

Diario Oficial de la Unión Europea

C 184



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

66.º año

25 de mayo de 2023

Sumario

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

RESOLUCIONES

Comité Económico y Social Europeo

577.º pleno del Comité Económico y Social Europeo, 22.3.2023 – 23.3.2023

2023/C 184/01 Resolución del Comité Económico y Social Europeo sobre «Unidos por la democracia» 1

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

577.º pleno del Comité Económico y Social Europeo, 22.3.2023 – 23.3.2023

2023/C 184/02 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Plan de Acción para la Juventud en la Acción Exterior de la UE 2022-2027» [Dictamen de iniciativa] 5

2023/C 184/03 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de los jóvenes en la transición ecológica» (Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia sueca) 13

2023/C 184/04 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Construcción en madera para reducir el CO₂ en el sector de la construcción» (Dictamen exploratorio a petición de la Presidencia sueca) 18

ES

III Actos preparatorios

Comité Económico y Social Europeo

577.º pleno del Comité Económico y Social Europeo, 22.3.2023 – 23.3.2023

2023/C 184/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen medidas a fin de garantizar un alto nivel de interoperabilidad del sector público en toda la Unión (Ley sobre la Europa Interoperable)» [COM(2022) 720 <i>final</i> — 2022/0379 (COD)] y sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una política de interoperabilidad del sector público reforzada — Conectar servicios públicos, apoyar políticas públicas y ofrecer beneficios públicos — Hacia una “Europa interoperable”» [COM(2022) 710 <i>final</i>]	28
2023/C 184/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la armonización de determinados aspectos de la legislación en materia de insolvencia [COM(2022) 702 <i>final</i> — 2022/0408 (COD)]	34
2023/C 184/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 6/2002 del Consejo, sobre los dibujos y modelos comunitarios, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 2246/2002 de la Comisión [COM(2022) 666 <i>final</i> — 2022/0391 (COD)] y sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección jurídica de los dibujos y modelos (refundición) [COM(2022) 667 <i>final</i> — 2022/0392 (COD)]	39
2023/C 184/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Informe de prospectiva estratégica 2022 — Hermanamiento de las transiciones ecológica y digital en el nuevo contexto geopolítico» [COM(2022) 289 <i>final</i>]	45
2023/C 184/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo y al Comité Económico y Social Europeo — El camino hacia un sistema de compensación de la UE más sólido» [COM(2022) 696 <i>final</i>] y sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 648/2012, (UE) n.º 575/2013 y (UE) 2017/1131 por lo que respecta a las medidas para mitigar las exposiciones excesivas frente a entidades de contrapartida central de terceros países y para mejorar la eficiencia de los mercados de compensación de la Unión» [COM(2022) 697 <i>final</i> — 2022/0403 (COD)]	49
2023/C 184/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad [COM(2022) 707 <i>final</i> — 2022/0413 (CNS)]	55
2023/C 184/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Hacia una Directiva sobre sanciones penales por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión» [COM(2022) 249 — <i>final</i>] — sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se añade la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión a los ámbitos delictivos establecidos en el artículo 83, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea» [COM(2022) 247 — <i>final</i>] y sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se definen las infracciones y sanciones penales por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión» [COM/2022/684 <i>final</i>]	59
2023/C 184/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Recomendación del Consejo sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa» [COM(2022) 490 <i>final</i> — <i>final</i> 2022/0299 (NLE)]	64
2023/C 184/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en asuntos de empleo y ocupación» [COM(2022) 688 <i>final</i> — 2022/0400 (COD)] y sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato entre las personas con independencia de su origen racial o étnico, la igualdad de trato entre las personas en asuntos de empleo y ocupación con independencia de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y la igualdad de trato entre mujeres y hombres en materia de seguridad social y en el acceso a bienes y servicios y su suministro, y por la que se suprimen el artículo 13 de la Directiva 2000/43/CE y el artículo 12 de la Directiva 2004/113/CE» [COM(2022) 689 <i>final</i> — 2022/0401 (APP)]	71

2023/C 184/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Revisión del Plan de acción de la UE contra el tráfico de especies silvestres» [COM(2022) 581 final]	78
2023/C 184/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco de certificación de la Unión para la eliminación de carbono» [COM(2022) 672 final — 2022/0394 (COD)]	83
2023/C 184/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estado de la Unión de la Energía 2022 [de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima]» [COM(2022) 547 final]	88
2023/C 184/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Digitalizar el sistema energético: plan de acción de la UE» [COM(2022) 552 final]	93
2023/C 184/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 98/24/CE del Consejo y la Directiva 2004/37/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los valores límite para el plomo y sus compuestos inorgánicos y los diisocianatos» [COM(2023) 71 final — 2023/0033 (COD)] . . .	101
2023/C 184/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE)» [COM(2023) 63 final — 2022/025 (COD)]	102
2023/C 184/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2014/65/UE para hacer que los mercados de capitales públicos de la Unión resulten más atractivos para las sociedades y para facilitar el acceso al capital a las pequeñas y medianas empresas y se deroga la Directiva 2001/34/CE» [COM(2022) 760 final — 2022/0405 (COD)] — sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las estructuras de acciones con derechos de voto múltiple en sociedades que solicitan la admisión a cotización de sus acciones en un mercado de pymes en expansión» [COM(2022) 761 final — 2022/0406 (COD)] — y sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2017/1129, (UE) n.º 596/2014 y (UE) n.º 600/2014 para hacer que los mercados de capitales públicos de la Unión resulten más atractivos para las empresas y para facilitar el acceso al capital a las pequeñas y medianas empresas» [COM(2022) 762 final — 2022/0411 (COD)]	103
2023/C 184/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Garantizar la disponibilidad y asequibilidad de los fertilizantes» [COM(2022) 590 final]	109

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

RESOLUCIONES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

577.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, 22.3.2023 – 23.3.2023

Resolución del Comité Económico y Social Europeo sobre «Unidos por la democracia»

(2023/C 184/01)

Ponentes: **Stefano MALLIA (MT-I)**

Oliver RÖPKE (AT-II)

Séamus BOLAND (IE-III)

Base jurídica	Artículo 50 del Reglamento interno
Aprobado en el pleno	23.3.2023
Pleno n.º	577
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	181/0/5

La recuperación tras la pandemia, los valores democráticos, el espacio cívico, la libertad de los medios de comunicación, la diversidad y la democracia liberal están sometidos a presión a ambos lados de las fronteras de la UE y se han ido deteriorando desde el inicio de la guerra en suelo europeo: menos del 50 % de la población mundial vive bajo un régimen democrático.

Mientras el mundo sigue siendo testigo de la atroz guerra en Ucrania y sus devastadoras consecuencias humanitarias, sociales y económicas, el CESE emite un llamamiento para fortalecer la democracia y los valores democráticos.

La extraordinaria movilización de las organizaciones de la sociedad civil de la UE que ofrecen asistencia humanitaria, logística y médica al pueblo ucraniano también ha demostrado la importancia de una sociedad civil bien conectada, eficiente y dinámica. Más allá de Ucrania, somos también testigos de la lucha por la democracia de movimientos de base en Irán, Bielorrusia y Moldavia. Reforzarlos refuerza las democracias.

Ahora es más importante que nunca invertir en reforzar la resiliencia de las democracias y su capacidad de proteger mejor nuestros derechos fundamentales, construir una paz y una estabilidad duraderas y, en última instancia, lograr prosperidad para todos.

No cabe duda de que debemos emprender una reflexión conjunta sobre nuevos enfoques encaminados a fortalecer las estructuras de la democracia participativa. Una sociedad civil fuerte, independiente y diversa es más importante que nunca como elemento fundamental para garantizar una ciudadanía activa y una democracia resiliente que puedan proteger el Estado de Derecho, los derechos fundamentales, la libertad de expresión y la integridad de nuestro modo de vida democrático. La democracia en la UE va intrínseca e irrevocablemente unida a los conceptos de igualdad, justicia, respeto de los derechos humanos y no discriminación, tal y como se establece en el artículo 2 del TUE.

En tiempos de cambios y retos complejos, la democracia deliberativa/participativa puede integrarse en una visión más amplia del cambio sistémico que resulta necesario. Existen muchos ejemplos que, si se aplican eficazmente, pueden permitir a los responsables políticos tomar decisiones difíciles sobre los problemas más acuciantes de las políticas públicas y aumentar la confianza entre la ciudadanía y los gobiernos. El requisito previo es garantizar que se tenga en cuenta la diversidad de opiniones y el derecho a expresarlas libremente. Sin embargo, la democracia participativa no es una panacea. Las sociedades democráticas deben hacer frente a una amplia gama de retos que requieren diferentes métodos de participación. Por lo tanto, la gobernanza democrática requiere el uso de diferentes mecanismos para diferentes fines, a fin de aprovechar sus puntos fuertes y débiles.

Hemos de buscar colectivamente un nuevo equilibrio entre la democracia representativa, la democracia participativa y la democracia directa.

En las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa sobre la democracia europea, de 9 de mayo de 2022, en particular las propuestas 36 y 39, **se fijan los objetivos de aumentar la participación de la ciudadanía y reforzar las estructuras de la democracia participativa y las acciones deliberativas**. Habida cuenta de los resultados de la Conferencia sobre el Futuro de Europa y el importante papel que ya desempeña el Comité Económico y Social Europeo (CESE), el CESE desea destacar diversas opciones que podrían proporcionar un plan rector de reformas institucionales que sirvan mejor a los fines del Comité.

En este contexto, y sobre la base de los resultados de los Días de la Sociedad Civil 2023, el Comité Económico y Social Europeo (CESE):

1. pide la aplicación efectiva del artículo 11 del TUE —incluidos una **estrategia europea para la sociedad civil** y un estatuto europeo para las asociaciones que amalgamen los diferentes elementos constitutivos de un espacio verdaderamente potenciador e inclusivo— a fin de renovar el compromiso y poner en marcha un diálogo civil estructurado entre las instituciones de la UE, en particular invitando a la sociedad civil organizada a las cumbres sociales y conferencias de alto nivel. Para profundizar y ampliar el compromiso del sector de la sociedad civil son también importantes los recursos. Se necesitan mejores oportunidades de financiación y marcos de políticas justos y transparentes para las organizaciones de la sociedad civil, incluida la protección transfronteriza, a fin de desarrollar las capacidades y la resiliencia de todas las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones juveniles, la economía social y el sector del voluntariado, así como acceso a recursos flexibles y sostenibles, ya sean privados o públicos;
2. hace hincapié en la necesidad de reforzar el papel clave de la sociedad civil organizada y los interlocutores sociales a la hora de apoyar la democracia deliberativa, que complementa la democracia representativa, al objeto de seguir reforzando el diálogo civil en todos los Estados miembros y a escala de la UE. La fortaleza y el poder de las democracias europeas se basan en una cooperación sólida y a gran escala entre la UE y sus Estados miembros, que debe contribuir a desarrollar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil, ya que las organizaciones de la sociedad civil independientes son «guardianas del bien común» y desempeñan un papel fundamental a la hora de encontrar soluciones sostenibles, promover innovaciones sociales y fomentar la confianza mutua en el seno de las sociedades. Las organizaciones de la sociedad civil también ayudan a determinar procesos, proporcionan conocimientos especializados que enriquecen los debates y facilitan la democracia participativa, tal y como se establece en los Tratados;
3. pide un enfoque integral y cooperativo en materia de educación y formación para hacer frente a los retos actuales. Deberá configurarse una política europea de competencias, junto con las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales, que disponen del capital político, los conocimientos concretos y una comprensión de las necesidades y deficiencias actuales; pide, en este contexto, que 2025 sea declarado Año Europeo del Voluntariado, ya que el sector tiene un papel clave que desempeñar en el desarrollo de capacidades informales;
4. destaca que las competencias transversales son la verdadera espina dorsal de una democracia participativa y deliberativa: la cooperación, el pensamiento crítico, la resolución de problemas, la gestión democrática y colectiva, la gestión de conflictos, la educación cívica y la alfabetización mediática. Estas competencias son fundamentales para combatir las tendencias antidemocráticas, promover los valores europeos y superar las actuales divisiones socioeconómicas y políticas, al mismo tiempo que se habilita a las organizaciones de la sociedad civil y a los interlocutores sociales para que diseñen conjuntamente políticas a través de medios consultivos o participativos a fin de hacer realidad la rendición de cuentas, la transparencia y la ciudadanía activa;
5. se compromete a seguir ayudando a desarrollar herramientas para mejorar la democracia participativa y deliberativa, por ejemplo, la Iniciativa Ciudadana Europea y las consultas públicas de la UE en línea, que deben ser plenamente accesibles y comunicarse al público en general;
6. pone de manifiesto la importancia de las elecciones europeas de 2024 y el papel crucial de las organizaciones de la sociedad civil para animar a los votantes a participar y promover el sentimiento proeuropeo y para combatir la abstención y la desinformación. El CESE pide a las familias políticas europeas que, en sus programas electorales, destaquen el papel de las organizaciones de la sociedad civil para enriquecer la vida democrática;

7. reitera su voluntad, junto con las organizaciones más amplias de la sociedad civil y las instituciones de la UE, de actuar como puente para debatir el proyecto europeo con la ciudadanía, y no solamente con las personas ya convencidas, y de llegar a los ciudadanos y ciudadanas en sus comunidades, territorios, ciudades y pueblos. Por lo tanto, es fundamental crear las posibilidades de participar en los debates públicos y fomentar una cultura de participación en todos los niveles;

8. La Comisión debería incorporar, en su organización, personas de contacto responsables del diálogo civil. También debería colaborar con los Estados miembros para promover el fortalecimiento de las estructuras de diálogo civil —y apoyar su creación allí donde aún no existan— mediante la movilización de los fondos europeos. Esta iniciativa aumentaría la sensibilización y mejoraría la calidad del diálogo civil, lo que ayudaría a la Comisión y a los Estados miembros a percibir mejor los beneficios que el buen funcionamiento del diálogo civil puede aportar a la elaboración de políticas. Además, el diálogo civil se reforzaría mediante actividades de investigación y seguimiento que permitieran determinar e intercambiar buenas prácticas;

9. destaca, a este respecto, que la participación de la juventud y las organizaciones juveniles es especialmente importante a la hora de movilizar a los votantes jóvenes y a aquellos que votan por primera vez. Para lograr la plena representatividad, es preciso apoyar soluciones que permitan una amplia participación y fomenten la igualdad de oportunidades en este ámbito. Es necesario llegar a las personas más alejadas de los centros de toma de decisiones y entablar un diálogo con ellas. Asimismo, parece necesaria una mayor participación a escala local;

10. pide, además, al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y a los Estados miembros que modifiquen con carácter de urgencia el Acta Electoral de 1976 a fin de aclarar los principios de universalidad y carácter directo y secreto de las elecciones. Esto permitiría la aplicación de normas en toda la UE, lo que garantizaría el derecho de voto de las personas con discapacidad.

Sobre la base de las recomendaciones anteriores y la Conferencia sobre el Futuro de Europa, el CESE:

11. considera que el Protocolo de Cooperación firmado recientemente con la Comisión Europea (27 de octubre de 2022) constituye un compromiso político renovado para contribuir a la agenda política europea y a las principales metas, objetivos ⁽¹⁾ y aspiraciones de Europa, a saber, lograr una Unión Europea competitiva, económicamente próspera, socialmente inclusiva y sostenible desde el punto de vista medioambiental, garantizando al mismo tiempo que la transición hacia la neutralidad climática, la digitalización y el cambio demográfico se lleven a cabo de forma justa y equitativa en términos sociales, y que el Pacto Verde Europeo y la Década Digital de 2030 se salden con éxito para toda la ciudadanía europea. La Unión Europea también debe guiarse por el pilar europeo de derechos sociales y por una agenda de competitividad, las hojas de ruta políticas que garantizan que nadie se quede atrás;

12. está dispuesto —y ahora, más que nunca, tiene la legitimidad para ello— a actuar como centro de excelencia de la participación de la ciudadanía y de la sociedad civil organizada, incluidos los futuros paneles de ciudadanos. El papel de este centro sería multiplicar el efecto de las consultas ciudadanas en curso organizadas por la Comisión Europea y otras instituciones y recabar sistemáticamente las opiniones de la sociedad civil organizada europea sobre las principales prioridades y políticas de la agenda política europea. Esto contribuirá a aumentar la confianza de los ciudadanos en el proyecto y las instituciones de la UE al otorgarles un papel efectivo en la toma de decisiones públicas. El CESE sería un anfitrión que orientaría, supervisaría, diseñaría, organizaría, gestionaría y facilitaría los procesos deliberativos con la ayuda de expertos externos y representantes de las organizaciones de la sociedad civil. Esta oferta se fundamenta, en particular, en el informe final de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, de 9 de mayo de 2022, en el que se pide explícitamente «que se potencie el papel institucional del Comité y se le capacite como facilitador y garante de actividades de democracia participativa, como el diálogo estructurado con las organizaciones de la sociedad civil y los paneles de ciudadanos». En este contexto, las recomendaciones de los dictámenes de iniciativa del CESE y los dictámenes exploratorios solicitados por la Comisión deberían revisarse mediante evaluaciones de las políticas de la UE, cuando proceda;

13. considera que los paneles de ciudadanos y las consultas de las organizaciones de la sociedad civil podrían centrarse en el establecimiento de la agenda, por ejemplo, la preparación del programa de trabajo de la Comisión, o vincularse al ciclo de vida de las prioridades legislativas clave. Las aportaciones de la ciudadanía podrían ser más útiles en la fase prelegislativa para deliberar y formular recomendaciones antes de determinadas propuestas (legislativas) clave. A tal fin, las consultas a los paneles de ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil podrían llevarse a cabo sobre la base de una hoja de ruta y un calendario anuales, establecidos por el CESE en cooperación con las instituciones europeas. En la hoja de ruta podrían incluirse solicitudes específicas de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo o el Consejo de la Unión Europea, iniciativas propias del CESE o iniciativas de su institución asociada, el Comité Europeo de las Regiones;

14. reitera que el ciclo de actividad podría comenzar con el discurso sobre el estado de la Unión y la declaración de intenciones, con vistas a establecer el programa de trabajo anual de la Comisión Europea para el año siguiente. Las consultas tendrían lugar en el primer semestre del año siguiente;

⁽¹⁾ Artículos 2 y 3 del Tratado de la Unión Europea.

15. como complemento de las herramientas destinadas a reforzar el Estado de Derecho, seguirá proponiendo a otras instituciones de la UE la convocatoria de un Foro anual de la UE sobre derechos fundamentales, derechos humanos y Estado de Derecho. Este foro mejorará el seguimiento al permitir a los responsables políticos de la UE recibir alertas tempranas de la sociedad civil organizada y las organizaciones de base de todos los Estados miembros de la UE en relación con la aplicación plena y transparente del artículo 2 del TUE. Además, el Comité pide a la Comisión Europea que incluya un capítulo sobre la sociedad civil en la próxima revisión del Plan de Acción para la Democracia Europea. El CESE también desempeñará un papel importante en el seguimiento de los procesos de adhesión de los países candidatos y facilitará un debate significativo con las partes interesadas al objeto de garantizar el respeto de los valores europeos, incluidos los que afectan a las minorías nacionales y étnicas;

16. pondrá en marcha una Semana Europea de la Sociedad Civil para reforzar su papel como casa de la sociedad civil europea y ampliar el alcance de sus iniciativas emblemáticas, por ejemplo los Días de la Sociedad Civil, el Día de la ICE, ¡Tu Europa, tu voz! y el Premio Sociedad Civil. Esta iniciativa reunirá a agentes clave de las organizaciones europeas y nacionales de la sociedad civil y proporcionará un foro de diálogo sobre cuestiones que preocupan a las partes interesadas de la sociedad civil a escala europea. El CESE tratará de reforzar las actividades de base a fin de llegar en la medida de lo posible a las personas que tienen pocas oportunidades de participar en debates sobre cuestiones europeas y garantizar que sus voces se tengan en cuenta en los procesos de toma de decisiones.

Bruselas, 23 de marzo de 2023.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

577.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, 22.3.2023 – 23.3.2023

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Plan de Acción para la Juventud en la Acción Exterior de la UE 2022-2027»**[Dictamen de iniciativa]**

(2023/C 184/02)

Ponente: **Michael McLOUGHLIN**Coponente: **Tatjana BABRAUSKIENĖ**

Decisión de la Asamblea	22.9.2022
Base jurídica	Artículo 52, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	6.3.2023
Aprobado en el pleno	22.3.2023
Pleno n.º	577
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	157/0/1

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Si bien el Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción el Plan de Acción para la Juventud en la acción exterior de la Unión Europea (UE), señala que su despliegue y puesta en práctica, que requerirán seguimiento y supervisión, puedan entrañar dificultades. El CESE expresa su deseo de participar activamente en su ejecución.

1.2. El CESE considera que los conocimientos y la experiencia de las organizaciones juveniles de la UE y de todo el mundo constituyen un recurso fundamental para la ejecución del Plan de Acción, tanto para la Comisión Europea como para las delegaciones de la UE. También considera que debe ponerse a disposición de todo el personal de la UE cuyo trabajo esté relacionado con la juventud formación básica en cuestiones como espacios favorables a la juventud, habilidades de consulta y métodos de trabajo en el ámbito de la juventud.

1.3. El CESE desea que, a la hora de ejecutar el Plan de Acción, se preste una atención constante a los colectivos juveniles más marginados, entre ellos los jóvenes con discapacidad, y que el liderazgo y el apoyo de base a la juventud en las comunidades locales vayan de la mano. Los procesos de liderazgo y participación deben diseñarse de forma tal que garanticen un compromiso de base y procesos ascendentes que generen líderes de a pie.

1.4. El CESE hace hincapié en que la recogida y el seguimiento de datos son un reto clave para la ejecución del Plan de Acción para la Juventud, que debe incluir la presentación periódica de informes de la Comisión Europea, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), las agencias financiadas pertinentes y las organizaciones de la sociedad civil que sean coherentes con la catalogación y el análisis de las deficiencias de los datos internacionales sobre la juventud realizados recientemente por la Comisión Europea ⁽¹⁾.

1.5. El CESE acoge favorablemente y fomenta los vínculos con la labor de las Naciones Unidas y sus agencias en este ámbito, en particular en lo que se refiere a su Agenda para la Paz y la Seguridad de los Jóvenes y a la creación de toda sinergia con el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.

1.6. El CESE considera que las principales políticas de juventud de la UE, como el programa Erasmus+ y la Garantía Juvenil, pueden ser útiles para trabajar en el compromiso juvenil y las políticas de juventud. Al utilizar estas herramientas, debe prestarse atención a la independencia de los procedimientos de solicitud y a otras cuestiones relativas a los visados y las lenguas.

1.7. El CESE recomienda al Consejo de la UE que anime a los Estados miembros de la UE a que dispongan de planes nacionales que centren su atención en cuestiones similares a las que recoge el Plan de Acción para la Juventud y a que colaboren con la sociedad civil, en particular las organizaciones juveniles. Además, deben aprovecharse y reforzarse los vínculos y las asociaciones de la sociedad civil existentes entre los Estados miembros de la UE y los países destinatarios, en particular entre organizaciones juveniles.

1.8. El CESE también recomienda alentar a los países destinatarios y dotarlos de los instrumentos necesarios, de modo que cuenten con sus propias políticas de juventud concretas y específicas y con consejos nacionales de la juventud u otros organismos equivalentes. Al mismo tiempo, a la hora de prestar su apoyo a los países destinatarios, la Comisión debe guiarse por los principios relativos a los derechos humanos.

1.9. El CESE considera que deben establecerse vínculos entre el Plan de Acción para la Juventud y el Año Europeo de las Competencias para garantizar que se priorice esta labor en los países socios.

1.10. El CESE considera que las actividades sobre educación deben centrarse en la igualdad, en particular en la protección de las jóvenes, y que las estrategias deben garantizar la participación de las personas más difíciles de abordar. Todas las oportunidades de becas deben ser abiertas, transparentes y contar con métodos que animen deliberadamente a aquellas personas más difíciles de abordar.

1.11. El CESE está firmemente convencido de que debe fomentarse el compromiso cívico con todas las organizaciones de la sociedad civil, como las asociaciones juveniles, los sindicatos y los grupos de jóvenes empresarios.

1.12. El CESE considera que la política comercial de la UE debe examinar el impacto que tiene sobre la juventud y su conexión con aquella, en particular en el marco de los capítulos sobre comercio y sostenibilidad y los acuerdos de asociación económica (AAE).

1.13. En consonancia con el estudio de la Comisión Europea, el CESE recomienda crear servicios locales de salud mental específicos para la juventud y fijar objetivos concretos, tanto cuantitativos como cualitativos, en materia de la mejora de la salud mental para trabajar con la juventud en la acción exterior.

1.14. El CESE considera que la lucha contra el trabajo infantil debe constituir una parte importante del Plan de Acción para la Juventud, de modo que se erradique por fin en el siglo XXI.

2. Información general sobre las actividades pertinentes del CESE

2.1. En octubre de 2018, el CESE aprobó su Dictamen sobre el tema «Nueva Estrategia de la UE para la Juventud» ⁽²⁾, en el que destacaba la necesidad de adoptar un enfoque intersectorial con respecto de la juventud y de prestar más atención al empleo, la salud mental, la igualdad y la educación, así como la importancia de las políticas de acción exterior de la UE a este respecto.

⁽¹⁾ Kalantaryan, S., McMahon, S. y Ueffing, P.: Youth in external action, JRC130554, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2022.

⁽²⁾ DO C 62 de 15.2.2019, p. 142.

2.2. En septiembre de 2020, el CESE aprobó el Dictamen sobre el tema «Hacia un compromiso estructurado de la juventud en favor del clima y la sostenibilidad en el proceso decisorio de la UE»⁽³⁾. También pidió que se constituyan mesas redondas de la juventud sobre clima y sostenibilidad, que se la delegación oficial de la UE en las reuniones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP de la CMNUCC) cuente con un delegado de la juventud, y que los dictámenes del CESE sobre el clima y la sostenibilidad incorporen las voces de la juventud.

2.3. En el Dictamen titulado «La política de juventud en los Balcanes Occidentales como parte de la Agenda de Innovación para los Balcanes Occidentales»⁽⁴⁾, aprobado en julio de 2022, el CESE invita a los gobiernos de los Balcanes Occidentales a hacer un seguimiento de los principales documentos políticos de la UE en materia de juventud y a seguir invirtiendo en políticas de juventud empíricamente contrastadas y que aborden los retos que plantea el desarrollo de la juventud, para así garantizar unas dotaciones presupuestarias suficientes y transparentes.

2.4. El CESE se encuentra en una posición única para facilitar el compromiso con las redes juveniles. Ha creado un Grupo de Coordinación del Año Europeo de la Juventud, que recibió el mandato de reforzar la cooperación con las organizaciones juveniles y la juventud durante y después del Año, así como de colaborar con las demás instituciones de la UE y organizaciones de la sociedad civil para garantizar una mejor integración transversal de la juventud en sus actividades cotidianas. En septiembre de 2022, el CESE aprobó el Dictamen sobre la «Evaluación de la UE desde el punto de vista de los jóvenes»⁽⁵⁾ y solicitó una participación juvenil más estructurada, significativa y específica.

3. Observaciones generales sobre el Plan de Acción para la Juventud

3.1. El CESE acoge muy favorablemente la Comunicación conjunta sobre el Plan de Acción para la Juventud en la Acción Exterior de la UE 2022 — 2027, que constituye un paso importante en la acción exterior y en la política de juventud y reconoce por fin las posibles sinergias entre ambas. Además, en el marco del Año Europeo de la Juventud, esta evolución también indica el reconocimiento de que las cuestiones relativas a la juventud y sus vidas presentan un carácter transversal que abarca todos los ámbitos políticos, por lo que las consideraciones de este colectivo deben figurar en todos los trabajos políticos, no solo en los ámbitos «tradicionales» asociados a la juventud.

3.2. La guerra en Ucrania sigue afectando gravemente a la población civil, en particular a los niños y niñas, a los adolescentes y a la juventud. El Plan de Acción debe centrarse —tanto en Ucrania como otras partes del mundo inmersas en conflictos— en aumentar la resiliencia de la juventud, fomentar su compromiso cívico y capacitarla para que sea un vector del cambio en sus comunidades, especialmente con vistas a la recuperación posterior a los conflictos.

3.3. La Comunicación también se proyecta adecuadamente en el mundo posterior a la COVID-19 y reconoce que la juventud y los derechos a la educación y a la libertad de circulación que le son inherentes han sido los más afectados durante esta crisis. Aunque se reconoce en Europa, el impacto de la COVID-19 en los jóvenes de todo el mundo ha recibido menos atención, en particular en los países en desarrollo y en los Estados frágiles.

3.4. En esencia, apoyamos el concepto de que todas las políticas internas relacionadas con la juventud deben poder plasmarse en nuestras relaciones exteriores, teniendo en cuenta los contextos locales y regionales en los que se está llevando a cabo la acción exterior, por lo que también abogamos por que se recomiende ampliar la evaluación de las políticas de la UE desde el punto de vista de los jóvenes a aquellas que ejecuten el Plan de Acción para la Juventud.

3.5. El CESE también acoge con satisfacción que el Plan de Acción se base en el pilar europeo de derechos sociales y el Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia, que subrayan la necesidad de lograr una participación equitativa, plena y significativa de la juventud en la vida pública y política, que, aunque está a la vanguardia del cambio, muy frecuentemente sigue sin contar con demasiada representación, lo cual conculca los derechos fundamentales que le son inherentes. El CESE valora positivamente el Plan de Acción para la Juventud por su alto nivel de ambición y su clara atención a la acción. También se congratula de que reconozca las dimensiones intergeneracionales de los retos mundiales actuales.

3.6. La Comunicación compila las principales iniciativas políticas relacionadas con la juventud en diferentes ámbitos. Para llevarla a la práctica, será importante disponer de una visión global, sobre todo teniendo en cuenta las diferentes agencias de ejecución y la diversidad de políticas involucradas. Deberá también hacerse partícipes a los responsables de la juventud y la educación, las organizaciones juveniles y la propia juventud, así como a los organismos de ayuda y otros órganos nacionales de los Estados miembros de la UE, las agencias financiadas y las organizaciones de la sociedad civil. Del mismo modo, los resultados tendrán que tomar en consideración la diversidad de fuentes financieras, agentes e indicadores involucrados. Aunque en general, esto resultará arduo, un sistema de supervisión eficaz será beneficioso y podría servir de modelo de ejecución conjunta de las políticas.

⁽³⁾ DO C 429 de 11.12.2020, p. 44.

⁽⁴⁾ DO C 443 de 22.11.2022, p. 44.

⁽⁵⁾ DO C 486 de 21.12.2022, p. 46.

3.7. Es necesario mejorar la recogida de datos relativos a la juventud en casi todos los ámbitos de la acción exterior. La puesta en marcha del Plan de Acción para la Juventud debe centrarse en este difícil ámbito, tal como se reconoce en la catalogación y el análisis de las deficiencias de los datos internacionales sobre la juventud realizados recientemente por la Comisión Europea. Puede resultar difícil desglosar los logros y los resultados y distinguir la contribución exacta de un determinado programa o iniciativa a la consecución de un resultado específico. Por lo tanto, todas las intervenciones relacionadas con la juventud requieren un análisis longitudinal.

3.8. La UE y todas las instituciones debe colaborar con el Reino Unido para garantizar que su población juvenil y sus organizaciones juveniles no pierdan el espíritu de cooperación y de aprendizaje intercultural inherente al programa Erasmus + y a todas las demás formas de cooperación ni la experiencia adquirida a partir del mismo. Debe explorarse cualquier oportunidad para optimizar el potencial de reconstrucción de las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil del Reino Unido, así como para concebir y fomentar otras nuevas ⁽⁶⁾.

Liderazgo y participación

3.9. El Plan de Acción se centra en gran medida en el liderazgo y la participación, lo cual se acoge con satisfacción y se ajusta en gran medida a las buenas prácticas en el trabajo con los jóvenes. No obstante, el CESE considera que será necesario adoptar un enfoque muy exhaustivo y deliberativo para seguir implantando dicho enfoque en la acción exterior de la UE. Incluso dentro de la UE y sus Estados miembros, tenemos un largo camino por recorrer en la práctica participativa, pese a los grandes esfuerzos realizados. El liderazgo juvenil se deriva, por lo general, del buen trabajo de base en un entorno favorable. En tales condiciones, los jóvenes se sienten capaces de hacer oír su voz, pero a partir de vínculos establecidos con sus homólogos y de la experiencia sobre cuestiones locales como el medio ambiente, el transporte, la educación, la salud mental o la asistencia social, entre otras. Las organizaciones de la sociedad civil suelen facilitar esta labor. Esperamos que los programas temáticos sobre sociedad civil, derechos humanos y democracia puedan centrarse en estas necesidades.

3.10. Por lo tanto, es necesario contar con una serie de factores asociados para las buenas prácticas en este ámbito. El programa Erasmus+ sigue tratando de dar prioridad a la juventud con menos oportunidades, reconociendo efectivamente que como programa señero le queda aún mucho por hacer en este ámbito. En el ámbito de los contactos interpersonales y la movilidad, los aspectos administrativos, como los visados, desempeñan un papel decisivo a la hora de garantizar una experiencia satisfactoria a los participantes, por lo que resulta necesario adoptar un enfoque común a este respecto. Trasladar estos retos a los países en desarrollo, a los Estados frágiles o incluso a los países totalitarios indudablemente agravará los retos. Al fin y al cabo, todo el liderazgo y el trabajo participativo previstos deben basarse en la experiencia de la base y de la comunidad.

3.11. En primer lugar, debemos tener cuidado de no invertir el proceso de colaboración con los «líderes» en ausencia de una auténtica dinámica procedente de la base. Los proveedores de fondos y las organizaciones no gubernamentales internacionales no pueden suscitar este liderazgo, por lo que resulta necesario garantizar la existencia de vínculos eficaces con las comunidades de base. Por lo tanto, necesitamos establecer una selección transparente, métodos y salvaguardias abiertos e inclusivos frente a los intentos de control por parte de los Estados y otros agentes, en particular en los Estados frágiles. El compromiso, la participación y las competencias de liderazgo son cruciales, por lo que en nuestra opinión debe desarrollarse una infraestructura para lograr este objetivo. Se debe dar prioridad a prestar un apoyo a largo plazo a las organizaciones juveniles y a la sociedad civil en lugar de adoptar enfoques basados en proyectos a corto plazo. El compromiso con el liderazgo juvenil también necesita estrategias para abordar un colectivo en constante evolución que tiene carácter transitorio, crece y se desarrolla y que, en algún momento, necesitará o deseará avanzar.

3.12. Debe prestarse un apoyo significativo a las organizaciones de base que trabajan sobre el terreno para que puedan acometer un desarrollo interno tal que las convierta en agentes pertinentes en sus comunidades locales. Esperamos que la labor del Consejo Consultivo de la Juventud, relativa a la asociación internacional sobre este asunto, y de la plataforma de diálogo con organizaciones juveniles, como parte del Foro Político sobre el Desarrollo, aborden esta cuestión. Además, prestar apoyo a los sindicatos y a las organizaciones sindicales juveniles puede ser útil para fomentar y apoyar la participación democrática de la juventud en su entorno laboral. Siempre que se garantice su independencia, los consejos nacionales de la juventud —al igual que, entre otras, la iniciativa *Big 6 Youth Organisation's* del movimiento *Global Youth Mobilisation* ⁽⁷⁾— pueden proporcionar una buena infraestructura a la hora de tomar decisiones sobre los entes con los que colaborar en los países socios.

⁽⁶⁾ Documento informativo del CESE sobre «La aplicación del Acuerdo de Retirada entre la Unión y el Reino Unido, incluido el Protocolo sobre Irlanda e Irlanda del Norte».

⁽⁷⁾ <https://globalyouthmobilization.org/>.

Métodos de ejecución

3.13. En el Plan de Acción se recogen bastantes referencias positivas al programa Erasmus+. A este respecto, la Comunicación evita «reinventar la rueda». Las estructuras y los procesos del programa pueden y deben utilizarse en nuestras relaciones exteriores cuando proceda. Para llevarlo a la práctica, puede ser útil desglosar las distintas facetas del programa, relativas por ejemplo a la juventud, las escuelas, la educación y formación profesionales o la enseñanza superior. Deben eliminarse obstáculos como los visados, la falta de financiación y las barreras lingüísticas, y la ejecución debe centrarse en el aprendizaje mutuo, el desarrollo de competencias y la experiencia. Si se recurre a las agencias nacionales, deben ser objeto de un escrutinio prudente para garantizar el respeto de los agentes adecuados de la sociedad civil y su independencia.

3.14. La educación y formación profesionales (en lo sucesivo, «EFP») iniciales mejorarán la empleabilidad de la juventud en el futuro y su participación en el aprendizaje permanente. Las políticas y buenas prácticas de la EFP respaldan la inclusión social y la integración en el mercado laboral de la juventud que ni estudia, ni trabaja, ni recibe formación (ninis).

3.15. La Comunicación establece vínculos útiles entre la acción exterior de la UE y los derechos del menor, respecto de lo cual la UE ha elaborado recientemente una estrategia. También sería útil reforzar el vínculo con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 a la hora de ejecutar el Plan de Acción; por ejemplo, haciendo uso de los informes de los Estados parte en el Convenio de Ginebra. Muchas personas jóvenes tienen menos de dieciocho años y aunque los principios de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño pueden servir de orientación, el trabajo en el ámbito de la juventud de la UE va más allá de esta edad. No debemos considerar sistemáticamente los dieciocho años como una edad de corte.

3.16. Debe aplicarse un planteamiento del Equipo Europa para ejecutar el Plan de Acción a nivel nacional, regional y multilateral. De este modo, la UE deberá adaptarse a las necesidades y circunstancias específicas de las distintas regiones. El CESE considera beneficioso que las asociaciones contribuyan a colmar las lagunas de conocimientos y datos sobre la juventud, especialmente los relacionados con los ámbitos prioritarios del desarrollo de competencias digitales, el cambio climático y el Pacto Verde. El CESE está interesado en conocer en los próximos meses cómo se ejecutarán las múltiples acciones y está dispuesto a contribuir.

3.17. Durante el proceso de consulta del Plan de Acción para la Juventud, nos habría gustado contar con una tasa de respuesta más elevada y una mayor representatividad de las respuestas. Esto arroja luz sobre la necesidad de que la juventud reciba toda la información pertinente sobre temas importantes para que pueda tomar decisiones con conocimiento de causa y contribuir de manera precisa y significativa al proceso de formulación de políticas. En este ámbito, el sello de calidad de la Agencia Europea de Información y Asesoramiento Juvenil (ERYICA) se erige como una herramienta de información.

4. Observaciones particulares sobre algunas partes del Plan de Acción para la Juventud

4.1. Las disposiciones del Plan de Acción representan la compilación de muchas actividades en curso, y su ejecución planteará enormes retos, especialmente después de la pandemia de COVID-19. El acceso a la educación y la igualdad entre géneros es fundamental y se ha avanzado en este ámbito.

Educación

4.2. Es necesario establecer un vínculo sólido con el Año Europeo de las Competencias para ejecutar el Plan de Acción. El CESE señala la importancia de que las necesidades de desarrollo de competencias, en particular en el ámbito de la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo, así como en la economía circular, la salud mental y física, la salud y los derechos sexuales y reproductivos, se tengan en cuenta también a la hora de reciclar y mejorar las competencias de la juventud⁽⁸⁾. El papel del diálogo social y cívico es decisivo y debe fortalecerse.

4.3. Una vez más, habrá múltiples partes interesadas en la educación, por lo que se necesitan objetivos y mediciones claros. Es imprescindible un esfuerzo constante respecto de los colectivos más difíciles de abordar, en particular en los Estados más pobres y frágiles. Acogemos con satisfacción el compromiso de gasto del 10 % con cargo al Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional (IVCDI) de la Comisión Europea y al presupuesto de ayuda humanitaria y nos gustaría que otros Estados y agencias también asumieran compromisos. Las soluciones a largo plazo en materia de educación deben proceder de los gobiernos de los países destinatarios y las organizaciones de la sociedad civil locales deben desempeñar un papel importante. La comunidad internacional no puede ser el principal agente a largo plazo. Esperamos que la Cumbre sobre la Transformación de la Educación pueda avanzar en este sentido.

⁽⁸⁾ DO C 100 de 16.3.2023, p. 38.

4.4. Las disposiciones sobre becas y fundaciones son positivas, pero hay que prestar atención a las cuestiones de selección y garantizar la participación de las organizaciones de la sociedad civil. A la hora de crear estas oportunidades, es importante establecer procedimientos transparentes, justos e inclusivos para efectuar la selección de los participantes en los programas académicos y dar prioridad al acceso a las personas más desfavorecidas.

4.5. Aprovechar al máximo el valor del capital humano es esencial para incrementar la competitividad y combatir el desempleo, a la par que se respeta el desarrollo sostenible. Ello requiere una población activa dotada de un abanico de capacidades transversales y adaptabilidad. El desarrollo y la aplicación de la política de educación y formación deben llevarse a cabo en estrecha cooperación con los interlocutores sociales y centrarse más en las capacidades que en las cualificaciones, lo que ayudará a reducir el desajuste de competencias.

Organizaciones juveniles

4.6. En la Comunicación se enumeran varios foros y organismos dedicados a impulsar la participación de la juventud. Se acoge con satisfacción la Plataforma del Foro Político sobre el Desarrollo, siempre que garantice vínculos con las organizaciones juveniles sobre el terreno, que se rigen por los principios de independencia y autogestión, e idealmente se encuentran dirigidas por la juventud.

4.7. El CESE se congratula de que en la Comunicación se mencione la participación de las organizaciones juveniles. Para el éxito de su despliegue, convendría que el Plan de Acción abarcara los diversos modelos existentes en la UE de trabajo en el ámbito de la juventud. Esta práctica puede ser tan relevante como las voces de la juventud, ya que refuerza la capacidad de todos los jóvenes a nivel local y, a su vez, da lugar a líderes juveniles basados en la experiencia local. La Asociación UE-Consejo de Europa por la Juventud y el sector del voluntariado juvenil ofrecen numerosas pruebas y modelos.

4.8. Las organizaciones juveniles pueden ser de gran ayuda para la ejecución del Plan. Hay que animar a los Estados miembros de la UE —mediante planes de acción nacionales— a implicar a su sector juvenil en este ámbito. Debemos dar prioridad a los buenos modelos y al trabajo de las organizaciones juveniles de la UE en el ámbito del desarrollo, los conflictos y los derechos humanos, por delante de, por ejemplo, los modelos de «desarrollo juvenil» de Estados Unidos, que a menudo se utilizan «de manera improvisada» en los países en desarrollo y otras regiones, y que con frecuencia no están arraigados en los mismos valores. Esto se ajustaría al compromiso de disponer de soluciones a medida para determinadas regiones.

4.9. El despliegue de los compromisos en materia de educación debe incluir también los sistemas informales y no formales de las comunidades, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de trabajo juvenil. Las definiciones de la UNESCO y del Consejo de Europa proporcionan una buena orientación a este respecto, junto con el trabajo realizado en el capítulo dedicado a la juventud del nuevo Reglamento Erasmus+. Debemos reconocer los beneficios inmensos que aporta a todos el aprendizaje fuera de la escuela, que es permanente e integral.

4.10. El diálogo político es importante y los objetivos del Plan de Acción son ambiciosos, pero no debemos descuidar las políticas de juventud de cada país y las responsabilidades de los gobiernos, así como la necesidad de disponer de un verdadero sector del voluntariado y de una auténtica sociedad civil. El despliegue del Plan de Acción también debe prestar apoyo al desarrollo de políticas de trabajo con la juventud, de los consejos nacionales la juventud o de organismos similares y de enfoques como la evaluación de la UE desde el punto de vista de los jóvenes, entre otros.

4.11. Las organizaciones juveniles ya han estrechado vínculos en todo el mundo, como ilustra la labor de las *World's Big 6 Youth Organisations*, y la puesta en marcha del Plan de Acción debe contar con su participación, basarse en el trabajo preexistente y servir de modelo para otras iniciativas. También debemos tener cuidado con ser demasiado restrictivos en cuestiones de participación. No está claro si se han utilizado procesos participativos en la selección de los temas para el Fondo para el Empoderamiento de los Jóvenes. Es posible que los jóvenes no siempre seleccionen los temas que otros consideran importantes, especialmente en los países en desarrollo o en los Estados frágiles, donde las consideraciones más prácticas pueden resultar más importantes.

4.12. Las disposiciones sobre el desarrollo de capacidades de las organizaciones juveniles son muy positivas y deben ir acompañadas de un apoyo eficaz para suscitar movimientos de base en países socios, respecto de lo cual las delegaciones de la UE puedan desempeñar un papel esencial en todo el mundo. Deben proponerse asociaciones con organizaciones de la UE, si procede, y debe supervisarse el trabajo. Es importante fomentar la creación y el refuerzo de redes con organizaciones tanto de la UE como de terceros países.

