciones ecológica y digital. Profundizar en la unión de los mercados de capitales y de la unión bancaria, al tiempo que se implanta el programa de finanzas sostenibles, consolidaría los canales de financiación, promovería los esfuerzos de inversión y aumentaría la resiliencia.

<sup>(4)</sup> Dictamen del CESE — Plan REPowerEU, aprobado el 21 de septiembre de 2022 (DO C 486 de 21.12.2022, p. 185).

3.6.4. Tanto la crisis de la COVID-19 como la invasión rusa han tenido un significativo impacto negativo en la balanza de comercio exterior. El CESE pide que se incremente la inversión como principal motor de la competitividad de la UE.

3.6.5. El CESE considera que los Estados miembros deben ser más eficientes a la hora de utilizar los recursos ya disponibles antes de solicitar otros nuevos. Además, el CESE aboga por una mayor flexibilidad en el uso de los fondos financieros de la UE para poder reorientarlos en caso de que no puedan utilizarse para los fines previstos inicialmente o resulte necesario adaptar los retos sociales, económicos, medioambientales. En su caso, la UE también debe crear las condiciones y los instrumentos adecuados para aumentar la inversión pública y facilitar una mayor movilización de la inversión privada. Esto debe hacerse con arreglo a los objetivos estratégicos y de autonomía comunes, sin socavar ni desequilibrar el funcionamiento del mercado único de la UE. Además, el CESE destaca la necesidad de un uso más eficiente de los recursos financieros asignados: los Estados miembros deben comprometerse a explicar dónde y cómo se utilizan estos recursos financieros. El CESE también llama la atención sobre la necesidad de una recaudación eficaz de los ingresos en el contexto de la sostenibilidad presupuestaria. Por ejemplo, la planificación fiscal agresiva y el fraude también causan graves perjuicios a los presupuestos públicos. En definitiva, el crecimiento sostenible e integrador constituye la mejor base para la estabilidad presupuestaria. No obstante lo anterior, para llevar a buen puerto el Plan Industrial del Pacto Verde y alcanzar el objetivo de una autonomía energética e industrial estratégica, en consonancia con los principios fundamentales del mercado único, se necesitará una financiación europea adicional, tal como se propone en la Resolución del CESE aprobada en mayo de 2022<sup>(5)</sup>.

Bruselas, 23 de febrero de 2023.

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

---

<sup>(5)</sup> DO C 323 de 26.8.2022, p. 1.

## CORRECCIÓN DE ERRORES

**Corrección de errores del título del 575.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, 14.12.2022 — 15.12.2022 en la sección I (Resoluciones, recomendaciones y dictámenes), bajo el epígrafe COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO**

(*Diario Oficial de la Unión Europea C 140 de 21 de abril de 2023*)

(2023/C 146/11)

En la página de sumario y en la página 1, en el título:

donde dice: «575.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, 14.12.2022 — 15.12.2022»,  
debe decir: «575.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, 24.1.2023 — 25.1.2023».

---

**Corrección de errores del título del 575.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO,  
14.12.2022 — 15.12.2022, en la sección II (Actos preparatorios) bajo el epígrafe COMITÉ  
ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO**

(*Diario Oficial de la Unión Europea C 140 de 21 de abril de 2023*)

(2023/C 146/12)

En la página del sumario y en la página 28, en el título:

*donde dice: «575.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, 14.12.2022 — 15.12.2022»,*  
*debe decir: «575.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, 24.1.2023 — 25.1.2023».*

---







ISSN 1977-0928 (edición electrónica)  
ISSN 1725-244X (edición papel)



Oficina de Publicaciones  
de la Unión Europea  
L-2985 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

ES