Eficacia de la ejecución

4.13. Hay muchos agentes, políticas y líneas de financiación involucrados en este trabajo, como las delegaciones de la UE, varias Direcciones Generales de la Comisión, el SEAE, el Consejo de la UE y los Estados miembros, y una variedad de presupuestos de ayuda. Al fin y al cabo, la ejecución del Plan de Acción debe garantizar la claridad y la adecuada cooperación intersectorial para asegurar un enfoque sólido en el colectivo destinatario, al tiempo que proporciona un presupuesto suficiente.

4.14. Los conceptos de toma de contacto pueden basarse en la labor en curso y considerar el hermanamiento y otras iniciativas (juveniles) de Erasmus+. Asimismo, los proyectos de participación juvenil de Erasmus+ (sin dimensión transnacional) pueden constituir un buen modelo para los proyectos juveniles en los países destinatarios.

4.15. Los jóvenes son los futuros líderes y artífices del cambio, y son socios esenciales para contribuir al éxito de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y la transición digital. El Plan de Acción para la Juventud debe garantizar que la acción exterior de la UE capacite a los jóvenes a nivel político, social y económico. El CESE, en virtud de su compromiso de llevar a la práctica la recomendación de la Conferencia sobre el Futuro de Europa de reforzar el papel institucional del Comité y facultarlo como facilitador y garante de las actividades de democracia participativa, como el diálogo estructurado con las organizaciones de la sociedad civil y los paneles de ciudadanos, está dispuesto a desempeñar el papel que le corresponde.

4.16. Las referencias a la transición a la edad adulta en el Plan de Acción son sólidas, muy positivas y están en consonancia con los valores del trabajo juvenil en la UE. A este respecto, es importante que la juventud conozca sus derechos y obligaciones como ciudadanos y dispongan de conocimientos financieros, lingüísticos, empresariales y sobre la sostenibilidad de nuestro planeta. Del mismo modo, el CESE acoge con satisfacción el vínculo con la Agenda de las Naciones Unidas sobre la Juventud, la Paz y la Seguridad y el llamamiento a un mayor compromiso con las Naciones Unidas. A la hora de ejecutar el Plan de Acción, debemos ser conscientes de la frecuente desvinculación de la juventud con respecto a la toma de decisiones en muchos ámbitos.

4.17. La Resolución 2250 (2015) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la juventud, la paz y la seguridad se erige como herramienta fundamental para colaborar con la juventud en todo el mundo. En ella se enumeran cinco pilares fundamentales de actuación: participación, protección, prevención, asociaciones y desvinculación y reintegración. Esta Resolución histórica insta a las partes signatarias a reforzar el protagonismo de la juventud en los procesos de toma de decisiones locales, regionales, nacionales e internacionales y a considerar la instauración de mecanismos que incluyan la participación significativa de la juventud en los procesos de paz. Debe prestarse un apoyo inmediato a quien desee ejecutar este programa a escala local y nacional. La vinculación y la coordinación con el Fondo para el Empoderamiento de los Jóvenes crearían muchas sinergias en este ámbito.

Género

4.18. El CESE considera que aprovechar el potencial de la juventud y apoyar la igualdad de género es clave para el desarrollo sostenible. La acción exterior de la UE pretende capacitar a los jóvenes a nivel político, social y económico y ayudarles a participar en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas de forma significativa e inclusiva. El CESE considera que el empoderamiento de las niñas y las mujeres jóvenes es vital para garantizar el desarrollo sostenible y aprecia las referencias que se hacen en el Plan de Acción para garantizar la igualdad de género y acabar con la discriminación. El CESE señala que el Plan de Acción debe plasmarse en iniciativas significativas, estratégicas y a largo plazo que beneficien a los jóvenes de ambos sexos por igual. Esto incluye el desarrollo de estrategias que promuevan la integración de la perspectiva de género en todos los ámbitos de la acción exterior.

4.19. Es importante aumentar el número de jóvenes, en particular de mujeres jóvenes, con capacidades CTIM (ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas) y competencias digitales y procurar que las niñas se interesen por los ámbitos de las CTIM en una fase temprana, apoyar a las emprendedoras y a las mujeres referentes en estos sectores e invertir en programas para que las alumnas en los institutos de enseñanza secundaria se interesen por las carreras de CTIM.

Salud mental

4.20. Acogemos favorablemente la referencia a la salud mental en la Comunicación y esperamos que ocupe un lugar destacado en la ejecución del Plan de Acción. Los sistemas sanitarios presentan carencias en todo el mundo, por lo que resulta necesario profundizar en la introducción de mejoras en este ámbito que sean más favorables para la juventud.

Personas con discapacidad

4.21. Además, el CESE considera que hacer referencia en la Comunicación a los jóvenes con discapacidad resulta igualmente importante y que también deben ocupar un lugar destacado en la ejecución del Plan de Acción para la Juventud. Los jóvenes con discapacidad son un colectivo al que a menudo se olvida a la hora de promover el empoderamiento y la participación democrática de los jóvenes, y se les debe tener en cuenta en la puesta en práctica del Plan de Acción para la Juventud.

Oportunidades económicas

4.22. Contar con competencias adecuadas será fundamental para que la juventud pueda disponer de oportunidades económicas en el futuro. Será necesario prestar apoyo financiero y crediticio a los empresarios y las empresas emergentes, ya que habrá muchas oportunidades —en particular en el ámbito digital—, especialmente en los países en desarrollo.

4.23. En el ámbito de las oportunidades económicas, el modelo de la Garantía Juvenil de la UE ofrece un buen ejemplo con ajustes adecuados que ofrezcan oportunidades a los niños. Será necesario impartir enseñanza en materia de derechos laborales y sociales para hacer realidad el Programa de Trabajo Decente.

4.24. Es necesario analizar cuestiones como el comercio en el marco del Plan de Acción para la Juventud, por ejemplo en los capítulos sobre sostenibilidad en los acuerdos de libre comercio, y debe abogarse por la participación de la sociedad civil, como las organizaciones juveniles. La juventud sigue siendo el sector de la sociedad más afectado por el trabajo infantil y otras formas de maltrato. Para hacer frente a esta situación, la lucha contra el trabajo infantil debe constituir una parte importante del Plan de Acción para la Juventud, de modo que se erradique por fin en el siglo XXI. A tal fin, deben preverse recursos financieros para que los niños víctimas de trabajo infantil dejen de depender de sus ingresos. Por otra parte, debe restringirse la capacidad de actuación de las empresas que recurren al trabajo infantil en su cadena de producción mundial.

4.25. Los jóvenes a menudo emprenden viajes peligrosos con el objetivo de emigrar a Europa, entre otros lugares. Para garantizar que no se vean obligados a cruzar fronteras internacionales empleando medios peligrosos y a menudo ilegales, el Plan de Acción para la Juventud debe incluir una cooperación activa con terceros países con el fin de establecer corredores humanitarios y crear programas de reasentamiento para que lleguen a Europa de forma segura y legal.

Bruselas, 22 de marzo de 2023.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de los jóvenes en la transición ecológica»**(Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia sueca)**

(2023/C 184/03)

Ponente: **Nicoletta MERLO**

Solicitud de la Presidencia sueca del Consejo Carta, 14.11.2022

Base jurídica Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

Sección competente Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía

Aprobado en sección 8.3.2023

Aprobado en el pleno 22.3.2023

Pleno n.º 577

Resultado de la votación

(a favor/en contra/abstenciones) 152/00/01

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) cree que la juventud puede y debe desempeñar un papel crucial en el contexto de la transición ecológica. Considera esencial un nuevo modelo de gobernanza que sea más inclusivo y capaz de garantizar la participación activa de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones, superando los obstáculos que aún existen.

1.2. El CESE subraya la importancia de asegurarse de que las organizaciones juveniles desempeñen un papel de liderazgo en el proceso de toma de decisiones y en el desarrollo y la difusión de proyectos relacionados con la sostenibilidad y el medio ambiente, en particular garantizándoles el apoyo financiero necesario.

1.3. El CESE considera fundamental supervisar constantemente los efectos que las inversiones públicas, incluidas las relacionadas con la transición ecológica, tienen y tendrán en el futuro en los jóvenes a través de una evaluación de impacto económico, político y social de las políticas que deben aplicarse, para la que se utilicen indicadores, antes, durante y después de su aprobación.

1.4. El CESE anima a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros a que apliquen medidas y mecanismos para garantizar que la perspectiva de la juventud se tenga en cuenta en todos los ámbitos políticos y a que creen un espacio capaz de garantizar la participación activa de los jóvenes mediante la plena adopción de la «evaluación de la UE desde el punto de vista de los jóvenes».

1.5. El CESE considera fundamental vincular las iniciativas y políticas que se adoptarán en el contexto del Año Europeo de las Competencias al tema de la transición ecológica, el desarrollo sostenible y los retos a los que se enfrenta la juventud en un mundo en rápida evolución.

1.6. El CESE considera esencial plantear la educación y el desarrollo de las competencias que se esperan de los jóvenes en este ámbito utilizando un enfoque transversal capaz de proporcionar competencias teóricas y prácticas, en particular por medio de la puesta en práctica y la mejora de los itinerarios de transición de la escuela al puesto de trabajo y del aprendizaje profesional, con la participación también de los interlocutores sociales. La formación sobre estos temas también debería hacerse estructural, y diseñarse y desarrollarse en función de los territorios y sus necesidades, dentro de un marco más amplio a nivel nacional.

1.7. El CESE considera necesario empezar a enseñar las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad y la protección del medio ambiente desde una edad temprana, adoptando instrumentos educativos innovadores que tengan en cuenta la protección del medio ambiente, el desarrollo social y económico y la consecución de los objetivos conexos. Una educación de calidad para todos y un trabajo digno para quienes la proporcionan son elementos fundamentales de cara a garantizar la consecución de este objetivo.

1.8. El CESE subraya la importancia de que las escuelas participen en cuestiones relacionadas con la transición ecológica en colaboración con los entes locales y las actividades extraescolares, en especial con las organizaciones juveniles y la sociedad civil organizada, de modo que ello dé lugar a un aumento de la sensibilización y la participación entre los ciudadanos de a pie. En este sentido, el CESE valora positivamente la experiencia del proyecto Erasmus Verde y espera con interés su aplicación.

1.9. Con el fin de dotar a los trabajadores, tanto jóvenes como mayores, de competencias que permitan regular la innovación que ha traído consigo la transición ecológica, el CESE considera importante invertir en el aprendizaje basado en el trabajo y promover la formación en el puesto de trabajo, y las prácticas y el aprendizaje profesional de calidad capaces de crear un diálogo virtuoso entre las necesidades del mercado y las competencias individuales de los jóvenes. El diálogo social y la negociación colectiva pueden desempeñar un papel fundamental a este respecto.

1.10. El CESE considera esencial contar con políticas de formación holísticas, integradas en las políticas industriales, coordinadas con otras estrategias de desarrollo y planificadas de forma específica en el plano territorial y local en estrecha relación con los interlocutores sociales, a fin de garantizar que la transición ecológica sea una transición justa que no deje a nadie atrás.

1.11. Con el objetivo de garantizar la participación adecuada de las mujeres en los sectores vinculados a la transición ecológica, el CESE cree que la igualdad de género debe formar parte de la transición ecológica. Los Estados miembros deben invertir más recursos en la orientación profesional de los jóvenes en la escuela y en apoyarlos para que trabajen a través de unos servicios públicos de empleo eficientes que estén adecuadamente vinculados al tejido productivo del territorio.

1.12. Los jóvenes emprendedores pueden desempeñar un papel importante en el desarrollo de la innovación, también en el ámbito de la transición ecológica. El CESE considera que es necesario alentar a estos jóvenes mediante la formación específica, el respaldo a proyectos innovadores y garantizándoles un apoyo económico adecuado.

1.13. Para garantizar que la transición ecológica sea asimismo justa y que se eviten los cierres de empresas con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo, el CESE considera prioritario que los Estados miembros inviertan importantes recursos (empezando por los de los planes nacionales de recuperación y resiliencia) para apoyar a las empresas que necesitan reconvertir sus actividades, reubicar a los trabajadores despedidos y apoyar a los emprendedores, en especial los jóvenes, que tienen la intención de invertir en empresas ecológicas.

2. Antecedentes

2.1. El presente Dictamen exploratorio fue solicitado por la Presidencia sueca del Consejo de la Unión con el fin de analizar el papel de los jóvenes en la transición ecológica.

2.2. La «transición ecológica» se refiere a la transición de la economía y la sociedad de la Unión hacia la consecución de los objetivos climáticos y medioambientales, principalmente a través de políticas e inversiones y en consonancia con la Ley Europea del Clima; en ella se establece la obligación de lograr la neutralidad climática de aquí a 2050, el Pacto Verde Europeo y el Acuerdo de París, y se ha de velar por que la transición sea justa e inclusiva para todos.

2.3. Ante estos grandes retos, es importante señalar que es precisamente la generación actual de jóvenes la más sensible y consciente de la necesidad de actuar para lograr los objetivos medioambientales. De hecho, si en la actualidad existe un tema capaz de crear un vínculo virtuoso entre la sensibilidad y los valores de la juventud y las cuestiones abiertas de nuestro tiempo, con un elevado potencial de innovación en materia de modelos de producción y consumo, ese es el medio ambiente, la promoción de la salud y la salvaguardia de la biodiversidad del planeta.

2.4. En los últimos años, la acción por el clima ha movilizó a un gran número de jóvenes de toda Europa y han surgido numerosos movimientos medioambientales y sociales a escala territorial, nacional y europea, integrados por jóvenes que se han manifestado y han exigido medidas tangibles por parte de los gobiernos y los responsables políticos para proteger el medio ambiente y lograr la neutralidad climática.

2.5. El año 2022 fue declarado Año Europeo de la Juventud no solo para celebrar y apoyar a los jóvenes, la generación más afectada por la pandemia, inculcando en ellos nuevas esperanza, fuerza y confianza en el futuro, sino que también como una oportunidad para destacar de qué modo las transiciones ecológica y digital ofrecen nuevas perspectivas y oportunidades.

3. Participación de los jóvenes en la transición ecológica

3.1. Con el fin de lograr una transición ecológica justa, es necesario aplicar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y sus diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a través del Pacto Verde Europeo, en particular mediante la introducción de un nuevo modelo de gobernanza que sea más inclusivo y capaz de implicar activamente a la juventud en los procesos de toma de decisiones.

3.2. Las decisiones que los dirigentes políticos tomen hoy sobre el cambio climático y otras cuestiones medioambientales tendrán repercusiones, sobre todo en las generaciones jóvenes actuales y las futuras. La juventud tiene derecho a expresar su opinión sobre las cuestiones que la afectan, como se indica en la Agenda 2030, que reconoce a los jóvenes como «agentes cruciales del cambio» en el marco de sus ODS.

3.3. Aunque el papel de los jóvenes en la construcción de un mundo más sostenible, inclusivo y ecológico se reconoce cada vez más, y a pesar de que se haya proclamado un año dedicado a ellos, es evidente que, en realidad, la juventud sigue teniendo dificultades para participar de forma activa en los órganos decisorios.

3.4. En los últimos años, a pesar del alto grado de activismo juvenil en torno a la cuestión del cambio climático, también estamos asistiendo a una creciente desafección y pérdida de confianza entre los jóvenes respecto a las instituciones políticas, lo que se traduce en una disminución de su participación activa en los partidos políticos y en un creciente abstencionismo en las elecciones políticas en su calidad tanto de votantes como de candidatos. Esto representa una amenaza para el sistema democrático y un obstáculo para el desarrollo de políticas con visión de futuro, empezando por las que son necesarias para afrontar los retos de la transición climática y aptas para responder a diferentes sensibilidades y necesidades. A este respecto, el CESE considera que promover la participación de los jóvenes en la política y en otros procesos de toma de decisiones debe ser una prioridad y que han de examinarse todas las opciones para que ello sea factible y eficaz a todos los niveles.

3.5. Como punto de partida, convendría identificar, y superar, los obstáculos sociales, económicos y culturales a la plena participación de la juventud, que también pueden obedecer a una falta de sensibilización o a la dificultad de acceso a la información relativa a los mecanismos de participación y representación de los jóvenes. Otro aspecto que debe destacarse se refiere a las nuevas formas, a menudo informales, de participación y diálogo de los jóvenes de hoy en día, que pasan a menudo por el uso de la tecnología y las redes sociales, y que deben tenerse debidamente en cuenta, ya que son capaces de movilizar a generaciones enteras.

3.6. La sostenibilidad está profundamente arraigada en la visión de los jóvenes acerca del mundo y sus procesos de toma de decisiones, pero con mucho pragmatismo. Por lo tanto, las organizaciones juveniles, que representan los intereses y sensibilidades de millones de jóvenes en Europa, pueden desempeñar un papel importante a la hora de garantizar que la generación más joven no solo tenga voz en las instituciones y la sociedad civil, sino también la oportunidad de aportar una contribución significativa y cualificada al proceso de toma de decisiones en los ámbitos local, regional, nacional y europeo ⁽¹⁾.

3.7. Por estas razones, el CESE hace hincapié en la importancia de crear oportunidades para que todas las organizaciones juveniles más representativas, empezando por las que representan a los jóvenes más vulnerables y a los que viven en las zonas más periféricas y rurales, participen en la elaboración de políticas y en el desarrollo de ideas sobre cuestiones de sostenibilidad.

3.8. Las organizaciones juveniles pueden realizar numerosas funciones y desempeñar un papel crucial en la difusión y puesta en marcha de proyectos relacionados con el medio ambiente y la sostenibilidad. Por este motivo, el CESE pide a las instituciones de la UE que proporcionen a estas asociaciones un apoyo financiero estructural mediante recursos adecuados y específicos, a fin de que las organizaciones juveniles dispongan de las condiciones adecuadas para garantizar y desarrollar el compromiso de los jóvenes en la transición ecológica.

3.9. No obstante, la participación por sí sola no es suficiente. Todas las políticas públicas deben tener en cuenta el efecto que tendrán para los jóvenes y sus expectativas, incluidos los de las generaciones futuras. Por ello, se debe llevar a cabo una evaluación *ex ante*, *in itinere* y *ex post* de todas las inversiones, incluidas las relacionadas con la transición ecológica, a fin de determinar con certeza, mediante el uso de indicadores, las repercusiones económicas, políticas y sociales que tendrán en las generaciones jóvenes.

3.10. El CESE anima a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros a que apliquen medidas y mecanismos destinados a garantizar que la perspectiva de la juventud se tenga en cuenta en todos los ámbitos políticos, creando al mismo tiempo un espacio para que los jóvenes aporten una contribución coherente y basada en competencias ante los retos a los que se enfrentan mediante la plena adopción de la «evaluación de la UE desde el punto de vista de los jóvenes» ⁽²⁾.

3.11. Lo que se necesita, tanto para el planeta como para el desarrollo avanzado de nuestros Estados miembros, es facultar a la juventud en cuatro pilares: la participación en los procesos de cambio; la posibilidad de desempeñar un papel activo ejerciendo su responsabilidad en las decisiones individuales y colectivas; la mejora del conocimiento sobre las transformaciones que están teniendo lugar y las consecuencias inevitables de la transición ecológica y digital; y el desarrollo de competencias para intervenir de manera cualificada.

4. La transición ecológica en la educación y el mercado laboral

4.1. El año 2023 ha sido declarado Año Europeo de las Competencias. El CESE considera fundamental vincular las iniciativas y políticas que se adoptarán en este contexto con el tema de la transición ecológica, el desarrollo sostenible y los retos a los que se enfrentan los jóvenes en un mundo en rápida evolución.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE «Hacia un compromiso estructurado de la juventud en favor del clima y la sostenibilidad en el proceso decisorio de la UE», DO C 429 de 11.12.2020, p. 44.

⁽²⁾ Dictamen del CESE «Evaluación de la UE desde el punto de vista de los jóvenes», DO C 486 de 21.12.2022, p. 46.

4.2. En el contexto de la emergencia climática y medioambiental, la educación para la sostenibilidad debe convertirse en una prioridad para las escuelas. Los educadores tienen un papel decisivo que desempeñar a la hora de garantizar que los estudiantes posean la alfabetización climática y los conocimientos y competencias que necesitan para participar en la economía verde. Hay muchos enfoques que el profesorado y las escuelas pueden adoptar para explorar estas cuestiones con los estudiantes, pero esto también requiere una educación de calidad para todos y un trabajo digno para quienes la proporcionan. El CESE considera esencial garantizar una financiación adecuada a escala europea, nacional, regional y local para apoyar proyectos e iniciativas destinados a fomentar y aplicar la enseñanza y el aprendizaje en los ámbitos del medio ambiente y la sostenibilidad.

4.3. Los temas que atañen a las estrategias de transición ecológica y de desarrollo sostenible son totalmente transversales. Por lo tanto, es necesario plantear la educación y el desarrollo de las competencias que esperan los jóvenes en este ámbito a través de un enfoque transversal, capaz de proporcionar competencias teóricas y prácticas, en particular mediante la puesta en práctica y la mejora de los itinerarios de transición de la escuela al puesto de trabajo y del aprendizaje profesional. La formación sobre estos temas también debería hacerse estructural, y diseñarse y desarrollarse en función de los territorios y sus necesidades, dentro de un marco más amplio a nivel nacional, y con vistas al aprendizaje permanente.

4.4. La enseñanza infantil sobre cuestiones relacionadas con la sostenibilidad y la protección del medio ambiente debe iniciarse a una edad temprana, comenzando en la guardería y continuando con programas específicos a lo largo de los años de escolarización. Por lo tanto, es importante que el profesorado reciba también una formación específica y que se le garanticen oportunidades para actualizar sus competencias de manera continua.

4.5. La introducción de vías de transición ecológica y cultural en los procesos educativos implica una reafirmación de la función educativa de la escuela, a la que se encomienda la tarea de impulsar vías cívicas capaces de hacer que los estudiantes vivan en el mundo de una manera nueva y sostenible. Los estudiantes se convierten así en protagonistas de un cambio que les dirige hacia un nuevo modelo de sociedad, donde el medio ambiente es el elemento central, y les permite experimentar y difundir nuevos estilos de vida que estén en equilibrio con la naturaleza.

4.6. El contexto actual, que se encuentra en un proceso de cambio rápido y constante, requiere entornos educativos innovadores mediante la creación de un nuevo alfabeto ecológico acorde con los objetivos de la Agenda 2030 y centrado en los métodos de aplicación de la economía circular y las herramientas que ofrece el denominado «concepto del ciclo de vida»⁽³⁾, que tiene en cuenta la protección del medio ambiente, el desarrollo social y económico y la consecución de los objetivos conexos.

4.7. El CESE hace hincapié en que todo el mundo necesita tener los conocimientos para hacer frente al cambio climático, en especial en lo que respecta a todos los aspectos del consumo y la producción sostenibles, la toma de decisiones alimentarias responsables, la reducción del desperdicio de alimentos y el uso de la energía sostenible. La educación de la juventud debe apoyarse en el aprendizaje permanente de los progenitores y la educación de la ciudadanía⁽⁴⁾.

4.8. El éxito de la transición ecológica dependerá, por tanto, de la capacidad de las escuelas para trabajar de común acuerdo con los entes locales y las actividades extraescolares, especialmente con las organizaciones juveniles y la sociedad civil organizada, lo que generará un aumento de la sensibilización y la participación, también entre la ciudadanía de a pie. En este sentido, el CESE valora positivamente la experiencia del proyecto Erasmus Verde y espera con interés su aplicación.

4.9. La sensibilización, el conocimiento y el liderazgo positivo en materia de protección del medio ambiente son aún más intensos entre las generaciones más jóvenes, es decir, la generación Z (los menores de 25 años) y quienes poseen una educación y herramientas culturales más sólidas. Esto significa que la sensibilización y la información cualificada van a crecer y consolidarse, pero también que las respuestas positivas que se requieren pueden reforzarse gracias a la mejora de la educación de los jóvenes y la potenciación de su capital humano en los planos social y económico. Por el contrario, las bajas cualificaciones educativas y la dificultad para incorporarse al mundo laboral no solo ralentizan la contribución al crecimiento actual del país, sino que también debilitan el papel de los jóvenes como participantes activos en nuevos procesos de crecimiento más acordes con los retos de la época en la que viven.

⁽³⁾ <https://www.lifecycleinitiative.org/starting-life-cycle-thinking/what-is-life-cycle-thinking/>.

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE «Empoderar a la juventud para lograr un desarrollo sostenible a través de la educación», DO C 100 de 16.3.2023, p. 38.

4.10. No puede haber transición sin competencias. Es fundamental dotar a los trabajadores, tanto jóvenes como mayores, de competencias que permitan gobernar la innovación que ha traído consigo la transición ecológica, que inevitablemente tiene —y tendrá en el futuro— un impacto significativo en el mundo laboral. El CESE cree que es importante invertir en el aprendizaje basado en el trabajo. El aprendizaje basado en el trabajo, un conjunto de prácticas de formación y aprendizaje que tienen lugar en contextos laborales, en particular en forma de aprendizaje profesional, representa un activo decisivo para la re(adquisición) de competencias, tanto técnicas como transversales. La formación en el puesto de trabajo, las prácticas y el aprendizaje profesional son tres formas que, por sí solas y de forma diversa, contribuyen a crear un diálogo virtuoso entre las necesidades del mercado y las competencias individuales de los jóvenes. Los interlocutores sociales tienen un papel esencial que desempeñar para lograr este objetivo, a través del diálogo social y la negociación colectiva.

4.11. La transición ecológica debe ser una transición justa, garantizando el reciclaje profesional y la mejora de las capacidades de los trabajadores, así como empleos de calidad para todos, a fin de garantizar que nadie se quede atrás. Por ello, el CESE considera esencial que las políticas de formación sean holísticas, se integren en las políticas industriales, se coordinen con otras estrategias de desarrollo y se planifiquen detalladamente en el ámbito territorial y local, en estrecha relación con los interlocutores sociales.

4.12. Actualmente, hay pruebas que demuestran una falta de un enfoque holístico de este tipo y la escasa difusión de las competencias ecológicas y, como consecuencia de ello, de los empleos verdes, sobre todo entre aquellas personas con los niveles de educación y competencias más bajos. Esta circunstancia podría generar una nueva polarización: entre quienes poseen competencias ecológicas y, por tanto, disfrutan de una excelente empleabilidad en los escenarios abiertos por la transición ecológica, y aquellos que, por el contrario, siguen excluidos de estos procesos de formación, poseen competencias limitadas y a menudo participan en tareas operativas que podrían desaparecer debido al efecto combinado de la transición ecológica y la automatización industrial.

4.13. La igualdad de género también debe formar parte de las estrategias de la economía ecológica. Las mujeres jóvenes están infrarrepresentadas en los ámbitos tecnológico y científico porque es poco probable que elijan una educación especializada en estos sectores debido a estereotipos de género que consideran que determinados puestos de trabajo son eminentemente masculinos. Con el fin de garantizar la participación adecuada de las mujeres en sectores que tienen y tendrán en un futuro próximo un desarrollo importante debido a la transición ecológica, deben abordarse estos estereotipos y la orientación profesional en la escuela puede desempeñar un papel crucial. El CESE considera que los Estados miembros deben invertir más recursos en ofrecer orientación profesional a los jóvenes en la escuela y apoyarlos para que trabajen a través de unos servicios públicos de empleo eficientes que estén adecuadamente vinculados al tejido productivo del territorio.

4.14. El desarrollo de la innovación es un factor clave para el éxito de la transición ecológica. Por lo tanto, fomentar la actitud emprendedora de los jóvenes en el proceso de innovación a través de la formación específica y el apoyo a proyectos innovadores y garantizándoles un apoyo financiero adecuado son aspectos clave para la consecución de los objetivos.

4.15. La transición ecológica en la Unión Europea podría generar un millón de nuevos puestos de trabajo de aquí a 2030 pero también podría dar lugar a entre medio millón y dos millones de nuevos desempleados, según una evaluación de impacto ⁽⁵⁾ realizada por la Agencia Europea de Medio Ambiente. El CESE considera prioritario que los Estados miembros inviertan importantes recursos, empezando por los de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, para apoyar a las empresas que necesitan reconvertir sus actividades, reubicar a los trabajadores despedidos y apoyar a los emprendedores, en especial los jóvenes, que tienen la intención de invertir en empresas ecológicas.

Bruselas, 22 de marzo de 2023.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽⁵⁾ <https://www.eea.europa.eu/policy-documents/swd-2020-176-final-part>.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Construcción en madera para reducir el CO₂ en el sector de la construcción»**(Dictamen exploratorio a petición de la Presidencia sueca)**

(2023/C 184/04)

Ponente: **Rudolf KOLBE**Coponente: **Sam HÄGGLUND**

Consulta	Presidencia sueca, 14.11.2022
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión de la Asamblea	14.12.2022
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	7.3.2023
Aprobado en el pleno	22.3.2023
Pleno n.º	577
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	153/2/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera que los materiales de construcción de origen biológico constituyen un instrumento importante para la transición ecológica. El aumento del uso de la madera en la construcción para reducir las emisiones de carbono debe fomentarse por medio de una gestión forestal activa y sostenible en la Unión, y no obstaculizarse con restricciones políticas.

1.2. Debido al papel de ejemplo que desempeñan los poderes públicos, el CESE pide a los Estados miembros que aumenten el uso de madera en los edificios públicos, el cual está por debajo de la media general.

1.3. El Comité también considera que las medidas de apoyo a la investigación, el desarrollo y la innovación sobre materiales de construcción alternativos fácilmente accesibles para las pymes son una herramienta importante para aprovechar el potencial de la construcción en madera.

1.4. El CESE propone examinar los obstáculos a la construcción en madera derivados de los requisitos formales, jurídicos y técnicos para determinar si son un factor necesario desde el punto de vista de la calidad de la planificación y señala que la innovación debe poder reflejar los avances técnicos no solo mediante el cumplimiento de normas sino también mediante «soluciones alternativas equivalentes».

1.5. Dado que las diferentes normas para los materiales de construcción renovables también dan lugar a barreras para su uso, el CESE propone que se establezcan medidas de armonización, y considera que la Nueva Bauhaus Europea (NBE) representa un recurso importante en este contexto.

1.6. El CESE recomienda el uso coherente de la contabilidad medioambiental a efectos de la evaluación cualificada de la sostenibilidad durante todo el ciclo de vida de los edificios y de la comparación de las repercusiones medioambientales.

1.7. Asimismo, subraya la importancia de unas normas mínimas para las emisiones de carbono de los edificios a lo largo de su vida útil, así como de la correspondiente obligación de informar sobre el carbono en todo el sector de la construcción.

1.8. El CESE estima que la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios constituye un instrumento político importante para establecer requisitos de reducción de las emisiones de carbono a lo largo de la vida útil de los edificios. El CESE pide a la Comisión Europea que desarrolle un sistema de certificación del carbono que tenga plenamente en cuenta el papel de los productos de madera en la compensación de emisiones.

1.9. El Comité considera indispensable la transferencia de conocimientos —tal y como está planificada en la Academia de la Nueva Bauhaus Europea—, así como las oportunidades de formación y perfeccionamiento profesional correspondientes a escala nacional. Se necesitan formación y perfeccionamiento profesional en el uso de nuevos métodos y materiales de construcción sostenibles para todas las partes involucradas en el proceso de construcción: planificadores, arquitectos, ingenieros, técnicos, especialistas informáticos y trabajadores del sector de la construcción.

1.10. El CESE cree que los procedimientos de adjudicación basados en la calidad que incorporen criterios de sostenibilidad y ciclo de vida y la selección de procedimientos de adjudicación adecuados que permitan aplicar soluciones innovadoras son requisitos indispensables para alcanzar los objetivos climáticos y promover la construcción en madera. Por tanto, pide una obligación jurídica más estricta en materia de competencia de calidad y contratación pública respetuosa con el clima, así como medidas para formar a los poderes adjudicadores en este sentido.

1.11. El CESE pide a los Estados miembros que participen en la iniciativa Wood POP de los Gobiernos de Austria y Finlandia, destinada a movilizar a los agentes públicos y privados del sector de la madera a escala nacional y regional y a apoyar la reorientación de las inversiones hacia soluciones sostenibles de base biológica y cadenas de valor basadas en la madera.

2. Observaciones generales

2.1. La tradición de la construcción en madera se remonta a una historia centenaria de innovación. El uso de materiales sostenibles se ha recogido, entre otros, en las ideas de la Nueva Bauhaus Europea ⁽¹⁾.

2.2. El CESE comparte la opinión de la Comisión de que los materiales (de construcción) innovadores, de origen biológico, sostenibles y fabricados mediante procesos hipocarbónicos revisten una importancia primordial en relación con la transición ecológica. Según el informe en materia de edificios de la Agencia Internacional de la Energía (AIE) ⁽²⁾, los edificios representan el 33 % (2021) de las emisiones mundiales de CO₂. La mayoría de las emisiones están relacionadas directa e indirectamente con el funcionamiento de los edificios, pero el 6,4 % (2021) provienen de la construcción y la producción de materiales de construcción. No se incluyen aquí el transporte, la demolición y la construcción de infraestructuras. Las emisiones provocadas por el transporte se asignan al sector del transporte. Por lo tanto, es razonable suponer que las emisiones reales derivadas de la construcción son superiores. Según datos de la Comisión, en la Unión los edificios son responsables de alrededor del 40 % del consumo de energía y de un tercio de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE. La reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero se debe principalmente a las medidas de renovación energética de edificios, el aumento de la proporción de energías renovables y la modernización de los sistemas de calefacción. No obstante, hay cada vez más residencias principales, y también ha aumentado la superficie habitable por vivienda.

2.3. El CESE subraya la enorme importancia de los bosques para la vida de las personas en todo el mundo. Por ejemplo, los 400 000 millones de árboles de Europa absorben casi el 9 % de las emisiones europeas de gases de efecto invernadero. El Comité es consciente de que la deforestación es un gran problema mundial, aunque los recursos forestales están aumentando dentro de la UE. Entre 1990 y 2020, la superficie forestal aumentó un 9 %, y el volumen de madera en los bosques europeos, un 50 % ⁽³⁾. El CESE apoya plenamente todos los esfuerzos de la Comisión Europea por afrontar el problema global y destaca la necesidad de seguir promoviendo en la Unión unos bosques sanos y en crecimiento. El aumento del uso de la madera en la construcción para reducir las emisiones de carbono debe fomentarse por medio de una gestión forestal activa y sostenible en el conjunto de la Unión, y no obstaculizarse con restricciones políticas.

2.4. Por ello, el CESE afirma que aprovechar el potencial de la construcción en madera (tanto maciza como no maciza) para proteger el clima debe estar indisolublemente ligado a una gestión forestal sostenible. En el proyecto austriaco CareforParis ⁽⁴⁾, donde colaboraron el Centro Federal de Investigación Forestal austriaco (BFW), la Universidad de Recursos Naturales y Ciencias de la Vida de Viena (BOKU), Wood K plus y la Agencia Federal de Medio Ambiente austriaca, se crearon y examinaron diferentes alternativas de gestión forestal. Estas se basan en diferentes hipótesis de cambio climático y de estrategias de adaptación para los bosques austriacos, mostrando posibles evoluciones hasta el año 2150. Se analizó con más detalle el balance de CO₂ de los bosques y los productos de madera, así como la prevención de emisiones de CO₂ mediante el uso de productos de madera. La combinación del crecimiento forestal, el uso de la madera y la prevención de emisiones de gases de efecto invernadero por medio de los productos de madera conduce a un balance positivo de gases de

⁽¹⁾ DO C 275 de 18.7.2022, p. 73; DO C 155 de 30.4.2021, p. 73.

⁽²⁾ Informe en materia de edificios de la AIE (2022), en: <https://www.iea.org/reports/buildings>.

⁽³⁾ https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2016/08/SoEF_2020.pdf.

⁽⁴⁾ Weiss, P., Braun, M., Fritz, D., Gschwantner, T., Hesser, F., Jandl, R., Kindermann, G., Koller, T., Ledermann, T., Ludvig, A., Pölz, W., Schadauer, K., Schmid, B.F., Schmid, C., Schwarzbauer, P., y Weiss, G. (2020): Informe final del proyecto CareforParis, Fondo para el Clima y la Energía, Viena.

efecto invernadero. Los bosques europeos son un importante sumidero de carbono. Entre 2010 y 2020, la absorción anual media de carbono en la biomasa forestal de Europa alcanzó los 155 millones de toneladas. En la EU-28, el secuestro representa el 10 % de las emisiones brutas de gases de efecto invernadero ⁽⁵⁾. La principal palanca para la protección del clima es la sustitución de materias primas y fuentes de energía fósiles por madera (en términos tanto materiales como energéticos) y la consiguiente reducción de emisiones. El suministro de madera para sustituir materiales con mayores emisiones durante el ciclo de vida es, por lo tanto, una medida importante en la acción por el clima.

2.5. La energía incorporada es la energía que se tiene que utilizar para la fabricación, el almacenamiento, el transporte, la instalación y finalmente la eliminación de materiales o componentes y edificios. En comparación con otros materiales de construcción convencionales, la madera ya absorbe carbono antes de que se utilice como material de construcción (un árbol se compone de aproximadamente un 50 % de carbono puro). A la hora de tener en cuenta el balance de emisiones de la madera, resultan fundamentales los factores del origen, la distancia de transporte y el tipo de transformación, así como la reutilizabilidad. Las comparaciones de edificios equivalentes, consideradas a lo largo de todo el ciclo de vida, muestran que la madera, a diferencia de otros materiales de construcción, arroja mejores valores en términos de energía incorporada, emisiones de gases de efecto invernadero, contaminación del aire o del agua y otros indicadores de impacto. Los productos de madera fabricados actualmente cada año (esto es, la madera utilizada como material) evitan alrededor del 10 % de las emisiones totales anuales de gases de efecto invernadero solo con el efecto de sustitución.

2.6. Concretamente, la construcción con madera puede evitar hasta un 40 % de emisiones de CO₂ en comparación con el hormigón. Si se utiliza la conversión de volumen a peso recomendada por Hagauer *et al.* (2009) ⁽⁶⁾, el peso en seco de un metro cúbico de madera (mezcla de madera blanda y dura) es de 417 kg. Partiendo de la base de que la proporción C es del 50 %, el resultado es un equivalente de CO₂ de 0,765 toneladas por fm. Esto significa que, por cada millón de metros cúbicos de madera talada adicional lista para su uso, 0,765 millones de toneladas de CO₂ se fijan en productos duraderos.

2.7. La proporción de edificios de madera ha aumentado en los últimos años. En Austria, por ejemplo, la proporción de construcciones de madera ⁽⁷⁾ ha aumentado en veinte años en más del 70 %; en 2018, era del 24 % en relación con la superficie útil empleada. De esta cifra, el 53 % correspondía a la construcción de viviendas, el 11 %, a la construcción comercial e industrial y el 29 %, a edificios agrícolas. En comparación, la proporción en el ámbito de los edificios públicos era de solo el 7 %. En Suecia y Finlandia, el 90 % de todas las viviendas unifamiliares nuevas están hechas de madera, así como alrededor del 20 % de las viviendas plurifamiliares de nueva construcción.

2.8. La densificación urbana es una herramienta importante en la lucha contra el cambio climático y conlleva inevitablemente un aumento de la altura de los edificios. Los proyectos actuales demuestran que los edificios de madera pueden alcanzar grandes alturas. Algunos ejemplos son el Sara Cultural Centre en Suecia, con veinte plantas y setenta y cinco metros de altura ⁽⁸⁾, o la Ascent Tower en Milwaukee, con dieciocho plantas de madera ⁽⁹⁾.

2.9. Los sistemas actuales de construcción en madera pueden adaptarse fácilmente para proporcionar soluciones integrales a la hora de renovar los edificios, lo que permite crear viviendas de calidad y conseguir importantes ahorros de energía. Los proyectos de renovación no solo aprovechan la infraestructura urbana de fácil acceso, sino que también aprovechan la energía incorporada ya contenida en el parque de edificios existente.

2.10. Usar las reservas existentes en lugar de añadir nuevos edificios implica un uso más eficiente de los recursos de que dispone una ciudad, por lo que en principio debe darse prioridad a esta opción. Las ventajas son la rapidez de instalación y montaje de los componentes, la mejor relación entre la capacidad de carga y el peso en comparación con otros materiales y, en consecuencia, una carga muerta comparativamente baja sobre la construcción existente.

2.11. Por otro lado, la madera se presta bien al uso en cascada. La existencia de varias etapas de utilización aumenta el valor añadido, reduce el consumo de recursos y fija el CO₂ durante más tiempo.

2.12. Los requisitos formales, jurídicos y técnicos sobre la calidad de la planificación de la construcción en madera son comparativamente más estrictos y exhaustivos que en otros métodos de construcción. Este nivel de complejidad constituye una barrera que impide aumentar la cuota de mercado de la construcción en madera. La normalización de componentes,

⁽⁵⁾ https://foresteurope.org/wp-content/uploads/2016/08/SoEF_2020.pdf.

⁽⁶⁾ Hagauer, D., Lang, B., Pasteiner, C., y Nemestothy, K., (2009): «Empfohlene Umrechnungsfaktoren für Energieholzsortimente bei Holz- bzw. Energiebilanzberechnungen», Ministerio Federal austriaco de Agricultura, Silvicultura, Medio Ambiente y Recursos Hidráulicos, Departamento V/10 — Energía y Economía Medioambiental, edición propia, Viena.

⁽⁷⁾ «Holzbauanteil in Österreich» (Cuota de la construcción en madera en Austria). «Eine statistische Erhebung aller Hochbauvorhaben in den Jahren 1998 — 2008 — 2018». Robert Stingl, Gabriel Oliver Praxmarer y Alfred Teischinger, Universidad de Recursos Naturales y Ciencias de la Vida de Viena, por encargo de proHolz Austria.

⁽⁸⁾ Véase el Sara Cultural Centre, Skelleftea (Suecia), White Arkitekter 2021.

⁽⁹⁾ Véase la Ascent Tower, Milwaukee, WIEHAG Austria 2021.

conexiones y módulos puede facilitar la aplicación y garantizar la rentabilidad y la calidad. Una iniciativa existente es la base de datos dataholz.eu, que contiene estructuras de componentes y uniones de componentes ensayadas y disponibles en línea para Alemania y Austria. En principio, el CESE señala que la innovación, también en todos los ámbitos de la construcción en madera, debe poder reflejar los avances técnicos no solo mediante las normas vigentes sino también mediante «soluciones alternativas equivalentes».

3. Observaciones específicas

3.1. El CESE señala que, gracias a su normalización, precisión y calidad, los sistemas de construcción en madera son especialmente adecuados tanto para las nuevas construcciones como para la renovación de edificios existentes y la redensificación urbana. Entre sus numerosas ventajas se cuentan la adaptabilidad, el alto grado de prefabricación, unos tiempos de construcción más cortos y un menor peso en comparación con otros materiales de construcción.

3.2. Un criterio esencial para la evaluación de los edificios son las repercusiones medioambientales durante todo el ciclo de vida. Las repercusiones medioambientales se producen durante la construcción (fabricación y transporte de los productos de construcción utilizados), el uso y el desmantelamiento (incluidos el reciclado o la eliminación de los productos de construcción). Las repercusiones medioambientales se registran mediante evaluaciones del ciclo de vida (EN 15804:15.2.2022).

3.3. La contabilidad medioambiental es una herramienta adecuada que permite evaluar la sostenibilidad de los productos de construcción. El CESE recomienda que se utilice de forma coherente la contabilidad medioambiental para la evaluación cualificada de la sostenibilidad a lo largo de todo el ciclo de vida de los edificios, a efectos tanto de la descripción como de la comparación de las repercusiones medioambientales.

3.4. Las normas de construcción se han abierto al uso de materiales de construcción renovables en los últimos años. Se han ampliado las posibilidades de construir con madera, especialmente en lo que respecta a la protección contra el fuego. Asimismo, existen proyectos actuales que abordan el tema.

3.5. El proyecto de investigación TIMpuls⁽¹⁰⁾, dirigido por la Universidad Técnica de Múnich (TUM), investiga actualmente los incendios en edificios de madera de varios pisos con el objetivo de crear un fundamento útil que permita establecer un conjunto único de normas sobre la construcción de edificios de madera de gran altura.

3.6. Los resultados de las investigaciones recientes y los proyectos realizados muestran que la construcción en madera no es inferior a otros métodos de construcción en términos de protección contra el fuego, además de presentar ventajas en materia de resistencia sísmica⁽¹¹⁾.

3.7. Debido a las diferencias en la legislación, también dentro de cada Estado miembro, a menudo existen obstáculos innecesarios. El CESE pide, por tanto, una mayor armonización de las normas de construcción con miras a la equiparación con otros materiales de construcción.

3.8. El Comité pide a los Estados miembros que aumenten el uso de madera en los edificios públicos, el cual está por debajo de la media general. El sector público tiene una función modélica a la hora de aprovechar el potencial de la construcción en madera para lograr los objetivos climáticos. En particular, los edificios emblemáticos construidos con madera que destacan por sus características innovadoras pueden crear identidad e impulsar un mayor uso de este material.

3.9. En los procedimientos de adjudicación, criterios como la bioeconomía, la sostenibilidad, el coste del ciclo de vida o el impacto climático tienen a menudo un peso nulo o demasiado reducido a la hora de determinar la mejor oferta. El CESE pide, por consiguiente, que se refuerce la obligación de incluir en la contratación pública criterios que contribuyan a lograr los objetivos climáticos.

3.10. En la construcción prefabricada en madera, el diseño debe realizarse prácticamente en la fase de ejecución para no dejar margen a la interpretación y garantizar una clara comparabilidad. A fin de obtener ventajas en términos de optimización técnica y económica y de plazo de realización⁽¹²⁾, la amplia gama de productos y las repercusiones de los procesos de fabricación, logística y montaje deben tenerse en cuenta antes que en el caso de la construcción con escasos niveles de prefabricación. Esto se puede hacer incluyendo la información del licitador en una etapa temprana mediante la selección del procedimiento de adjudicación adecuado —como, por ejemplo, un concurso de arquitectura o un diálogo competitivo— o la integración de planificadores especializados por parte de los licitadores.

⁽¹⁰⁾ www.cee.ed.tum.de/hbb/forschung/laufende-forschungsprojekte/timpuls (consultado el 23 de enero de 2023).

⁽¹¹⁾ Véase el proyecto de investigación «Erdbebensicherheit von Holzgebäuden», Escuela Técnica Superior de Berna, 2020, www.bfh.ch/de/forschung/referenzprojekte/erdbbensicherheit-holzgebäude (consultado el 23 de enero de 2023).

⁽¹²⁾ Véase el proyecto de investigación «leanWOOD — Neue Kooperations- und Prozessmodelle für das vorgefertigte Bauen mit Holz», Escuela Técnica Superior de Lucerna (HSLU), 2017.

3.11. El CESE subraya la importancia de la Nueva Bauhaus Europea en la promoción de materiales de construcción de alta calidad y respetuosos con el medio ambiente y, por tanto, en el uso de la madera en la construcción. La cuota de la madera como material de construcción en la Unión es actualmente solo del 3 %, por lo que el potencial de la construcción en madera para la acción por el clima aún está lejos de agotarse. Por tanto, el CESE considera que las medidas de apoyo a la investigación, el desarrollo y la innovación en relación con los materiales de construcción alternativos en el marco de la Nueva Bauhaus Europea son un elemento importante para aprovechar este potencial.

3.12. En muchos casos, los usuarios del sector de la construcción siguen sin conocer suficientemente las posibilidades de uso. La falta de conocimiento da lugar frecuentemente a un uso limitado de la madera. Por tanto, el CESE considera muy importante la transferencia de conocimientos dentro de Europa —tal y como se ha planificado en la Academia de la Nueva Bauhaus Europea— y, al mismo tiempo, señala que debe garantizarse una oferta suficiente de módulos de formación y perfeccionamiento profesional adecuados también a escala nacional. Se necesitarán formación y perfeccionamiento profesional en el uso de nuevos métodos y materiales de construcción sostenibles para todas las categorías de trabajadores involucrados en el proceso de construcción: planificadores, arquitectos, ingenieros, técnicos, especialistas informáticos y trabajadores del sector de la construcción. La transición ecológica solo se puede lograr con personas que tengan la debida formación.

3.13. El CESE acoge favorablemente el proyecto social europeo conjunto RESILIENTWOOD, liderado por la Confederación Europea de Industrias de la Madera (CEI-Bois) y la Federación Europea de los Trabajadores de la Construcción y la Madera (FETCM), que tiene como objetivo desarrollar recomendaciones, directrices y formación profesional para empresas y autoridades públicas con el fin de atraer a la juventud a la industria de la madera de la UE, adaptarla al cambio tecnológico y actualizar las cualificaciones de los trabajadores.

3.14. El CESE considera importante publicar información especializada que ponga a disposición de todas las partes interesadas los últimos avances en materia de construcción en madera y establecer normas de diseño y física estructural que permitan simplificar la construcción en madera.

3.15. La Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios es la legislación más importante de la Unión para el sector de los edificios. Obliga a los Estados miembros de la UE a establecer niveles de rendimiento para sus edificios, planificar estratégicamente la descarbonización del parque inmobiliario a través de estrategias de renovación a largo plazo y aplicar medidas adicionales. Esta Directiva supone, por lo tanto, la herramienta política obvia para establecer con claridad requisitos y factores desencadenantes que permitan reducir las emisiones de carbono a lo largo de todo el ciclo de vida de los edificios.

3.16. Las disposiciones de dicha Directiva deben ajustarse a los objetivos de neutralidad climática y definir las medidas más importantes y urgentes que deben adoptarse de aquí a 2050. Si bien es importante mejorar la eficiencia energética de los edificios, sin una comprensión clara de la huella de CO₂ integrada de los edificios, existe el riesgo de que las medidas no sean óptimas.

3.17. El CESE acoge favorablemente el Reglamento sobre diseño ecológico para productos sostenibles propuesto en la primavera de 2022 como un paso importante hacia unos productos más ecológicos y circulares. Establecer criterios mínimos, como la reducción de la huella medioambiental y climática de los productos, también puede redundar en beneficio de la construcción en madera y crear oportunidades de innovación económica, si bien esto no se contempla actualmente en el Reglamento.

3.18. La obligación para el sector de la construcción de informar sobre el carbono a lo largo de toda la vida útil facilitará la recopilación de datos y la evaluación comparativa, y dará a este sector la oportunidad de desarrollar las competencias y capacidades necesarias. Es necesario establecer normas mínimas obligatorias para las emisiones de carbono a lo largo de la vida útil, y reforzarlas con el tiempo. El CESE pide a la Comisión Europea que desarrolle un sistema de certificación del carbono que tenga plenamente en cuenta el papel de los productos de madera en la compensación de emisiones.

3.19. El CESE pide a los Estados miembros que participen plenamente en la nueva iniciativa Wood POP de los Gobiernos de Austria y Finlandia. Se trata de una plataforma de diálogo sobre políticas relacionadas con la madera cuyo objetivo es movilizar a los principales agentes públicos y privados del sector de la madera a escala nacional y regional y, al mismo tiempo, apoyar la reorientación de las inversiones hacia soluciones sostenibles de base biológica y cadenas de valor basadas en la madera.

3.20. El CESE destaca en su Dictamen complementario CCMI/205 sobre el tema «Industria 5.0 en el sector de la construcción en madera» que la madera ofrece una gran oportunidad como material de construcción, ya que es una alternativa sostenible y rentable a los materiales tradicionales como el hormigón y el acero. Otra ventaja es la elevada productividad laboral, que permite construir de forma más rápida y eficiente. Además, la construcción en madera brinda oportunidades de empleo en las regiones rurales. La construcción en madera ofrece ventajas medioambientales, ya que la madera es un recurso renovable y genera menos emisiones de carbono en su producción y a lo largo de su ciclo de vida, en comparación con otros materiales. La construcción en madera también favorece la conservación y el mantenimiento de los bosques, lo que contribuye a reducir los gases de efecto invernadero.

Bruselas, 22 de marzo de 2023.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

ANEXO

El Dictamen adicional de la Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales — «Industria 5.0 en el sector de la construcción en madera» se encuentra en las páginas siguientes:

Dictamen de la Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales sobre la «Industria 5.0 en el sector de la construcción en madera»

(Dictamen complementario al Dictamen TEN/794)

Ponente: **Martin BÖHME**

Coponente: **Rolf GEHRING**

Decisión de la Asamblea	15.11.2022
Base jurídica	Artículo 56, apartado 1, del Reglamento interno Dictamen complementario
Sección competente	Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI)
Aprobado en la CCMI	27.2.2023
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	29/0/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) subraya que el uso de la madera como material de construcción representa una gran oportunidad, ya que es una alternativa y un complemento sostenible y rentable de los materiales de construcción tradicionales, como el hormigón y el acero. Otra ventaja es la elevada productividad laboral de la construcción en madera, que permite construir los edificios de modo más rápido y eficiente. La posibilidad de prefabricar los componentes en una fábrica también reduce los costes y aumenta la seguridad durante la construcción.

1.2. La educación, la formación y el aprendizaje permanente de la mano de obra en el ámbito de la construcción en madera son más importantes que nunca. La educación y la formación deben ser el resultado de un diálogo social con la participación de todos los interlocutores sociales.

1.3. Si se refuerza el sector de la construcción en madera, el CESE ve importantes oportunidades para los trabajadores, especialmente en las zonas rurales. Los puestos de trabajo dignos en la industria maderera y en la construcción en madera pueden contribuir a mejorar la situación económica de las zonas rurales, en las que la industria maderera desempeña un papel importante.

1.4. El CESE subraya los numerosos beneficios medioambientales de la construcción en madera. Una de las mayores ventajas es el hecho de que la madera es una materia prima renovable: cuando se fabrican componentes y se levantan edificios —y también a lo largo de todo su ciclo de vida—, la madera genera menos emisiones de CO₂ que otros materiales de construcción. Además, el uso de la madera en el sector de la construcción favorece la conservación y el mantenimiento de los bosques al ofrecer incentivos para una gestión forestal sostenible. La madera absorbe y almacena CO₂ de la atmósfera durante su fase de crecimiento. Así pues, cuando se utiliza como material de construcción, se convierte en un material de construcción ecológico y contribuye a la reducción global de los gases de efecto invernadero.

1.5. El CESE se remite a sus recientes publicaciones sobre la construcción y los productos de construcción, en particular a sus Dictámenes «Condiciones armonizadas para la comercialización de los productos de construcción» ⁽¹⁾ y «Construcción de madera para reducir el CO₂ en el sector de la construcción» ⁽²⁾.

⁽¹⁾ DO C 75 de 28.2.2023, p. 159.

⁽²⁾ TEN/794, Comité Económico y Social Europeo (europa.eu) (véase DO, p. 18).

1.6. El uso de la madera en el sector de la construcción confirma el comportamiento antisísmico de este material, como se ha puesto de manifiesto en determinados casos: por ejemplo, el terremoto de Alaska de 1964. El CESE considera que debe alentarse a las personas que viven en zonas propensas a los terremotos a utilizar la madera como material de construcción.

2. Observaciones generales

2.1. El presente Dictamen responde a las observaciones generales formuladas en el Dictamen TEN/794 «Construcción en madera para reducir el CO₂ en el sector de la construcción».

2.2. El sector de la construcción genera emisiones significativas de gases de efecto invernadero y, por lo tanto, es un factor importante en términos de daño del clima. Las emisiones se deben principalmente al uso de combustibles fósiles para generar calor y electricidad en los edificios y a la producción de los materiales de construcción. Es muy necesario aplicar medidas destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en el sector de la construcción, por ejemplo utilizar energías renovables, mejorar la eficiencia energética de los edificios y emplear materiales de construcción sostenibles⁽³⁾.

2.3. El CESE subraya que, para aumentar la preponderancia de la madera producida de forma sostenible como material de construcción, es preciso hacer hincapié en la necesidad de una gestión forestal sostenible para la producción de madera como materia prima. La gestión forestal sostenible se refiere a la gestión y el uso de los bosques de manera que sean sostenibles desde el punto de vista medioambiental, económico y social. Esto significa que los bosques se conservan tanto para las generaciones actuales como para las futuras y que los recursos naturales se utilizan de manera responsable. Una parte importante de la gestión forestal sostenible consiste en conservar la biodiversidad y los servicios ecosistémicos de los bosques. Asimismo, es importante reducir la vulnerabilidad de los bosques a las perturbaciones naturales, como los incendios forestales y las plagas de insectos.

2.4. Desde un punto de vista técnico, puede afirmarse que la construcción en madera requiere un empleo considerablemente menor de la llamada energía incorporada en comparación con otros materiales de construcción, como el hormigón. La energía incorporada es la energía que se utiliza para fabricar, transportar, almacenar y reciclar productos. Reducir la energía incorporada significa que se gasta menos energía en estos procesos, lo que conduce a una reducción de las emisiones de CO₂ y a un consumo de energía más sostenible. Reducir la energía incorporada también puede contribuir a mejorar la competitividad de las empresas.

2.5. El CESE constata que la legislación a veces obstaculiza el desarrollo de la construcción en madera al restringir el uso de la madera como material de construcción o imponer determinadas reglas y normas que son difíciles o costosas de aplicar para la construcción en madera. Un ejemplo de ello es el límite de altura de los edificios de madera que fijan algunos países, lo que puede restringir las posibilidades de la construcción en madera y obstaculizar el desarrollo de construcciones en madera innovadoras. En el ámbito de la protección contra incendios de los edificios, no es aceptable que se apliquen diferentes normas de rendimiento a la madera que a otros materiales. El CESE aboga por homogeneizar la normativa a escala europea, independientemente del material.

2.6. La construcción en madera puede contribuir de forma importante a una economía más circular y, en particular, al objetivo de una economía más basada en la biotecnología, tal y como se formula en las políticas pertinentes de la UE. En este sentido, es preciso seguir desarrollando los ámbitos de aplicación y las propiedades materiales de la madera y de sus productos derivados. En particular, la reciclabilidad de los productos de madera desempeña un papel esencial en este proceso. Además, combinar la madera con otros materiales seguirá ganando importancia. Las acciones —coordinadas y apoyadas a escala europea— que tengan por objetivo fomentar la cooperación en materia de investigación en los ámbitos de las propiedades de los materiales y los compuestos pueden desempeñar un papel importante y estimular la innovación en este campo.

2.7. La transformación de nuestras industrias hacia el concepto de Industria 5.0, que ya se sustenta en una base social, tiene una marcada vertiente técnica. La digitalización (modelización de la información de construcción), la robotización y el uso de programas de aprendizaje (inteligencia artificial) transformarán toda la cadena de valor, desde la silvicultura a la construcción, pasando por la conservación y el reciclaje. Esto requiere un marco jurídico relativo a los requisitos generales de los productos, los requisitos para los productos de construcción y la normalización, que deben saber conjugarse en el ámbito de la construcción en madera. En términos de los objetivos sociales esbozados para la Industria 5.0, los avances técnicos y los conceptos de organización del trabajo deben seguir un enfoque centrado en el ser humano a la hora de diseñar la tecnología. También será importante considerar sistemáticamente los posibles efectos positivos o negativos para un saludable entorno de trabajo y vida desde el primer estadio del desarrollo tecnológico.

⁽³⁾ Véase *Kreislaufwirtschaft für die Dekarbonisierung des EU-Bausektors — Modellierung ausgewählter Stoffströme und Treibhausgasemissionen*. Meta Thurid Lotz, Andrea Herbst, Matthias Rehfeldt.

2.8. El CESE señala que los cambios tecnológicos y materiales en el ámbito de la construcción en madera también modificarán la organización del trabajo y los requisitos de cualificaciones, lo que creará solapamientos entre los sectores de la construcción y la madera y entre las ocupaciones tradicionales en estos dos sectores económicos. Adaptar los actuales planes de estudio para las profesiones individuales o rediseñar las profesiones es un imperativo a este respecto que debe coordinarse a escala europea. El objetivo de contar con el aliciente de unas profesiones dotadas de un amplio abanico de tareas y la correspondiente organización del trabajo contribuirán también a reforzar el atractivo de los sectores de la construcción y la madera.

2.9. El CESE considera que los rápidos cambios en los métodos de trabajo (digitalización, robótica, inteligencia artificial, nueva maquinaria) hacen más importantes que nunca la educación, la formación y el aprendizaje permanente de la mano de obra en el ámbito de la construcción en madera. La educación y la formación deben ser el resultado de un diálogo social con la participación de todos los interlocutores sociales.

3. Observaciones específicas

3.1. Es de prever que el aumento de la cuota de construcción en madera contribuya significativamente a reforzar las cadenas de valor regionales y reducir la huella ecológica. En cuanto a los materiales, la construcción en madera contribuye muy eficazmente a la bioeconomía, especialmente si se hace mayor hincapié en el cuidado y la conservación a lo largo de todo el ciclo de vida de los edificios de madera, ya desde la fase de diseño. Además, para evitar los efectos de desplazamiento ecológico, la madera solo debe proceder de lugares que dispongan de terrenos forestales certificados (sistemas de certificación forestal FSC y PEFC) y cuyo potencial de obtención de madera supere sus propias necesidades.

3.2. El CESE considera que el reparto del terreno necesario para la producción de madera y el tipo de gestión (intensiva, extensiva, monocultivo, ecológica) y de obtención (convencional o sostenible) tienen una importancia clave para la sostenibilidad de la construcción en madera en su conjunto. En vista del deseado aumento de la proporción de madera utilizada en la construcción, es esencial tener siempre presentes los objetivos de sostenibilidad y biodiversidad a la hora de aumentar la cantidad de tierra utilizada y de reconvertir los terrenos para la producción de madera.

3.3. Las pruebas prácticas demuestran que el método de construcción en madera resulta, desde el punto de vista ecológico, globalmente más ventajoso que otros métodos de construcción, como la construcción con hormigón armado. En particular, el indicador de impacto para el cálculo del potencial de efecto invernadero se comporta significativamente mejor y solo representa el 57 % del potencial del método de construcción con hormigón armado ⁽⁴⁾.

3.4. El CESE subraya que la evaluación de los estudios que contrastan la construcción en madera con la construcción en material sólido ha demostrado que la construcción en madera tiene un menor impacto medioambiental en casi todos los casos para los indicadores de evaluación del ciclo de vida: a) demanda de energía primaria (total y no renovable) y b) potencial de efecto invernadero. Estos resultados no dependen de los materiales elegidos para la construcción en material sólido ni de la técnica de construcción utilizada para la estructura de madera ⁽⁵⁾.

3.5. El grado de prefabricación de las construcciones en madera es claramente mayor que el de las construcciones en material sólido, lo que significa que el trabajo en la obra depende menos de las condiciones meteorológicas, ya que la mayor parte de la producción tiene lugar en condiciones de trabajo óptimas en el taller. Sin embargo, el mayor nivel de preparación requiere un mayor esfuerzo de planificación y, por lo tanto, una planificación a más largo plazo.

3.6. El CESE señala que los plazos de construcción de las estructuras de madera, al ser más cortos, reducen los gastos generales de la obra y los plazos de entrega. La prefabricación permite realizar menos transportes a la obra. En las zonas urbanas, en particular, la construcción en madera ofrece la posibilidad de crear nuevas viviendas rápidamente, por ejemplo añadiendo plantas y ampliando edificios.

3.7. La construcción en madera permite aumentar el espacio habitable y conservar las mismas dimensiones exteriores. Esto se debe a que en la construcción en madera el aislamiento suele estar integrado en la estructura de soporte, mientras que en la construcción en material sólido se trata de una estructura separada. Por ello, una construcción en madera permite una pared exterior más delgada que proporciona el mismo aislamiento.

3.8. Además de los edificios residenciales, el CESE prevé un potencial adicional para la construcción en madera de otros edificios no residenciales, como oficinas, almacenes y laboratorios.

⁽⁴⁾ <https://www.berlin.de/nachhaltige-beschaffung/studien/holz-versus-stahlbetonbauweise/>.

⁽⁵⁾ *Potentiale von Bauen mit Holz*. Agencia Federal de Medio Ambiente, p. 25.

3.9. El CESE señala que, al igual que ocurre con todas las formas de construcción, una planificación y una ejecución de alta calidad revisten gran importancia para el ciclo de vida del edificio. Esto requiere, en particular, disponer tanto de arquitectos e ingenieros bien formados como de una Directiva europea de planificación que apoye a las profesiones dotándolas de unos marcos normativos apropiados. Especialmente en el sector de la planificación debe garantizarse — mediante ajustes legales y una formación adecuada de los órganos de contratación— que los contratos de servicios se adjudiquen obligatoriamente atendiendo a una libre competencia basada en el criterio de la calidad ⁽⁶⁾.

3.10. Teniendo en cuenta los efectos de los recientes terremotos en Turquía, pero también la experiencia de terremotos anteriores y las previsiones de los expertos en relación con fenómenos futuros, el CESE considera que debe alentarse a las personas que viven en zonas propensas a los terremotos a construir casas y edificios de madera.

3.11. En las empresas manufactureras, la producción puede optimizarse y simplificarse utilizando las tecnologías de la Industria 5.0, lo que reduce el uso de energía y, por lo tanto, las emisiones de CO2 del proceso de producción. Además, la prefabricación de componentes en fábricas permite aumentar la eficacia en el lugar de las obras y generar menos residuos, ya que los componentes solo tienen que ensamblarse *in situ*, lo que disminuye el consumo de energía para el transporte y la cantidad de residuos acumulados ⁽⁷⁾.

Bruselas, 27 de febrero de 2023.

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

⁽⁶⁾ Véase *Holzbau vs. Massivbau — ein umfassender Vergleich zweier Bauweisen im Zusammenhang mit dem SNBS Standard*. Daniel Müller.

⁽⁷⁾ Véase Koppelhuber, J., Bok, M. (2019): «Paradigmenwechsel im Hochbau». En: Hofstadler, C. (eds.) *Aktuelle Entwicklungen in Baubetrieb, Bauwirtschaft und Bauvertragsrecht*. Springer Vieweg, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-27431-3_19.

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

577.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, 22.3.2023 – 23.3.2023

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen medidas a fin de garantizar un alto nivel de interoperabilidad del sector público en toda la Unión (Ley sobre la Europa Interoperable)»

[COM(2022) 720 final — 2022/0379 (COD)]

y sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una política de interoperabilidad del sector público reforzada — Conectar servicios públicos, apoyar políticas públicas y ofrecer beneficios públicos — Hacia una “Europa interoperable”»

[COM(2022) 710 final]

(2023/C 184/05)

Ponente: **Vasco DE MELLO**

Consulta	a) Parlamento Europeo, 21.11.2022 b) Consejo de la Unión Europea, 25.11.2022
Base jurídica	a) Artículo 172 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) b) Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	10.3.2023
Aprobación en el pleno	22.3.2023
Pleno n.º	577
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	200/0/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Al igual que la Comisión, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera que la interoperabilidad entre los servicios públicos es un requisito esencial para la creación de un mercado único digital.

1.2. Sin embargo, la consecución de este objetivo no debe conducir a una política por parte de los Estados miembros que implique una digitalización total de los servicios públicos en detrimento de los que se prestan presencialmente, teniendo en cuenta a los grupos de ciudadanos más vulnerables. La formación sobre competencias digitales debe estar a disposición de todos, pero en particular de estos grupos de población.

1.3. Más que reducir el personal, el desarrollo y la puesta en marcha de los servicios digitales crearán, en un primer momento, una necesidad adicional de personal. Contar con una dotación adecuada de personal es un requisito previo si se quiere que la transformación digital tenga éxito.

1.4. El CESE observa con satisfacción que, durante la pandemia, la digitalización de los servicios públicos se ha desarrollado considerablemente.

1.5. El CESE apoya la creación de un modelo de gobernanza para esta política compuesto por dos órganos clave, a saber, el Comité de la Europa Interoperable y la Comunidad para la Europa Interoperable.

1.6. El CESE acoge con satisfacción que la Comunicación prevea el desarrollo de soluciones experimentales que permitan asociaciones entre el sector público y las empresas tecnológicas innovadoras o emergentes, con vistas a la creación de soluciones experimentales innovadoras que puedan aplicarse a los servicios públicos y compartirse entre ellos.

1.7. El CESE considera importante que, en los futuros programas de financiación de proyectos para la interoperabilidad de los servicios públicos, la concesión de la financiación se supedite a la adopción de los principios y estructuras preconizados por el Marco Europeo de Interoperabilidad.

1.8. Si bien acoge favorablemente que este proceso se enmarque en el contexto de la denominada doble transición, el CESE advierte de que algunas soluciones tecnológicas para la digitalización podrían conllevar un elevado consumo de energía.

1.8.1. El CESE considera que, con la atención necesaria, la protección de datos no debería convertirse en un obstáculo para la creación de nuevas soluciones de interoperabilidad por parte tanto de los servicios públicos como de los privados.

1.8.2. Por otro lado, el CESE considera que el acceso a los datos, tanto para la ciudadanía como para las empresas u otros servicios públicos, debe estar sujeto a distintos niveles de autorización, con el fin de que se proteja su confidencialidad y se faciliten tan solo aquellos estrictamente necesarios.

2. Antecedentes

2.1. La creación de un mercado interior, es decir, un espacio de libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, implica la eliminación de todas las barreras nacionales existentes.

2.2. Desde sus inicios, y con mayor urgencia tras la creación del mercado único, la Unión Europea ha intentado suprimir todo tipo de barreras que puedan constituir obstáculos a la creación de un verdadero mercado interior.

2.3. Para que este exista, es necesario que la ciudadanía y las empresas puedan acceder a los servicios públicos de los Estados miembros e interactuar con ellos de forma sencilla y rápida, ya sea a escala local, regional o nacional.

2.4. Por otra parte, la existencia de un espacio abierto, como el europeo, requiere el intercambio de datos y la cooperación entre organismos gubernamentales a todos los niveles.

2.5. Desde los años noventa del siglo pasado, la Comisión ha intentado adoptar medidas para construir y crear una interoperabilidad ⁽¹⁾, o más bien, una interconectividad, entre los distintos servicios públicos de los Estados miembros ⁽²⁾.

⁽¹⁾ La interoperabilidad del sector público se define como «[...] lo que permite que las administraciones cooperen y que los servicios públicos puedan funcionar más allá de las fronteras, de los sectores y de los límites organizacionales» — Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una política de interoperabilidad del sector público reforzada — Conectar servicios públicos, apoyar políticas públicas y ofrecer beneficios públicos — Hacia una «Europa Interoperable».

⁽²⁾ Mediante la Decisión nº 1719/1999/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, la Comisión puso en marcha una iniciativa sobre la interoperabilidad de los servicios públicos, que consistía en un conjunto de orientaciones que incluían la identificación de proyectos de interés común sobre redes transeuropeas destinadas al intercambio electrónico de datos entre Administraciones.

2.6. Esta necesidad se ha ido acentuando con el tiempo a medida que el mercado interior evolucionaba hacia una nueva realidad, la digital ⁽³⁾.

2.7. La digitalización es una verdadera revolución, tanto en los hábitos de la ciudadanía como en la forma en que operan las empresas y la Administración pública.

2.8. En los últimos años, varios servicios públicos de los Estados miembros, que solían ofrecerse únicamente en modalidad presencial, han empezado a prestarse también digitalmente, lo que ha reportado grandes ventajas para la ciudadanía, las empresas y los propios servicios públicos, que han supuesto un enorme ahorro tanto de horas de trabajo como de costes financieros.

2.9. La crisis de la COVID-19 ha acelerado esta tendencia, al demostrar que la interoperabilidad de los distintos servicios públicos europeos podría convertirse en una herramienta útil para el ejercicio de la libre circulación de personas, como demuestra, por ejemplo, el uso del certificado COVID.

2.10. La Unión Europea reconoce que la digitalización del sector público —dado el peso de este en el PIB ⁽⁴⁾— puede ser un factor clave en el proceso de digitalización en el ámbito de la economía europea, no solo por su capacidad de apalancamiento respecto a otros sectores, sino también como punta de lanza en todo este proceso.

2.11. Como consecuencia de ello, todos los planes de recuperación y resiliencia prevén unas inversiones públicas destinadas a la digitalización de la Administración pública por un total de 47 000 millones EUR.

2.12. Tanto la Unión Europea, a través de la Comisión, como los gobiernos de los Estados miembros han reconocido, con el tiempo, la necesidad de profundizar la interoperabilidad y la interconectividad de los distintos servicios públicos nacionales, así como entre estos y los de la Unión Europea ⁽⁵⁾, de modo que la ciudadanía y las empresas de toda la Unión puedan acceder a estos servicios allá donde se encuentren.

2.13. Si bien la interoperabilidad de los servicios públicos no es un tema nuevo ⁽⁶⁾, la Comunicación objeto de examen pretende crear un marco de cooperación más formal, estable y seguro, que conduzca a una mayor interconectividad entre los sistemas digitales de los distintos servicios públicos nacionales, tanto entre sí como con los propios servicios de la Unión Europea ⁽⁷⁾, a fin de crear un factor catalizador para lograr este objetivo, de modo que en 2030 exista un índice de digitalización de los servicios públicos del 100 % en la Unión Europea, tal y como se propone en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital» [COM(2021) 118].

2.14. A tal fin, la Comunicación objeto de examen establece los siguientes pilares clave para la aplicación de un enfoque coherente en este ámbito, a saber:

— crear una estructura de gobernanza de la interoperabilidad compuesta por dos órganos (Comité de la Europa Interoperable y Comunidad para la Europa Interoperable), diseñada para permitir a las Administraciones Públicas colaborar entre ellas, tanto a nivel general (europeo, nacional, regional y local) como sectorial (justicia, transporte, asuntos de interior, sanidad, ecología, etc.), además de con las partes interesadas privadas, bajo el mandato de llegar a un acuerdo sobre soluciones de interoperabilidad compartidas (por ejemplo, marcos, especificaciones abiertas, normas abiertas, aplicaciones o directrices);

⁽³⁾ Para construir un mercado interior digital, urge eliminar los obstáculos a su existencia y crear mecanismos que eviten la creación de otros nuevos.

⁽⁴⁾ Según las cifras de Eurostat correspondientes a 2022, el sector público representa el 53,1 % del PIB europeo — *Government finance statistics — Statistics Explained* (europa.eu).

⁽⁵⁾ Véanse, por ejemplo, los comunicados finales de las reuniones interministeriales de Tallin (2017), Berlín (2020), Lisboa (2021) y Estrasburgo (2022).

⁽⁶⁾ En 2010, la Comisión presentó la Comunicación «Hacia la interoperabilidad de los servicios públicos europeos» [COM (2010) 744 final] — que fue objeto del Dictamen del CESE TEN/448-449—, cuya aplicación se llevó a cabo a través del programa relativo a las soluciones de interoperabilidad y los marcos comunes para las Administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos europeos (programa ISA) — Decisión n.º 922/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre, al que sucedieron en 2015 el programa ISA2 — Decisión (UE) 2015/2240 del Parlamento Europeo y del Consejo, y el programa Europa Digital — Reglamento (UE) 2021/694 del Parlamento Europeo y del Consejo.

⁽⁷⁾ La Comisión reconoce en la propuesta objeto de examen que el enfoque voluntario adoptado hasta la fecha es insuficiente para alcanzar los objetivos propuestos de interoperabilidad.

- introducir una evaluación de impacto obligatoria sobre la interoperabilidad transfronteriza que podría resultar de la introducción o modificación de un sistema de información de servicio público;
- crear de forma conjunta un ecosistema de soluciones de interoperabilidad para el sector público de la UE (introducción de catálogos de activos de interoperabilidad reconocidos que pueden reutilizarse por las Administraciones y en la formulación de políticas, como herramientas, especificaciones o soluciones digitales), de modo que las Administraciones públicas de todos los niveles de la UE y otras partes interesadas puedan contribuir a la creación, mejora y reutilización de dichas soluciones, permitiéndoles así innovar juntas y crear valor público;
- supeditar la concesión de determinados fondos de la Unión Europea para la creación o el refuerzo de los sistemas nacionales de información a la utilización de soluciones y principios predefinidos por la Unión Europea ⁽⁸⁾.

3. Observaciones generales

3.1. Al igual que la Comisión, el CESE considera que la interoperabilidad de los servicios públicos es un requisito esencial para la creación de un mercado único digital y para la eliminación de las barreras que siguen existiendo en el mercado físico ⁽⁹⁾.

3.2. El establecimiento de un objetivo para 2030 del 100 % de los servicios públicos digitales en toda la Unión Europea implica la aceleración y mejora de una red transeuropea que los conecte y que utilice elementos comunes, ya sea a nivel técnico, semántico, jurídico u organizativo, entre otros.

3.3. Sin embargo, la consecución de este objetivo no debe conducir a una política nacional que implique una digitalización total de los servicios públicos en detrimento de los que se prestan presencialmente, teniendo en cuenta a los grupos de ciudadanos más vulnerables, ya que todo el mundo debe poder acceder a unos servicios públicos presenciales. La formación sobre competencias digitales debe estar a disposición de todos, pero en particular de estos grupos de población.

3.4. Más que reducir el personal, el desarrollo y la puesta en marcha de los servicios digitales crearán, en un primer momento, una necesidad adicional de personal. Contar con una dotación adecuada de personal es un requisito previo si se quiere que la transformación digital tenga éxito.

3.5. La digitalización debe servir para ofrecer un mejor servicio público.

3.6. Como señaló el CESE en su Dictamen anterior, «[...] la cuestión no es sustituir a las personas por herramientas informáticas, sino liberar tiempo de aquellas para dedicarlo a una tarea de mayor valor añadido [...]» ⁽¹⁰⁾.

3.7. La digitalización y el uso de la inteligencia artificial no constituyen un medio para legitimar la reducción generalizada de puestos de trabajo. La eliminación de las tareas rutinarias gracias a la digitalización debería conducir a que los empleados tuvieran más tiempo para trabajos exigentes y para tareas de asesoramiento.

3.8. Además, en 2030 habrá ciertamente una minoría de la ciudadanía excluida de la información, que solo tendrá acceso a los servicios públicos presenciales ⁽¹¹⁾. La digitalización no debe suponer un obstáculo o el cierre de las vías analógicas de acceso a los servicios públicos.

3.9. Por consiguiente, el CESE acoge con satisfacción que la Comunicación objeto de examen aspire a profundizar y mejorar el nivel de interoperabilidad del sector público mediante el establecimiento de un marco jurídico definido a escala de la UE ⁽¹²⁾.

⁽⁸⁾ Véase la exposición de motivos de la propuesta de Reglamento, así como la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una política de interoperabilidad del sector público reforzada — Conectar servicios públicos, apoyar políticas públicas y ofrecer beneficios públicos — Hacia una «Europa Interoperable».

⁽⁹⁾ Ya en su Dictamen TEN/635 sobre el Marco Europeo de Interoperabilidad — Estrategia de aplicación, el CESE señaló la importancia de la interoperabilidad para la realización del mercado único digital (DO C 81 de 2.3.2018, p. 176).

⁽¹⁰⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica 2011-2015 — Aprovechamiento de las TIC para promover una Administración pública inteligente, sostenible e innovadora» y la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Hacia la interoperabilidad de los servicios públicos europeos» (DO C 376 de 22.12.2011, p. 92).

⁽¹¹⁾ Esta es una preocupación constante en los dictámenes del CESE (DO C 81 de 2.3.2018, p. 176).

⁽¹²⁾ En dictámenes anteriores, el CESE ha expresado su apoyo a todos los proyectos de la Unión Europea encaminados a alcanzar los objetivos de la transición digital de la Unión Europea (DO C 365 de 23.9.2022, p. 13).

3.10. El CESE reconoce que esta profundización de la interoperabilidad aportará enormes beneficios tanto a la ciudadanía, incluidos los trabajadores transfronterizos, como a las empresas y a la Administración pública de los propios Estados miembros.

3.11. Sin embargo, como reconoce la Comisión, para que estas ventajas sean realmente efectivas, no basta con establecer normas técnicas que permitan la interconexión de los servicios. Se necesitan inversiones públicas adecuadas a escala nacional en todos los niveles.

3.12. Es necesaria una coordinación tanto en el ámbito legislativo como en el de las redes de servicios sectoriales si se quiere evitar, por una parte, que los resultados obtenidos mediante la interoperabilidad no se vean frustrados por una burocracia innecesaria y, por otra, que la ciudadanía o las empresas tengan que suministrar varias veces los mismos datos a diversos servicios públicos, lo que se traduciría en una duplicación de procedimientos y en costes innecesarios.

3.13. Por otro lado, no deben existir barreras a nivel nacional en los servicios públicos digitales que imposibiliten su uso transfronterizo, ya sea en lo que respecta a la conectividad e interoperabilidad o a la ciudadanía, las empresas y los servicios públicos de otros Estados miembros ⁽¹³⁾.

3.14. El CESE observa con satisfacción que, durante la pandemia y los confinamientos, la digitalización de los servicios públicos se ha desarrollado considerablemente.

3.15. En este sentido, celebra que la Comunicación objeto de examen aspire a lograr la coherencia entre todas las políticas de interoperabilidad, a nivel tanto de las políticas nacionales como de las políticas sectoriales europeas, lo que se conseguirá fomentando el uso de modelos comunes y compartiendo especificaciones técnicas u otros tipos de soluciones susceptibles de ello.

3.16. Por las mismas razones, el CESE apoya el principio de reutilización y transmisión de elementos y datos por parte de los distintos servicios públicos, tanto a escala europea como nacional.

3.17. El CESE también desea manifestar su preocupación acerca del uso de las lenguas en relación con la interoperabilidad de los servicios públicos. El régimen lingüístico no debe constituir una barrera burocrática, y es necesario garantizar que el intercambio de datos e información tenga lugar en un idioma que todos entiendan.

3.18. El CESE apoya la creación e institucionalización de un modelo de gobernanza para esta política, compuesto por dos órganos clave, a saber, el Comité de la Europa Interoperable, presidido por la Comisión e integrado por representantes de todos los Estados miembros, un representante del Comité de las Regiones y un representante del Comité Económico y Social Europeo, y la Comunidad para la Europa Interoperable, integrada por representantes de la sociedad civil y el sector privado ⁽¹⁴⁾ ⁽¹⁵⁾.

3.19. El CESE considera importante que la sociedad civil, en particular a los interlocutores sociales, participe en la definición de las políticas de interoperabilidad, no solo porque la ciudadanía y las empresas sean los destinatarios últimos de estas políticas, sino también porque la sociedad civil puede contribuir a ellas con nuevas soluciones tecnológicas que no serían viables con la mera intervención del sector público.

3.20. El CESE considera que la participación de la sociedad civil debe tener lugar a varios niveles, y que la Comisión debe incitar y animar a los Estados miembros a fomentar esta participación, a escala tanto nacional como regional y local.

3.21. El CESE acoge favorablemente la creación por parte de la Comisión de un punto de acceso único, con el objetivo de concentrar y centralizar todos los conocimientos y soluciones relacionados con la interoperabilidad y que puedan ser proporcionados tanto por entidades públicas como privadas.

⁽¹³⁾ Una cuestión que podría convertirse en un obstáculo a la interoperabilidad transfronteriza de los servicios públicos es el de los datos personales.

⁽¹⁴⁾ Se encomienda al Comité de la Europa Interoperable la tarea de diseñar medidas y de apoyar, asesorar y supervisar las políticas europeas de interoperabilidad, mientras que la Comunidad para la Europa Interoperable reuniría a representantes de la sociedad civil que ayudarían al Comité de la Europa Interoperable a encontrar, definir y proponer nuevas soluciones.

⁽¹⁵⁾ La opción adoptada por la Comisión se ajusta a las recomendaciones formuladas por el CESE en dictámenes anteriores (DO C 81 de 2.3.2018, p. 176).

3.22. Al igual que la Comisión, el CESE considera que los servicios públicos de la UE deben reducir su dependencia de las infraestructuras digitales proporcionadas por terceros países, que ponen en riesgo la soberanía digital europea.

3.23. A tal fin, cabe destacar que la Comisión considera que deben utilizarse preferentemente sistemas de código abierto, lo que permite compartir soluciones entre los desarrolladores.

3.24. En este sentido, el CESE acoge con satisfacción que la Comunicación prevea y fomente el desarrollo de soluciones experimentales que permitan asociaciones entre el sector público y empresas tecnológicas innovadoras o emergentes, con vistas a la creación de soluciones experimentales innovadoras que, tras una fase de prueba satisfactoria, puedan aplicarse a los servicios públicos y compartirse entre ellos.

3.25. El CESE considera importante que, en los futuros programas de financiación de proyectos para la interoperabilidad de los servicios públicos, la concesión de la financiación se supedita a la adopción de los principios y estructuras preconizados por el Marco Europeo de Interoperabilidad.

3.26. Será una buena manera de incitar a los servicios públicos a que, de forma voluntaria, adopten normas comunes en materia de interoperabilidad.

3.27. El CESE manifiesta su sorpresa por el hecho de que, a diferencia de casos anteriores⁽¹⁶⁾, en esta Comunicación no se mencionan las ventajas que pueden derivarse de la interoperabilidad de los sistemas públicos europeos en la lucha contra el fraude, que redundarían en un aumento de la eficiencia y los ingresos para los Estados miembros.

3.28. A este respecto, el CESE subraya que la interoperabilidad de los sistemas debe ir acompañada del uso de la inteligencia artificial, que podría ayudar a los servicios públicos a analizar los datos y, por otra parte, permitir la creación de alertas y advertencias que puedan ser enviados a los distintos servicios públicos de los Estados miembros.

3.29. Por último, dos notas finales sobre la transición ecológica y la protección de datos:

3.29.1. Uno de los objetivos de la Comunicación es incorporar la estrategia para la interoperabilidad de los sistemas públicos no solo en la estrategia de transición digital, sino también en la de transición ecológica.

3.29.2. El CESE señala que algunas soluciones informáticas, pese a su alta eficacia, pueden conllevar un elevado consumo de energía.

3.29.3. Este es el caso de la tecnología de cadena de bloques, que, aunque es muy eficaz en términos de seguridad, por ejemplo de datos sensibles, consume enormes cantidades de recursos energéticos.

3.29.4. El CESE acoge favorablemente la manera en que la Comunicación ha logrado regular en este ámbito los espacios controlados de pruebas.

3.29.5. El CESE considera que, con la atención necesaria, la protección de datos no debería convertirse en un obstáculo para la creación de nuevas soluciones de interoperabilidad por parte tanto de los servicios públicos como de los privados.

3.29.6. Por otro lado, el CESE considera que el acceso a los datos, tanto para la ciudadanía como para las empresas u otros servicios públicos, debe estar sujeto a distintos niveles de autorización, con el fin de que se proteja su confidencialidad y se faciliten tan solo aquellos estrictamente necesarios.

3.29.7. De este modo, podrían evitarse problemas —como los que se han planteado recientemente, y que ya han sido objeto de una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea— en relación con la accesibilidad de los datos contenidos en el registro central de información relativa a la titularidad real.

Bruselas, 22 de marzo de 2023.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽¹⁶⁾ Véase el anexo de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Marco Europeo de Interoperabilidad — Estrategia de aplicación».

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la armonización de determinados aspectos de la legislación en materia de insolvencia

[COM(2022) 702 final — 2022/0408 (COD)]

(2023/C 184/06)

Ponente: **Sandra PARTHIE**

Coponente: **Philip VON BROCKDORFF**

Consulta	Parlamento Europeo, 26.1.2023 Consejo de la Unión Europea, 30.1.2023
Base jurídica	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	10.3.2023
Aprobado en el pleno	22.3.2023
Pleno n.º	577
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	207/0/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) subraya que un régimen de insolvencia diseñado adecuadamente debe ayudar a las empresas viables a mantenerse operativas y evitar así su liquidación prematura. El objetivo debe ser encontrar un equilibrio entre una insolvencia prematura y un inicio excesivamente tardío del procedimiento. La transparencia del procedimiento y la facilidad de acceso a la información sobre la situación de la empresa son factores clave en este contexto. Además, un régimen de insolvencia bien diseñado también debería disuadir a los prestamistas de emitir préstamos de alto riesgo y a los gerentes y accionistas de recurrir a dichos préstamos y adoptar otras decisiones financieras imprudentes ⁽¹⁾.

1.2. El CESE considera que las reformas en materia de insolvencia destinadas a fomentar la reestructuración de la deuda y la reorganización interna contribuyen a preservar puestos de trabajo y, al mismo tiempo, reducen tanto las tasas de quiebra de las pequeñas y medianas empresas como los casos de liquidación de empresas rentables. No obstante, el CESE desearía que se presentasen propuestas para abordar la cuestión pendiente de la insolvencia de las personas físicas.

1.3. El CESE duda de que la propuesta —que se presenta como un paso destacado para colmar lagunas importantes de cara a mejorar la unión de los mercados de capitales de la UE— pueda cumplir realmente esta expectativa. La propuesta no llega a armonizar la definición de los motivos de insolvencia y el orden de prelación de los créditos, dos aspectos fundamentales para lograr una mayor eficiencia y limitar la fragmentación actual de las normas nacionales en materia de insolvencia.

1.4. Por consiguiente, el CESE insta a la Comisión, al Parlamento y al Consejo a que revisen la propuesta del artículo 27 de obligar a las contrapartes (por ejemplo, los proveedores de una empresa que incoa un procedimiento de insolvencia) a cumplir contratos vigentes cedidos posteriormente al adquirente de la empresa sin el consentimiento de la contraparte. Tal propuesta, en la práctica, las vincula artificialmente a un socio contractual que nunca han elegido ni aprobado y limita su libertad empresarial. La limitación de los derechos contractuales de rescisión en caso de insolvencia reducirá la disposición de los proveedores cruciales a conceder créditos, especialmente en el caso de microempresas y pymes que se enfrenten a dificultades financieras.

1.5. Dicho esto, el CESE acoge con satisfacción la propuesta de introducir un procedimiento especial para facilitar y agilizar la liquidación de las microempresas, propiciando así un proceso de insolvencia más eficaz en relación con los costes para estas empresas. Estos mecanismos también facilitan la liquidación ordenada de las microempresas «sin activos» y abordan la imposibilidad que existe en algunos Estados miembros de acceder a procedimientos de insolvencia si el valor de recuperación previsto es inferior a las costas judiciales. El CESE subraya que este procedimiento cubre en torno al 90 % de las insolvencias en la UE y, por tanto, lo considera enormemente significativo.

⁽¹⁾ Banco Mundial, Resolving Insolvency, consultado el 3 de enero de 2023.

1.6. Aunque el CESE respalda este procedimiento especial, advierte que la exigencia de que sean los órganos jurisdiccionales nacionales los encargados de estas tareas puede dar lugar a una sobrecarga de los sistemas judiciales nacionales si se les hace responsables de evaluar si una microempresa es efectivamente insolvente y de llevar a cabo los prolongados procedimientos necesarios, entre ellos la liquidación de los activos y el reparto del producto de la liquidación. Por consiguiente, el CESE recomienda recurrir a otros agentes competentes, como los administradores concursales, a fin de ayudar a reducir la carga para el sistema judicial ⁽²⁾.

1.7. Por último, el CESE desea señalar que unos procedimientos de insolvencia ineficientes pueden dar lugar a niveles más elevados de préstamos dudosos que pongan en peligro la estabilidad financiera y repercutan también en el crédito, la inflación y el PIB real. El CESE considera que unos regímenes eficientes de insolvencia y de derechos de acreedores y deudores figuran entre los instrumentos complementarios del arsenal de los responsables políticos para contener el crecimiento de los préstamos dudosos aumentando la probabilidad de reembolso de los préstamos y ajustando más rápidamente los niveles de préstamos dudosos.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1. El objetivo de la propuesta es reducir las diferencias en las legislaciones nacionales en materia de insolvencia y, por lo tanto, abordar la cuestión de los marcos de insolvencia potencialmente ineficaces en los Estados miembros en los que se producen tales diferencias, reforzando la transparencia de los procedimientos de insolvencia en general y reduciendo los obstáculos a la libre circulación de capitales. Mediante la armonización de determinados aspectos específicos de las legislaciones en materia de insolvencia, la propuesta pretende, en particular, reducir los costes de información y aprendizaje para los inversores transfronterizos. Se confía en que unas leyes sobre insolvencia más uniformes amplíen la gama de fondos a disposición de las empresas en la Unión.

2.2. La presente propuesta tiene por objeto colmar algunas lagunas en la legislación anterior de la UE sobre normas de insolvencia, a saber, la Directiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽³⁾ y el Reglamento (UE) 2015/848 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁴⁾, en particular en lo que respecta a la recuperación de activos de la masa liquidada, la eficiencia de los procedimientos y la distribución predecible y justa del valor recuperado entre los acreedores. Se incluyen aquí cuestiones relativas a las acciones revocatorias, al seguimiento de activos, a las obligaciones y responsabilidades de los administradores, a la venta de una sociedad como empresa en funcionamiento mediante «procedimientos *pre-pack*», al factor desencadenante de la insolvencia, a un régimen especial en materia de insolvencia para microempresas y pequeñas empresas, al orden de prelación de los créditos y a los comités de acreedores.

2.3. Se ha observado que, en las normas nacionales sobre insolvencia vigentes en los Estados miembros, existen variaciones significativas en cuanto al tiempo necesario para liquidar una sociedad y el valor que puede recuperarse en última instancia. En algunos Estados miembros, estas condiciones dan lugar a procedimientos de insolvencia prolongados y a un bajo valor medio de recuperación en los casos de liquidación. Según la Comisión Europea, esta situación constituye un obstáculo para la unión de los mercados de capitales y para las inversiones transfronterizas en el seno de la Unión.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de una mayor transparencia y disponibilidad de la información relativa a las normas y procedimientos de insolvencia transfronterizos. Sin embargo, el CESE considera que esta propuesta constituye solo un primer paso hacia la convergencia de los regímenes de insolvencia en todos los Estados miembros de la UE. El CESE también desearía que se presentasen propuestas para abordar la cuestión pendiente de la insolvencia de las personas físicas.

3.2. El CESE subraya que un régimen de insolvencia diseñado adecuadamente debe ayudar a las empresas viables a mantenerse operativas y evitar así su liquidación prematura. También debe disuadir a los prestamistas de emitir préstamos de alto riesgo y a los gerentes y accionistas de recurrir a dichos préstamos y adoptar otras decisiones financieras imprudentes ⁽⁵⁾. Una empresa afectada por un deterioro económico temporal o una decisión equivocada aún puede recuperarse si la situación económica mejora o si adopta medidas correctoras. Cuando se da tal recuperación, todas las partes interesadas se benefician. Los acreedores pueden recuperar una mayor parte de su inversión, más trabajadores conservan su empleo y la red de proveedores y clientes se mantiene.

⁽²⁾ Banco Mundial, *Principios para regímenes efectivos de insolvencia y de derechos de acreedores y deudores, edición revisada de 2021*, principios C6.1 y C19.6.

⁽³⁾ Directiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre marcos de reestructuración preventiva, exoneración de deudas e inhabilitaciones, y sobre medidas para aumentar la eficiencia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 (Directiva sobre reestructuración e insolvencia) (DO L 172 de 26.6.2019, p. 18).

⁽⁴⁾ Reglamento (UE) 2015/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, sobre procedimientos de insolvencia (versión refundida) (DO L 141 de 5.6.2015, p. 19).

⁽⁵⁾ Banco Mundial, *Resolving Insolvency*, consultado el 3 de enero de 2023.

3.3. En este contexto, el CESE apunta a estudios que demuestran que las reformas eficaces de los derechos de los acreedores se asocian a unos menores costes de crédito, a un mayor acceso al mismo, al refuerzo de la recuperación de los acreedores y a una conservación más efectiva de los puestos de trabajo⁽⁶⁾. También es preciso reforzar el derecho de participación de un comité de acreedores, en el que puede haber un representante de los trabajadores. Si, al final del procedimiento de insolvencia, los acreedores pueden recuperar la mayoría de sus inversiones, podrán seguir reinvertiendo en empresas y mejorando el acceso de estas al crédito. Del mismo modo, si un régimen de quiebra respeta la prioridad absoluta de los créditos, los acreedores garantizados pueden seguir prestando y se mantiene la confianza en el sistema que rige las quiebras⁽⁷⁾.

3.4. El CESE considera que las reformas en materia de insolvencia destinadas a fomentar la reestructuración de la deuda y la reorganización interna contribuyen a preservar puestos de trabajo y reducen tanto las tasas de quiebra de las pequeñas y medianas empresas como los casos de liquidación de empresas rentables.

3.5. Las importantes disparidades entre las legislaciones nacionales en materia de insolvencia se citan a menudo como obstáculos a las inversiones transfronterizas, al igual que ocurre con la normativa fiscal. El CESE considera que un mayor grado de convergencia de la legislación en materia de insolvencia contribuiría a mejorar el funcionamiento de los mercados de capitales, facilitando así la inversión en toda la UE. Sin embargo, la propuesta no llega a armonizar aspectos fundamentales del Derecho de insolvencia: por ejemplo, no armoniza la definición de los motivos de insolvencia ni el orden de prelación de los créditos, dos aspectos fundamentales para lograr una mayor eficiencia y limitar la fragmentación actual de las normas nacionales en materia de insolvencia. Esto no augura nada bueno para alcanzar el tan necesario pero ambicioso objetivo de una unión de los mercados de capitales.

3.6. No obstante, el CESE subraya su apoyo inquebrantable a un mercado de capitales más abierto a escala de la UE que ofrezca a las empresas un acceso más amplio a la inversión, y toma nota de las conclusiones de la Comisión y del Banco Mundial⁽⁸⁾ de que un aumento de la tasa de recuperación de los activos en el contexto de una mayor eficacia de los regímenes de insolvencia y de los derechos de los acreedores amplía el acceso al crédito para las empresas europeas.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE es consciente de que los procedimientos de insolvencia difieren significativamente de un Estado miembro a otro y de que las distintas normativas nacionales favorecen un enfoque más basado en el «deudor no desapoderado» o en los «derechos del acreedor» o un enfoque que otorga prioridad al empleo y a la legislación laboral. Esta situación da lugar a preferencias diferentes respecto a la liquidación de las sociedades, el orden de prelación de los créditos según los acreedores y las funciones de los administradores de las sociedades, los administradores concursales y los tribunales. Del mismo modo, a la hora de diseñar las políticas, deben tenerse en cuenta las diferencias entre accionistas y acreedores: mientras que los primeros responden en su mayor parte a los instrumentos de prevención y racionalización, los segundos responden en mayor medida a la disponibilidad de herramientas de reestructuración. El CESE considera que las propuestas de la Comisión constituyen un primer paso hacia la convergencia en toda la UE, pero siguen sin suponer una armonización efectiva y no abordan la cuestión pendiente de la insolvencia de las personas físicas.

4.2. El CESE respalda la opinión de la Comisión de que las legislaciones nacionales en materia de insolvencia son una cuestión fundamental para los inversores extranjeros. Sin embargo, el CESE señala que la cantidad de insolvencias con una provisión transfronteriza de crédito no supera el 20 % del total de los casos y que los datos de los países del G20 muestran que un sistema de derechos legales efectivo solo incrementa el nivel de inversión extranjera directa (IED) del 2 % al 3 % del PIB. Además, una parte significativa de la IED corresponde a fusiones y adquisiciones de sociedades existentes, más que a inversiones en nuevas empresas.

4.3. Por consiguiente, el CESE advierte que no debe esperarse que la convergencia de la legislación en materia de insolvencia tenga un gran efecto en las inversiones. Dicho esto, el CESE reconoce que proporcionar un marco eficaz de derechos legales para los acreedores y una mayor transparencia para todos los inversores potenciales en lo que se refiere a las leyes de insolvencia, así como facilitar información sobre la situación jurídica en pie de igualdad, puede ejercer efectos positivos en la inversión extranjera. Además, la certidumbre respecto a las normas relativas a los derechos de los acreedores y de los deudores y una mayor armonización de los procedimientos de retirada de garantías en todos los Estados miembros reducirían los riesgos y darían un mayor impulso a las inversiones transfronterizas y al comercio interior.

⁽⁶⁾ Banco Mundial, Resolving Insolvency, consultado el 3 de enero de 2023.

⁽⁷⁾ Banco Mundial, Resolving Insolvency, consultado el 3 de enero de 2023.

⁽⁸⁾ How Insolvency and Creditor/Debtor Regimes Can Help Address Nonperforming Loans — EFI Note-Finance. Washington, DC: Banco Mundial.

4.4. Por otra parte, el CESE cree que reviste gran importancia proporcionar a los inversores información y transparencia respecto a las cuestiones relacionadas con las acciones revocatorias, el seguimiento de activos, las obligaciones y responsabilidades de los administradores, la venta de una sociedad como empresa en funcionamiento mediante procedimientos *pre-pack*, el factor desencadenante de la insolvencia, un régimen especial en materia de insolvencia para microempresas y pequeñas empresas, el orden de prelación de los créditos y los comités de acreedores.

4.5. El CESE también acoge con satisfacción que la propuesta introduzca un procedimiento especial para facilitar y agilizar la liquidación de las microempresas, propiciando así un proceso de insolvencia más eficaz en relación con los costes para estas empresas. Estos mecanismos también facilitan la liquidación ordenada de las microempresas «sin activos» y abordan la imposibilidad que existe en algunos Estados miembros de acceder a procedimientos de insolvencia si el valor de recuperación previsto es inferior a las costas judiciales. El CESE subraya que este procedimiento cubre en torno al 90 % de las insolvencias en la UE y, por tanto, lo considera enormemente significativo.

4.6. Sin embargo, si bien el CESE apoya este procedimiento especial, advertimos que los requisitos de que sean los órganos jurisdiccionales nacionales los encargados de estas tareas, de conformidad con el artículo 12 *septies* de la Directiva, pueden dar lugar a una sobrecarga de los sistemas judiciales nacionales si se les hace responsables de evaluar si una microempresa es realmente insolvente y de llevar a cabo los prolongados procedimientos necesarios. Consideramos que ello se opondría en parte a la finalidad de la legislación propuesta. En dictámenes anteriores⁽⁹⁾ el CESE ha señalado que el recurso sistemático a los órganos jurisdiccionales puede no constituir la opción preferible y ha recomendado crear nuevos organismos que asuman la responsabilidad de esta tarea. La participación efectiva de administradores concursales independientes ha demostrado ser beneficiosa, en particular para microempresarios con una organización deficiente en los procedimientos de liquidación simplificados, y el CESE opina que debe considerarse activamente el recurso a los administradores concursales⁽¹⁰⁾.

4.7. El CESE también recomienda que los administradores concursales, en caso de interés legítimo, dispongan de un acceso directo y rápido a los registros nacionales de activos, con independencia del Estado miembro en el que hayan sido designados. El Comité también señala que estos registros no se han establecido aún en todos los Estados miembros e insta a las autoridades competentes a rectificar esta situación con celeridad.

4.8. En pro de la eficacia, el CESE acoge favorablemente la propuesta relativa a los procedimientos *pre-pack*, en los que la venta de la empresa del deudor (o parte de ella) se prepara y negocia antes de la incoación formal del procedimiento de insolvencia. De este modo, es posible ejecutar la venta y obtener los importes derivados de la misma poco después de incoar el procedimiento formal de insolvencia encaminado a liquidar una sociedad. No obstante, el CESE advierte contra la propuesta del artículo 27 de obligar a las contrapartes (por ejemplo, los proveedores de una empresa que inicia un procedimiento de insolvencia) a cumplir contratos vigentes posteriormente cedidos al adquirente de la empresa sin el consentimiento de la contraparte. Tal propuesta, en la práctica, las vincula artificialmente a un socio contractual que nunca han elegido ni aprobado y limita su libertad empresarial. Esto se aplica, con mayor razón, a los empleados, cuya libertad profesional no debe verse vulnerada por un cambio forzoso de empresario. Por consiguiente, el CESE insta a la Comisión, al Parlamento y al Consejo a que revisen esta propuesta. Además, en los procedimientos *pre-pack* también convendría reforzar la posibilidad de que un comité de acreedores participe y supervise.

4.9. Asimismo, el CESE señala que la Directiva no aborda, de hecho, la cuestión de la convergencia del orden de prelación de los créditos ni proporciona una definición de los motivos de insolvencia. Dado que se trata de requisitos clave para la armonización de los procedimientos de insolvencia, el CESE deplora que la Comisión no haya profundizado en ellos.

4.10. Del mismo modo, los factores desencadenantes de la insolvencia no se han considerado de modo suficiente en la propuesta, a pesar de las afirmaciones en sentido contrario que figuran en la Comunicación sobre la Directiva. En la propuesta se señala que los dos factores desencadenantes habituales en los Estados miembros para incoar procedimientos de insolvencia ordinarios son las pruebas de la suspensión de pagos y del balance.

4.11. Con vistas a simplificar los procedimientos de insolvencia, algo que el CESE apoya en principio, la Directiva propone que la incapacidad de pagar las deudas a su vencimiento constituya el criterio para incoar procedimientos de liquidación simplificados. En lugar de formular directrices sobre la manera de definir las condiciones específicas en las que se cumple tal criterio, la propuesta pide a los Estados miembros que las definan por sí mismos y renuncia a la posibilidad de procurar la coherencia en toda la Unión.

⁽⁹⁾ Entre ellos, el Dictamen del CESE «Insolvencia empresarial» (DO C 209 de 30.6.2017, p. 21).

⁽¹⁰⁾ Banco Mundial, *Principios para regímenes efectivos de insolvencia y de derechos de acreedores y deudores*, edición revisada de 2021, principios C6.1 y C19.6.

4.12. El CESE señala, asimismo, que los bancos suelen ser los principales intermediarios financieros y resultan fundamentales para la estabilidad del sistema financiero. Los préstamos dudosos erosionan la rentabilidad y pueden amenazar la solvencia de los bancos. Los regímenes de insolvencia y de derechos de acreedores y deudores figuran entre las herramientas complementarias en el arsenal de los responsables de la formulación de políticas para contener el crecimiento de los préstamos dudosos y contribuir a su resolución cuando alcanzan niveles problemáticos. Un análisis centrado en las empresas pone de relieve que las reformas de los regímenes de insolvencia que reducen las barreras a la reestructuración empresarial y el coste personal asociado al fracaso de las sociedades pueden disminuir la proporción de capital desaprovechado en las denominadas empresas zombis. Estos beneficios se consiguen en parte mediante la reestructuración de empresas débiles, lo que a su vez impulsa la reasignación de capital a empresas más productivas.

4.13. Por último, el CESE recomienda que la Comisión publique estadísticas periódicas relativas a los casos de insolvencia en el marco de la normativa pertinente sobre insolvencia a fin de poder evaluar periódicamente la eficacia del sistema establecido.

Bruselas, 22 de marzo de 2023.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 6/2002 del Consejo, sobre los dibujos y modelos comunitarios, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 2246/2002 de la Comisión

[COM(2022) 666 final — 2022/0391 (COD)]

y sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección jurídica de los dibujos y modelos (refundición)

[COM(2022) 667 final — 2022/0392 (COD)]

(2023/C 184/07)

Ponente: **Ferre WYCKMANS**

Consulta	a) Consejo, 21.12.2022 b) Parlamento Europeo, 12.12.2022 Consejo, 21.12.2022
Base jurídica	a) Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea b) Artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en el pleno	22.3.2023
Pleno n.º	577
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	148/0/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera que un sistema eficaz de protección de dibujos y modelos es favorable a los consumidores y al público en general, en tanto que fomenta la competencia y las prácticas comerciales leales. También contribuye al desarrollo económico al estimular la creatividad tanto en la industria como en los productos, las actividades comerciales y la exportación.

1.2. En la mayoría de los Estados miembros, el dibujo o modelo debe registrarse en una oficina nacional de la propiedad industrial para contar con el amparo de la ley. Según la legislación nacional pertinente y el tipo de dibujo o modelo, este último también puede estar protegido por el Derecho de autor como dibujo o modelo no registrado o como obra de arte. En algunos Estados miembros, la protección como dibujo o modelo industrial y la protección mediante el Derecho de autor se acumulan, mientras que en otros se excluyen mutuamente. En determinadas circunstancias, un diseño o modelo también puede aspirar a ser objeto de protección en virtud del Derecho aplicable a la competencia desleal, pero las condiciones de la protección y el alcance de los derechos y las vías de recurso existentes pueden variar considerablemente.

1.3. El CESE considera indispensable adaptar el marco jurídico de los dibujos y modelos a la era digital para impulsar la recuperación y la resiliencia de la Unión, así como para fomentar la innovación y la competitividad. Aprueba la nueva definición de dibujo o modelo que se contempla en la propuesta de Directiva. Esto resulta aún más pertinente a la luz de los avances tecnológicos, ya que amplía el concepto de producto a los dibujos y modelos tecnológicos que no estén incorporados a objetos físicos.

1.4. El CESE también aprueba la limitación de la protección a las características de apariencia tal y como se muestren de forma visible en la solicitud de registro, puesto que ello refuerza la seguridad jurídica de la protección.

1.5. El CESE acoge con satisfacción que la propuesta de Reglamento recoja la solución planteada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su sentencia «Acacia», de 20 de diciembre de 2017 ⁽¹⁾, en la que aclaró la interpretación del concepto de «cláusula de reparación», máxime cuando esta solución mejora la protección del consumidor.

⁽¹⁾ Asuntos acumulados C-397/16 y C-435/16.

1.6. En cambio, el CESE no considera que la fusión de la tasa de publicación y la tasa de registro permita reducir el importe total de las tasas abonables, puesto que el coste de las renovaciones, tal y como se propone, aumenta de forma drástica. Por lo tanto, esta medida no resulta tan favorable como se pretende para las pymes y los creadores independientes. El CESE desea que se prevean importes más bajos para las pymes y los creadores independientes, en su caso, en una cuantía proporcional a su volumen de negocios.

1.7. En opinión del CESE, la simplificación que genera la supresión del requisito de «unidad de clase» es necesaria pero insuficiente, puesto que aún hace falta mejorar la ergonomía de los sistemas de presentación de dibujos y modelos que se ofrecen en los sitios web de las oficinas nacionales de propiedad industrial y de la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (OPIUE, en adelante, «la Oficina»). Para hacer frente a este reto, las oficinas podrían recurrir a la profesión de agente de la propiedad industrial, haciendo posible de este modo a las pymes y a los creadores independientes la protección de sus dibujos y modelos.

1.8. El CESE considera que no es adecuado recurrir al artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) para elaborar normas sobre contenciosos y recursos contra las decisiones de la Oficina, ya que un acto delegado solo tiene por objeto completar el acto de base y únicamente debe referirse a elementos no esenciales. No obstante, las disposiciones que la propuesta de Reglamento prevé que se adopten mediante acto delegado se refieren a los derechos recogidos en el título VI de la Carta de los Derechos Fundamentales relativo a la justicia, en particular el artículo 47 sobre el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial. Por consiguiente, no pueden considerarse elementos no esenciales.

1.9. El CESE recomienda que tales disposiciones sean definidas en el propio Reglamento.

2. Antecedentes

2.1. En Derecho positivo, la Directiva 98/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾ (en lo sucesivo, «la Directiva») armoniza parcialmente las leyes nacionales sobre la protección jurídica de los dibujos y modelos, y el Reglamento (CE) n.º 6/2002 del Consejo ⁽³⁾ (en lo sucesivo, «el Reglamento»), establece un sistema autónomo de protección de los derechos unitarios en el conjunto de la Unión para los dibujos y modelos comunitarios registrados y los dibujos y modelos comunitarios no registrados, siempre que estos últimos cumplan los requisitos de protección, a saber, que deben ser nuevos y tener carácter singular. A falta de registro, el titular corre el riesgo de tener dificultades para demostrar la existencia de un derecho sobre el dibujo o modelo. Además, el plazo de protección se limita a tres años y el alcance de los derechos conferidos es menor.

2.2. El Reglamento fue modificado en 2006 para dar efecto a la adhesión de la Unión al sistema internacional de registro de La Haya, cuyo objetivo era establecer un procedimiento de registro de los dibujos y modelos único, sencillo, económico y centralizado en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

2.3. El Reglamento exime a las piezas de recambio de la protección de los dibujos y modelos comunitarios, puesto que durante los trabajos de elaboración de la Directiva no se pudo llegar a un acuerdo al respecto. Ante la falta de apoyo al Consejo, la Comisión retiró en 2014 su propuesta de revisión de la Directiva.

2.4. Tras este fracaso, la propuesta sometida a estudio es el resultado de la Comunicación de la Comisión de 25 de noviembre de 2020, titulada «Aprovechar al máximo el potencial innovador de la UE: un plan de acción en materia de propiedad intelectual e industrial para apoyar la recuperación y la resiliencia de la UE», publicada a raíz de la reforma del Derecho de marcas. Su objetivo es adecuarse mejor a la era digital, ser más accesible y eficaz para los creadores independientes, las pymes y las industrias, menos costosa y complicada, y reforzar la seguridad jurídica del sistema de protección.

3. Observaciones generales

3.1. Un dibujo o modelo industrial está constituido por el aspecto ornamental de un objeto. Puede ser tridimensional o bidimensional. Un dibujo o modelo exitoso combina la función y la forma de manera armoniosa. Ya se trate de mesas o teléfonos, el dibujo o modelo hace que el objeto sea atractivo o que se prefiera a otro.

3.2. Un dibujo o modelo industrial se aplica a diversos productos de la industria y la artesanía, ya sean instrumentos técnicos o médicos, relojes, joyas, artículos de lujo, objetos domésticos, aparatos eléctricos, vehículos, estructuras arquitectónicas, productos textiles, artículos de ocio, etc.

3.3. Al conferir al objeto su atractivo y poder de seducción, el dibujo o modelo industrial aumenta el valor de mercado del producto. Así pues, la protección de un dibujo o modelo contribuye a garantizar un rendimiento de la inversión.

⁽²⁾ Directiva 98/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 1998, sobre la protección jurídica de los dibujos y modelos (DO L 289 de 28.10.1998, p. 28).

⁽³⁾ Reglamento (CE) n.º 6/2002 del Consejo, de 12 de diciembre de 2001, sobre los dibujos y modelos comunitarios (DO L 3 de 5.1.2002, p. 1).

3.3.1. Por consiguiente, el CESE considera que un sistema eficaz de protección beneficia a los consumidores y al público en general, en la medida en que fomenta la competencia y las prácticas comerciales leales.

3.3.2. También favorece el desarrollo económico al estimular la creatividad en la industria y la producción industrial, así como el desarrollo de las actividades comerciales y de las exportaciones.

3.4. En la mayoría de los Estados miembros, el dibujo o modelo debe registrarse en una oficina nacional de la propiedad industrial para contar con el amparo de la ley. Según la legislación nacional pertinente y el tipo de dibujo o modelo, este último también puede estar protegido por el Derecho de autor como dibujo o modelo no registrado o como obra de arte.

3.5. En algunos Estados miembros, la protección como dibujo o modelo industrial y la protección mediante el Derecho de autor se acumulan, mientras que en otros se excluyen mutuamente. Un dibujo o modelo también puede aspirar a ser objeto de protección en virtud del Derecho aplicable a la competencia desleal, pero las condiciones de la protección y el alcance de los derechos y las vías de recurso existentes pueden variar.

3.6. Teniendo en cuenta los objetivos de la Unión dirigidos a impulsar la recuperación y la resiliencia, así como a fomentar la innovación y la competitividad, el CESE considera indispensable adaptar el marco jurídico de los dibujos y modelos a la era digital. Aprueba la nueva definición propuesta, dado que es pertinente a la luz de los avances tecnológicos, al tiempo que amplía el concepto de producto a los dibujos y modelos tecnológicos que no estén incorporados a objetos físicos.

3.7. El CESE también aprueba el refuerzo de la seguridad jurídica ligado a la limitación de la protección de las características de apariencia, tal y como se muestran de forma visible en la solicitud de registro.

3.8. Asimismo, aprueba la adaptación del alcance de los derechos conferidos por el registro de un dibujo o modelo para abarcar los problemas relacionados con el despliegue de las tecnologías de impresión 3D, así como la inclusión, al igual que en el Derecho de marcas, del derecho de los titulares de dibujos y modelos a impedir que los productos falsificados transiten por el territorio de la Unión o estén en otra situación aduanera sin ser despachados a libre práctica, con el fin de luchar contra la falsificación.

4. Observaciones específicas

4.1. *Cláusula de reparación y protección de los consumidores*

4.1.1. La protección de las piezas de recambio («componentes de un producto complejo») por parte del Derecho sobre dibujos y modelos ha hecho correr ríos de tinta. Introducida gracias al Reglamento, va acompañada de una excepción, denominada «cláusula de reparación», que tiene por finalidad limitar el monopolio de los fabricantes o fabricantes de equipos originales (en particular, automóviles) en el mercado de las piezas de recambio (artículo 110). Esta «cláusula de reparación» establece que el titular de un dibujo o modelo relativo a una pieza de recambio no podrá ejercer un monopolio ni impedir que un tercero comercialice piezas de recambio destinadas a reparar un producto y a devolverle su apariencia inicial.

4.1.2. En efecto, el fabricante de un producto acabado complejo (automóvil, reloj, teléfono móvil, etc.) controla a menudo toda la cadena de producción. En tal caso, puede obtener un doble beneficio, en primer lugar, en el mercado de la venta del producto acabado, pero también en el mercado de la venta de piezas de recambio.

4.1.3. No obstante, la economía del comportamiento ha demostrado que la mayoría de los consumidores eligen en función del precio de venta del producto primario, sin preocuparse por el precio de venta de los servicios secundarios. Por lo tanto, se encuentran cautivos de su inversión inicial y se ven obligados a soportar un precio que no habrían aceptado necesariamente en otras circunstancias.

4.1.4. Así pues, el CESE señala que esta situación puede dar lugar a problemas relacionados con el Derecho de la competencia, dado que el productor/ensamblador de origen titular de un derecho sobre dibujos y modelos dispone de una ventaja competitiva importante que, en última instancia, puede perjudicar al consumidor:

- con respecto a sus clientes, permitiéndole aplicar precios elevados o ventas vinculadas;
- con respecto a los reparadores, para acaparar el mercado o imponer sus condiciones a los reparadores a los que acepta abastecer;
- con respecto a sus proveedores, en la medida en que podría prohibirles abastecer a talleres de reparación independientes o prohibir a proveedores independientes copiar sus piezas para abastecer el mercado de la reparación.

4.1.5. Con el fin de evitar la monopolización de los mercados secundarios, el legislador europeo ha decidido limitar los derechos que pueden obtenerse sobre las piezas de recambio.

— La primera limitación se conoce a veces como la excepción de la «obligación de adaptación» (*must match*) (artículo 8, apartado 2). La apariencia exterior de un producto que sea necesaria para la conexión con otro producto no podrá protegerse.

— La segunda limitación se refiere a la protección de las piezas que no sean visibles.

4.1.6. Un componente que no sea visible durante la utilización normal del producto no podrá protegerse mediante la presentación de un dibujo o modelo (artículo 4, apartado 2).

Se trata, por ejemplo, de:

— la mecánica de un reloj de pulsera;

— el interior de la mayoría de los motores de productos electrodomésticos;

— el motor de un automóvil (que se considera que no es visible durante la utilización normal del vehículo, aunque el motor sea fácilmente visible levantando el capó).

4.1.7. Por lo tanto, las piezas de recambio que pueden protegerse son aquellas que no tienen ningún mecanismo de interconexión y que son visibles. De este modo, con arreglo al Reglamento, es posible proteger un gran número de piezas. Por ejemplo, en el caso de un automóvil:

— los faros;

— los guardabarros;

— el capó y las puertas (pero no las bisagras);

— el volante.

4.1.8. El producto que no esté protegido por la presentación de un dibujo o modelo puede, por tanto, ser reproducido por cualquier productor de piezas de recambio de la competencia e incorporarse al mercado de la reparación.

4.1.9. No obstante, la aplicación de estas disposiciones ha suscitado interrogantes. Por consiguiente, el CESE acoge con satisfacción que la propuesta de Reglamento tenga en cuenta la solución planteada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la sentencia «Acacia», de 20 de diciembre de 2017, en la que se aclaró la interpretación que debía darse al concepto de «cláusula de reparación».

4.1.10. El CESE señala que el Tribunal de Apelación de París dio una aplicación concreta a esta solución en su sentencia de 11 de septiembre de 2018 en el marco del asunto n.º 2017/01589, en el caso de llantas comercializadas en un sitio de venta en línea. La «cláusula de reparación» no podía ser invocada válidamente por el vendedor, ya que estas llantas se ofrecían «con fines de personalización estética de los vehículos» y de *tuning*. Por consiguiente, las llantas objeto de disputa fueron consideradas falsas y el vendedor fue sancionado por la falsificación de modelos.

4.1.11. Algunos Estados miembros han liberalizado el mercado de piezas de recambio. La Ley francesa «Climat et Résilience» (Clima y Resiliencia) n.º 2021-1104, de 22 de agosto de 2021, abre el mercado de la venta de determinadas piezas de recambio para automóviles a partir del 1 de enero de 2023.

4.1.12. Esta medida tiene por objeto bajar los precios en este mercado. Entre 2019 y 2020, estas experimentaron un incremento medio del 8 %, debido, entre otros factores, a la complejidad técnica de las distintas piezas, como los motores de los retrovisores eléctricos, los sensores instalados en los parabrisas, etc. Los Estados más liberales con respecto a este sector no disponen de una industria muy desarrollada, a diferencia sobre todo de Alemania, un país que cuenta con fabricantes de automóviles potentes, pero en el que el mercado ya es más abierto.

En Francia, a partir del 1 de enero de 2023, los fabricantes de equipos originales, ya sean de primera instalación, es decir, que hayan participado en el montaje del vehículo nuevo, o independientes, podrán comercializar los componentes de vidrio. Los fabricantes de equipos que hayan participado en la primera instalación de otras piezas de recambio visibles (piezas ópticas, retrovisores, etc.) podrán, por tanto, comercializar las piezas como los fabricantes.

4.2. Coste de la protección de los dibujos y modelos

4.2.1. La OPIUE dispone de un sistema de presentación de dibujos y modelos en línea que indica un coste actual a partir de 350 EUR. El CESE recuerda que un dibujo o modelo comunitario registrado es válido por un período inicial de cinco años a partir de la fecha de presentación de la solicitud y que puede renovarse cada cinco años por un período máximo de veinticinco años.

4.2.2. Al coste de la tramitación inicial se añaden tres tipos de tasas:

- la tasa de registro de 230 EUR, a la que podrá añadirse una tasa de registro suplementaria de 115 EUR para entre dos y diez registros adicionales, y de 50 EUR a partir de diez;
- la tasa de publicación de 120 EUR, que puede incrementarse en 60 EUR para entre dos y diez publicaciones adicionales, y en 30 EUR a partir de diez;
- la tasa de aplazamiento de la publicación de 40 EUR, que puede incrementarse en 20 EUR para entre dos y diez dibujos y modelos, y en 10 EUR a partir de diez.

4.2.3. El importe de las tasas abonables viene determinado por dos factores:

- el número de dibujos y modelos a los que se refiere la solicitud;
- el aplazamiento o no de la publicación del dibujo o modelo.

4.2.4. Su estructura se ajustará al siguiente modelo:

- una tasa de base por un solo dibujo o modelo o por el primer dibujo o modelo de una solicitud múltiple;
- una tasa reducida del segundo al décimo dibujo o modelo;
- una tasa aún más reducida a partir del undécimo dibujo o modelo.

4.2.5. La propuesta de Reglamento prevé reducir a 70 EUR el coste de la primera renovación (después de cinco años) y aumentar a 140 EUR la segunda renovación (después de diez años), a 280 EUR la tercera renovación (después de quince años) y a 560 EUR la cuarta renovación (después de veinte años). La suma de las tasas correspondientes a las dos primeras renovaciones sigue siendo equivalente a la que se abona en la actualidad, es decir, un total de 210 EUR, pero las tasas de renovación posteriores aumentan de forma drástica.

4.2.6. Esta propuesta no parece tan favorable como se pretende para las pymes y los creadores independientes. Por consiguiente, el CESE pide que se reduzcan los importes para las pymes y los creadores independientes, en su caso, de forma proporcional a su volumen de negocios.

4.2.7. Además, el CESE no considera que la modificación de la estructura de las tasas mediante la fusión de las tasas de publicación y de registro vaya a reducir el coste total de las tasas.

4.3. *Supresión del requisito de «unidad de clase»*

4.3.1. Aunque un depósito puede referirse a varios dibujos y modelos, estos deben necesariamente estar destinados a su incorporación o aplicación a productos pertenecientes a la misma «clase», en virtud del requisito denominado de «unidad de clase». Estas clases se organizan en una lista denominada «Clasificación de Locarno».

4.3.2. La Clasificación de Locarno, según el artículo 2, apartado 1, del Arreglo de Locarno, «solo tendrá por sí misma un carácter administrativo» y comprende:

- una lista de clases y subclases;
- una lista alfabética de los productos que constituyen dibujos y modelos industriales, en la que se indican las clases y subclases en las que están ordenados;
- notas explicativas.

4.3.3. La supresión del requisito de «unidad de clase» prevista en la propuesta de Reglamento, que permitiría a las empresas presentar solicitudes múltiples de dibujos y modelos agrupando varios dibujos y modelos en una única solicitud múltiple, sin tener que limitarse a productos pertenecientes a la misma clase de Locarno, tiene por objeto animar a las pymes y a los creadores independientes a presentar sus dibujos y modelos para protegerlos.

4.3.4. En opinión del CESE, la simplificación que produce la supresión del requisito de «unidad de clase» es necesaria aunque no suficiente, puesto que todavía hace falta mejorar la ergonomía de los sistemas de presentación de dibujos y modelos que se ofrecen en los sitios web de las oficinas nacionales de propiedad industrial y de la OPIUE.

4.3.5. Las oficinas podrían aprovechar la experiencia de los agentes de la propiedad industrial para hacer frente a este desafío y permitir de modo a las pymes y a los creadores independientes la protección de sus dibujos y modelos.

4.3.6. Como es lógico, los agentes de la propiedad industrial seguirán acompañando a los titulares de los derechos en la explotación de sus dibujos y modelos, y los representarán en el contencioso.

4.4. *Delegación de poderes y adopción de actos delegados*

4.4.1. La propuesta de Reglamento prevé que las disposiciones relativas a los litigios en materia de dibujos y modelos se adopten mediante actos delegados.

Se trata de:

- la retirada y modificación de un dibujo o modelo (artículos 47 *bis* y 47 *ter*);
- acciones de nulidad (artículo 53 *bis*);
- el procedimiento de recurso contra las resoluciones de la Oficina (artículo 55 *bis*);
- el procedimiento oral ante las salas de recurso de la Oficina (artículo 64 *bis*);
- la instrucción (artículo 65 *bis*);
- la notificación de las resoluciones e invitaciones a comparecer (artículo 66 *bis*);
- el procedimiento de comunicación a la Oficina (artículo 66 *quinquies*);
- el cálculo y la duración de los plazos procesales (artículo 66 *septies*);
- la reanudación del procedimiento ante la Oficina (artículo 67 *quater*);
- la representación profesional ante la Oficina en caso de litigio (artículo 78 *bis*);
- el pago de tasas y tarifas (artículo 106 *bis bis*).

4.4.2. El CESE considera que no es adecuado recurrir al artículo 290 del TFUE para elaborar las normas sobre contenciosos y recursos contra las decisiones de la Oficina, ya que un acto delegado solo tiene por objeto completar el acto de base y únicamente debe referirse a elementos no esenciales. No obstante, las disposiciones previstas se refieren a los derechos recogidos en el título VI de la Carta de los Derechos Fundamentales relativo a la justicia, en particular el artículo 47 sobre el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial. Por consiguiente, no pueden considerarse elementos no esenciales del acto de base.

Bruselas, 22 de marzo 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 y al Consejo — Informe de prospectiva estratégica 2022 — Hermanamiento de las transiciones ecológica y digital en el nuevo contexto geopolítico»

[COM(2022) 289 final]

(2023/C 184/08)

Ponente: **Angelo PAGLIARA**

Consulta	Comisión Europea, 27.10.2022
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	10.3.2023
Aprobado en el pleno	22.3.2023
Pleno n.º	577
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	204/0/3

Preámbulo

El informe de la Comisión Europea y el presente Dictamen se han elaborado en un momento caracterizado por las implicaciones sociales, geopolíticas y económicas de la continuación de la agresión militar rusa contra Ucrania. Las decisiones estratégicas que la Unión Europea está tomando en estos meses determinarán no solo la consecución de los objetivos vinculados a la doble transición ecológica y digital, sino también la resiliencia y la autonomía estratégica de la Unión.

Por lo tanto, en el presente Dictamen el CESE, consciente del papel clave de la sociedad civil organizada a la hora de determinar e interpretar las megatendencias y, por lo tanto, de la importancia de implicarla en la fase inicial del proceso de prospectiva estratégica de la UE, también aspira a contribuir a la elaboración del informe de prospectiva estratégica 2023, que se centrará en orientaciones estratégicas que puedan reforzar el papel de la UE en el mundo.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) anima a la Comisión a seguir desarrollando la agenda de prospectiva estratégica y pide una mayor participación en el proceso desde el principio. Una participación reforzada del CESE, como portavoz de los intereses de los interlocutores sociales y de la sociedad civil organizada, mejoraría la capacidad analítica y prospectiva y contribuiría a determinar las tendencias y posibles soluciones.

1.2. El CESE espera que la agenda de prospectiva estratégica, así como la actuación de la Comisión Europea, se orienten hacia la construcción de un nuevo modelo de desarrollo centrado en la sostenibilidad económica medioambiental y social.

1.3. Dado que la consecución de la doble transición depende también de la voluntad y el comportamiento de las personas, el CESE recomienda que la Comisión preste atención a las preocupaciones de la sociedad y a la posible reticencia de la ciudadanía a los cambios propuestos.

1.4. El informe expone el futuro deseado y los recursos necesarios para lograrlo, sin abordar los riesgos ni las amenazas con suficiente profundidad. El CESE pide a la Comisión que detalle más claramente los riesgos y analice las posibilidades y escenarios en caso de que no se alcancen los objetivos deseados, especialmente por lo que se refiere a la disponibilidad de materias primas, metales de tierras raras y recursos hídricos, así como las posibles cuestiones conexas.

1.5. Los actuales retos geopolíticos influirán en los sistemas de suministro y en la resiliencia del sector agroalimentario europeo. Lo ocurrido recientemente en relación con la COVID-19 y con la agresión militar de Rusia contra Ucrania ha perturbado nuestro sistema de distribución y es probable que esto vuelva a ocurrir a corto plazo. El CESE acoge favorablemente la recomendación de reducir la dependencia de la UE de las importaciones de piensos, fertilizantes y otros insumos y propone establecer una definición de autonomía estratégica abierta aplicada a los sistemas alimentarios, basada en la producción de alimentos, la mano de obra y el comercio justo, con el objetivo general de garantizar la seguridad alimentaria de todos los ciudadanos de la UE mediante un suministro de alimentos saludable, sostenible, resiliente y justo.

1.6. El informe de prospectiva estratégica no tiene en cuenta la importancia estratégica de un sistema industrial europeo fuerte, cohesivo e innovador, que sea capaz de generar empleo de calidad. El CESE pide a la Comisión Europea que elabore previsiones específicas sobre el futuro de la política industrial europea y recomienda la adopción de políticas económicas adecuadas con el fin de aumentar su competitividad y productividad a largo plazo e impulsar la inversión pública y privada en este sentido.

1.7. La agresión militar de Rusia contra Ucrania, la crisis energética y la nueva realidad económica y geopolítica tendrán repercusiones en el camino hacia la doble transición. El CESE acoge favorablemente la determinación de la UE de alcanzar sus objetivos, pero al mismo tiempo pide a la Comisión y al Consejo que desarrollen todas las herramientas necesarias para reforzar la autonomía energética estratégica, reforzar el sistema industrial europeo y apoyar a las empresas y a los trabajadores, en la línea de lo que se hizo durante la crisis pandémica con la adopción de un instrumento basado en el modelo del instrumento SURE.

1.8. El CESE acoge con satisfacción que se tenga más en cuenta la dimensión social y, como ya se señaló en el Dictamen de 2021, pide a la Comisión que desarrolle, como parte del análisis estratégico, herramientas específicas de prospectiva sobre el impacto de las transiciones en los sistemas de seguridad social y, en consecuencia, que proponga medidas específicas para paliar los efectos sociales de la doble transición.

1.9. El CESE considera que, para reforzar el papel de la UE como actor global, esta debe mantenerse fiel a sus valores y seguir colaborando con terceros países, reforzando la política exterior común, buscando soluciones comunes y garantizando que nuestra cooperación y nuestro comercio sean beneficiosos para los derechos económicos y sociales de los pueblos de esos países, en particular con vistas a la sostenibilidad a largo plazo.

2. Observaciones generales

2.1. La agresión militar rusa contra Ucrania y las consecuencias para el sistema económico, social e industrial —en términos de tecnología, comercio, normas de inversión y cambios en la estructura industrial— refuerzan la necesidad de invertir en la transición ecológica y digital, también con vistas a perseguir la autonomía estratégica europea. Por estas razones, el CESE acoge favorablemente la reflexión estratégica sobre la interacción entre las transiciones ecológica y digital y su capacidad para reforzarse mutuamente.

2.2. La sucesión de crisis, pandémica primero y militar después, ha aumentado la demanda de seguridad en los distintos aspectos de la vida por parte de la población, que busca una mayor protección. A este respecto, para alcanzar los objetivos de la doble transición, es necesario prestar especial atención a las potenciales consecuencias económicas y sociales negativas, así como a las repercusiones en todos los demás ámbitos, también mediante el establecimiento de instrumentos de intervención adecuados. A este respecto, el CESE señala que los ciudadanos europeos, especialmente los más débiles, podrían mostrarse más reacios al cambio provocado por estas transiciones si perciben que estas les perjudican.

2.3. Una participación cada vez mayor del CESE, como portavoz de los intereses de los interlocutores sociales y de la sociedad civil organizada en las actividades del ciclo de la agenda de prospectiva estratégica, reforzaría la capacidad de análisis y prospectiva al permitir determinar mejor las tendencias.

2.4. El CESE desarrolla las capacidades de prospectiva estratégica de la sociedad civil organizada por medio de acciones destinadas tanto a sus miembros y, en consecuencia, a las organizaciones nacionales a las que representan, como a la sociedad civil a escala de la UE, a través de su Grupo de Enlace, en el que están representadas las principales redes y organizaciones de la sociedad civil europea. En particular, facilita el diálogo y la consulta con la sociedad civil organizada, sensibiliza sobre la importancia de la prospectiva estratégica y también proporciona herramientas reales para llevarla a cabo. La participación estructurada de la sociedad civil organizada que el CESE representa en la elaboración de la agenda estratégica también permitirá mejorar su capacidad de integrar de manera holística las diferentes dimensiones (industrial, social, económica, medioambiental, etc.).

2.5. Por todas estas razones, el CESE está muy interesado en cooperar con la Comisión Europea en el ciclo de prospectiva estratégica desde el principio del proceso, a fin de hacerlo más participativo. Un ejemplo de ello es la audiencia a través de la cual el CESE ha recabado los puntos de vista de las organizaciones de la sociedad civil, así como de expertos, para reflexionar sobre los retos y oportunidades a los que se enfrentará la UE en su camino hacia una Europa sostenible desde el punto de vista social y económico. A lo largo del presente Dictamen, el CESE ofrece aportaciones y propuestas sobre estos aspectos clave en los que la Comisión Europea debería centrarse en su próximo informe.

2.6. Dados los retos y oportunidades a los que se enfrentará Europa en las próximas décadas, la prospectiva estratégica cobrará mayor importancia. Por consiguiente, el CESE pide a la Comisión que siga desarrollando la agenda de prospectiva estratégica con el refuerzo de la participación del CESE en la fase de análisis y desarrollo del informe.

2.7. El informe no tiene debidamente en cuenta el hecho de que la brecha digital entre las distintas regiones europeas pone en peligro la consecución de los objetivos de la doble transición. El próximo informe estratégico debe tener en cuenta estas diferencias y las posibles consecuencias, tanto desde el punto de vista social como en términos de oportunidades disponibles.

2.8. El CESE es consciente de que las tecnologías digitales pueden influir positivamente en la consecución de los objetivos climáticos, mejorando también la seguridad energética, y de que la transición ecológica también puede transformar el sector digital y la economía. En este sentido, el CESE acoge favorablemente las numerosas referencias a la necesidad de invertir en tecnología y contar con políticas adecuadas para alcanzar los objetivos, y respalda también las referencias a la necesidad de adoptar medidas de ciberseguridad para proteger las tecnologías estratégicas.

2.9. En varias ocasiones, el informe de prospectiva estratégica 2022 destaca la cuestión de las necesidades energéticas que genera la digitalización y el consumo que conlleva el funcionamiento de redes, sistemas y dispositivos, que se ve compensado por el aumento de la eficiencia y la sostenibilidad de los procesos a los que se aplican (agricultura, logística, computación en nube, etc.). Es pertinente llamar la atención sobre la necesidad de mejorar la eficiencia energética y de que Europa vuelva a ocupar una posición más central en la economía circular del sector (desde el acceso a las materias primas fundamentales hasta la gestión de los residuos electrónicos y el desarrollo de tecnologías digitales avanzadas).

2.10. Sin embargo, cabe mencionar de manera más explícita los beneficios de la transición digital (desmaterialización y «sustitución») para la sostenibilidad y el ahorro energético, contribuyendo así a reforzar la apropiación por parte de los ciudadanos y los responsables políticos del valor y el impacto de estos procesos de transformación profunda.

2.11. Entre los cambios asociados a la digitalización, no se hace referencia a las criptomonedas y monedas digitales. Su creciente difusión está relacionada precisamente con la generalización de los procesos de digitalización y con el desarrollo de la tecnología de cadena de bloques, cuyos flujos escapan a la capacidad de regulación de los Estados, dejando un amplio margen de maniobra a la economía subterránea. Por consiguiente, el CESE señala la necesidad de que se dedique una sección específica en el informe de prospectiva estratégica a la interpretación y el análisis sobre el uso de criptomonedas y monedas digitales, y anima a la Comisión a que adopte y aplique un marco regulador único en consonancia con las conclusiones del G-20.

2.12. El CESE acoge favorablemente la reflexión que recoge el informe de prospectiva sobre el tema de la agricultura, ya que sitúa en el núcleo de la propia prospectiva, a diferencia de lo que ocurre con muchos otros sectores, el papel de la política europea y el carácter central de su acción en la determinación de la evolución futura. El informe especifica en este caso las medidas que debe adoptar la UE para evitar el riesgo de regresiones, contrariamente al tratamiento en general de otros sectores analizados.

2.13. Los sistemas alimentarios de la UE deben ser más diversificados, la mano de obra agrícola debe reforzarse, especialmente atrayendo a personas jóvenes y garantizando unas condiciones de trabajo y una remuneración dignas; las políticas comerciales deben ajustarse a las normas de sostenibilidad alimentaria y de competitividad de la UE. También deben abordarse la concentración en las cadenas alimentarias y la propiedad financiera, así como la transparencia del mercado, a fin de garantizar que las futuras crisis no se vean exacerbadas por una especulación excesiva con productos básicos.

2.14. El CESE desea destacar que, en el contexto geopolítico actual, el acceso a las materias primas fundamentales es esencial no solo para alcanzar los objetivos de la doble transición, sino sobre todo para mantener y reforzar el sistema industrial europeo, así como la resiliencia social, económica y laboral. A este respecto, el CESE propone que la Comisión lleve a cabo un análisis más detallado (también desde el punto de vista geopolítico) utilizando instrumentos adecuados de análisis y previsión.

2.15. El CESE señala que el agua y los recursos hídricos, mencionados en varias ocasiones en el informe, representan no solo un problema, sino también un potencial, especialmente en lo que se refiere a la mejora de la eficiencia hídrica, la gestión de los recursos y las campañas de sensibilización para un consumo responsable. En particular, la economía azul desempeña un papel considerable y tiene un creciente potencial en la economía de la UE y a escala mundial, en términos tanto de creación de empleo como de bienestar y salud de las personas. El CESE considera que hay que aprovechar al máximo estas oportunidades, que abarcan una amplia gama de sectores y operaciones, tanto tradicionales como emergentes, minimizando al mismo tiempo los efectos adversos sobre el clima, la biodiversidad y el medio ambiente.

2.16. El CESE pide a la Comisión que, en el contexto de la doble transición, tenga más en cuenta los posibles cambios de escenario derivados de la guerra en Ucrania, especialmente en relación con el suministro de energía y de materias primas fundamentales.

2.17. El CESE respalda la petición de que las políticas europeas se adapten a un nuevo modelo económico, de que se incremente la inversión para mejorar el bienestar y de que aumente la productividad y la competitividad del sistema industrial y económico europeo. A tal fin, pide que se elaboren previsiones específicas sobre el futuro de la política industrial europea, que es esencial si se quiere lograr una autonomía estratégica completa.

2.18. El CESE apoya la recomendación de aumentar la inversión pública y privada para alcanzar los objetivos de la transición. Sin embargo, señala que las decisiones económicas europeas, y especialmente las perspectivas de un nuevo aumento de los tipos de interés, pueden afectar negativamente a las inversiones.

2.19. El CESE acoge con satisfacción el llamamiento en favor de una transición justa y la mayor atención prestada a la cohesión social y al papel del diálogo social en comparación con el informe anterior. El CESE también considera que la dimensión social y a la calidad del trabajo se convertirán en factores prioritarios que merecerán atención en la agenda europea, modificando una escala de prioridades que sigue colocándolas en una posición suplementaria.

2.20. El CESE valora positivamente la atención que se presta en el informe de prospectiva estratégica 2022 a los cambios provocados por la doble transición en el mercado laboral y en la situación económica de los grupos sociales más vulnerables (familias, comunidades), así como a la necesidad de disponer de recursos adecuados a las medidas de intervención social. El CESE también solicita que se preste más atención a las cuestiones de la pobreza y la exclusión social.

2.21. El CESE pide a la UE que tenga en cuenta el envejecimiento de la población y el cambio demográfico —con el consiguiente aumento en las previsiones de demanda de cuidados—, por una parte, y la escasez de personal sanitario, por otra. La UE debe garantizar que los cuidados sigan siendo accesibles y asequibles y no se conviertan en un bien de lujo.

2.22. El CESE llama la atención sobre el enfoque genérico que adopta el informe de prospectiva estratégica de 2022 a la hora de abordar la cuestión de la aceleración de la hibridación del lugar de trabajo generada por los procesos de digitalización (que, por lo demás, se reduce a un inciso en un párrafo sobre digitalización y demanda de transporte), al considerar que es resultado de un mero proceso de transformación tecnológica, pasando por alto sus efectos en las condiciones de trabajo y las relaciones laborales, así como en las exigencias que esta cuestión conlleva en materia de reglamentación.

2.23. El CESE señala que el sistema de prospectiva estratégica corre el riesgo de volverse demasiado economicista y centrado en la competencia y en el mercado como únicos aglutinantes de la acción, los intereses y la estrategia europeos, relegando a la sociedad civil y a los trabajadores a un papel suplementario, sin tener suficientemente en cuenta la capacidad de la doble transición para generar nueva y mayor riqueza y facilitar la creación de nuevos modelos capaces de reducir las vulnerabilidades y socializar los beneficios generados.

2.24. El CESE pide a la Comisión que lleve a cabo una encuesta específica del Eurobarómetro sobre los temas cubiertos por el futuro informe de prospectiva estratégica con el fin de comprender mejor las expectativas y puntos de vista de los ciudadanos. Esto también es fundamental para anticipar el grado futuro de aceptación de las medidas propuestas en el análisis prospectivo.

Bruselas, 22 de marzo 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, al Banco Central Europeo y al Comité Económico y Social Europeo — El camino hacia un sistema de compensación de la UE más sólido»

[COM(2022) 696 final]

y sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 648/2012, (UE) n.º 575/2013 y (UE) 2017/1131 por lo que respecta a las medidas para mitigar las exposiciones excesivas frente a entidades de contrapartida central de terceros países y para mejorar la eficiencia de los mercados de compensación de la Unión»

[COM(2022) 697 final — 2022/0403 (COD)]

(2023/C 184/09)

(2023/C /) Ponente: **Florian MARIN**

Consultas	Consejo, 31.1.2023 Parlamento Europeo, 1.2.2023 Comisión Europea, 8.2.2023
Base jurídica	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	2.3.2023
Aprobado en el pleno	22.3.2023
Pleno n.º	577
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	201/1/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité acoge favorablemente la propuesta de Reglamento ⁽¹⁾ y los esfuerzos de la Comisión para garantizar la autonomía estratégica de nuestros mercados de capitales, incrementar la capacidad de compensación interna y hacer que el sistema de compensación de la UE sea más seguro y robusto. El Comité estima que, para la estabilidad financiera de los mercados de capitales de la UE, es esencial disponer de un sistema de compensación competitivo y eficiente.

1.2 El CESE propone que las cámaras de compensación con sede en la UE desarrollen y diseñen mejoras en sus marcos de capacidad e inviertan en ellos para incentivar a los operadores del mercado para que compensen sus operaciones en la UE.

1.3 El Comité considera que debería haberse puesto en marcha un plan exhaustivo para impulsar la transición hacia los agentes de compensación con sede en la UE inmediatamente después del *Brexit* y manifiesta su decepción por la lentitud del proceso de toma de decisiones respecto a un mercado de derivados de 81 billones EUR. El CESE esperaba una postura más clara para reducir la exposición a las entidades de contrapartida central (ECC) del Reino Unido y normas e incentivos más específicos para impulsar la transición hacia las ECC con sede en la UE.

1.4 El CESE considera fundamental disponer de datos específicos sobre el sistema de compensación de la UE que abarquen todas las clases y volúmenes de activos, y estima que debe hacerse más en este sentido. La relación entre los datos recopilados y la dinámica del riesgo debe analizarse periódicamente a fin de comprender con exactitud los riesgos para la estabilidad financiera. El CESE valora positivamente que, además del riesgo financiero, los modelos de riesgo también tengan en cuenta los riesgos sociales, de gobernanza y medioambientales de las ECC y, a su juicio, deberían ser igualmente importantes en los diferentes escenarios y análisis de riesgo.

⁽¹⁾ COM(2022) 697 final.

1.5 El CESE solicita una evaluación exhaustiva de los posibles costes adicionales que pueden derivarse para la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) y otros organismos de la UE en ámbitos como los de la mano de obra, los sistemas informáticos, los equipos conjuntos de supervisión y el mecanismo conjunto de seguimiento propuesto.

1.6 Habida cuenta de las competencias adicionales que se confieren a la AEVM en las modificaciones de 2019 del Reglamento EMIR y en la propuesta de Reglamento actual, el CESE desearía que se estableciera un sistema de contrapoderes institucionales en relación con la actividad de la AEVM. El Comité propone que la AEVM haga más esfuerzos para estipular que una proporción significativa de los servicios prestados a sus clientes de la UE debe compensarse en las ECC de la UE.

1.7 Por lo que respecta a las operaciones intragrupo, el Comité valora positivamente la decisión de no eximir de la obligación de compensación y de los requisitos en materia de márgenes a las entidades de países que figuran en la lista de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales, así como de países y territorios de alto riesgo a efectos de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

1.8 El CESE lamenta que la Comisión no haya llevado a cabo una evaluación exhaustiva del marco existente ni de cómo ha evolucionado el atractivo del mercado de la UE en los últimos años, dado que la última modificación del Reglamento tiene más de tres años. El Comité acoge con satisfacción la introducción del artículo 7 *ter* y pide a la AEVM que, un año después de la entrada en vigor del Reglamento, presente un informe sobre las principales razones por las que se utilizan ECC de fuera de la UE.

1.9 El Comité considera que las ECC de la UE deben ser transparentes en cuanto a sus tarifas, ajustes de los márgenes de garantía y medidas durante los períodos de tensión del mercado, a fin de mejorar la previsibilidad para todos los participantes en el mercado.

1.10 El CESE pide a la Comisión que dé una definición específica de la expresión «con carácter urgente» en las modificaciones propuestas al artículo 20 y pide a los legisladores que determinen qué exenciones se consideran decisiones «urgentes».

1.11 El CESE apoya las modificaciones propuestas al artículo 23 en relación con la creación de equipos conjuntos de supervisión y el mecanismo de seguimiento conjunto. El Comité propone que la sociedad civil participe en el mecanismo de seguimiento establecido en el artículo 23 *quater* y que el CESE forme parte del mecanismo de seguimiento conjunto en calidad de observador.

1.12 El CESE estima que el plazo de cinco años para que la Comisión revise la aplicación del Reglamento es demasiado largo. También considera que deben hacerse más esfuerzos a fin de reducir el plazo requerido para conceder autorizaciones o ampliar actividades y servicios, así como para crear una base de datos central. El CESE pide una mayor interoperabilidad en el sistema europeo de compensación, así como la reducción de la carga administrativa y la oferta de soluciones de acceso más sencillas.

1.13 El Comité respalda la mayor transparencia que ofrece la modificación del artículo 38, que estipula que los miembros compensadores y los clientes que prestan servicios de compensación deben informar a sus clientes efectivos y posibles sobre los modelos de márgenes y las pérdidas potenciales u otros costes.

2. Contexto general

2.1 La unión de los mercados de capitales (UMC), puesta en marcha en 2015 por la Comisión Europea, es un ambicioso proyecto a largo plazo centrado en garantizar la libre circulación de capitales en la Unión, una de las cuatro libertades fundamentales del mercado único. El *Brexit* ha traído consigo una notable disminución del papel mundial de Europa en los mercados de capitales, pasando del 22 % de la actividad mundial antes del *Brexit* a únicamente el 14 %⁽²⁾. Treinta años después de la puesta en marcha del mercado único, veinte años después de la introducción del euro y siete años después de que se emprendiera la iniciativa de la UMC, la UE aún tiene trabajo por delante para crear un mercado único de capitales.

2.2 Los Reglamentos EMIR, en su revisión REFIT⁽³⁾, y EMIR 2.2⁽⁴⁾, han mejorado la transparencia en lo que respecta a las ECC de terceros países, introduciendo cambios en el mandato de compensación y otorgando competencias adicionales a la AEVM, la autoridad de supervisión de la UE. Esta propuesta de Reglamento atribuye aún más competencias a la AEVM. Habida cuenta de que la capacidad de compensación representa una parte significativa de la UMC, los mercados financieros europeos se ven amenazados por la dependencia excesiva respecto a los servicios prestados por las ECC de terceros países, especialmente en el Reino Unido. Como parte del acuerdo del *Brexit*, la UE permitió a los organismos de compensación del Reino Unido que siguieran prestando servicios a los participantes en el mercado de la UE hasta finales de junio de 2022. Este plazo se ha ampliado tres años debido a la amenaza para la estabilidad de los mercados financieros, con la intención de conceder tiempo suficiente para el cambio gradual de las operaciones de compensación en la UE.

⁽²⁾ Report — A new vision for EU capital markets (Informe — Una nueva visión de los mercados de capitales de la UE).

⁽³⁾ DO L 141 de 28.5.2019, p. 42.

⁽⁴⁾ DO L 322 de 12.12.2019, p. 1.

2.3 La propuesta de Reglamento tiene por objeto proporcionar mayor estabilidad, previsibilidad y proporcionalidad a todos los operadores con obligaciones en materia de compensación, e introduce requisitos para que los participantes en el mercado declaren en qué medida dependen de terceros países para el tratamiento de sus operaciones con derivados. Las modificaciones propuestas también se centran en medidas encaminadas a dotar de mayor atractivo a las ECC de la UE y reducir la carga administrativa, promover la compensación centralizada en la UE obligando a los agentes de compensación a mantener una cuenta activa en las ECC de la UE, y dotar a las autoridades locales de las competencias necesarias para supervisar los riesgos relacionados con las operaciones transfronterizas.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE lleva mucho tiempo abogando por una legislación que refuerce los mercados de capitales de la UE y los dote de mayor estabilidad y atractivo⁽⁵⁾. Habida cuenta de los recientes acontecimientos geopolíticos (la invasión rusa de Ucrania, el aumento de los precios de la energía, las tensiones geopolíticas en muchas regiones del mundo y la pandemia de la COVID-19) y los efectos inmediatos en el entorno económico, el CESE señala que es necesario actuar con rapidez para salvaguardar y reforzar la estabilidad de los mercados financieros de la Unión. El CESE considera fundamental para la estabilidad financiera de los mercados de capitales de la UE disponer de un sistema de compensación competitivo y eficiente.

3.2 El Comité acoge favorablemente la propuesta de Reglamento y la intención de la Comisión de actuar para garantizar la autonomía estratégica de nuestros mercados de capitales, reforzar nuestra capacidad de compensación interna y garantizar que el sistema de compensación sea más seguro y resiliente. En el refuerzo del mercado de compensación de la UE se deben tener en cuenta los costes generados por la migración del capital procedente de mercados de compensación extracomunitarios, la necesidad de proteger el enfoque basado en el riesgo y la interdependencia entre los mercados financieros de fuera de la UE y de la UE.

3.3 La propuesta de modificación del Reglamento EMIR se formula tras el drástico aumento de los precios de la energía en Europa, causado principalmente por el ataque injustificado de Rusia a Ucrania; este proceso ha generado inestabilidad en los mercados de compensación, ya que determinadas empresas no pueden proporcionar la garantía real de sus contratos de derivados. El CESE insta a que la consolidación del sector de la compensación en la UE siga siendo una prioridad. Al objeto de elevar la competitividad del sistema de compensación de la UE, deberán tenerse en cuenta el precio, la liquidez, el riesgo, los márgenes, la regulación y la eficiencia. El Comité conviene en la necesidad de reducir el plazo requerido para conceder autorizaciones o ampliar actividades y servicios, así como para crear una base de datos central.

3.4 El Comité considera que las ECC con sede en la UE tienen que concebir y diseñar mejoras en sus marcos de capacidad e invertir en ellas para persuadir a los operadores del mercado de que compensen sus operaciones en la UE, en particular, mediante el refuerzo de sus capacidades tecnológicas y operativas, procurando una mejor cooperación entre los participantes en el mercado y la consolidación de las prácticas de gestión de riesgos. Con el fin de mejorar la previsibilidad, las ECC deben ser transparentes en cuanto a sus tarifas, ajustes de los márgenes de garantía y medidas durante los períodos de tensión del mercado.

3.5 La estabilidad de los mercados de capitales requiere un mercado laboral equilibrado y estable. El CESE valora positivamente que, además del riesgo financiero, los modelos de riesgo también tengan en cuenta los riesgos sociales, de gobernanza y medioambientales de las ECC y señala que, a su juicio, deberían ser igualmente importantes en los diferentes escenarios y análisis de riesgo.

3.6 El CESE valora positivamente la consulta realizada por la Comisión a principios de 2022, las reuniones con los representantes de los Estados miembros y el Parlamento Europeo, los servicios financieros y los comités económicos y financieros, así como las reuniones bilaterales con las partes interesadas pertinentes.

3.7 El CESE lamenta que el plazo para que las cámaras de compensación con sede en el Reino Unido dispongan de acceso ilimitado a las partes interesadas con sede en la UE se haya ampliado tres años, hasta el 30 de junio de 2025. Considera que debería haberse puesto en marcha un plan exhaustivo para incentivar el cambio a los agentes de compensación con sede en el mercado de la Unión inmediatamente después del *Brexit*. El Comité desaprueba la falta de reacción en el pasado, la consulta limitada y la lentitud del proceso de toma de decisiones respecto a un mercado de derivados de 81 billones EUR.

3.8 Los bancos europeos se benefician de un fondo común multdivisa del mercado del Reino Unido, y el cambio a cámaras de compensación europeas daría lugar a un proceso de compensación basado en el euro, con costes significativos para el sistema bancario. Aunque el CESE apoya este cambio y considera que tiene que acometerse lo antes posible, señala que deben ofrecerse los incentivos adecuados para evitar que los bancos apuesten por otros mercados. Deben tenerse en cuenta incentivos más específicos y adaptados para consolidar el sector de la compensación en la UE.

⁽⁵⁾ DO C 155 de 30.4.2021, p. 20.

3.9 Dado que numerosos operadores del mercado de la UE compensan sus operaciones con derivados en otros países, el CESE esperaba una postura más clara contra esta tendencia y unas normas más específicas que incentiven un cambio a favor de las ECC con sede en la Unión. El Comité habría esperado que se obligara a las entidades públicas a compensar en la UE y pide una visión clara para poner fin a esta dependencia lo antes posible.

3.10 El CESE estima que el desarrollo de actividades de compensación en la UE debe tener en cuenta toda la cadena de suministro, en beneficio de los participantes en el mercado. La liquidez del mercado debe gestionarse cuidadosamente a la hora de reducir la exposición a las ECC del Reino Unido, junto con una perspectiva a más largo plazo y una normalización de los requisitos de acceso para el mercado de compensación de la UE. Debe tenerse en cuenta la preparación de los clientes para la compensación, y deben llevarse a cabo diversas simulaciones en beneficio de dichos clientes. El Comité también considera que la AEVM debería adaptar cuidadosamente las medidas a los pequeños y medianos participantes en el mercado.

3.11 El CESE subraya la importancia del papel que desempeñan las ECC de terceros países en la estabilidad financiera de la UE. Es vital reducir los riesgos de concentración y garantizar que las relaciones con estas ECC se basen en un enfoque transparente, predecible, proporcionado y orientado a la atenuación del riesgo. Esta propuesta de Reglamento otorgará aún más competencias a la AEVM, y el CESE desea que se establezca un sistema de contrapoderes institucionales en relación con la actividad de la AEVM.

3.12 El CESE señala que, para obtener una imagen clara de la situación a efectos de seguimiento, es importante disponer de datos específicos sobre el sistema de compensación de la UE; estos datos deben ser comparables y abarcar todas las clases y volúmenes de activos. Es importante recabar los datos adecuados para disponer de una imagen precisa de los riesgos para la estabilidad financiera, y la sinergia entre los datos recopilados y la dinámica del riesgo debe tenerse en cuenta de manera sistemática. El CESE considera que debe hacerse más en este sentido.

3.13 Deben tenerse en cuenta más sinergias entre las actividades de compensación y el punto de acceso único europeo (PAUE). El PAUE promueve la financiación basada en datos y mejora considerablemente el acceso de las sociedades, las empresas y las instituciones financieras a los datos y la información de las entidades, así como la adaptación de la economía al futuro digital, el refuerzo de la soberanía digital, el aumento de la velocidad del flujo de información y el establecimiento de normas comunes, haciendo hincapié en los datos, la tecnología y las infraestructuras ⁽⁶⁾.

3.14 El CESE respalda la propuesta de aligerar las normas sobre derivados del EMIR y permitir que las garantías bancarias y las cartas de crédito se acepten como garantías reales de elevada liquidez, puesto que estas alternativas distintas del efectivo garantizan la liquidez del mercado y ya se utilizan a gran escala en mercados de capitales más avanzados, como el de Estados Unidos. El CESE apoya el papel cada vez más relevante de los bancos centrales en la protección de los consumidores de la UE.

3.15 El CESE avala asimismo los cambios propuestos en los artículos 11, 14, 15 y 17 en relación con el período de ejecución de cuatro meses para las contrapartes no financieras que por primera vez están obligadas a intercambiar garantías reales, y con respecto a los procedimientos más breves y menos complejos para que las ECC amplíen sus productos. El Comité acoge favorablemente los cambios propuestos, ya que racionalizarán el proceso de ampliación de las actividades y los servicios y de concesión y denegación de autorizaciones. Se requiere una mayor interoperabilidad en el sistema europeo de compensación, así como la reducción de la carga administrativa y la oferta de soluciones de acceso más sencillas.

4. Observaciones específicas

4.1 El CESE no está de acuerdo con la afirmación de la Comisión Europea de que esta «*iniciativa legislativa no afectará a los gastos de la AEVM ni de otros organismos de la Unión Europea*», y considera que los costes aumentarán en ámbitos como los de la mano de obra, los sistemas informáticos, los equipos conjuntos de supervisión y el mecanismo conjunto de seguimiento propuesto. El Comité observa que, en la modificación propuesta al artículo 90, la Comisión pide a la AEVM que informe sobre «*las necesidades de personal y de recursos*». Por consiguiente, el CESE pide que se realice una evaluación exhaustiva de los costes adicionales, en la que se calculen y anuncien las repercusiones presupuestarias estimadas.

4.2 El CESE reconoce y respalda la propuesta de la Comisión de introducir el requisito de que todos los participantes en el mercado con obligaciones en materia de compensación mantengan una cuenta en las ECC de la UE. Pide a la AEVM que, previa consulta a la Autoridad Bancaria Europea, a la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación, a la Junta Europea de Riesgo Sistémico y al Sistema Europeo de Bancos Centrales, establezca que una proporción significativa de los servicios prestados a sus clientes de la UE identificados como de importancia sistémica sustancial deba compensarse en las ECC de la UE.

⁽⁶⁾ DO C 290 de 29.7.2022, p. 58.

4.3 El Comité acoge favorablemente la intención de pedir a los participantes en el mercado que comuniquen las cifras exactas y la dependencia de agentes de compensación extranjeros. El Comité confía en que la AEVM desarrolle con prontitud las normas técnicas que especifiquen esta información, aguarda con interés un informe exhaustivo un año después de la entrada en vigor, y espera que el Reglamento EMIR se modifique en consecuencia.

4.4 Por lo que respecta a las operaciones intragrupo, el CESE valora positivamente que no se exima de la obligación de compensación y de los requisitos en materia de márgenes a las entidades de países que figuran en la lista de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales, así como de países y territorios de alto riesgo a efectos de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. El Comité apoya plenamente las medidas administrativas relativas a tales países y territorios, y considera que estas entidades representan una amenaza significativa para el sistema financiero de la UE.

4.5 Aunque la actualización digital plantea necesidades presupuestarias adicionales, el CESE considera fundamental que se lleven a cabo inversiones digitales para apoyar las actualizaciones propuestas del Reglamento EMIR. El Comité valora positivamente la propuesta de un programa informático avanzado para la presentación en línea de los documentos de supervisión, accesible a todas las autoridades pertinentes.

4.6 El CESE lamenta que la Comisión no haya llevado a cabo una evaluación exhaustiva del marco existente, dado que el Reglamento se modificó por última vez hace más de tres años. Además, para que las modificaciones en curso sean adecuadas a su finalidad, el Comité habría esperado un análisis específico de cómo ha evolucionado el atractivo del mercado de la UE en los últimos años, especialmente en relación con los importantes acontecimientos geopolíticos recientes.

4.7 El Comité propone que las normas técnicas elaboradas con arreglo al artículo 7 sean transparentes e inclusivas. También debe tenerse en cuenta la opción de introducir cambios con el fin de adaptar rápidamente dichas normas. La provisión de herramientas para comparar los precios de los costes de ejecución, los costes de compensación y los costes de los miembros compensadores es importante para los gestores de activos.

4.8 El Comité acoge favorablemente la introducción del artículo 7 *ter*, que especifica que los prestadores de servicios de compensación deben informar sobre el alcance de la compensación en una ECC de fuera de la UE, e introduce la obligación de informar a sus clientes sobre la posibilidad de compensar un determinado contrato en una ECC de la UE. El Comité pide a la AEVM que desarrolle un procedimiento de elaboración de informes normalizado que se utilice en todos los Estados miembros, y recomienda que, un año después de la entrada en vigor del Reglamento, se presente un informe sobre las principales razones por las que se utilizan ECC de fuera de la UE. También debe gestionarse prudentemente un enfoque común respecto a las multas para los operadores del mercado, con el fin de garantizar la proporcionalidad en el mercado único.

4.9 El Comité pide a la Comisión que aclare el significado exacto de la expresión «con carácter de urgencia» en las modificaciones propuestas al artículo 20, y solicita a los legisladores que acuerden y especifiquen qué exenciones entran en el ámbito de la decisión «urgente».

4.10 El CESE respalda las modificaciones propuestas al artículo 23 en relación con la creación de equipos conjuntos de supervisión y el Mecanismo de Seguimiento Conjunto, pero señala que tendrán repercusiones presupuestarias, ya que estas autoridades tendrán que contratar más personal, también en el caso de la AEVM. El CESE propone que la sociedad civil participe en el mecanismo de seguimiento establecido en el artículo 23 *quater*, especialmente en lo que se refiere a las decisiones futuras sobre políticas.

4.11 Una evaluación adecuada de las interconexiones, las interrelaciones y los riesgos de concentración en el marco del Comité de Supervisión de las ECC (artículo 24 *bis*) requiere asimismo la participación de la sociedad civil, y el CESE debe formar parte del Mecanismo de Seguimiento Conjunto en calidad de observador. Debe tenerse en cuenta la necesidad de reducir el solapamiento de responsabilidades entre el gran número de autoridades que participan en el sistema de compensación. La cooperación entre las autoridades europeas y nacionales debe ser eficaz y adaptarse a la dinámica de los riesgos de mercado.

4.12 El plazo de cinco años para que la Comisión revise cuidadosamente la aplicación del Reglamento tras su entrada en vigor parece muy largo, habida cuenta del período transcurrido entre las modificaciones del Reglamento EMIR. Además, el CESE esperaba el 2 de enero de 2023 el informe de la Comisión sobre la aplicación del Reglamento EMIR, en su revisión REFIT, y del Reglamento EMIR 2.2, tal como se acordó, pero la Comisión propone ahora anularlo. El Comité se opone a esta propuesta y considera que podría dar lugar a que no se evaluaran en absoluto las enmiendas al EMIR, habida cuenta de los consiguientes cambios ya realizados en dicho Reglamento.

4.13 Por último, el Comité respalda la mayor transparencia que ofrece la propuesta de modificación del artículo 38 respecto a la obligación de los miembros compensadores y los clientes que prestan servicios de compensación de informar a sus clientes efectivos y posibles sobre los modelos de márgenes y las pérdidas potenciales u otros costes, en caso de que la ECC aplique medidas de recuperación. El CESE considera que los miembros compensadores también deben contribuir a mejorar la transparencia en el marco del sistema de compensación de la UE.

Bruselas, 22 de marzo 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 Consejo por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad

[COM(2022) 707 final — 2022/0413 (CNS)]

(2023/C 184/10)

Ponente: **Petru Sorin DANDEA**

Coponente: **Benjamin RIZZO**

Consulta	Consejo, 7.2.2023
Base jurídica	Artículos 113, 115 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	2.3.2023
Aprobado en el pleno	22.3.2023
Pleno n.º	577
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	208/0/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión sobre la DCA 8, que constituye un paso adelante significativo para mejorar y complementar la DCA vigente.

1.2 El CESE considera que las mejoras de la DCA propuestas son eficaces para disuadir del incumplimiento de las normas fiscales por parte de los titulares de criptoactivos, reforzando así la lucha contra el fraude, la evasión y la elusión fiscales, en consonancia con varias iniciativas anteriores de la Comisión.

1.3 El CESE considera asimismo que la iniciativa de la Comisión es plenamente coherente con el principio de una fiscalidad justa y efectiva, que representa una piedra angular de la economía social de mercado europea, encaminada a garantizar que todos contribuyan de manera equitativa y reciban un trato igual y proporcionado con independencia del tipo de activos que posean.

1.4 El CESE señala que un esfuerzo internacional por regular los criptoactivos y su utilización es fundamental para abordar con éxito los crecientes problemas e implicaciones de carácter mundial relacionados con dichos activos. El trabajo que se está llevando a cabo en el ámbito de la OCDE y del G-20 para lograr un acuerdo mundial respecto a la transparencia de las criptomonedas es crucial a este respecto, y el CESE anima a la Comisión a que desempeñe un papel activo en la escena internacional.

1.5 El CESE valora positivamente que una fiscalidad mejorada y más eficaz de los criptoactivos vaya a contribuir a ampliar la cobertura fiscal y reforzar los presupuestos nacionales, permitiendo el despliegue de recursos adicionales destinados al bien común y a atender las prioridades de inversión de la Comisión (transición ecológica y digitalización).

1.6 El CESE considera que el sistema de comunicación de información con indicación del número de identificación fiscal (NIF) constituye el método de cumplimiento más eficaz para garantizar la eficacia de las nuevas normas. Por este motivo, apoya firmemente la propuesta de la Comisión sobre el NIF, ya que contribuye a prevenir posibles errores, mejorando así la seguridad jurídica y la previsibilidad del sistema.

1.7 El CESE cree que las obligaciones en materia de comunicación de información no deben limitarse únicamente a los intercambios y transferencias de criptoactivos, sino que también deben ampliarse, al menos en la fase inicial, a las tenencias globales de activos de criptomonedas en aras de la transparencia y la seguridad, aunque queda claro que solo deben gravarse las ganancias efectivas.

1.8 El CESE subraya la necesidad de unas sanciones efectivas y proporcionadas, quedando a decisión de los Estados miembros los importes específicos de las sanciones que deben imponerse. El CESE también recomienda que, tras la aplicación de la Directiva, la Comisión informe sobre los regímenes sancionadores establecidos por los Estados miembros y ofrezca orientaciones sobre posibles cambios en caso necesario.

1.9 El CESE confía en que las sanciones y las medidas de cumplimiento puedan alcanzar un equilibrio adecuado entre la eficacia de las normas y la disuasión pertinente, por una parte, y la proporcionalidad, por otra. La proporcionalidad podría garantizarse, por ejemplo, teniendo debidamente en cuenta el número de operaciones implicadas en las infracciones cometidas por una empresa determinada.

1.10 El CESE subraya que las disposiciones y salvaguardas específicas en materia de protección de datos incluidas en la propuesta de Directiva, en consonancia con las normas del RGPD, deben aplicarse y respetarse debidamente con un grado de rigor elevado a fin de proteger plenamente los derechos fundamentales de las personas cuyos datos se recopilarán, intercambiarán y almacenarán.

1.11 El CESE recomienda a la Comisión que incluya en su proyecto de propuesta normas que refuercen la cooperación entre las autoridades tributarias ya contempladas en el texto actual y las autoridades encargadas de combatir el blanqueo de capitales y la financiación de actividades ilegales y del terrorismo. En este contexto, el CESE reitera que las autoridades públicas, en este caso las autoridades fiscales, necesitan recursos adecuados tanto en lo que se refiere a personal cualificado como a tecnología y normas digitales de alto nivel.

2. Propuesta de la Comisión

2.1 La propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE del Consejo ⁽¹⁾ relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad («DCA 8») ⁽²⁾ presentada por la Comisión tiene por objeto actualizar la Directiva vigente («DCA») con el fin de ampliar la comunicación y el intercambio de información entre las autoridades tributarias para incluir las rentas o los ingresos generados a través de criptoactivos por usuarios residentes en la Unión Europea. Las autoridades tributarias no disponen actualmente de la información necesaria para controlar los ingresos obtenidos mediante criptoactivos, que se negocian fácilmente de manera transfronteriza.

2.2 La iniciativa legislativa tiene por objeto introducir una mayor transparencia fiscal respecto a los criptoactivos mediante disposiciones específicas sobre la comunicación y el intercambio de información a efectos de la fiscalidad directa. La propuesta también perfecciona las disposiciones vigentes aplicables con el fin de evitar lagunas y reforzar el marco jurídico.

2.3 La DCA 8 se ajusta a las definiciones establecidas en el Reglamento relativo a los mercados de criptoactivos ⁽³⁾, que no proporciona por sí mismo una base para que las autoridades tributarias recopilen e intercambien la información necesaria para gravar los ingresos derivados de tales activos. Sin embargo, la DCA 8 se basa en la experiencia con dicho Reglamento y se sirve del requisito de autorización ya introducido por este, evitando así cargas administrativas adicionales para los proveedores de servicios de criptoactivos.

2.4 La propuesta es coherente con el recientemente aprobado Marco de Comunicación de Información sobre Criptoactivos (MIC) ⁽⁴⁾ de la OCDE, así como con las modificaciones de su Estándar Común de Comunicación de Información. Tales normas también han sido aprobadas por el G-20. Durante la consulta de la Comisión, la mayoría de los Estados miembros apoyaron la armonización del ámbito de aplicación del marco jurídico de la UE con el trabajo realizado en la OCDE.

2.5 Con el fin de mejorar la capacidad de los Estados miembros para detectar y combatir el fraude, la evasión y la elusión fiscales, todos los proveedores de servicios de criptoactivos obligados a comunicar información, independientemente de su tamaño o ubicación, deberán notificar las operaciones de sus clientes residentes en la UE. Se incluyen tanto las operaciones nacionales como las transfronterizas. En algunos casos, las obligaciones de información también se extenderán a las criptofichas no fungibles (NFT). Las normas detalladas relativas a las obligaciones que deben cumplir los proveedores de servicios de criptoactivos obligados a comunicar información se recogen en el anexo VI.

2.6 Las operaciones sujetas a comunicación de información incluyen las operaciones de canje y las transferencias de criptoactivos sujetos a comunicación de información. Tanto las operaciones nacionales como las transfronterizas se incluyen en el ámbito de aplicación de la propuesta y se agregan por tipo de criptoactivos sujetos a comunicación de información.

2.7 Las entidades financieras informarán sobre el dinero electrónico y las monedas digitales de los bancos centrales, al tiempo que se ampliará el alcance del intercambio automático de los acuerdos previos con efecto transfronterizo para particulares con un elevado patrimonio neto. Estos particulares son aquellos que poseen un mínimo de 1 000 000 EUR en patrimonio financiero o susceptible de inversión, o en activos gestionados. Los Estados miembros intercambiarán información sobre los acuerdos previos con efecto transfronterizo emitidos, modificados o renovados entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2025.

⁽¹⁾ Directiva 2011/16/UE del Consejo, de 15 de febrero de 2011, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad y por la que se deroga la Directiva 77/799/CEE (DO L 64 de 11.3.2011, p. 1).

⁽²⁾ COM(2022) 707 final.

⁽³⁾ COM(2020) 593 final.

⁽⁴⁾ Crypto-Asset Reporting Framework and Amendments to the Common Reporting Standard, OCDE, 8 de octubre de 2022.

2.8 La propuesta no limitará la capacidad de los Estados miembros para configurar su sistema de cumplimiento. Sin embargo, se establecerá y aplicará un nivel mínimo común de sanciones para los incumplimientos más graves, como la ausencia total de notificación a pesar de los recordatorios administrativos.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE celebra y apoya la propuesta de la Comisión sobre la DCA 8, ya que representa un paso adelante importante para mejorar y completar la DCA a partir de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo, que advirtió de que «si un contribuyente tiene dinero en criptomonedas electrónicas, la plataforma u otros proveedores electrónicos que suministran servicios de cartera para tales clientes no están obligados a declarar tales importes mantenidos o ganancias realizadas ante las autoridades tributarias. Así pues, el dinero mantenido en estos instrumentos electrónicos queda en gran medida sin gravar»⁽⁵⁾.

3.2 El CESE considera que las mejoras de la DCA propuestas constituyen un instrumento eficaz para disuadir del incumplimiento de las normas fiscales por parte de los titulares de criptoactivos, reforzando así la lucha contra el fraude, la evasión y la elusión fiscales, en consonancia con varias iniciativas emprendidas por la Comisión en los últimos años.

3.3 El CESE elogia la amplia y articulada consulta llevada a cabo por la Comisión sobre la propuesta en cuestión, en la que participaron todas las partes interesadas, además de una audiencia más específica de operadores del sector, a los que la Comisión consultó por separado. Los Estados miembros también pudieron expresar su opinión y animaron a la Comisión a trabajar estrechamente en consonancia con los trabajos en curso de la OCDE. Las consultas dotaron al proceso legislativo de mayor transparencia y sentido, a pesar del carácter notablemente técnico de la propuesta.

3.4 El CESE incide en que se requiere un esfuerzo internacional por regular los criptoactivos y su utilización para abordar con éxito los crecientes problemas e implicaciones de carácter mundial relacionados con dichos activos. A este respecto, resultan cruciales los trabajos y las negociaciones en curso llevados a cabo en el ámbito de la OCDE y del G-20 para lograr un acuerdo mundial sobre la transparencia de las criptomonedas, y el CESE anima a la Comisión a que desempeñe un papel de liderazgo en la escena internacional.

3.5 El CESE considera asimismo que la iniciativa de la Comisión es plenamente coherente con el principio de una fiscalidad justa y efectiva, que representa una piedra angular de la economía social de mercado europea, encaminada a garantizar que todos contribuyan de manera equitativa y reciban un trato igual y proporcionado con independencia del tipo de activos que posean o de la forma de pagos aceptada.

3.6 El CESE valora positivamente que una fiscalidad mejorada y más eficaz de los criptoactivos vaya a contribuir a ampliar la cobertura fiscal y reforzar los presupuestos nacionales, permitiendo el despliegue de recursos adicionales destinados al bien común y a atender las prioridades de inversión de la Comisión (transición ecológica y digitalización).

3.7 El CESE coincide plenamente con la Comisión en que una mayor transparencia reducirá las discrepancias y la actual diferenciación injustificada en el marco y el tratamiento jurídicos que dan lugar a que los usuarios de criptoactivos disfruten de una «ventaja [...] frente a los que no invierten en criptoactivos», obstaculizando así no solo el «objetivo de la equidad tributaria», sino también el correcto funcionamiento del mercado único y la igualdad de condiciones.

3.8 El CESE apoya el uso combinado del artículo 113 del TFUE (ya que la información intercambiada también podría utilizarse a efectos del IVA) y del artículo 115 del TFUE como base jurídica para apoyar la propuesta. La aproximación de las legislaciones nacionales que afectan al funcionamiento del mercado único, consagrada en el artículo 115, es efectivamente pertinente en el caso que nos ocupa, teniendo en cuenta que los criptoactivos pueden utilizarse para varios fines. Por lo tanto, deben evitarse discrepancias tanto en el marco jurídico general como en los instrumentos de ejecución en todo el mercado único, ya que pueden perjudicar su consolidación.

4. Observaciones específicas

4.1 El CESE anima a la Comisión y a los Estados miembros a que incluyan en la propuesta presentada obligaciones en materia de comunicación de información para las personas físicas que posean criptoactivos. Sin duda, tal inclusión aumentaría la eficacia y el ámbito de aplicación de la propuesta.

4.2 El CESE considera que un sistema de comunicación de información con indicación del número de identificación fiscal (NIF) constituye el método de cumplimiento más eficaz para garantizar la eficacia de las nuevas normas. Por este motivo, el CESE apoya firmemente la propuesta de la Comisión sobre el NIF, ya que contribuye a reforzar la eficacia de la propuesta, dado que, como código de identificación único, el NIF permite evitar errores, contribuyendo así a la seguridad jurídica y a la previsibilidad del sistema.

⁽⁵⁾ Tribunal de Cuentas Europeo (2021), Intercambio de información fiscal en la UE: bases sólidas con deficiencias en la ejecución. Los intercambios de información han aumentado, pero cierta información sigue sin comunicarse.

4.3 El CESE señala que la mayoría de los Estados miembros ya disponen de legislación o, al menos, de directrices administrativas, para gravar los ingresos obtenidos mediante inversiones en criptoactivos, pero las autoridades competentes carecen a menudo de la información necesaria para ponerlas en práctica. Por lo tanto, la seguridad y la claridad jurídicas solo pueden garantizarse abordando las ineficiencias nacionales a través de una iniciativa legislativa de la UE encaminada a impulsar una colaboración eficaz y eficiente entre las autoridades tributarias.

4.4 El CESE cree que las obligaciones en materia de comunicación de información no deben limitarse únicamente a los intercambios y transferencias de criptoactivos, sino que también deben ampliarse, al menos en esta fase inicial en curso, a las tenencias globales de activos de criptomonedas en aras de la transparencia y la seguridad, aunque queda claro que solo deben gravarse las ganancias efectivas.

4.5 El CESE subraya la necesidad de unas sanciones efectivas y proporcionadas, quedando a decisión de los Estados miembros los importes específicos de las sanciones que deben imponerse. La fijación de umbrales mínimos parece poseer el potencial de aumentar la eficacia de las nuevas normas sobre la fiscalidad de las criptomonedas. El CESE confía en que las sanciones y las medidas de cumplimiento puedan alcanzar un equilibrio adecuado entre la eficacia de las normas y la disuasión pertinente, por una parte, y la proporcionalidad, por otra. La proporcionalidad podría garantizarse, por ejemplo, teniendo debidamente en cuenta el número de operaciones implicadas en las infracciones cometidas por una empresa determinada.

4.6 Además, tras la aplicación de la Directiva, la Comisión debe informar sobre los regímenes sancionadores establecidos por los Estados miembros y ofrecer orientaciones sobre los cambios necesarios en el sistema de sanciones y medidas de cumplimiento.

4.7 El CESE subraya que las disposiciones y salvaguardas específicas en materia de protección de datos incluidas en la propuesta de Directiva, en consonancia con las normas y los principios del RGPD, deben aplicarse y respetarse prudentemente y con un grado de rigor elevado, a fin de proteger plenamente los derechos fundamentales de las personas cuyos datos se recopilarán, intercambiarán y almacenarán.

4.8 Una vez más, el CESE pide a los Estados miembros que inviertan adecuadamente en sus autoridades fiscales y en otras administraciones implicadas a fin de disponer de las capacidades necesarias para cumplir la tarea de mejorar la cooperación en el ámbito de la fiscalidad.

4.9 Por último, el CESE recomienda a la Comisión que incluya en su proyecto de propuesta el requisito de que exista cooperación entre las autoridades tributarias ya contempladas el texto actual y las autoridades encargadas de combatir el blanqueo de capitales y la financiación de actividades ilegales y del terrorismo, ya que en los últimos años se han planteado varios casos de utilización de criptoactivos con fines ilegales en general, y de blanqueo de capitales en particular. En este contexto, el CESE reitera que las autoridades públicas, en este caso las autoridades fiscales, necesitan recursos adecuados en lo que se refiere a personal cualificado y a tecnología y normas digitales de alto nivel.

Bruselas, 22 de marzo 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 y al Consejo — Hacia una Directiva sobre sanciones penales por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión»

[COM(2022) 249 — *final*]

sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se añade la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión a los ámbitos delictivos establecidos en el artículo 83, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea»

[COM(2022) 247 — *final*]

y sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se definen las infracciones y sanciones penales por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión»

[COM/2022/684 *final*]

(2023/C 184/11)

Ponente: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Consulta	Comisión Europea, 26.7.2022
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	8.3.2023
Aprobación en el pleno	22.3.2023
Pleno n.º	577
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	141/1/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la decisión de incluir la vulneración de las sanciones en la lista de delitos recogidos en el artículo 83, apartado 1, del TFUE y también la propuesta de Directiva destinada a armonizar las definiciones y las penas mínimas en la legislación nacional por vulneración de las sanciones.

1.2. Sin embargo, el CESE lamenta que la citada decisión no haya sido objeto de una plena deliberación democrática en el seno de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo debido a la activación del procedimiento de urgencia. Asimismo, el hecho de que la propuesta de Directiva presentada por la Comisión no haya ido precedida de una evaluación de impacto sigue avivando la preocupación del CESE. Además, el CESE lamenta que la propuesta de Directiva de la Comisión relativa a la definición de las infracciones y sanciones penales por la vulneración de las sanciones no incluya al Comité Económico y Social Europeo entre las partes interesadas que han de consultarse.

1.3. El CESE anima a la Comisión Europea, al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea a que, al desarrollar la Directiva, amplíen la salvedad humanitaria eximiendo de la responsabilidad penal a las agencias humanitarias y a su personal y adaptando esta disposición a la práctica internacional vigente, al tiempo que se garantiza la creación de mecanismos adecuados para evitar abusos con fines delictivos o políticos.

1.4. El CESE apoya que se incluyan las debidas garantías y protección para los denunciantes y periodistas que hagan públicos los intentos de eludir las sanciones, a los que debe extenderse la mencionada salvedad.

1.5. El CESE insta a la Comisión Europea, al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea a que velen por que el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil reciban información adecuada y apoyo proactivo para adaptarse a la nueva legislación y cumplir los nuevos requisitos.

1.6. El CESE anima a la Comisión Europea, al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea a que garanticen que, más allá de promover la armonización de la legislación, los Estados miembros dispongan de las capacidades administrativas adecuadas, de fondos suficientes y de personal formado para detectar, perseguir y sancionar la vulneración de las sanciones, lo que podría apoyarse en la cooperación entre los Estados miembros mediante el intercambio de buenas prácticas en materia de detección y enjuiciamiento.

1.7. El CESE acoge con satisfacción que la propuesta de Directiva insista en el respeto del principio de no retroactividad y subraya que es necesario garantizar el respeto de las garantías procesales y otras salvaguardias en materia de derechos humanos de las personas acusadas.

1.8. El CESE sigue preocupado por que delitos comunes tan graves como los motivados por el odio y la violencia de género queden fuera del ámbito de aplicación del artículo 83, apartado 1, del TFUE (en lo sucesivo, «delitos europeos») y subraya que los imperativos geopolíticos no deben primar sobre la protección y el bienestar de nuestra ciudadanía.

2. Contexto general

2.1. Las sanciones de política exterior (o medidas restrictivas en la jerga de la Unión Europea) son acordadas por el Consejo de la Unión Europea en el marco de la política exterior y de seguridad común (PESC) y adoptan la forma de legislación vinculante que es directamente aplicable en todos los Estados miembros de la Unión Europea (UE).

2.2. Al contrario de la legislación sancionadora, que se adopta de forma centralizada y es aplicable en toda la UE, la aplicación y el cumplimiento de las sanciones están descentralizados: las autoridades de los Estados miembros se encargan de supervisar que las empresas y la ciudadanía respeten las prohibiciones, conceder excepciones, establecer medidas sancionadoras por las vulneraciones e investigarlas y enjuiciarlas. Esto se aplica a todas las sanciones excepto las prohibiciones de entrada, que son gestionadas directamente por las autoridades del Estado.

2.3. El carácter descentralizado del sistema de aplicación de las sanciones de la UE produce una fragmentación⁽¹⁾: las legislaciones nacionales difieren en cuanto a las definiciones y el alcance de las vulneraciones y las medidas sancionadoras a que pueden dar lugar. Existen también diferencias en las capacidades administrativas para realizar investigaciones. Además, las autoridades nacionales disponen de un amplio margen de apreciación para decidir si procede o no conceder una excepción por razones humanitarias.

2.4. La investigación ha confirmado divergencias significativas en la aplicación y cumplimiento de las sanciones por parte de los distintos Estados miembros de la UE⁽²⁾. Un estudio reciente de la Red europea para la investigación y enjuiciamiento de delitos de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra («Red de Cooperación contra el Genocidio») ha puesto de manifiesto la existencia de discrepancias considerables en las medidas sancionadoras por vulneración de las sanciones entre los Estados miembros de la UE⁽³⁾.

2.5. La Comisión dispone de algunas competencias de supervisión a este respecto: garantiza que todos los Estados miembros cumplan sus obligaciones en virtud del Reglamento sobre sanciones (medidas restrictivas) de la UE, como la de establecer medidas sancionadoras adecuadas. Al igual que en otros ámbitos de la gobernanza de la UE, la Comisión tiene derecho a incoar un procedimiento de infracción contra cualquier Estado miembro que no cumpla estas obligaciones, aunque hasta la fecha no se hayan tomado medidas de este tipo. La Comisión también apoya la aplicación de sanciones mediante la publicación de orientaciones, por ejemplo, sobre la concesión de excepciones.

2.6. Aunque es obvio el sistema tiene el potencial inherente de fragmentarse, solo recientemente la Comisión ha empezado a tomar algunas medidas⁽⁴⁾ destinadas a mejorar la aplicación y el cumplimiento de las sanciones de la UE. Si bien la intensificación de la actividad de la Comisión en este ámbito es anterior a la invasión rusa de Ucrania iniciada en febrero de 2022, la oleada de sanciones que desencadenó ha dado nuevo impulso al refuerzo de la aplicación y el cumplimiento de las sanciones.

(1) Portela, C.: «Implementation and Enforcement», en Helwig, N., et al.: *Sharpening EU sanctions policy*, FIIA Report 63, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki. Estudio encargado por la Oficina del Primer Ministro de Finlandia, 2020, pp. 107-117.

(2) Druláková, R., y Píkrýl, P.: «The implementation of sanctions imposed by the European Union», *Central European Journal of International and Security Studies*, vol. 10, n.º 1, 2016, p. 134.

(3) Red de Cooperación contra el Genocidio, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021.

(4) Comunicación de la Comisión Europea: «Sistema económico y financiero europeo: fomentar la apertura, la fortaleza y la resiliencia» [COM(2021) 32 final].

2.7. La Decisión 2022/2332 ⁽⁵⁾ del Consejo señala la vulneración de las sanciones de la UE como un ámbito delictivo que cumple los criterios establecidos en el artículo 83, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea — conocidos popularmente como «delitos europeos»—, lo que permite a la Comisión proponer legislación para armonizar la definición de las infracciones y sanciones penales en los Estados miembros ⁽⁶⁾.

2.8. Esta propuesta se justifica por el hecho de que las vulneraciones pueden contribuir a perpetuar las amenazas a la paz y la seguridad, así como al Estado de Derecho, la democracia y los derechos humanos en terceros países, y a menudo tienen una dimensión transfronteriza. En concreto, se considera que la vulneración de las sanciones es un «ámbito delictivo especialmente grave, ya que puede perpetuar las amenazas a la paz y la seguridad internacionales, socavar la consolidación y el respaldo de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos y ocasionar un daño económico, social y medioambiental importante» ⁽⁷⁾. La situación actual permite que los particulares y las empresas que se propongan eludir la normativa puedan «elegir» y al mismo tiempo impide el establecimiento de unas condiciones de competencia equitativas para los operadores de la UE.

2.9. El 30 de junio de 2022, el Consejo de la Unión Europea alcanzó un acuerdo sobre el texto y solicitó al Parlamento Europeo que diera su aprobación al proyecto de Decisión del Consejo para añadir las vulneraciones de las medidas restrictivas de la Unión a los ámbitos delictivos establecidos en el artículo 83, apartado 1, del TFUE ⁽⁸⁾. El 7 de julio de 2022 el Parlamento Europeo emitió un dictamen conforme mediante procedimiento de urgencia ⁽⁹⁾. La Decisión fue aprobada el 28 de noviembre de 2022 ⁽¹⁰⁾.

2.10. El 2 de diciembre de 2022, la Comisión presentó un proyecto de Directiva en el que proponía establecer normas mínimas relativas a la definición de las infracciones y sanciones penales por la vulneración de las sanciones ⁽¹¹⁾.

3. Observaciones generales

3.1. Considerar las vulneraciones de las sanciones como un ámbito delictivo con arreglo al artículo 83, apartado 1, del TFUE constituye un avance que contribuirá a armonizar la tipificación de las vulneraciones de las sanciones y las penas asociadas en toda la UE y a mejorar la aplicación y el cumplimiento de las sanciones.

3.2. El CESE anima a la Comisión Europea, al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea a tener en cuenta las preocupaciones expuestas en el apartado siguiente a la hora de proponer y aprobar la Directiva objeto de estudio y otras normas sustantivas de Derecho derivado sobre el establecimiento de normas mínimas relativas a la definición de las infracciones y sanciones penales por la vulneración de las sanciones.

4. Observaciones específicas

4.1. El Parlamento Europeo dio su aprobación al proyecto de Decisión del Consejo mediante un procedimiento de urgencia. Esto significa que el Parlamento Europeo dio esa aprobación sin deliberación previa de su Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE). El fuerte imperativo geopolítico que subyace a la adopción de la propuesta no debe menoscabar la necesidad de someter las propuestas legislativas a un control democrático adecuado. Deben preservarse las normas democráticas de rendición de cuentas. El CESE reitera la importancia de garantizar un control adecuado por parte del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Directiva —actualmente objeto de estudio— relativa al establecimiento de normas mínimas sobre las definiciones de las infracciones y sanciones penales por la vulneración de las sanciones.

4.2. En la misma línea, la propuesta de Directiva menciona que la Comisión se abstuvo de realizar una evaluación de impacto y señala la «urgente necesidad de exigir responsabilidades a las personas físicas y jurídicas implicadas en la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión» ⁽¹²⁾. Aunque el CESE reconoce la pertinencia de acelerar la aprobación

⁽⁵⁾ Decisión (UE) 2022/2332 del Consejo, de 28 de noviembre de 2022, relativa a la identificación de la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión como ámbito delictivo que cumple los criterios especificados en el artículo 83, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO L 308 de 29.11.2022, p. 18).

⁽⁶⁾ Comunicación de la Comisión Europea: «Hacia una Directiva sobre sanciones penales por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión» [COM(2022) 249 final].

⁽⁷⁾ Esta redacción de la Comunicación de la Comisión COM(2022) 249 final, página 4, se refleja en el punto 10 del preámbulo de la Decisión (UE) 2022/2332 del Consejo (DO L 308 de 29.11.2022, p. 18).

⁽⁸⁾ Consejo de la Unión Europea, comunicado de prensa, 30 de junio de 2022.

⁽⁹⁾ Resolución legislativa del Parlamento Europeo TA/2022/0295.

⁽¹⁰⁾ DO L 308 de 29.11.2022, p. 18.

⁽¹¹⁾ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se definen las infracciones y sanciones penales por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión [COM(2022) 684 final].

⁽¹²⁾ COM(2022) 684 final.

de la Directiva relativa a las sanciones penales por la vulneración de las sanciones de la Unión, el Comité considera que la relativa urgencia de armonizar las definiciones y sanciones no justifica el abandono de la evaluación de impacto que debe acompañar la elaboración de la Directiva. Esto es especialmente cierto porque las personas físicas y jurídicas implicadas en la vulneración de las sanciones ya pueden ser consideradas responsables en virtud de la legislación nacional vigente, lo que significa que retrasar la aprobación de la Directiva no dejará impunes las vulneraciones. Así pues, el CESE apoya la realización periódica de una evaluación de impacto y, una vez aprobada la Directiva, el Comité aboga por que esta sea puesta en práctica con prontitud.

4.3. Aunque el CESE acoge con satisfacción las amplias consultas que la Comisión llevó a cabo con un extenso espectro de partes interesadas, el Comité lamenta que la propuesta de Directiva de la Comisión relativa a la definición de las infracciones y sanciones penales por la vulneración de las sanciones no incluya al Comité Económico y Social Europeo entre esas partes interesadas.

4.4. La atención que se dedica a detectar, enjuiciar y castigar la vulneración de las sanciones debe ir acompañada de un esfuerzo comparable para orientar a los agentes económicos y a los agentes de la sociedad civil en la aplicación de las mismas. Las deficiencias en la aplicación de las sanciones se deben a menudo a la falta de sensibilización de las partes interesadas del sector privado, a pesar de los esfuerzos de las agencias nacionales por mantenerlas informadas⁽¹³⁾. Es preciso tener en cuenta que la mayoría de los operadores económicos de la UE son pequeñas y medianas empresas (pymes) que a menudo no están familiarizadas con las obligaciones derivadas de la legislación sancionadora, dado que las medidas económicas eran escasas en la práctica sancionadora del pasado⁽¹⁴⁾. El CESE acoge con satisfacción los actuales esfuerzos de la Comisión por mejorar el apoyo que se presta a los operadores económicos e insta a proseguirlos⁽¹⁵⁾.

4.5. Deben adoptarse disposiciones adecuadas para salvaguardar la acción humanitaria en las jurisdicciones sujetas a sanciones. La responsabilidad por posible vulneración de las sanciones sigue siendo motivo de preocupación para los agentes humanitarios que prestan ayuda a jurisdicciones sometidas a sanciones severas⁽¹⁶⁾. Estos agentes llaman sistemáticamente la atención sobre la dificultad de garantizar que no se produce ninguna infracción de la legislación sancionadora durante sus intervenciones, así como sobre las consecuencias negativas de su asociación con las sanciones occidentales a ojos de los beligerantes⁽¹⁷⁾. La reciente aprobación por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de la Resolución 2664, en diciembre de 2022⁽¹⁸⁾, contiene una salvedad general que permite el pago de fondos y la provisión de servicios a organizaciones humanitarias⁽¹⁹⁾ y que fue rápidamente aplicada por las autoridades estadounidenses⁽²⁰⁾, lo que convierte la persistencia de cláusulas humanitarias restrictivas en la legislación de la UE en una excepción, algo que la sitúa en el punto de mira. Con el fin de garantizar que el marco de sanciones no obstaculice la acción humanitaria, debe reforzarse el tenor de la propuesta de Directiva. Por el momento, solo excluye de la tipificación penal «la ayuda humanitaria a las personas necesitadas»⁽²¹⁾. El CESE apoya la adopción de una exención humanitaria más amplia que exima a todo el personal de las organizaciones humanitarias imparciales de la responsabilidad penal en virtud de los regímenes sancionadores de la UE. Dicha cláusula garantizaría la conformidad de los marcos jurídicos de las sanciones de la UE con el Derecho internacional humanitario. Al mismo tiempo, deben existir disposiciones para evitar posibles abusos con fines delictivos o políticos. La protección de los agentes humanitarios ha de extenderse a los periodistas de investigación.

⁽¹³⁾ Druláková, R., y Zemanová, S.: «Why the implementation of multilateral sanctions does (not) work: lessons learnt from the Czech Republic», *European Security*, vol. 29, n.º 4, 2020, p. 524.

⁽¹⁴⁾ Portela, C.: «Sanctions in EU foreign policy», en Helwig, N., et al.: *Sharpening EU sanctions policy*, FIIA Report 63, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki. Estudio encargado por la Oficina del Primer Ministro de Finlandia, 2020, p. 23.

⁽¹⁵⁾ Decisión (PESC) 2022/1506 del Consejo, de 9 de septiembre de 2022, relativa a una acción de la Unión Europea en apoyo del desarrollo de herramientas de tecnología de la información para mejorar la difusión de información sobre medidas restrictivas de la Unión (DO L 235 de 12.9.2022, pp. 30).

⁽¹⁶⁾ Portela, C.: «What if the EU made sanctions compatible with humanitarian aid?», en Gaub, F., (ed.) *What if...? Fourteen Scenarios for 2021*, EUISS: París, 2020.

⁽¹⁷⁾ Debarre, A.: «Safeguarding humanitarian action in sanctions regimes», International Peace Institute, Nueva York, 2019.

⁽¹⁸⁾ Resolución 2664 de las Naciones Unidas, S/RES/2664(2022).

⁽¹⁹⁾ El punto operativo 1 del documento S/RES/2664(2022) estipula que el pago de fondos y la provisión de bienes y servicios que sean necesarios para asegurar la entrega oportuna de asistencia humanitaria por parte de las Naciones Unidas [...], las organizaciones no gubernamentales u otras instancias que añada a esta enumeración cualquiera de los Comités creados por el Consejo «se permitirán y no constituirán una violación de dichas medidas de congelación de activos impuestas por el Consejo o sus Comités de Sanciones».

⁽²⁰⁾ Departamento del Tesoro de Estados Unidos, comunicado de prensa, *Treasury Implements Historic Humanitarian sanctions Exceptions*, 20 de diciembre de 2022.

⁽²¹⁾ COM(2022) 684 final.

4.6. El CESE anima a la Comisión a que no solo supervise la aplicación de la Directiva en lo que se refiere a la adopción de legislación, sino que también preste atención a la suficiente dotación de capacidades administrativas, financieras, tecnológicas y humanas y a una formación adecuada, de modo que las oficinas nacionales y las autoridades judiciales y policiales puedan aplicar el contenido de la nueva legislación. A falta de equipos, personal y dotación financiera adecuados, es probable que la armonización de la legislación, por sí sola, fracase en su misión de detectar, perseguir y sancionar las vulneraciones de las sanciones. Además, a fin de orientar en cierta medida a las partes interesadas, el CESE anima a la Comisión a fijar los criterios que aplicará para el seguimiento.

4.7. Cuando las condenas penales permitan el decomiso de activos, una parte considerable de los ingresos debe destinarse a indemnizar a las víctimas y, en el caso de las sanciones actualmente en vigor contra los objetivos rusos por su guerra en Ucrania, a los esfuerzos de reconstrucción en Ucrania tras la guerra. El CESE apoya esta petición, en consonancia con su Dictamen ⁽²²⁾ sobre la propuesta de Directiva de la Comisión sobre recuperación y decomiso de activos. Además, el CESE anima a la Comisión a que colabore con organizaciones específicas de la sociedad civil a la hora de definir las víctimas y diseñar mecanismos que permitan canalizar los ingresos procedentes de la evasión de sanciones hacia las víctimas o hacia iniciativas de inversión social que les beneficien directamente. En interés de la rendición de cuentas, el CESE aboga por una mayor transparencia en forma de publicación de las cifras de los activos decomisados y su destino posterior.

4.8. La propuesta de Directiva también debe contener disposiciones adecuadas para proteger a los denunciantes y periodistas de investigación que desvelen la evasión de sanciones. Su papel clave como mecanismos de «alerta temprana» merece protección. A este respecto, el CESE apoya la propuesta de la Comisión de ampliar la protección concedida en virtud de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²³⁾ a la denuncia de vulneraciones de las medidas restrictivas de la UE y a las personas que denuncien tales vulneraciones.

4.9. Como indica la redacción actual de la Directiva, deben adoptarse disposiciones para respetar el principio de irretroactividad de las sanciones penales, en consonancia con el principio de «*nulla poena sine lege*». El CESE subraya que es necesario garantizar el respeto de las garantías procesales y otras salvaguardias en materia de derechos humanos de las personas acusadas.

4.10. Por último, el CESE lamenta que, si bien la tipificación de la vulneración de las sanciones como «delito europeo» ha demostrado ser un proceso rápido, los delitos tan graves y comunes como los motivados por el odio y la violencia de género no puedan incluirse en el ámbito de aplicación del artículo 83, apartado 1. No deben primarse los imperativos geopolíticos a costa de descuidar otros delitos de importancia inmediata para nuestra ciudadanía.

4.11. En conclusión, no debe olvidarse que el objetivo de la armonización de las penas es mejorar la credibilidad de las sanciones adoptadas en el marco de la PESC. Desde ese punto de vista, los Estados miembros han de esforzarse por respetar las prohibiciones de visado con la misma diligencia que se espera de los ciudadanos y operadores de la UE ⁽²⁴⁾.

Bruselas, 22 de marzo de 2023.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽²²⁾ DO C 100 de 16.3.2023, p. 105.

⁽²³⁾ Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión (DO L 305 de 26.11.2019, p. 17).

⁽²⁴⁾ Mangas Martín, A.: «Sobre la vinculatoriedad de la PESC y el espacio aéreo como territorio de un estado (Comentario al auto del TS español de 26 de noviembre de 2020, sala de lo penal)». *Revista General de Derecho Europeo*, 53, 2021.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Recomendación del Consejo sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa»

[COM(2022) 490 final — final 2022/0299 (NLE)]

(2023/C 184/12)

Ponentes: **Jason DEGUARA** y **Paul SOETE**

Consulta	Comisión Europea, 25.11.2022
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	8.3.2023
Aprobado en el pleno	22.3.2023
Pleno n.º	577
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	143/00/08

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción el contenido de la Recomendación; en particular, la aplicación de criterios realistas y suficientes en cuanto al nivel de adecuación y accesibilidad de la renta mínima, la garantía legal de esta y el sistema de información, así como el reconocimiento por parte de la Comisión Europea de la necesidad de una política social activa y de medidas adicionales para luchar contra la pobreza en toda la UE.

1.2. Es necesario aplicar un enfoque basado en el derecho universal a una renta mínima adecuada que no deje a nadie atrás, no se base en criterios demasiado restrictivos y se mida con precisión para garantizar su eficacia.

1.3. Abordar la pobreza y las desigualdades de renta es importante no solo por razones de justicia social, sino también para apoyar el crecimiento económico. En este contexto, también debe tenerse en cuenta el efecto estabilizador general que los sistemas de renta mínima tienen para la economía.

1.4. El derecho de los Estados miembros a definir los principios de sus sistemas sociales, las competencias complementarias de la UE y de los Estados miembros y la plena utilización de los instrumentos del Tratado de la UE deben ser los principios rectores de cualquier acción de la UE en el ámbito de la protección social.

1.5. El empleo de calidad y sostenible es la mejor manera de salir de la pobreza y la exclusión social. Al mismo tiempo, procurar que haya más personas en un mercado laboral inclusivo y de calidad repercute favorablemente en la financiación de los sistemas de protección social y mejora su sostenibilidad financiera.

1.6. Actualmente, en muchos Estados miembros, el establecimiento y el nivel de las prestaciones de renta mínima no se basan en una metodología sólida ni están vinculados a indicadores de vida digna basados en estadísticas. El primer paso consiste en establecer este tipo de metodología y tener en cuenta las diferentes fuentes de ingresos y las situaciones específicas de los hogares.

1.7. El CESE insiste en que es necesario que la renta mínima se mantenga en consonancia con la inflación, especialmente con el aumento del coste de la vida por lo que respecta a los alimentos y la energía, y que esto debe hacerse de forma periódica, con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil, los interlocutores sociales y las organizaciones de asistencia social.

1.8. Para alcanzar los objetivos de la Recomendación es necesario un seguimiento continuo de la aplicación de las políticas de apoyo a la renta y otras políticas de protección social destinadas a garantizar la inclusión activa. Los informes de situación que deben presentar los Estados miembros han de elaborarse con la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de asistencia social pertinentes y de los interlocutores sociales o, en su defecto, estos informes deben someterse de forma periódica al mecanismo de supervisión de la Comisión, tal como se indica en la Recomendación del Consejo.

2. Introducción

2.1. Aunque desde principios del siglo se han logrado algunos avances en la reducción de la pobreza y la exclusión social en la UE, en 2021 más de 95,4 millones de personas seguían en riesgo de pobreza.

2.2. El riesgo de pobreza de las personas que viven en hogares con todos o casi todos sus miembros desempleados ha aumentado, y la pobreza se ha agravado y hecho más persistente en muchos Estados miembros, siendo más elevado el riesgo para las mujeres que para los hombres. La UE se ha fijado como objetivo reducir el número de personas en riesgo de pobreza en al menos 15 millones de aquí a 2030.

2.3. A largo plazo, la evolución demográfica tendrá importantes consecuencias económicas, ya que la población activa disminuirá y el rápido envejecimiento de la población supondrá una presión adicional sobre las finanzas públicas y la financiación de los regímenes de renta mínima.

2.4. El contexto actual del acuerdo político del Consejo es aún más complicado ante la guerra en Ucrania, la subida de los precios de la energía y el aumento de la inflación. El FMI estima que la inflación en todo el mundo aumentará un 8,8 % este año y un 6,5 % en 2023.

2.5. Las familias monoparentales constituyen menos del 15 % de las familias de la UE, pero presentan un riesgo mucho mayor de pobreza y desempleo. Ni siquiera un trabajo a tiempo completo protege a las familias monoparentales del riesgo de pobreza. Por otra parte, aunque los hogares con dos ingresos por trabajo a tiempo completo no suelen estar en riesgo de pobreza, este riesgo existe si tienen más de dos hijos⁽¹⁾.

2.6. Las prestaciones de renta mínima son prestaciones de última instancia vinculadas a los recursos, que se conceden en función de la necesidad a personas desempleadas capaces de trabajar y se asocian a incentivos suficientes para la incorporación o reincorporación al mercado laboral. Por lo general, las políticas nacionales requieren evaluar tanto la renta disponible como los recursos personales. Los regímenes de renta mínima se enmarcan en los contextos y las tradiciones nacionales y están vinculados a los sistemas de protección social generales de cada Estado miembro.

2.7. En el conjunto de los Estados del bienestar existen diferencias muy grandes en lo que respecta al nivel y la composición de la renta mínima, y así ocurre también en la UE. Como indican los estudios de la Comisión, la situación que ocupan en el mercado laboral los beneficiarios de la renta mínima varía considerablemente de un Estado miembro a otro.

2.8. Ninguno de los países garantiza actualmente un apoyo a la renta adecuado para las familias sin empleo que evite los riesgos de pobreza, y el 20 % de las personas sin empleo no pueden optar a ninguna ayuda. También existe un problema de desaprovechamiento de la renta mínima estimado entre el 30 % y el 50 %.

2.9. Los componentes de la renta que deben tenerse en cuenta para analizar el nivel de renta mínima son los salarios, las prestaciones de asistencia social, las prestaciones por hijos (la renta adicional más común), los subsidios de vivienda, energía y salud y otras prestaciones como las prestaciones en especie, todas ellas medidas después de impuestos y cotizaciones sociales.

2.10. A escala europea, la renta mínima ha sido objeto de las siguientes medidas e instrumentos:

- la Recomendación del Consejo 92/441/CE y la Recomendación 2008/867/CE, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral;
- el principio n.º 14⁽²⁾ del pilar europeo de derechos sociales, además de otros principios como los relativos al «apoyo activo para el empleo», la «protección social», el «acceso a los servicios esenciales», la «educación, formación y aprendizaje permanente» y la «igualdad de oportunidades»;

⁽¹⁾ Tomado de: *Minimum income support for families with children in Europe and the US. Where do we stand?*, Ive Marx, Elize Aerts, Zachary Parolin, SocArXiv, mayo de 2022; *Children at risk of poverty or social exclusion*.

⁽²⁾ Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones adecuadas de renta mínima que le garanticen una existencia digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso efectivo a bienes y servicios de capacitación. En el caso de personas que puedan trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a su incorporación o reincorporación al mercado laboral.

- el Semestre Europeo, que ofrece un marco para el seguimiento pertinente de las actividades de coordinación de las políticas sobre la base del marco de evaluación comparativa del Comité de Protección Social del Consejo;
- las Conclusiones del Consejo de 2020 sobre el refuerzo de la protección de la renta mínima durante la pandemia de COVID-19 y posteriormente, en las que se invita a los Estados miembros a revisar sus regímenes nacionales de renta mínima ⁽³⁾;
- Orientaciones para el empleo 2022

3. Observaciones generales

3.1. La pobreza es multidimensional y se manifiesta en todos los ámbitos de la vida. Refleja fallos en los sistemas destinados a redistribuir los recursos y oportunidades de manera justa y equitativa. Por consiguiente, un régimen de renta mínima es una condición necesaria, aunque no suficiente, para permitir una vida digna y ofrecer una salida viable de la pobreza. La pobreza presenta zonas de intersección con otras formas de injusticia social. Las desigualdades de género y raciales agravan el riesgo de pobreza, y a su vez esta última aumenta el riesgo de exclusión y discriminación, lo que se manifiesta especialmente en los ámbitos de la salud, la educación y formación y la exposición a la dependencia económica y la violencia.

3.2. El CESE acoge con satisfacción el contenido de la Recomendación; en particular, la aplicación de criterios realistas y suficientes en cuanto al nivel de adecuación y accesibilidad de la renta mínima, la garantía legal de esta y el sistema de información, así como el reconocimiento por parte de la Comisión Europea de la necesidad de una política social activa y de medidas adicionales para luchar contra la pobreza en toda la UE. La Recomendación supone un paso hacia la aplicación del principio 14 del pilar europeo de derechos sociales, que establece que «toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida».

3.3. Tras la agresión ilegal y bárbara de Rusia contra Ucrania, el contexto actual del acuerdo político del Consejo es aún más complicado ante el importante aumento de los precios de la energía y la elevada tasa de inflación que afectan a los hogares, especialmente a las familias con bajos ingresos. En el contexto de megatendencias como la globalización, las transiciones digital y ecológica y el cambio demográfico, los mercados laborales europeos están experimentando importantes transiciones. Los sistemas de renta mínima desempeñan un papel esencial a la hora de proporcionar apoyo e incentivos para la incorporación o reincorporación de las personas al mercado laboral.

3.4. Es necesario aplicar un enfoque basado en el derecho universal a una renta mínima adecuada que no deje a nadie atrás, no se base en criterios excesivamente restrictivos, aplique requisitos transparentes y no discriminatorios y se mida con precisión para garantizar su eficacia. Una sociedad inclusiva debe atender a todos los sectores de la sociedad y los Estados miembros deben introducir mecanismos de vigilancia sólidos para hacer un seguimiento de la renta mínima y de su aprovechamiento sin mayor dilación.

3.5. Unos regímenes de renta mínima eficaces pueden contribuir a garantizar el respeto de los derechos humanos, asegurar que las personas vivan dignamente, ayudarlas a mantenerse activas e integradas en la sociedad y contribuir a integrar a las personas en empleos sostenibles y de buena calidad. El CESE también destaca la importancia de los regímenes de renta mínima para los trabajadores por cuenta propia de Europa, que deben tener pleno derecho a las mismas ayudas y prestaciones que otros colectivos.

3.6. Abordar la pobreza y las desigualdades de renta es importante no solo por razones de equidad, sino también para apoyar el crecimiento económico. Como se indica en el informe de la OCDE de 2021 ⁽⁴⁾, unas políticas fiscales adecuadamente diseñadas pueden apoyar un crecimiento integrador y sostenible y abordar la distribución de la renta y la riqueza. En este contexto, el crecimiento integrador debe aspirar a repartir de manera justa los beneficios del crecimiento, así como a promover la inclusividad de los mercados laborales. En este contexto, también debe tenerse en cuenta el efecto estabilizador general que los sistemas de renta mínima tienen para la economía.

3.7. Los regímenes de renta mínima deben formar parte de estrategias nacionales de lucha contra la pobreza que integren eficazmente medidas para lograr salarios justos y un trabajo digno, el acceso a servicios esenciales asequibles y de buena calidad, el acceso a una seguridad social básica y un apoyo a la renta adecuado, servicios sociales centrados en las personas y políticas de inclusión activa.

3.8. El CESE hace hincapié en el objetivo de una metodología a escala europea, apoyada en un análisis europeo, para ayudar a los Estados miembros a definir la adecuación de la renta mínima mediante un método adecuado: por ejemplo, el umbral acordado en la UE para determinar la tasa de riesgo de pobreza —fijado en el 60 % de la mediana de la renta disponible equivalente—, un presupuesto de referencia (que incluya alimentación, vivienda, agua, electricidad, calefacción, telecomunicaciones, sanidad, transporte, ocio y cultura), o una combinación de ambos.

⁽³⁾ El CESE ha abordado la renta mínima en sus Dictámenes «Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima» (Dictamen de iniciativa) (DO C 190 de 5.6.2019, p. 1); «Salarios mínimos dignos en toda Europa» (Dictamen exploratorio solicitado por el Parlamento Europeo y el Consejo), puntos 1.6, 3.3.7 (DO C 429 de 11.12.2020, p. 159); y «Renta mínima europea e indicadores de pobreza» (Dictamen de iniciativa) (DO C 170 de 5.6.2014, p. 23).

⁽⁴⁾ OCDE (2021): Tax and fiscal policies after the COVID-19 crisis.

3.9. Como se indica en el acuerdo político del Consejo, el empleo de calidad y sostenible es la mejor manera de salir de la pobreza y la exclusión social. Cuantas más personas estén en el mercado laboral, mayor será la financiación sostenible disponible para los sistemas de protección social, que se financian en gran medida a través de los impuestos sobre el empleo.

3.10. Si bien los Estados miembros han desarrollado y reformado sus redes de seguridad social a lo largo de los años teniendo en cuenta las orientaciones de la Recomendación 92/441/CEE del Consejo, la evolución en Europa de la economía, de los mercados laborales y de las sociedades en general plantea nuevos retos y una necesidad acuciante de actualizar el marco europeo para abordar las desigualdades de renta y la pobreza.

3.11. El derecho de los Estados miembros a definir los principios de sus sistemas sociales, las competencias complementarias de la UE y de los Estados miembros y la plena utilización de los instrumentos del Tratado de la UE deben ser los principios rectores de cualquier acción de la UE en el ámbito de la protección social. También es importante analizar los regímenes de renta mínima existentes en relación con los sistemas globales de protección social de los Estados miembros. No obstante, hay margen para una actuación a escala de la UE destinada a apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos.

3.12. La lucha contra las desigualdades de renta requiere reformas decididas, políticas coordinadas y acciones adecuadamente orientadas por parte de los Estados miembros en una amplia gama de ámbitos políticos, como los sistemas fiscales y de prestaciones sociales, los mecanismos de fijación de salarios, los incentivos del mercado laboral, la educación y la formación, la igualdad de oportunidades y unos servicios de calidad accesibles y asequibles para todos. Además, un requisito previo clave para todos los sistemas de redistribución es el crecimiento sostenible basado en el buen funcionamiento de los mercados y en empresas competitivas.

3.13. El CESE coincide con la conclusión de los servicios de la Comisión de que el asesoramiento laboral, los planes de acción individuales y la integración de medidas de activación en la renta mínima tienen un efecto positivo en la probabilidad de conseguir acceder a un empleo.

3.14. El CESE destaca la conclusión de los servicios de la Comisión de que gran parte de los beneficiarios de la renta mínima no son destinatarios de políticas activas del mercado de trabajo aunque puedan ser capaces de trabajar. Si bien debe haber un equilibrio general justo entre los incentivos y un vínculo más estrecho con las condiciones para recibir ayudas a la renta y medidas de activación, debe prestarse atención a colectivos específicos, como los jóvenes que están fuera del mercado laboral o en riesgo de pobreza o de exclusión social.

3.15. La Red Europea de Lucha contra la Pobreza (EAPN) ha determinado que la adecuación, la accesibilidad y el carácter capacitador son tres criterios clave del diseño de políticas para los regímenes de renta mínima:

- por adecuación se entiende que la renta sea suficiente para una vida digna;
- la accesibilidad se centra en garantizar el acceso y una cobertura exhaustiva para todas las personas que necesitan regímenes de renta mínima;
- el carácter capacitador está relacionado con el uso de parámetros de diseño que estén en consonancia con un «paradigma de inclusión activa» integrado y centrado en la persona.

3.16. Como se señala acertadamente en el acuerdo político del Consejo, una carga administrativa desproporcionada, la falta de información al respecto o el temor a la estigmatización o discriminación pueden provocar que las personas con derecho a la renta mínima no la soliciten.

3.17. Las empresas de la economía social, junto con las pequeñas y medianas empresas en general, son importantes, especialmente como empleo inicial. El CESE acoge con satisfacción el plan de acción para la economía social de la Comisión e insta a la Comisión a que evalúe los mejores proyectos al nivel adecuado.

3.18. Debe prestarse especial atención a colectivos específicos como las familias monoparentales, las familias migrantes, los jóvenes, las personas con discapacidad y los gitanos.

3.19. Hoy en día, muchos pensionistas dependen de una renta mínima porque su pensión es demasiado baja. Si no pueden trabajar, estas personas de edad avanzada no pueden volver al mercado laboral para mejorar sus ingresos. Necesitan sistemas de pensiones que les proporcionen una pensión adecuada para no tener que depender del apoyo de la renta mínima. Dado que la tendencia demográfica en los Estados miembros indica que en el futuro habrá más pensionistas, es importante que dispongan de sistemas de pensiones que proporcionen pensiones adecuadas.

3.20. El CESE propone que los Estados miembros evalúen los niveles de renta mínima al menos una vez al año y que estos se indexen para tener en cuenta la inflación, al menos con carácter anual en función del nivel de inflación.

4. Observaciones específicas

4.1. Adecuación de la renta mínima

4.1.1. Actualmente, en muchos Estados miembros, el establecimiento y el nivel de las prestaciones de renta mínima no se basan en una metodología sólida ni están vinculados a indicadores basados en estadísticas. El primer paso consiste en establecer este tipo de metodología y tener en cuenta las diferentes fuentes de ingresos y las situaciones específicas de los hogares.

4.1.2. Por lo que respecta al nivel de la renta mínima, el CESE señala que en la Recomendación se proponen diferentes métodos para definir este mínimo: por referencia al umbral nacional de riesgo de pobreza, calculando el valor monetario de los bienes y servicios necesarios con arreglo a las definiciones nacionales, o por referencia a otras legislaciones o prácticas nacionales establecidas. Esto también implica que pueden tenerse en cuenta sistemas con presupuestos de referencia. Estos sistemas se basan en una cesta de bienes y servicios definida a nivel nacional que refleja el coste de la vida en un Estado miembro determinado o incluso en una región y pueden ayudar a orientar la evaluación de la adecuación.

4.1.3. El CESE insiste en que es necesario que la renta mínima se mantenga a la par de la inflación, especialmente con el aumento del coste de la vida por lo que respecta a los alimentos y la energía, y que esto debe hacerse de forma periódica. En este sentido, la revisión anual en los Estados miembros constituye una recomendación clara.

4.1.4. Los presupuestos de referencia de las cestas de bienes y servicios deben elaborarse a nivel de los Estados miembros con coordinación a nivel europeo. Esto ayudaría a los Estados miembros a garantizar la adecuación de los regímenes de renta mínima. La cesta de bienes y servicios debe incluir la vivienda, el agua, la energía, las telecomunicaciones, la alimentación, la salud, el transporte, la cultura y el ocio, entre otras necesidades. Los mecanismos que permiten una indexación precisa y rápida a los precios reales son cruciales para garantizar la adecuación, especialmente en tiempos de crisis que repercuten en el coste de la vida.

4.1.5. Las ayudas a la renta mínima no deben utilizarse como medio para subvencionar salarios bajos. Cuando se planteen soluciones descendentes para quienes sufren pobreza de los ocupados, estas medidas deben ser temporales y complementarias. Reconociendo las múltiples formas de trabajo que existen, hay que fomentar y apoyar una política activa del mercado laboral y una política salarial adecuada, respaldadas por sistemas fiscales y de seguridad social, a fin de garantizar un empleo de buena calidad y un nivel de vida digno. Deben garantizarse redes de seguridad sólidas durante todo el tiempo que sea necesario a aquellas personas que, de forma permanente o absoluta, no puedan trabajar en condiciones adecuadas para una vida digna.

4.1.6. El CESE acoge con satisfacción la decisión de que las ayudas como la prestación por discapacidad no se consideren parte de la evaluación de los recursos para decidir si una persona tiene derecho al subsidio de renta mínima, ya que dichas prestaciones cubren costes adicionales debidos a necesidades específicas. Esto demuestra que somos muy sensibles a quienes realmente necesitan ayuda en nuestra sociedad.

4.1.7. Debe prestarse especial atención a las familias vulnerables y a los hogares monoparentales (en su mayoría, madres solas), para quienes resulta esencial el papel complementario de las prestaciones por hijos y la accesibilidad de los servicios de atención a la infancia y otros cuidados.

4.1.8. Unos salarios mínimos adecuados, fijados por ley o mediante negociación colectiva, constituyen un valioso instrumento para hacer frente a la pobreza. La aplicación de la Directiva sobre salarios mínimos adecuados tendrá un impacto positivo en el riesgo de pobreza para una parte significativa de los trabajadores, sin duda para los trabajadores solteros con empleos a tiempo completo y para los hogares con doble renta. Debe animarse a los interlocutores sociales a que la apliquen a través de convenios colectivos. Una vez aplicada la Directiva, el salario mínimo también podría utilizarse en su caso como referencia para la renta mínima siempre que esta se sitúe en el umbral de pobreza.

4.1.9. El CESE considera que los regímenes de renta mínima deben incluir tanto prestaciones en efectivo como en especie para las personas que no pueden trabajar o a las que les resulta casi imposible trabajar.

4.1.10. Las prestaciones vinculadas al trabajo también pueden desempeñar un papel importante a la hora de atraer a las personas inactivas al mercado laboral ⁽⁵⁾.

4.1.11. El objetivo del Consejo Europeo de reducir en quince millones el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social se fija para 2030 y podría parecer poco ambicioso. No obstante, este objetivo debe considerarse un mínimo teniendo en cuenta que actualmente algunos países están incluso por debajo del 20 % en términos de adecuación y necesitarán mucho tiempo para alcanzarlo. La Comisión ha señalado que la Recomendación establece un período para la aplicación progresiva de las disposiciones relativas a la adecuación del apoyo a la renta. Para los demás retos, como la cobertura y el aprovechamiento, los plazos deben ser más cortos.

4.2. *Acerca de la cobertura, admisibilidad y aprovechamiento*

4.2.1. En la actualidad, por término medio, el 20 % de las personas sin empleo no pueden acogerse a los sistemas de renta mínima. Esto se debe a las condiciones de admisibilidad relativas a la edad mínima, el período de residencia en el país, la falta de una dirección en el caso de las personas sin hogar, las cuestiones relativas a la composición de las familias, etc. Los Estados miembros deben abordar estas lagunas en la cobertura. También existe un problema en relación con la continuidad de la cobertura durante las diferentes fases de la vida y la actividad. En cualquier caso, deben establecerse en los Estados miembros criterios de acceso transparentes y no discriminatorios.

4.2.2. El desaprovechamiento parece ser en gran medida responsabilidad de la Administración, lo que resulta injusto y debe atajarse. Al parecer, la falta de aprovechamiento de la renta mínima oscila entre el 30 % y el 50 % en los Estados miembros. Esta estimación parece muy elevada y amplia. Debe alentarse a los Estados miembros a que recopilen información sobre la falta de aprovechamiento y las razones por las que este porcentaje es tan elevado. El CESE apoya sin reservas que el acuerdo político del Consejo se centre en fomentar el pleno aprovechamiento de la renta mínima mediante una serie de medidas como la reducción de la carga administrativa, la garantía de una información fácil de utilizar, la lucha contra la estigmatización y las medidas proactivas en favor de las personas que carecen de recursos suficientes.

4.2.3. La renta mínima debe garantizar de manera expresa el acceso de los jóvenes a partir de los dieciocho años y de los migrantes. Teniendo en cuenta que la renta mínima es una prestación no contributiva, debe procurarse evitar un lenguaje ambiguo con respecto a lo que debe entenderse como una duración «adecuada» de la residencia.

4.2.4. Son necesarios indicadores cuantitativos y cualitativos desglosados a escala de la UE para entender la cobertura actual de los regímenes de renta mínima. Debe prestarse especial atención a los índices de aprovechamiento y a la eficacia de los regímenes, especialmente por lo que respecta a los colectivos marginados, en particular los gitanos, los refugiados y las personas sin hogar.

4.3. *Acceso al mercado laboral*

4.3.1. Los sistemas de renta mínima deben diseñarse con sólidas medidas de activación para las personas que pueden trabajar en lo que respecta a las políticas en materia de prioridades para los cuidados temporales. En cualquier caso, los ingresos procedentes del trabajo no deben reducir desproporcionadamente las prestaciones sociales para evitar una trampa de desincentivación.

4.3.2. La participación en los programas de trabajo público y las oportunidades en el sector de la economía social deben desarrollarse plenamente, especialmente para los colectivos más vulnerables.

4.3.3. Para los desempleados de larga duración y las personas inactivas capaces de incorporarse al mercado laboral resulta especialmente importante un apoyo específico. Las prestaciones complementarias al trabajo, junto con medidas estructurales para facilitar la inclusión de los colectivos vulnerables, pueden facilitar su incorporación al mercado laboral, pero deben ser temporales.

4.3.4. La participación en programas de activación requiere disponer de medidas adecuadas como programas de educación y formación y de aprendizaje permanente, acompañados por servicios de apoyo como asesoramiento, orientación o asistencia en la búsqueda de empleo. La elaboración de medidas eficaces requiere un fuerte compromiso de los Estados miembros con las políticas activas del mercado de trabajo, en cooperación con las partes interesadas pertinentes como los interlocutores sociales. La administración y su personal deben estar cualificados para su difícil tarea y basarse en conocimientos especializados y científicos. Deben tenerse sistemáticamente en cuenta las cualificaciones individuales, el potencial, las competencias y los planes de trayectoria profesional de los desempleados.

⁽⁵⁾ El papel de las prestaciones vinculadas al trabajo en el mercado laboral se destaca en el punto 3.4.3 del Dictamen sobre las Orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (DO C 486 de 21.12.2022, p. 161).

4.4. Acceso a los servicios esenciales

4.4.1. La Recomendación confirma la necesidad de garantizar un acceso efectivo a servicios esenciales de buena calidad y asequibles (agua, saneamiento, energía, transporte, servicios financieros y comunicaciones digitales), tal como establece el principio 20 del pilar europeo de derechos sociales. La digitalización debe considerarse un nuevo factor social determinante para el acceso a los servicios esenciales, por lo que deben adoptarse medidas para superar la brecha digital.

4.5. Gobernanza

4.5.1. El CESE subraya la necesidad de mejorar la eficacia de la gobernanza de las redes de seguridad social a todos los niveles. Debe prestarse especial atención a una estrecha coordinación de las distintas partes interesadas, tanto a nivel horizontal como vertical. Las funciones y responsabilidades de las partes interesadas deben definirse claramente, evitando al mismo tiempo los efectos de compartimentación.

4.5.2. En la implantación de regímenes de renta mínima deben participar todas las partes interesadas pertinentes, incluidas las organizaciones de la sociedad civil (en particular las que trabajan con personas en situación de pobreza), los proveedores de servicios sociales y los interlocutores sociales de todos los Estados miembros. Debe consultarse a las partes interesadas como parte del desarrollo de sistemas de seguimiento y evaluación permanentes.

4.6. Seguimiento

4.6.1. Como se indica en el acuerdo político del Consejo, es necesario un seguimiento continuo de la aplicación de las políticas de apoyo a la renta y de las medidas conexas de activación del mercado laboral, así como del acceso a los servicios, respaldado por evaluaciones periódicas, para alcanzar los objetivos de la presente Recomendación de la manera más eficiente. Los informes de situación que deben presentar los Estados miembros han de elaborarse con la participación efectiva de las organizaciones de la sociedad civil y de asistencia social pertinentes y de los interlocutores sociales o, en su defecto, deben someterse de forma periódica al mecanismo de supervisión de la Comisión. El CESE no es, como figura en el proyecto de Recomendación, una más entre las muchas partes interesadas a escala de la UE, sino una institución central en el proceso de seguimiento sobre la base de los Tratados.

4.6.2. Los regímenes de renta mínima deben incluir salvaguardias que garanticen la no discriminación de los beneficiarios reales o potenciales, así como mecanismos que garanticen su accesibilidad para los colectivos vulnerables. Todos los Estados miembros deben crear organismos internos para supervisar el respeto de la protección de datos y los derechos fundamentales de todas las partes implicadas.

4.6.3. Para avanzar, es importante basarse en la información existente a escala de la UE y emprender las acciones necesarias para que cada Estado miembro esté en mejores condiciones para mejorar el funcionamiento de los regímenes nacionales de renta. Esto incluye la necesidad de organizar intercambios sobre prácticas nacionales, seminarios temáticos y actos. A este respecto, y para revisar los avances, el CESE acoge con satisfacción las actividades institucionales propuestas, como el refuerzo de la cooperación existente entre la Comisión y los Estados miembros en el Comité de Protección Social, el Comité de Empleo y la Red de Servicios Públicos de Empleo. No obstante, es necesario encontrar formas de superar los obstáculos y dificultades derivados de la legislación en materia de protección de datos, que pueden obstaculizar innecesariamente una cooperación fluida entre las autoridades.

4.6.4. Las fases de seguimiento de los Estados miembros son imperativas, especialmente para aquellos que aún están muy rezagados respecto de los objetivos. El CESE subraya la importancia de establecer una trayectoria clara para el seguimiento de los avances de todos los Estados miembros, sobre la base del Semestre Europeo y otros instrumentos.

Bruselas, 22 de marzo 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 sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en asuntos de empleo y ocupación»

[COM(2022) 688 final — 2022/0400 (COD)]

y sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato entre las personas con independencia de su origen racial o étnico, la igualdad de trato entre las personas en asuntos de empleo y ocupación con independencia de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y la igualdad de trato entre mujeres y hombres en materia de seguridad social y en el acceso a bienes y servicios y su suministro, y por la que se suprimen el artículo 13 de la Directiva 2000/43/CE y el artículo 12 de la Directiva 2004/113/CE»

[COM(2022) 689 final — 2022/0401 (APP)]

(2023/C 184/13)

Ponentes: **Sif HOLST** y **Nicoletta MERLO**

Consulta	Parlamento Europeo, 15.12.2022 (COM(2022) 688 final) Consejo de la Unión Europea, 21.12.2022 (COM(2022) 688 final) Comisión Europea, 8.2.2023 (COM(2022) 689 final)
Base jurídica	Artículo 19, apartado 1, y artículo 157, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	8.3.2023
Aprobado en el pleno	22.3.2023
Pleno n.º	577
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	164/01/02

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente la iniciativa de atribuir a los organismos de igualdad el papel de defensores de los derechos de las víctimas de la discriminación y, en particular, la atención explícita prestada a la promoción y la prevención, así como a la provisión de recursos adecuados que permitan a los organismos de igualdad desempeñar su cometido de manera independiente y eficaz.

1.2. El CESE hace hincapié en la importancia de encontrar el equilibrio adecuado entre el establecimiento de normas para los organismos de igualdad y la subsidiariedad en las Directivas propuestas, garantizando al mismo tiempo que su objetivo general —aumentar la solidez y la eficacia de los organismos de igualdad— siga siendo prioritario.

1.3. El CESE considera que no tener debidamente en cuenta las formas interseccionales y múltiples de discriminación sería una oportunidad perdida, por lo que pide que se tenga en cuenta el aspecto de la interseccionalidad en las políticas tanto a escala nacional como de la UE, a fin de garantizar la protección de todas las víctimas.

1.4. El CESE valora positivamente la propuesta de introducir una obligación legal para garantizar que los organismos de igualdad estén libres de influencias externas y dispongan de unos recursos humanos, profesionales, técnicos y financieros suficientes y sostenibles.

1.5. El CESE apoya la obligación de que las instituciones públicas consulten oportunamente a los organismos de igualdad y tengan en cuenta sus recomendaciones, pero recomienda que se exija a los Estados miembros que informen sobre las medidas adoptadas en relación con sus interacciones con dichos organismos y los resultados de estas acciones.

1.6. El CESE considera que confiar el mecanismo de supervisión a la Comisión Europea garantiza que se preste un elevado nivel de atención a la tarea de seguimiento. No obstante, para que el mecanismo sea eficaz, pide que se estudie si el plazo de presentación de informes puede reducirse a tres años en lugar de cinco, como proponen las Directivas.

1.7. El CESE acoge con satisfacción la aclaración de que la accesibilidad para todos requiere también prestar atención a los requisitos de accesibilidad de las personas con discapacidad y subraya que la accesibilidad también puede ser una cuestión de acceso al asesoramiento.

1.8. El CESE considera muy importante respetar la diversidad de marcos jurídicos y prácticas nacionales en materia de no discriminación —incluido el hecho de que muchos Estados miembros han dotado a los organismos de igualdad de competencias que van más allá de los requisitos mínimos de las Directivas vigentes en materia de igualdad— y tener en cuenta las diferencias en la forma en que los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil participan en el proceso. Las normativas propuestas deben respetar los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y prevenir cualquier rebaja de las actuales normas de protección de las víctimas de discriminación. El CESE insiste además en que las normativas propuestas deben promover un papel de liderazgo para los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil en la aplicación de los marcos nacionales de no discriminación y reforzar las prácticas existentes de apoyo a los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil por parte de los organismos de igualdad.

1.9. El CESE reconoce que el ejercicio de competencias de investigación en el contexto de procedimientos judiciales en nombre de víctimas de discriminación o en apoyo de las mismas debe entenderse sin perjuicio de las competencias y la independencia de las investigaciones de órganos jurisdiccionales y otros organismos públicos de supervisión, como las inspecciones de trabajo.

1.10. El CESE pide que se proporcione una protección adecuada a los denunciantes, que se asegure una indemnización proporcionada por el delito sufrido por la víctima y que se garanticen sanciones a los infractores, con el fin de centrarse en un enfoque individualizado de las víctimas de violencia o discriminación. Dichas sanciones, que pueden incluir el pago de una indemnización a la víctima, no solo deben ser efectivas, proporcionadas y disuasorias, sino que deben establecerse a nivel nacional en consonancia con los marcos jurídicos y las prácticas nacionales⁽¹⁾.

1.11. El CESE propone que la Comisión Europea desarrolle y financie la promoción de campañas de información sobre los derechos de la Unión y el respeto de la diversidad, que las lleven a cabo a escala local los organismos de igualdad nacionales junto con las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales, y que se adapten a las necesidades de los territorios. Debe prestarse especial atención a los grupos más vulnerables y deben planificarse campañas especiales dirigidas a la infancia y la juventud en la escuela, desde una edad temprana.

1.12. El CESE pide que se recopilen y analicen periódicamente datos desglosados para supervisar las desigualdades y la discriminación, incluida la discriminación múltiple, y destaca la importancia de llevar a cabo una investigación sistemática sobre las desigualdades y la discriminación, también en cooperación con la sociedad civil organizada y los interlocutores sociales en cuestiones relacionadas con el lugar de trabajo.

2. Antecedentes del Dictamen

2.1. Los organismos de igualdad son instituciones públicas nacionales creadas en toda Europa para promover la igualdad para todas las personas y luchar contra la discriminación. Son organizaciones independientes que protegen y ayudan a las víctimas de discriminación, supervisan y elaboran informes sobre cuestiones relacionadas con la discriminación. Desempeñan un papel fundamental en la arquitectura de no discriminación de la UE⁽²⁾.

⁽¹⁾ Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (artículo 17 — Sanciones) (DO L 303 de 2.12.2000, p. 16).

⁽²⁾ Equinet.

2.2. Los organismos de igualdad se crearon por primera vez en virtud de la Directiva sobre igualdad racial (2000/43/CE) ⁽³⁾. Otras tres Directivas posteriores sobre igualdad encomendaron a los organismos de igualdad las mismas misiones en su ámbito respectivo: la Directiva sobre igualdad de género en el ámbito de los bienes y servicios (2004/113/CE) ⁽⁴⁾, la Directiva sobre igualdad de género en el ámbito del empleo (2006/54/CE) ⁽⁵⁾ y la Directiva sobre igualdad de género en el ámbito del trabajo por cuenta propia (2010/41/UE) ⁽⁶⁾.

2.3. Estas Directivas no incluyen referencias a la estructura y el funcionamiento de los organismos de igualdad, sino que se limitan a establecer algunas competencias mínimas, por lo que no excluyen la existencia de diferencias, incluso sustanciales, entre los Estados miembros. En 2018, la Comisión Europea adoptó una Recomendación sobre normas relativas a los organismos para la igualdad ⁽⁷⁾ cuya finalidad era subsanar los problemas derivados de la inconcreción y las carencias de las disposiciones relativas a los organismos de igualdad contenidas en las Directivas de la UE. Sin embargo, esta Recomendación tampoco logró colmar esta laguna ⁽⁸⁾.

2.4. El 7 de diciembre de 2022, la Comisión Europea adoptó dos propuestas ⁽⁹⁾ con el fin de reforzar los organismos de igualdad, en particular su independencia, sus recursos y sus competencias, de modo que puedan luchar más eficazmente contra la discriminación en virtud de todas las Directivas de la UE ya adoptadas en el ámbito de la igualdad de trato.

3. Observaciones generales

3.1. La igualdad, en tanto que uno de los valores fundamentales de la UE, también es una de las prioridades del CESE. En sus Dictámenes anteriores ⁽¹⁰⁾, el CESE reconoció los esfuerzos realizados por la Unión en ámbitos como la igualdad entre mujeres y hombres, la prohibición de las discriminaciones por motivos de origen étnico, raza o edad, religión, opinión o creencias, la protección de los derechos de las personas LGBTQIA+ y los derechos de las personas con discapacidad, así como su labor sobre la integración de los gitanos y la defensa de los derechos de los migrantes. El CESE también subrayó la necesidad de políticas sólidas, recursos reales, compromiso a largo plazo y un apoyo más significativo a los organismos nacionales de igualdad y de defensa de los derechos humanos, sobre todo con el fin de reforzar su grado de independencia y eficacia y dotarlos de mayores recursos humanos y financieros ⁽¹¹⁾.

3.2. El CESE acoge favorablemente esta iniciativa de empoderamiento de los organismos de igualdad como defensores de los derechos de las víctimas de discriminación, y considera que constituye una contribución indispensable al trabajo más amplio de la Comisión Europea para avanzar hacia una Unión de la Igualdad, centrada en la promoción de la igualdad de trato y la no discriminación como principio general del Derecho de la UE.

3.3. El CESE acoge con especial satisfacción la atención explícita que prestan las dos propuestas a la promoción y la prevención, lo que supone un reconocimiento oportuno de la necesidad de adoptar políticas, acciones y normas mínimas que aborden la discriminación estructural y los estereotipos que a menudo siguen presentes en nuestra sociedad, a fin de promover una mayor uniformidad entre los Estados miembros, al mismo tiempo que se respetan las estructuras y enfoques actuales que han demostrado su eficacia a nivel nacional.

3.4. El CESE hace hincapié en la importancia de encontrar un equilibrio adecuado entre el establecimiento de normas para los organismos de igualdad y la subsidiariedad en las Directivas propuestas, garantizando al mismo tiempo que su objetivo general —aumentar la solidez, la independencia y la eficacia de los organismos de igualdad— siga siendo prioritario.

⁽³⁾ Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (DO L 180 de 19.7.2000, p. 22).

⁽⁴⁾ Directiva del Consejo 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro (DO L 373 de 21.12.2004, p. 37).

⁽⁵⁾ DO L 204 de 26.7.2006, p. 23.

⁽⁶⁾ DO L 180 de 15.7.2010, p. 1.

⁽⁷⁾ Recomendación (UE) 2018/951 de la Comisión, de 22 de junio de 2018, sobre normas relativas a los organismos para la igualdad (DO L 167 de 4.7.2018, p. 28).

⁽⁸⁾ Recomendación (UE) 2018/951 de la Comisión, de 22 de junio de 2018, sobre normas relativas a los organismos para la igualdad (DO L 167 de 4.7.2018, p. 28).

⁽⁹⁾ COM(2022) 688 final y COM(2022) 689 final.

⁽¹⁰⁾ Véanse, en particular, los Dictámenes sobre la situación de las mujeres con discapacidad (SOC/579) (DO C 367 de 10.10.2018, p. 20); la situación de las mujeres gitanas (SOC/585) (DO C 110 de 22.3.2019, p. 20); la estrategia en favor de los derechos de las personas con discapacidad (SOC/616) (DO C 97 de 24.3.2020, p. 41); la gestión de la diversidad en los Estados miembros de la Unión (SOC/642) (DO C 10 de 11.1.2021, p. 7); la Estrategia para la Igualdad de las Personas LGBTQIQ 2020-2025 (SOC/667) (DO C 286 de 16.7.2021, p. 128); el Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027 (SOC/668) (DO C 286 de 16.7.2021, p. 134); la estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad (SOC/680) (DO C 374 de 16.9.2021, p. 50) y el nuevo Marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos a partir de 2020.

⁽¹¹⁾ Dictamen del CESE sobre «Mejorar la igualdad en la UE» (DO C 75 de 28.2.2023, p. 56).

3.5. El CESE coincide con la Comisión Europea en que, a fin de crear las condiciones necesarias para que todas las personas vivan, prosperen y lideren independientemente de las diferencias, es preciso capacitar a los organismos de igualdad existentes, de modo que puedan desarrollar todo su potencial y estar mejor preparados para prevenir la discriminación y ayudar a las víctimas de discriminación.

3.6. El CESE considera que la promoción de los organismos de igualdad es crucial para garantizar los derechos fundamentales de toda la ciudadanía de la UE. Al promover activamente tales organismos, la UE garantiza no solo el apoyo de todos los ciudadanos y ciudadanas de la UE que son discriminados, sino también su derecho a contar con apoyo y representación.

3.7. El CESE recuerda el punto 2.10 del Dictamen del CESE sobre el tema «Mejorar la igualdad en la UE»⁽¹²⁾: «El CESE considera que el fomento de la igualdad y la protección de los derechos fundamentales deben integrarse en una visión social más amplia, que multiplique y refuerce los instrumentos con los que los Estados miembros y las instituciones europeas hacen efectivo el apoyo a las personas y a los agentes públicos y privados».

3.8. En este ámbito, es necesaria una acción a escala de la UE que esté en consonancia con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y sea coherente con las demás políticas de la Unión. La Comisión Europea ha declarado que la presente iniciativa revisa la legislación ya existente para aumentar su eficacia, estableciendo normas mínimas e implicando a los interlocutores sociales y a la sociedad civil.

4. Observaciones específicas

4.1. Mejora de las competencias de los organismos de igualdad

4.1.1. Habida cuenta de la prolongada situación de estancamiento en que se encuentra la aprobación de la denominada «Directiva horizontal», y sobre la base de un enfoque centrado en las víctimas según el cual aplazar la justicia equivale a denegarla, el CESE considera que no tener debidamente en cuenta las formas de discriminación interseccionales y múltiples sería una oportunidad perdida. Algunas formas de discriminación no pueden abordarse mediante un examen individualizado de los motivos discriminatorios, por lo que requieren un enfoque interseccional.

4.1.2. Aunque una serie de Directivas existentes obligan a los Estados miembros a crear organismos de igualdad nacionales, la normativa vigente de la UE deja un amplio margen de discrecionalidad en términos de establecimiento y funcionamiento, y existen diferencias significativas entre los organismos de igualdad en lo que respecta a las competencias, la independencia, los recursos, la accesibilidad y la eficacia. La nueva iniciativa por la que se introducen normas mínimas para los organismos de igualdad tiene por objeto contribuir a los esfuerzos de la Comisión Europea por avanzar hacia una Unión de la Igualdad y reforzar la eficacia de la legislación de la UE en materia de no discriminación.

4.1.3. La propuesta de la Comisión Europea de ampliar el mandato de los organismos de igualdad al ámbito de aplicación de la Directiva 79/7/CEE, de modo que tales organismos estén en condiciones de brindar protección contra la discriminación por motivos de género en el ámbito de la seguridad social estatal, debe entenderse sin perjuicio de la función y las competencias de los interlocutores sociales y servir para reforzar y apoyar su labor.

4.1.4. El CESE apoya la propuesta de introducir un requisito legal para garantizar que los organismos de igualdad estén libres de influencias externas y dispongan de unos recursos humanos, profesionales, técnicos y financieros sostenibles y suficientes, y acoge con satisfacción que se conceda a este aspecto una importancia central.

4.1.5. El CESE aplaude las sólidas garantías propuestas para la independencia de los organismos de igualdad, lo que es crucial para su capacidad de prestar un apoyo suficiente a la ciudadanía.

4.1.6. El CESE hace hincapié en la especial importancia de las garantías relativas a la disponibilidad y la suficiencia de los recursos humanos, técnicos y financieros proporcionados a los organismos de igualdad. Estos recursos son un requisito previo, tanto para la independencia de los organismos de igualdad como para su capacidad de proteger eficazmente a las víctimas y prevenir la discriminación.

4.1.7. La propuesta de la Comisión Europea también establece el requisito de que las instituciones públicas consulten de manera oportuna a los organismos de igualdad y tengan en cuenta sus recomendaciones. El CESE recomienda que los Estados miembros tengan la obligación de informar sobre las medidas adoptadas en relación con las recomendaciones formuladas por los organismos de igualdad, así como sobre los resultados de estas acciones.

⁽¹²⁾ Dictamen del CESE sobre «Mejorar la igualdad en la UE» (DO C 75 de 28.2.2023, p. 56).

4.1.8. La propuesta también estipula que la Comisión Europea debe establecer indicadores comunes para medir y garantizar la comparabilidad de los datos recopilados a escala nacional, y que debe publicar un informe sobre los organismos de igualdad en toda la UE cada cinco años. El CESE acogería con satisfacción un plazo más corto para este ejercicio, por lo que propone que la Comisión Europea reduzca el período de presentación de informes a tres años.

4.1.9. Nunca se insistirá lo suficiente en la importancia de la supervisión. Es la única manera de garantizar que los organismos de igualdad puedan ser realmente eficaces y capaces de prestar el apoyo necesario a las víctimas de discriminación. El CESE considera que confiar el mecanismo de supervisión a la Comisión Europea garantiza un alto nivel de atención al seguimiento.

4.1.10. El CESE también considera que la Comisión Europea debe promover activamente el acceso general de todas las víctimas a los recursos y la asistencia de los organismos de igualdad, lo que puede lograrse mediante una supervisión eficaz, una promoción adecuada de los organismos de igualdad que operan a escala local y el diálogo con los Estados miembros. La inclusión de las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales en dicho diálogo puede aportar un importante valor añadido y una supervisión más eficaz.

4.1.11. El CESE sigue reclamando una mayor cooperación con —y apoyo a— las organizaciones de la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos que trabajan en primera línea, especialmente en las comunidades marginadas y vulnerables, como se indica en sus trabajos anteriores ⁽¹³⁾.

4.1.12. El CESE recuerda que «la intersección de la raza, el origen étnico, la clase social, la edad, la orientación sexual, la nacionalidad, la religión, el sexo, la discapacidad, la condición de refugiado o migrante, etc. tiene un efecto multiplicador que aumenta la discriminación [...]» ⁽¹⁴⁾ y considera que es importante seguir contando con programas de intercambio de conocimientos y de promoción del aprendizaje a todos los niveles, en particular garantizando un enfoque interseccional del trabajo.

4.1.13. El CESE valora positivamente que las Directivas contengan disposiciones para que los organismos con un mandato múltiple garanticen los recursos y la visibilidad necesarios para la función de igualdad. Sin embargo, habrá que definir e interpretar con mayor precisión el significado de «ejercicio autónomo del mandato en materia de igualdad», garantizando también que no requiera una separación hermética entre los distintos mandatos en los casos en que puedan utilizarse para reforzarse y complementarse mutuamente. La introducción de un «cortafuegos» estructural en los organismos de igualdad con diferentes departamentos especializados podría resultar contraproducente a la hora de lograr unos organismos de igualdad sólidos.

4.2. Acceso efectivo a la justicia para las víctimas de discriminación

4.2.1. Parte de las propuestas consiste en garantizar que los organismos de igualdad se vean reforzados para abordar casos de discriminación y que sus servicios sean gratuitos y accesibles para todas las víctimas, en igualdad de condiciones.

4.2.2. El CESE considera que la asistencia prestada por los organismos de igualdad es esencial para garantizar que el derecho a la reparación y el recurso judicial a título individual no sean la única posibilidad a disposición de las víctimas de discriminación, pero observa que las competencias de estos organismos deben entenderse sin perjuicio de la representación colectiva y las competencias de litigación de los interlocutores sociales, y deben complementarlas. El CESE también valora positivamente que se aclare el hecho de que la accesibilidad universal también requiere centrarse en los requisitos de accesibilidad de las personas con discapacidad y subraya que la accesibilidad también puede ser una cuestión de acceso al asesoramiento, por ejemplo, cuando una persona vive en un lugar remoto o tiene dificultad para acceder a recursos en línea. La asistencia de los organismos de igualdad es un requisito previo para abordar las dimensiones estructurales, interseccionales y sistémicas de las desigualdades.

4.2.3. El CESE subraya la importancia de la capacidad de estos organismos para actuar tanto en relación con las denuncias de las víctimas como para plantear cuestiones a un nivel más general, por iniciativa propia o tras el diálogo con las organizaciones pertinentes de la sociedad civil o los interlocutores sociales. El miedo a las consecuencias, incluida la pérdida de medios de subsistencia, puede dificultar la denuncia por parte de las víctimas. La falta de conocimiento de los derechos y de cómo hacerlos valer también podría constituir un obstáculo.

⁽¹³⁾ DO C 341 de 24.8.2021, p. 50.

⁽¹⁴⁾ DO C 367 de 10.10.2018, p. 20.

4.2.4. Es muy importante tener en cuenta las diferencias significativas entre los Estados miembros en cuanto al número, la estructura y el *modus operandi* de los organismos de igualdad, y respetar los marcos jurídicos y las prácticas nacionales, así como prevenir al mismo tiempo cualquier rebaja de las actuales normas de protección contra la discriminación, en particular mediante el debilitamiento de las competencias de los organismos de igualdad en virtud de las distintas legislaciones nacionales. Además, también existen diferencias en cuanto a la manera en que las organizaciones de los interlocutores sociales y la sociedad civil participan en el proceso, lo que debe tenerse en cuenta⁽¹⁵⁾.

4.2.5. El CESE considera que el derecho de los organismos de igualdad a participar en procedimientos judiciales, que ya está reconocido en varios Estados miembros, es esencial para garantizar una mejor protección de los principios de igualdad de trato, especialmente en situaciones en las que las víctimas no tienen acceso a la justicia debido a obstáculos procesales o financieros y los interlocutores no están en condiciones de asistirlos. Además, el CESE subraya que, de conformidad con las Directivas vigentes en materia de igualdad, las competencias de litigación de los organismos de igualdad deben entenderse sin perjuicio de las competencias pertinentes y la legitimación activa de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil, y deben complementarlas, de acuerdo con los criterios establecidos en su Derecho nacional⁽¹⁶⁾. A este respecto, es muy importante que los organismos de igualdad cooperen a escala nacional con los tribunales, los tribunales administrativos especializados, como los tribunales laborales, y los interlocutores sociales.

4.2.6. El CESE reconoce que el cumplimiento de las obligaciones en materia de carga de la prueba en virtud de las actuales Directivas sobre igualdad de trato requiere el acceso a las pruebas para todas las partes que tengan un interés legítimo en ejercitar una acción en nombre o en apoyo de las víctimas de discriminación, como los interlocutores sociales, los organismos de igualdad y las organizaciones de la sociedad civil. El ejercicio de competencias de investigación en este contexto debe entenderse sin perjuicio de las competencias y la independencia de las investigaciones de órganos jurisdiccionales y otros organismos públicos de supervisión, como las inspecciones de trabajo.

4.2.7. El CESE considera que estas dos propuestas deben centrarse más en un enfoque individualizado de las víctimas de violencia o discriminación. A este respecto, debe proporcionarse una protección adecuada a los denunciantes a fin de evitar el silencio por miedo a las repercusiones. Debe garantizarse una indemnización proporcionada y adecuada por el delito sufrido por la víctima, y deben garantizarse sanciones para los infractores. Dichas sanciones, que pueden incluir el pago de una indemnización a la víctima, deben ser efectivas, proporcionadas y disuasorias, en consonancia con el artículo 17 de la Directiva 2000/78/CE⁽¹⁷⁾.

4.3. *Sensibilización*

4.3.1. El CESE acoge favorablemente la atención prestada a la sensibilización y hace hincapié en la importancia de que los Estados miembros y los organismos de igualdad intensifiquen los esfuerzos de sensibilización, en particular apoyando a la sociedad civil organizada para prevenir la discriminación y crear igualdad. El CESE propone que la Comisión Europea desarrolle y financie campañas de información sobre los derechos de la Unión y el respeto de la diversidad, que las lleven a cabo los organismos de igualdad nacionales junto con las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales, y que se adapten a las necesidades locales. Debe prestarse especial atención a los grupos más vulnerables y deben planificarse campañas especiales dirigidas a la infancia y la juventud en la escuela, desde una edad temprana.

4.3.2. El CESE insta a que los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil participen en la preparación, ejecución y difusión de estas campañas de información. Los conocimientos de las organizaciones pertinentes potenciarán el alcance y la eficacia de las campañas y podrán aportar voz a los grupos más vulnerables.

4.4. *Recogida de datos*

4.4.1. Los organismos de igualdad desempeñan un papel importante en la recogida de datos, que va más allá de la recopilación de datos sobre su propio trabajo. Las Directivas reconocen este hecho y, entre otras cosas, otorgan competencias a los organismos de igualdad para acceder a las estadísticas recopiladas por entidades públicas y privadas, incluidas las autoridades públicas, los sindicatos, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil. Esta información

⁽¹⁵⁾ Las cuestiones relacionadas con la legitimación activa de todas las partes con un interés legítimo en participar en un procedimiento de no discriminación en virtud de las Directivas de igualdad de la UE, como los sindicatos, las organizaciones patronales, los organismos de igualdad y las organizaciones de la sociedad civil, se rigen por las Directivas de igualdad de la UE vigentes y, más concretamente, por el artículo 9, apartado 2, de la Directiva marco sobre el empleo (Directiva 2000/78/CE) y el artículo 17, apartado 2, de la Directiva refundida sobre igualdad de trato (Directiva 2006/54/CE).

⁽¹⁶⁾ Considerando 34 de la propuesta de Directiva COM(2022) 688 final y considerando 35 de la propuesta de Directiva COM(2022) 689 final, en los que se afirma que las disposiciones propuestas en materia de legitimación activa se entienden sin perjuicio de la función, las competencias y las tareas de los interlocutores sociales y la sociedad civil a la hora de participar en los procedimientos de ejecución de las obligaciones derivadas de la legislación contra la discriminación.

⁽¹⁷⁾ DO L 303 de 2.12.2000, p. 16.

estadística no deberá contener datos personales y su recopilación deberá limitar en la medida de lo posible la carga administrativa o financiera adicional para las entidades de referencia. También deberán elaborar informes anuales de actividad e informes periódicos sobre la situación de la igualdad de trato y la discriminación en sus respectivos países. Aunque se trata de competencias importantes y de gran alcance a las que puede darse muy buen uso, también requieren muchos recursos. Por lo tanto, el CESE subraya la importancia de dotar a los organismos de igualdad de los recursos adicionales necesarios para el ejercicio de estas competencias.

4.4.2. Para garantizar una atención regular a las desigualdades y la discriminación existentes, el CESE pide que se recopilen y analicen periódicamente datos desglosados con el fin de supervisar la discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

4.4.3. El CESE subraya la importancia de la investigación periódica sobre la desigualdad y la discriminación, así como la necesidad de una estrecha cooperación entre la Comisión Europea, los Estados miembros, los organismos de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales en cuestiones relacionadas con el lugar de trabajo, en lo que atañe al seguimiento, la evaluación y el desarrollo de la agenda política.

Bruselas, 22 de marzo 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, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Revisión del Plan de acción de la UE contra el tráfico de especies silvestres»

[COM(2022) 581 final]

(2023/C 184/14)

Ponente: **Ozlem YILDIRIM**

Coponente: **Cillian LOHAN**

Consulta	Comisión Europea, 25.11.2022
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	9.3.2023
Aprobado en el pleno	22.3.2023
Pleno n.º	577
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	152/0/1

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Plan de acción revisado de la Unión Europea (UE) contra el tráfico de especies silvestres contiene muchos elementos adecuados que propiciarían su éxito. Las cuatro prioridades y sus objetivos están bien diseñados y constituyen una mejora con respecto a la versión anterior. Sin embargo, el Comité Económico y Social (CESE) manifiesta su preocupación por los recursos que se asignarán para aplicar el Plan a escala nacional y si son suficientes, ya que su escasez podría dar lugar a que fracase, como ocurrió con el plan anterior.

1.2. El CESE acoge favorablemente que la Comisión Europea se haya comprometido a proporcionar recursos financieros y humanos suficientes para frenar el tráfico de especies silvestres mediante la integración del comercio de estas especies en los fondos de la UE destinados a: i) la seguridad y la delincuencia organizada; ii) el medio ambiente; y iii) la cooperación/las asociaciones internacionales. En particular, debe ser una prioridad en el marco de: la EMPACT; el Fondo de Seguridad Interior; el Programa LIFE; el programa Interreg; y el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional.

1.3. Sin embargo, es importante acordar un porcentaje de tales fondos destinado en su totalidad a poner freno al tráfico de especies silvestres con el fin de contribuir a la rendición de cuentas en relación con el Plan de acción. Los Estados miembros deben comprometerse a proporcionar fondos suficientes con el fin de desarrollar personal especializado en sus países que esté capacitado para luchar contra el tráfico de especies silvestres. Los fondos asignados deben notificarse, supervisarse y evaluarse en el marco de la ejecución del Plan de acción a escala nacional. Los recursos deben comprender tanto equipos como personal. Además, el personal debe disfrutar de unas condiciones de trabajo de alta calidad, con plenos derechos de negociación colectiva y una estructura de carrera ascendente. Ello es fundamental para atraer a las personas más capacitadas y mantener altos niveles de motivación. Debe prestarse especial atención a las cuestiones relacionadas con la salud, el bienestar y la seguridad personal.

1.4. La lucha contra el tráfico de especies silvestres debe integrarse en todos los ámbitos políticos a escala de la UE y de los Estados miembros. Debería impartirse una formación homogénea y con un nivel mínimo a todos los agentes que participen en la prevención del tráfico de especies silvestres, así como fomentarse un desarrollo de capacidades adaptado en función de las competencias necesarias en los distintos ámbitos en los que se integra el tráfico de especies silvestres. Debería formarse a unidades o equipos especializados integrados por fiscales, jueces, funcionarios de aduanas, autoridades nacionales de la CITES y autoridades policiales. Deben poder detectar delitos contra la vida silvestre, detener a los implicados en ellos y perseguir y juzgar esos delitos.

1.5. También deberían establecerse estructuras homogéneas en todos los Estados miembros, para las que el CESE recomienda adoptar la forma de comités interinstitucionales y de unidades o personal especializado formado para luchar contra el tráfico de especies silvestres. Estos comités interinstitucionales contarían entre sus miembros con representantes de unidades especializadas en la lucha contra el tráfico de especies silvestres. Los comités interinstitucionales resultarán

especialmente útiles para consultar y organizar investigaciones conjuntas en los Estados miembros con otras agencias encargadas de abordar otras actividades ilegales, como los delitos financieros y los cibercrimes. Estas actividades se relacionan a menudo con el tráfico de especies silvestres, ya que los delincuentes organizados pueden utilizar y utilizan habitualmente sus canales dedicados a otros tipos de delitos (como el tráfico de drogas y el blanqueo de capitales) para el tráfico de productos derivados de dichas especies. Deben establecerse canales específicos de comunicación y colaboración con los interlocutores sociales y la sociedad civil.

1.6. La inclusión de obligaciones de diligencia debida para las empresas que operan en la UE, por medio de una ambiciosa Directiva de diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad, podría incentivar a las empresas a comerciar ante todo con especies silvestres obtenidas de forma sostenible y disuadirlas de participar en actividades ilegales, así como ayudar a las fuerzas y cuerpos de seguridad a detectar a los delincuentes.

1.7. El CESE considera que es importante colaborar con los sectores empresariales que participan en el comercio de especies silvestres para reducir la demanda de productos derivados de las mismas en la Unión, así como su importación ilegal. El Plan dispone asimismo que se organicen sesiones temáticas con el Grupo de la UE para la observancia del comercio de especies silvestres dirigidas a los representantes empresariales pertinentes para abordar cuestiones específicas (por ejemplo, la medicina tradicional, los animales de compañía de origen exótico, el sector de los productos de lujo, el turismo cinegético, los productos de la madera, los sectores de la pesca y el comercio de productos de la pesca, el transporte, las empresas de mensajería y el comercio en línea). No obstante, las campañas de información coordinadas para el público en general (destinadas específicamente a reducir la demanda) deben ser un elemento clave de la estrategia. Las organizaciones de la sociedad civil también podrían desempeñar un papel en la reducción de la demanda mediante la sensibilización y la realización de campañas de reducción de la demanda dirigidas a las comunidades que consumen productos ilegales de especies silvestres en la UE.

1.8. El CESE pide a la Comisión que incluya a los cuerpos y fuerzas de seguridad nacionales y supranacionales en las actividades destinadas a aumentar la visibilidad de la prevención y la represión del comercio de especies amenazadas en el contexto de su comunicación sobre la delincuencia organizada, tanto en el marco de sus herramientas de comunicación permanentes como a través de campañas específicas temporales.

1.9. Por último, es capital que la Comisión Europea establezca un mecanismo de seguimiento y evaluación claro y ambicioso para llevar a cabo un seguimiento de la aplicación del Plan de acción y medir su progreso y su éxito, teniendo en cuenta la acción exterior de la UE en la lucha contra el tráfico de especies silvestres (en consonancia con la prioridad 4).

2. Contexto general

2.1. El tráfico de especies silvestres se ha convertido en una de las actividades delictivas organizadas más lucrativas del mundo, cuyo valor, según las estimaciones de la Comisión Europea, asciende a 20 000 millones EUR al año ⁽¹⁾ en todo el mundo. También a escala mundial, el comercio ilegal de especies silvestres ha crecido exponencialmente en los últimos años, porque se considera una actividad de bajo riesgo y elevado rendimiento.

2.2. A pesar de su amplio marco jurídico para la protección de las especies silvestres, la Unión Europea constituye un mercado final y una plataforma de tránsito importantes para el comercio ilegal de dichas especies. La importancia de la UE como mercado de productos ilegales derivados de estas especies se detalla en los informes anuales de las grandes incautaciones, que la Comisión Europea solicita anualmente desde 2011.

2.3. Reconociendo que la Unión representa un importante mercado para estos productos, la Comisión Europea ha dedicado un esfuerzo sin precedentes a sensibilizar a las empresas, los consumidores y el público en general respecto a las características y la magnitud del tráfico de especies silvestres en Europa. En consecuencia, en febrero de 2016, la Comisión Europea adoptó el Plan de acción de la UE contra el tráfico de especies silvestres ⁽²⁾, que establece un marco de referencia para combatir el tráfico de especies silvestres en el seno de la Unión y reforzar el papel de la UE en la lucha mundial contra estas actividades ilegales. A pesar de elevar con éxito la consideración del tráfico de especies silvestres a la categoría de cuestión prioritaria, el Plan de acción ha tenido un escaso impacto en la reducción de la demanda. TRAFFIC ⁽³⁾ publicó un informe ⁽⁴⁾ en el que se recopilan los datos de todas las incautaciones que entran en el ámbito de aplicación de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) en 2018, y en el que se muestra que la demanda de especies silvestres en la UE no había cambiado respecto a la fecha en la que se recogieron los primeros datos, en 2011.

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/environment/cites/infographics_en.htm.

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/environment/cites/trafficking_en.htm.

⁽³⁾ <https://www.traffic.org/>.

⁽⁴⁾ <https://www.traffic.org/site/assets/files/12745/eu-seizures-report-2020-final-web.pdf>.

2.4. El informe más reciente de TRAFFIC sobre incautaciones en 2020 ⁽⁵⁾ refleja el impacto de la pandemia de la COVID-19 en el tráfico de especies silvestres. Es probable que la reducción del comercio provocada por las perturbaciones asociadas a la COVID-19 en el transporte aéreo, las actividades comerciales y otras interfaces para el transporte o la venta de mercancías haya contribuido a la disminución de las incautaciones declaradas. Se observó una reducción significativa de las interceptaciones en la UE en 2020, aunque este dato no indica necesariamente la existencia de cambios en la demanda o en la dinámica del comercio ilegal de especies silvestres.

2.5. Además de constituir un mercado de importación, la UE es también una región de origen de algunas especies amenazadas, como la anguila europea (*Anguilla anguilla*). Entre 2016 y 2017, se detuvo a cuarenta y ocho personas y se incautaron 4 000 kg de alevines de anguila vivos, por un valor aproximado de cuatro millones EUR. Además, no todas las especies silvestres ilícitas que se introducen en Europa están destinadas a los mercados europeos, ya que la UE sirve a menudo como lugar de tránsito. Los organismos encargados de velar por el cumplimiento de la ley incautan con frecuencia pangolines, caballitos de mar, marfil y aletas de tiburón destinados a Asia y procedentes de África.

3. Observaciones generales

3.1. La UE debe permanecer vigilante y redoblar sus esfuerzos para detener y revertir el tráfico de especies silvestres. Este lucrativo comercio no solo supone un riesgo para la salud humana debido al peligro de transmisión de enfermedades zoonóticas, sino que también socava directamente las políticas de la UE de apoyo al desarrollo sostenible en todo el mundo, en particular los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con la protección de la biodiversidad y los ecosistemas mundiales ⁽⁶⁾, así como los esfuerzos por consolidar la buena gobernanza y abordar las desigualdades.

3.2. En la actualidad, el tráfico de especies silvestres no solo está llevando a muchas especies (incluidas algunas especies emblemáticas) al borde de la extinción, sino que también obstaculiza el desarrollo económico sostenible ⁽⁷⁾. En resumen, el Plan de acción de la UE contra el tráfico de especies silvestres debe aplicarse correctamente para cumplir los acuerdos internacionales de la Unión en materia de medio ambiente, y en particular, la CITES y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). En cualquier caso, el CESE anima a la Comisión Europea a ir más allá de estos acuerdos internacionales con el fin de mejorar la protección de las especies silvestres en la Unión y poner freno al tráfico de las mismas, en un empeño cuyos beneficios se observarán no solo en la UE sino también en todo el mundo. El tráfico de especies silvestres es una de las principales causas de la pérdida de biodiversidad que, además de provocar la extinción de muchas especies, contribuye al cambio climático al fomentar la tala ilegal de árboles, que son indispensables para almacenar carbono.

3.3. Igualmente importante es el hecho de que tenemos que poner fin a la delincuencia organizada transnacional y sus consecuencias fatales. Según un informe del PNUMA e Interpol, los delitos contra el medio ambiente han aumentado un 26 % ⁽⁸⁾. Entre ellos figura el tráfico de especies silvestres, que constituye una amenaza para la paz, la seguridad y el Estado de Derecho, y a menudo va unido a otros delitos graves como la corrupción, la ciberdelincuencia y los delitos financieros. En algunas regiones africanas, por ejemplo, el tráfico de especies silvestres amenaza la seguridad nacional. Además, hay que mencionar el homicidio y el asesinato, ya que las personas encargadas de proteger las especies amenazadas se enfrentan a un peligro real para sus vidas y pagan un precio elevado por su compromiso. La Fundación Thin Green Line constató que, entre 2009 y 2016, se denunciaron 595 muertes de guardas forestales asesinados por cazadores furtivos. Cientos de guardas forestales desconocidos también perdieron la vida en países en desarrollo, en crímenes que quedaron sin denunciar. «En 2017, se informó del asesinato de más de cien guardas, y 2018 va por el mismo camino, con casi dos muertes semanales ⁽⁹⁾».

3.4. El CESE acoge favorablemente la revisión del Plan de acción de la UE contra el tráfico de especies silvestres y la decisión de situar esta actividad en un lugar central de la acción de la Comisión Europea. El CESE comparte la evaluación de la Comisión Europea del anterior Plan de acción de la UE contra el tráfico de especies silvestres, que pone de relieve que la falta de personal, recursos y formación especializados en muchos de los Estados miembros y terceros países sigue constituyendo un problema importante. También se observa una importante necesidad de mejorar la cooperación: i) en los Estados miembros de la UE; ii) entre los Estados miembros de la UE; iii) entre la UE y terceros países; y iv) con las partes interesadas y la sociedad civil. Además, deben hacerse más esfuerzos para garantizar la trazabilidad digital y la cooperación digital entre las agencias.

⁽⁵⁾ https://www.traffic.org/site/assets/files/17391/2020_eu_seizures_report_final.pdf.

⁽⁶⁾ <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/biodiversityandecosystems>.

⁽⁷⁾ Extracto de una conclusión de análisis de la Comisión Europea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0038>.

⁽⁸⁾ UNEP-INTERPOL Report: Value of Environmental Crime up 26 %.

⁽⁹⁾ <https://globalconservation.org/news/over-one-thousand-park-rangers-die-10-years-protecting-our-parks/>.

3.5. El CESE celebra que la Comisión Europea haya vinculado la revisión de la Directiva sobre delitos medioambientales al Plan de acción de la UE contra el tráfico de especies silvestres. Sin embargo, manifiesta su preocupación por que la Directiva sobre delitos medioambientales no esté a la altura de la tarea de establecer sanciones efectivas y disuasorias contra el tráfico de especies silvestres. El 9 de diciembre de 2022, el Consejo adoptó su posición sobre el expediente y redujo significativamente las sanciones a las personas físicas, reduciendo al mismo tiempo las ambiciones de armonizar las sanciones para las personas jurídicas. Los niveles propuestos por el Consejo son demasiado bajos para resultar disuasorios y eficaces. Los límites máximos de las multas no deben ser inferiores al 15 % del volumen de negocios mundial total de la persona jurídica, muy por encima del 5 % o el 3 % adoptados por el Consejo. Creemos que una Directiva sobre delitos medioambientales ambiciosa es esencial para ejecutar con éxito el Plan de acción de la UE contra el tráfico de especies silvestres.

4. Observaciones específicas

4.1. El Plan de acción debe hacer referencia explícita a los denunciantes de irregularidades y a otros defensores de los derechos humanos relacionados con el medio ambiente como partes interesadas pertinentes en su desarrollo y ejecución a escala nacional y de la Unión, ya que desempeñan un papel fundamental a la hora de denunciar y prevenir las infracciones de la legislación medioambiental. También debe protegerse a estas personas contra la intimidación o los litigios cuando denuncien el tráfico de especies silvestres o contribuyan a las investigaciones, como se dispone actualmente en la Directiva sobre delitos medioambientales.

4.2. El CESE considera que es importante colaborar con los sectores empresariales que participan en el comercio de especies silvestres para reducir la demanda de los productos derivados de las mismas en la Unión, así como el comercio ilegal de especies silvestres, y garantizar que todo comercio de especies silvestres es legal y sostenible. El Plan dispone asimismo que se organicen sesiones temáticas con el Grupo de la UE para la observancia del comercio de especies silvestres dirigidas a los representantes empresariales pertinentes para abordar cuestiones específicas (por ejemplo, la medicina tradicional, los animales de compañía de origen exótico, el sector de los productos de lujo, el turismo cinegético, los productos de la madera, los sectores de la pesca y el comercio de productos de la pesca, el transporte, las empresas de mensajería y el comercio en línea). Sin embargo, el papel que las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar para apoyar los esfuerzos de lucha contra el tráfico de especies silvestres debe reconocerse y reflejarse mejor en el Plan de acción y durante su aplicación (por ejemplo, mediante la sensibilización y la realización de campañas de cambio de comportamiento). La información facilitada por la Unión a sus ciudadanos sobre las normas, los riesgos y las consecuencias del comercio y la utilización de productos de especies silvestres no tiene una gran difusión, mientras que la información sobre las prácticas y el uso de la medicina tradicional, que implica utilizar numerosas partes y derivados de la fauna y la flora silvestres para las curas, sí se ha difundido ampliamente en toda la UE. Esta práctica conlleva riesgos para los usuarios (ya que algunas curas carecen de beneficios científicamente demostrados) y consecuencias fatales para las especies silvestres capturadas y comercializadas (al acelerar su extinción). Con una mayor prevención en lo que atañe a este asunto concreto, la UE podría reducir hasta el 30 % de los productos de especies silvestres objeto de tráfico cada año, ya que esta cifra corresponde a la proporción de productos de especies silvestres incautados destinados a ser utilizados como medicamentos en la Unión⁽¹⁰⁾. En este sentido, el CESE y las fuerzas y cuerpos de seguridad también podrían participar en el desarrollo de campañas públicas de sensibilización sobre el problema.

4.3. En cuanto a la asignación de responsabilidades inequívocas respecto a la ejecución de las acciones a escala nacional y a la tarea de garantizar la coordinación entre los agentes pertinentes, el CESE recomienda actuar con homogeneidad en todos los Estados miembros. Plantear opciones como las reflejadas en el Plan para garantizar la coordinación (por ejemplo, mediante: i) la creación de comités interinstitucionales o memorandos de entendimiento; ii) la adopción de planes de acción nacionales; o iii) la designación de un centro de referencia nacional), generará incertidumbre, ya que los Estados miembros elegirán opciones diferentes. El desarrollo de comités interinstitucionales a escala nacional, con un centro de referencia designado para cada uno de ellos, contribuirá a la puesta en práctica del Plan de acción.

4.4. Es fundamental que estos comités interinstitucionales y el personal y las unidades especializados reciban una formación homogénea en los veintisiete Estados miembros. Ello facilitará la cooperación en cada uno de los Estados miembros y entre ellos, ya que el personal reaccionará, investigará y enjuiciará los delitos de la misma manera. Que cada una de las agencias integradas en tales comités cuente con un centro de referencia también reforzará la cooperación y la coordinación entre Estados miembros y con terceros países no pertenecientes a la Unión. Disponer de un centro de referencia mejorará la cooperación porque resulta más fácil y rápido para los comités interinstitucionales y el personal especializado en los Estados miembros ponerse en contacto entre sí, especialmente cuando surja una necesidad urgente debido a situaciones de tráfico transfronterizo. Los centros de referencia podrían dotar a la cooperación entre los Estados miembros de mayor agilidad, sin depender de organismos internacionales como Europol para los casos más localizados que afecten a dos países. No obstante, estos grupos podrían exponerse a situaciones de riesgo y convertirse en objetivo de la delincuencia organizada. La provisión de información detallada sobre los centros de referencia debe limitarse a los cuerpos y fuerzas de seguridad y al ámbito de las autoridades judiciales, con el fin de proteger la identidad de su personal.

⁽¹⁰⁾ El Consejo acuerda su mandato de negociación sobre la Directiva de Delitos Medioambientales — Consilium (europa.eu)

4.5. En cuanto a la ejecución del Plan de acción de la UE contra el tráfico de especies silvestres, los Estados miembros de la Unión denunciaron que, debido a la falta de recursos y de personal, les resultaba difícil llevar a cabo las operaciones. Por lo tanto, una vez más, es importante garantizar que los Estados miembros se comprometan a dedicar recursos suficientes a la ejecución del nuevo Plan de acción de la UE a escala nacional. Asimismo, los recursos son importantes para ofrecer unas condiciones de trabajo dignas al personal.

4.6. El texto debería indicar de forma explícita que los Estados miembros se comprometen a proporcionar fondos suficientes para formar a personal especializado en sus países con el fin de luchar contra el tráfico de especies silvestres. Los fondos asignados deben notificarse, supervisarse y evaluarse en el marco de la ejecución del Plan de acción a escala nacional. Los recursos no solo deben ser humanos, sino también materiales. Además, el personal debe disfrutar de unas condiciones de trabajo de alta calidad, con plenos derechos de negociación colectiva y una estructura de carrera ascendente. Ello es fundamental para atraer a las personas más capacitadas y mantener altos niveles de motivación. Debe prestarse especial atención a las cuestiones relacionadas con la salud, el bienestar y la seguridad personal. Debería impartirse una formación homogénea a todos los agentes que participen en la prevención del tráfico de especies silvestres, y deberían establecerse en todos los Estados miembros estructuras homogéneas, para las que el CESE recomienda adoptar la forma de comités interinstitucionales y de unidades o personal especializado formado para luchar contra el tráfico de especies silvestres.

4.7. En el Plan de acción se destaca el papel de diferentes agencias e iniciativas internacionales, como la EMPACT, que es un instrumento emblemático para la cooperación operativa pluridisciplinar e interinstitucional encaminada a luchar contra la delincuencia organizada a escala de la UE. La EMPACT podría constituir un instrumento esencial para la ejecución del Plan de acción de la UE contra el tráfico de especies silvestres. Por ejemplo, podría organizar actividades de formación dirigidas a los comités interinstitucionales y al personal especializado de todos los Estados miembros de manera homogénea.

4.8. La prevención de las actividades de caza ilegal, especialmente en el caso de los trofeos, debería considerarse en el Plan de acción de la UE contra el tráfico de especies silvestres. En los montes Cárpatos, por ejemplo, se cazan ilegalmente osos, y los cazadores furtivos reciben penas bajas que no son suficientemente disuasorias.

4.9. El CESE está de acuerdo con la propuesta de que la EMPACT coordine operaciones periódicas conjuntas que impliquen la cooperación transfronteriza con los Estados miembros de la UE, la Comisión Europea (OLAF) y las agencias pertinentes de la UE, como Eurojust, Frontex, Europol y la Agencia Europea de Control de la Pesca. Una vez más, para garantizar una cooperación eficaz, la asignación adecuada de los recursos a escala nacional resulta esencial.

4.10. Por lo que respecta a las políticas comerciales y los instrumentos de apoyo a la lucha contra el tráfico de especies silvestres, el CESE considera positiva la propuesta de incluir compromisos ambiciosos para luchar contra dicho tráfico en los futuros acuerdos de libre comercio. Sin embargo, esto no bastará para poner freno al tráfico de especies silvestres. Los esfuerzos de la UE por aumentar las oportunidades de comercio e inversión internacionales resultarán inútiles y contraproducentes si la Unión no colma urgentemente las lagunas en el ámbito del cumplimiento de la ley. Los pasaportes digitales de productos también podrían servir para el mismo fin. Podrían reforzar la trazabilidad y la transparencia respecto a los riesgos en las cadenas de suministro mundiales, y contribuir a los mecanismos internacionales conjuntos de control y los esfuerzos de cumplimiento, además de garantizar que la población y los consumidores en particular dispongan del mismo nivel de información sobre los productos que adquieren, independientemente de su origen.

Bruselas, 22 de marzo de 2023.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco de certificación de la Unión para la eliminación de carbono»

[COM(2022) 672 final — 2022/0394 (COD)]

(2023/C 184/15)

Ponente: **Stoyan TCHOUKANOV**

Consulta	Parlamento Europeo, 1.2.2023 Consejo Europeo, 6.2.2023
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	9.3.2023
Aprobado en el pleno	22.3.2023
Pleno n.º	577
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	159/0/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de establecer un marco de certificación de la Unión para las absorciones de carbono, ya que reconoce la necesidad de aumentar tales absorciones y promover las prácticas regenerativas, sin perder de vista el objetivo primordial de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero para limitar el calentamiento global. No obstante, el CESE señala que la propuesta deja demasiados puntos esenciales por desarrollar mediante actos delegados.

1.2. El CESE reconoce que actualmente existen diferentes sistemas de validación y recompensa de la absorción de carbono en la Unión y que un marco común de certificación tiene el potencial de aportar claridad y fiabilidad al establecer normas generales de la Unión Europea (UE) que regulen la forma de medir, verificar y validar los beneficios climáticos de las absorciones de carbono. El carácter voluntario del marco supone un incentivo que puede proporcionar nuevas vías de ingresos a quienes estén interesados en llevar a cabo actividades de absorción de carbono. El CESE pide más claridad sobre el calendario previsto para la plena aplicación, habida cuenta del conjunto de organismos y entidades de certificación que será necesario crear.

1.3. El CESE señala que puede haber dudas legítimas sobre el uso de la absorción de carbono en el marco de la política climática de la UE, desde el potencial de reducción o el retraso de las reducciones de emisiones debido a las promesas de absorción futura de carbono hasta la amenaza de declaraciones fraudulentas y blanqueo ecológico basado en las compras de créditos de carbono. Con el fin de evitar el blanqueo ecológico, el CESE pide que la duración prevista del almacenamiento de carbono y los riesgos de reversión se reflejen claramente en el uso de los diferentes certificados de absorción de carbono (que abarcan el «almacenamiento permanente», la «captura de carbono en suelos agrícolas» y el «almacenamiento de carbono en productos duraderos»).

1.4. El CESE acoge con satisfacción el objetivo de la Comisión de aportar al público, a los operadores que ofrezcan absorciones de carbono y a los compradores transparencia y claridad sobre el valor de las actividades de absorción de carbono certificadas. Sin embargo, pide más salvaguardias en relación con el valor y el uso de los certificados. Invita a la Comisión a que defina las declaraciones apropiadas que pueden hacerse sobre la base de los diferentes casos de absorción de carbono certificada y pide que se mantenga la distinción entre los certificados obtenidos por el almacenamiento permanente de carbono, la captura de carbono en suelos agrícolas y el almacenamiento de carbono en productos.

1.5. El CESE pide que las futuras metodologías desarrolladas en este marco expongan claramente los aspectos relacionados con la rendición de cuentas y defiendan la transparencia. Es necesario vigilar y mitigar continuamente el riesgo de reversión. La responsabilidad y la transferencia de responsabilidad por el carbono absorbido y almacenado deben definirse claramente en todo el espectro de actividades de absorción de carbono.

1.6. El CESE pide a la Comisión que vele por que las metodologías se basen en pruebas científicas y estén guiadas por la comunidad científica. El CESE señala que el sistema de certificación es demasiado complejo y oneroso como para que se adopten estas prácticas a gran escala: estos procedimientos parecen muy largos y técnicos y pueden desmotivar a los operadores en sus actividades, dado que, incluso en el mejor de los casos, a menudo se trata de pequeñas empresas con márgenes reducidos.

1.7. El CESE señala que es necesaria una amplia gama de mediciones de las absorciones de carbono para llevar a cabo el seguimiento, la notificación y la verificación, mediciones que deben hacer uso de la teledetección y las imágenes por satélite. En cuanto a las mediciones necesarias, el CESE subraya que es esencial mantener los costes del sistema de seguimiento, notificación y verificación de la absorción de carbono lo más bajos posible para garantizar una amplia accesibilidad del marco de certificación.

1.8. El CESE subraya que los riesgos potenciales y los efectos secundarios para los principales agentes (agricultores, industria forestal e industrias de la construcción y la madera) que conlleva la propuesta, incluidos los riesgos de carácter medioambiental o socioeconómico, deben evaluarse y abordarse cuidadosamente antes de integrar el marco de certificación en otras políticas, como la política agrícola común (PAC).

1.9. En opinión del CESE, la actual política agrícola común (PAC) no debe utilizarse para financiar la captura de carbono en suelos agrícolas o la absorción de carbono ⁽¹⁾. Aunque la PAC puede desempeñar un papel reducido en las absorciones de carbono, este instrumento está diseñado para la producción de alimentos, piensos y biomasa, que es el objetivo principal del sector agrícola y forestal. En este contexto específico, las absorciones de carbono son un subproducto, lo que significa que debe disponerse de fuentes de financiación adicionales.

1.10. El CESE considera que el amplio grado de ambigüedad de la Comisión en materia de financiación desincentivará considerablemente la participación de los posibles interesados, por lo que subraya la necesidad de proporcionar al menos alguna certidumbre a este respecto. Dadas las oportunidades que brindará la absorción de carbono en el futuro, el CESE recomienda elaborar una hoja de ruta que culmine en un instrumento financiero común en favor de estas medidas.

2. Observaciones generales

La necesidad de aumentar las absorciones de carbono para alcanzar el objetivo de cero emisiones netas

2.1. De conformidad con el Acuerdo de París, la Unión Europea se ha comprometido a alcanzar el objetivo de cero emisiones netas de gases de efecto invernadero de aquí a 2050 y el objetivo de emisiones netas negativas a partir de entonces. Según el último informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (GIECC), centrarse únicamente en la reducción de las emisiones no bastará para alcanzar este objetivo: «*La implantación de absorciones de dióxido de carbono para contrarrestar las emisiones residuales difíciles de eliminar es inevitable si se quiere alcanzar el objetivo de cero emisiones netas de CO₂ o de gases de efecto invernadero*» ⁽²⁾.

2.2. Aunque las absorciones de carbono no sustituyen las necesarias reducciones drásticas de las emisiones de gases de efecto invernadero, tendrán que complementar los esfuerzos de reducción de emisiones para alcanzar las cero emisiones netas y las emisiones netas negativas. Por consiguiente, las absorciones de carbono deberán ampliarse considerablemente a escala mundial para controlar las concentraciones atmosféricas de gases de efecto invernadero y limitar el calentamiento global. Para cumplir sus objetivos climáticos, la UE prevé que deberá reducir sus emisiones entre un 85 % y un 95 % con respecto a 1990 y que las absorciones de carbono serán necesarias para colmar la brecha. Por lo tanto, cada año habrán de retirarse de la atmósfera varios cientos de millones de toneladas de CO₂.

2.3. Para lo cual la UE ha lanzado varias iniciativas hasta ahora:

- la Ley del Clima, que establece el objetivo de la UE de lograr la neutralidad climática de aquí a 2050;
- el Reglamento sobre el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (UTCUTS), cuya última propuesta de modificación prevé un objetivo de absorción neta de carbono de 310 millones de toneladas equivalentes de CO₂ en 2030, que se almacenarán en suelos, bosques y productos de la madera;
- la Comunicación sobre ciclos de carbono sostenibles, que expone la hoja de ruta para la captura de carbono en suelos agrícolas (lo que contribuye al objetivo del UTCUTS propuesto para 2030) y ofrece soluciones industriales que eliminarán al menos cinco millones de toneladas en 2030. La Comunicación también anunció planes destinados a desarrollar la propuesta de marco regulador para la certificación de las absorciones de carbono.

⁽¹⁾ DO C 323 de 26.8.2022, p. 95

⁽²⁾ Resumen para responsables de políticas, Grupo de Trabajo III, GIECC, 2022.

Gestión de los proyectos de absorción de carbono

2.4. Con su propuesta por la que se establece un marco voluntario de certificación de la Unión para las absorciones de carbono, la Comisión Europea quiere aumentar las absorciones de carbono sostenibles y de alta calidad incentivando la financiación, luchando contra el blanqueo ecológico, generando confianza y armonizando las condiciones del mercado.

2.5. La Comisión establece tres categorías principales de métodos de absorción de carbono:

- almacenamiento permanente. Incluye métodos como la bioenergía con captura y almacenamiento de dióxido de carbono (BECCS, por sus siglas en inglés) y la captura directa de dióxido de carbono del aire y almacenamiento (DACCS, por sus siglas en inglés). Al menos 5 millones de toneladas de CO₂ deben absorberse mediante métodos de esta categoría de aquí a 2030 y alcanzar hasta los 200 millones de toneladas de CO₂ absorbidos de aquí a 2050;
- la captura de carbono en suelos agrícolas abarca métodos como la forestación y la reforestación, la mejora de la gestión forestal, la agrosilvicultura, la captura de carbono en el suelo y la restauración de turberas. Junto con los productos de almacenamiento de carbono, la captura de carbono en suelos agrícolas contribuye al objetivo propuesto del UTCUTS de absorber, de aquí a 2030, 310 millones de toneladas equivalentes anuales de CO₂ y a una economía beneficiosa para el clima en 2050;
- los productos de almacenamiento de carbono incluyen varios métodos, como la utilización de materiales a base de madera en la construcción y la captura y el uso de carbono de larga duración, y, junto con la captura de carbono en suelos agrícolas, contribuirán a alcanzar los objetivos propuestos del UTCUTS y lograr los beneficios para el clima antes mencionados.

2.6. Para garantizar que solo se certifiquen las absorciones de carbono de alta calidad de conformidad con el Reglamento, la Comisión ha establecido determinados criterios básicos:

- las actividades de absorción de carbono deben medirse con precisión y generar beneficios inequívocos para el clima (cuantificación);
- las actividades de absorción de carbono deben ir más allá de las prácticas de mercado y de lo legalmente exigido (adicionalidad);
- los certificados deben tener claramente en cuenta la duración del almacenamiento de carbono y distinguir entre el almacenamiento permanente y el almacenamiento temporal (almacenamiento a largo plazo);
- por último, las actividades de absorción de carbono deben beneficiar a otros objetivos medioambientales, como la biodiversidad, o, al menos, no deben perjudicar al medio ambiente (sostenibilidad).

2.7. Para definir más claramente las normas aplicables a cada método de absorción de carbono y poner en práctica los criterios de calidad, la Comisión desarrollará metodologías de certificación adaptadas con el apoyo de un grupo de expertos y las fijará en actos delegados. En una primera fase, la UE desarrollará metodologías y reconocerá los sistemas de certificación. En una segunda fase, los operadores podrán adherirse a los regímenes de certificación reconocidos por la UE, mientras que terceras partes verificarán las actividades que pueden optar a la certificación. Las absorciones de carbono certificadas se consignarán en registros interoperables.

2.8. En este ámbito existen varias sinergias entre las iniciativas actuales y las futuras que son pertinentes en materia de absorción de carbono. Las absorciones de carbono en el marco de la propuesta de Reglamento podrían:

- recibir apoyo público a través de la política agrícola común, las ayudas estatales o el Fondo de Innovación;
- incluirse en la información corporativa, que se definirá con mayor precisión en la iniciativa sobre la justificación de las declaraciones ecológicas o en la Directiva sobre información corporativa en materia de sostenibilidad;
- hacer uso de sinergias con otras etiquetas y certificaciones, como la certificación de la agricultura ecológica y la biomasa sostenible;
- incluirse en los contratos de la cadena de suministro, estableciendo así cadenas de valor industrial y generando sinergias con sistemas alimentarios sostenibles;
- contribuir a la integridad de los mercados voluntarios del carbono.

3. Observaciones específicas

Una certificación fiable como columna vertebral muy necesaria para aumentar rápidamente las capacidades de absorción de carbono en Europa

3.1. Establecer normas generales de la UE que regulen la forma en que se miden, validan y verifican los beneficios climáticos de la absorción de carbono puede proporcionar un apoyo crucial al desarrollo de importantes capacidades de absorción de carbono en Europa. Esto incluye una amplia variedad de métodos innovadores para que los agricultores, los silvicultores, las industrias y otros agentes capturen y almacenen carbono no fósil.

3.2. La certificación representa un paso necesario y significativo hacia la integración de las absorciones de carbono en las políticas climáticas de la UE. Esto incluye, por ejemplo, crear incentivos al almacenamiento de carbono en el suelo destinados a los gestores de las tierras (por ejemplo, a través de la PAC), recompensar la contratación pública de materiales de construcción que almacenen carbono no fósil (por ejemplo, a través de códigos de construcción) o informar sobre los objetivos climáticos (por ejemplo, a través de la Directiva sobre información corporativa en materia de sostenibilidad).

3.3. Por lo tanto, el CESE apoya plenamente el marco de certificación para las absorciones de carbono en principio y como un paso hacia una certificación fiable.

La necesidad de hacer un seguimiento del carbono absorbido para garantizar los beneficios colaterales climáticos, económicos y sociales

3.4. Aunque es imperativo absorber carbono a gran escala, también es igualmente importante mantener estos esfuerzos bajo control. El CESE señala que puede haber dudas legítimas sobre el uso de la absorción de carbono en el marco de la política climática de la UE, desde el potencial de disuadir de la mitigación hasta la amenaza de declaraciones ecológicas fraudulentas y blanqueo ecológico basado en las compras de créditos de carbono.

3.5. Por lo tanto, el CESE considera que la UE necesita un marco de certificación eficaz y fiable para garantizar que solo se certifique la absorción de carbono de alta calidad y fiabilidad. Esto permitirá a la UE reconocer y recompensar la absorción de carbono sin obstaculizar la descarbonización.

3.6. Establecer un nivel mínimo de calidad de todas las absorciones de carbono certificadas es esencial para que los agentes clave confíen en que la absorción de carbono certificada por la UE genera un beneficio real para el clima. En una fase posterior el sistema también tendrá que proporcionar una señal suficientemente clara de que las absorciones de carbono certificadas pueden integrarse de forma segura en otras políticas más amplias de la UE relacionadas con el clima.

3.7. En este contexto, las actividades de absorción de carbono deben demostrar adicionalidad, es decir, que no se habría producido la absorción sin la intervención. Se trata de un requisito estricto en caso de que los certificados se utilicen para reclamar indemnizaciones, pero puede relajarse si no se presentan reclamaciones (por ejemplo, en el caso de los pagos públicos directos a los agricultores destinados a incentivar la introducción de prácticas regenerativas). Por este motivo, las actividades de absorción de carbono deben generar beneficios colaterales en términos de sostenibilidad, en lugar de tener un impacto «neutro», como prevé actualmente la Comisión.

3.8. El CESE también subraya que es necesario vigilar y mitigar continuamente el riesgo de reversión (liberación del CO₂ almacenado). La responsabilidad y la transferencia de responsabilidad por el carbono absorbido y almacenado deben definirse claramente y ser específicas para cada tipo de absorción de carbono.

Mantener la distinción entre almacenamiento permanente de carbono, captura de carbono en suelos agrícolas y almacenamiento de carbono en productos

3.9. Los métodos de absorción de carbono varían significativamente en cuanto a cómo se extrae el CO₂ de la atmósfera, dónde se almacena y durante cuánto tiempo.

3.10. En general, el carbono almacenado en depósitos terrestres y en biomasa viva (métodos de absorción de ciclo corto) es más vulnerable y su duración de almacenamiento es más corta que en el caso del carbono almacenado en depósitos geológicos (métodos de absorción de ciclo largo).

3.11. En consecuencia, los distintos métodos de absorción y almacenamiento del carbono deben contabilizarse, gestionarse y certificarse de diferentes maneras, en función de la naturaleza del almacenamiento de carbono. La UE ya separa el pilar del UTCUTS de las emisiones del sector industrial. La Comunicación sobre los ciclos de carbono sostenibles introduce distinciones entre los tipos de carbono «fósil», «biogénico» y «atmosférico», que propone etiquetar, rastrear y contabilizar por separado en la UE a más tardar en 2028.

3.12. Además, debe hacerse hincapié en que las tres familias de métodos de absorción de carbono (almacenamiento permanente de carbono, captura de carbono en suelos agrícolas y almacenamiento de carbono en productos) desempeñan un papel diferente en nuestra senda hacia las cero emisiones netas y tienen distintos resultados climáticos, costes, retos de implantación, niveles de madurez y percepción pública. Por lo tanto, también deben ser incentivados y gestionados de diferentes maneras, de modo que las políticas y el apoyo financiero se adapten a las necesidades de cada método de eliminación de dióxido de carbono.

3.13. A la luz de lo anterior, el CESE se muestra de acuerdo con el objetivo de la Comisión de aportar al público, a los operadores que ofrezcan absorciones de carbono y a los compradores transparencia y claridad sobre el valor de las actividades de absorción de carbono certificadas.

3.14. Pero el CESE insta a la Comisión a que vaya más allá y defina las declaraciones apropiadas que pueden hacerse sobre la base de los diferentes casos de absorción de carbono certificada (es decir, almacenamiento permanente, captura de carbono en suelos agrícolas, almacenamiento de carbono en productos). Esto será esencial a la hora de fomentar todo el espectro de posibles casos de certificación de la absorción de carbono, al tiempo que se garantiza la veracidad de los beneficios climáticos declarados y se evita el blanqueo ecológico.

Garantizar la transparencia y las aportaciones científicas en el desarrollo de las metodologías

3.15. Dado que la Comisión va a iniciar un proceso específico —respaldado por un grupo de expertos— para desarrollar metodologías sobre las actividades de absorción de carbono y concretar más detalles en torno a los certificados en los actos delegados, el CESE pide que se asocie a la sociedad civil a este proceso y que se la consulte.

3.16. El CESE pide a la Comisión que vele por que las metodologías que se desarrollen se basen en pruebas científicas y estén guiadas por la comunidad científica.

3.17. El CESE señala que es necesaria una amplia gama de mediciones de las absorciones de carbono para llevar a cabo el seguimiento, la notificación y la verificación, mediciones que deben hacer uso de la teledetección y las imágenes por satélite. En cuanto a las mediciones necesarias, el CESE subraya que es esencial mantener los costes del sistema de seguimiento, notificación y verificación de la absorción de carbono lo más bajos posible para garantizar una amplia accesibilidad del marco de certificación.

3.18. La UE debe considerar la posibilidad de proporcionar financiación específica para la investigación, el desarrollo de metodologías y la implantación piloto. En el caso de los pequeños agentes, apoyar el desarrollo de las capacidades y cubrir los costes administrativos será esencial para democratizar el acceso al marco de certificación.

3.19. Por último, el CESE subraya que los riesgos potenciales y los efectos secundarios para los principales agentes (agricultores, industria forestal e industrias de la construcción y la madera) que conlleva la propuesta, incluidos los riesgos de carácter medioambiental o socioeconómico, deben evaluarse y abordarse cuidadosamente antes de integrar el marco de certificación en otras políticas, como la PAC.

Bruselas, 22 de marzo de 2023.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estado de la Unión de la Energía 2022 [de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima]»

[COM(2022) 547 final]

(2023/C 184/16)

Ponentes: **Marcin NOWACKI, Angelo PAGLIARA, Lutz RIBBE**

Consulta	Comisión Europea, 25.11.2022
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	7.3.2023
Aprobado en el pleno	22.3.2023
Pleno n.º	577
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	208/4/7

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Con su informe de 2022 sobre el estado de la Unión de la Energía, la Comisión Europea presenta una reflexión muy optimista en relación con las medidas adoptadas y los objetivos fijados en los últimos meses.

1.2. La lectura del informe deja claro que muchos de los objetivos que antes de la guerra contra Ucrania se percibían como demasiado ambiciosos, ahora se presentan como respuestas realistas a la crisis energética. Surge la duda de qué impidió a la Unión en su conjunto actuar de forma más directa con respecto a la protección del clima, la seguridad del suministro, la autonomía energética y la resiliencia del sistema europeo de energía antes del 24 de febrero de 2022.

1.3. Si bien resulta instructivo conocer los diversos hechos y cifras que se presentan en la Comunicación, la Unión de la Energía implica mucho más que objetivos definidos matemática o estadísticamente para el despliegue de las energías renovables, el ahorro de energía o la reducción de emisiones. El CESE señala que la Unión de la Energía es ante todo un proyecto político con los siguientes objetivos políticos, definidos con precisión y descritos como aspiraciones⁽¹⁾:

- (1) una Unión de la Energía basada en la solidaridad y la confianza entre Estados miembros que hablan con una sola voz en asuntos de alcance mundial;
- (2) un sistema energético integrado en el que la energía fluya libremente a través de las fronteras, basado en la competencia, una regulación eficaz y un uso óptimo de los recursos;
- (3) una economía sostenible, hipocarbónica y respetuosa con el clima, diseñada para durar;
- (4) unas empresas europeas sólidas, innovadoras y competitivas que desarrollen la tecnología y los productos necesarios para que la eficiencia energética y la baja emisión de carbono permitan reducir las facturas, participar activamente en el mercado y proteger a los clientes vulnerables;
- (5) consolidar las competencias de la mano de obra europea que resultan necesarias para construir y gestionar la economía energética de Europa;
- (6) generar entre los inversores una confianza basada en señales de precios que comuniquen las necesidades a largo plazo y los objetivos políticos, lo que presupone, entre otras cosas, la supresión gradual de las subvenciones a las energías fósiles; y

⁽¹⁾ Véase COM(2015) 80 final «Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva».

- (7) situar a los ciudadanos —quienes hacen suya la transición del sistema energético, se benefician de las nuevas tecnologías para reducir su factura energética y participan activamente en el mercado, donde se protege a los consumidores vulnerables— en el centro de la Unión de la Energía.

El informe ofrece una descripción de las medidas adoptadas o previstas hasta ahora para hacer realidad estas aspiraciones. No obstante, el CESE lamenta que la exposición que se hace en el informe no se refiera a las aspiraciones, sino más bien a las cinco dimensiones —que se refuerzan mutuamente y están estrechamente interrelacionadas— concebidas para aportar un mayor grado de seguridad energética, sostenibilidad y competitividad. Este doble conjunto de objetivos o aspiraciones, por un lado, y dimensiones, por otro, dificulta enormemente el seguimiento de la puesta en práctica de las aspiraciones, también porque, por ejemplo, las cuestiones de la ciudadanía en el centro de la Unión de la Energía o de la necesidad de reciclaje y perfeccionamiento profesional de la mano de obra aparecen en varias de las dimensiones. El CESE lamenta que esto dificulte en gran medida el seguimiento de los progresos realizados en la aplicación de los objetivos de la Estrategia de la Unión de la Energía.

1.4. La Comunicación hace referencia acertadamente al plan REPowerEU, que ha contado con el apoyo del CESE y que ha reactivado y reforzado los instrumentos del Pacto Verde y el paquete de medidas «Objetivo 55», centrándose en la diversificación, el ahorro, la seguridad del suministro y la aceleración del desarrollo de las fuentes de energía renovables. No obstante, las actuales crisis climática y energética y la falta de seguridad, estabilidad y previsibilidad del suministro y los precios están ejerciendo una enorme presión sobre la Unión Europea. La crisis sería menos grave si se hubieran tomado medidas más específicas antes y, por ejemplo, si los propios objetivos de la UE (como los de la Unión Europea de la Energía) se hubieran tomado más en serio.

1.5. Según el informe de 2022 sobre el estado de la Unión de la Energía, se estima que deben invertirse 300 000 millones EUR de fondos públicos en las diferentes líneas de acción destinadas a lograr la plena independencia de los combustibles fósiles rusos para 2030, lo que tendrá un impacto significativo en el presupuesto total de la UE. Además, será necesaria una mayor inversión privada, incluida la inversión por parte de la ciudadanía europea. El CESE considera que el dinero debe gastarse de manera que contribuya a alcanzar los objetivos mencionados de la Unión de la Energía. Además, el gasto no debería dar lugar a una reducción de los recursos destinados a la transición justa, a la investigación y la innovación, o a las empresas y consumidores afectados por el incremento de los precios de la energía.

1.6. El aumento inédito del precio de la energía, provocado por la invasión rusa de Ucrania, está teniendo enormes consecuencias sociales y económicas, también en el tejido industrial y productivo de los países. El CESE subraya la ausencia de una coordinación clara a escala europea durante la crisis energética y, como parte de la respuesta, pide la creación de un instrumento basado en el modelo SURE, con el fin de apoyar a los trabajadores y a las empresas en dificultades.

1.7. Los acontecimientos recientes han aumentado el riesgo potencial de ciberataques y actos de sabotaje contra infraestructuras críticas como la red energética y las centrales eléctricas. Por este motivo, el CESE recomienda diseñar y adoptar una estrategia global para proteger a la Unión frente a este tipo de amenazas.

1.8. El principal objetivo estratégico de los países de la Unión a medio plazo —en especial, a la luz de lo ocurrido con la guerra en Ucrania y teniendo en cuenta también un posible agravamiento de la situación internacional— debe seguir siendo el de la autonomía energética. Entendemos por «autonomía energética estratégica» un concepto político que ayudará a configurar el futuro mercado de la energía de la UE, en el que las decisiones autónomas adoptadas por la UE garantizarán la independencia energética frente a proveedores poco fiables. El CESE lamenta que este tema no se tenga debidamente en cuenta en el informe y permanezca en la sombra, y que la atención se centre únicamente en la independencia con respecto a las importaciones energéticas de Rusia.

1.9. Con el fin de alcanzar los objetivos de autonomía estratégica de la UE, el CESE pide al Consejo y a la Comisión que desarrollen instrumentos adecuados, también mediante la creación de un Fondo para la Soberanía Europea, a fin de impulsar la inversión en tecnologías e infraestructuras energéticas nacionales limpias. Al mismo tiempo, es fundamental animar a los Estados miembros a utilizar los fondos de manera óptima y eficiente para el desarrollo de energías limpias. Esta estrategia también debe incluir orientaciones sobre cómo incitar a las empresas, las instituciones comunitarias, la ciudadanía y las comunidades de energía a invertir más. Los instrumentos y recursos que se ofrecen en la actualidad se antojan insuficientes para los grandes retos que requieren atención. El CESE pide a la Comisión que muestre especial cuidado en relación con el impacto de los nuevos recursos y suministros en el medio ambiente, y con las nuevas dependencias con respecto a terceros países.

1.10. A la hora de desarrollar la autonomía energética, el CESE propone seguir un enfoque ascendente, porque este facilita la consecución de los objetivos que se mencionan en el punto 1.3.

1.11. El Pacto Verde aún no va acompañado de las políticas sociales equivalentes para hacer de esta una transición justa. Dado que los procesos de transición afectarán en gran medida al empleo y los sistemas industriales, el CESE lamenta que el informe no tenga debidamente en cuenta la importancia de las políticas globales de empleo, de competencias y sociales. Las inversiones en educación y en reciclaje y perfeccionamiento profesionales han de entenderse como una responsabilidad socioeconómica.

2. Observaciones generales

2.1. La respuesta ideal a la perturbación de los suministros provocada por la agresión rusa contra Ucrania y la respuesta más acorde con los objetivos estratégicos de la Unión de la Energía sería un sistema energético basado al 100 % en energías limpias nacionales. Somos conscientes de que no hay consenso sobre si resulta viable cumplir este objetivo. Pero en el escenario previsto, un sistema energético como este aportaría como beneficio central una autonomía absoluta y una elevada resiliencia. Una vez refinanciados los gastos de capital para inversiones en instalaciones de energías renovables, tecnologías inteligentes, transporte limpio y eficiencia energética, ofrecería la energía más asequible al consumidor final, al tiempo que se reforzarían las economías locales y regionales y se crearían más puestos de trabajo que con el sistema antiguo. Todos esos beneficios se describen con claridad en los respectivos considerandos del paquete de medidas sobre energía limpia. Si bien teóricamente la energía renovable tiene potencial para garantizar la autonomía energética en términos operativos, aún debe garantizarse que todo el ecosistema, incluidos los materiales para las propias instalaciones renovables, permita la producción local. No obstante, el informe sobre el estado de la Unión de la Energía muestra que el sistema energético europeo aún dista mucho de alcanzar este objetivo.

2.2. Así pues, esta situación requiere una diferenciación: si no se puede alcanzar la autonomía absoluta, la Unión necesitará autonomía estratégica. La autonomía estratégica implicaría definir hasta qué punto las importaciones de energía seguirán siendo inevitables en el futuro y qué supone esto para la vulnerabilidad o la resiliencia del sistema energético europeo. Sin embargo, el Estado de la Unión de la Energía no aporta ninguna respuesta en este sentido, ni ningún otro informe estratégico de la Comisión proporciona este tipo de indicaciones.

2.3. Para responder a la pregunta mencionada en el punto 2.2, es necesario calcular la contribución de las energías renovables, incluidos el almacenamiento eléctrico y la gestión de la demanda, así como otras opciones de flexibilidad, para cubrir la demanda en los sectores de la electricidad, la calefacción y el transporte (crédito de capacidad). El crédito de capacidad es la fracción de la capacidad instalada de una central eléctrica con la que se puede contar en un momento dado. Las energías renovables son energías distribuidas, por lo que es perfectamente lógico comenzar esta evaluación en el lugar donde se generan. Siguiendo este enfoque, el primer crédito de capacidad tendría que evaluarse en el ámbito local (por ejemplo, en el distrito) expresando la contribución que pueden aportar los prosumidores, las comunidades de energías renovables y otros generadores de energía. Es en el ámbito local donde se debe poner en práctica uno de los objetivos o aspiraciones de la Unión de la Energía: situar a la ciudadanía en el centro del sistema energético. El siguiente ámbito sería el regional, donde los déficits (crédito de capacidad inferior al 100 %) y los superávits (crédito de capacidad superior al 100 %) podrían equilibrarse todo lo posible. Le seguirían el ámbito interregional, nacional y, finalmente, el europeo. Dado que las energías renovables conllevan unos costes sistémicos considerables para las infraestructuras energéticas, el objetivo principal es consumir localmente la energía procedente de fuentes renovables; de lo contrario, los costes deberán correr a cargo de los productores de energía.

2.4. Este enfoque ascendente que se describe en el punto 2.3 es el que mejor se adapta a las características de las energías renovables y las opciones de flexibilidad con respecto a los productores de todos los tamaños, incluidas las grandes centrales energéticas y los pequeños productores, entre ellos los denominados prosumidores.

2.5. En lo que respecta a la Unión de la Energía, el enfoque descrito en el punto 2.3 presenta tres ventajas esenciales.

2.5.1 En primer lugar, desde el punto de vista de la planificación de las inversiones, se debe tener previsto el volumen de las importaciones de energía a la UE necesarias en el presente y en el futuro. Solo entonces se podrán evitar las inversiones fallidas y, sobre todo, los efectos de un bloqueo. Por exponerlo en términos muy concretos: es imposible determinar correctamente la demanda real de GNL en 2025, 2030 y 2035 sin el análisis descrito. Cualquier decisión de compra, especialmente las que están asociadas a contratos a largo plazo, corre el riesgo de ser incorrecta si no se evalúan los créditos de capacidad en los ámbitos local, regional, interregional y europeo. Esto reviste especial importancia, ya que en la actualidad se necesitan contratos a largo plazo para asegurarse el GNL. El éxito de la Unión de la Energía depende de este análisis, pero este no existe.

2.5.2 La segunda ventaja de analizar los créditos de capacidad de las energías renovables, incluidas las opciones de flexibilidad, en los ámbitos local, regional, interregional y europeo es que ayudaría a implantar un sistema de planificación de infraestructuras energéticas prospectivo que abarcara la red eléctrica, la red de gases hipocarbónicos y los sistemas de calefacción urbana. En este caso, es de suma importancia manifestar que la infraestructura de gas de Europa debe estar preparada para el H2. Sin embargo, no existe en la actualidad ningún criterio fiable de preparación para el H2. El CESE pide a la Comisión que empiece a desarrollar estas normas con vistas a presentar una propuesta lo antes posible.

2.5.3 Una tercera ventaja está estrechamente ligada a la que se menciona en el punto 1.10: es necesario replantearse la estabilidad del sistema. El futuro sistema de redes de transporte y distribución en Europa y en el ámbito de los Estados miembros de la Unión debe ser una matriz de conexiones estandarizadas, interconectadas y que abarque tanto las líneas de alta tensión de gestión centralizada como las cooperativas de energía basadas en líneas comercializadas de media y baja

tención. En el ámbito local, es esencial acelerar el despliegue y el desarrollo simplificado de la energía distribuida por medio de mecanismos jurídicos y organizativos que permitan el uso de las denominadas «líneas directas», el uso conjunto de cables y la cooperación con los productores de fuentes de energía renovables basada en los principios de los contratos de compra de electricidad renovable conjuntos y bien definidos.

2.6. En la actualidad, los gestores de redes de transporte en el ámbito nacional no están suficientemente interesados en desarrollar redes locales que aumenten la flexibilidad del sector eléctrico, ya que, desde su punto de vista, esto podría desestabilizar el sistema de suministro de energía eléctrica. No se anima a los gestores de redes de distribución a invertir en redes locales porque el actual entorno normativo y político carece de orientaciones claras. El Reglamento sobre las tarifas de red solo incentiva el transporte y la distribución de electricidad. No se ofrecen incentivos para los conceptos relacionados con la gestión inteligente de la electricidad. El CESE está convencido de que el desarrollo de cooperativas energéticas y del modelo de generación de energía para el autoconsumo permite reforzar la seguridad energética en el ámbito local y reducir la carga para la red eléctrica. El consumo local de energías renovables volátiles reduce la presión sobre la red, por lo que el consumo local debería ser la opción preferida siempre que los recursos y los costes sean eficientes. Los prosumidores y las comunidades energéticas (con la participación de distribuidores de energía, gobiernos locales, empresarios y ciudadanos) pueden equilibrar los recursos disponibles y la demanda de electricidad en sus hogares, en las empresas y en los edificios públicos, especialmente con el desarrollo de tecnologías digitales y de almacenamiento de energía. El CESE señala el riesgo de que los distribuidores de electricidad se encuentren en un conflicto de intereses a este respecto y pide a las autoridades de vigilancia competentes que estudien medidas para evitar los efectos negativos de la integración vertical.

2.7. Frente a la mala práctica que se describe en el punto 2.6, resulta aún más importante seguir el enfoque descrito en el punto 2.3 para materializar las tres ventajas que se explican en los puntos 2.5.1, 2.5.2 y 2.5.3. Por consiguiente, el CESE pide a la Comisión que elabore una propuesta sobre cómo incorporar este enfoque a su política de la Unión de la Energía. Lograr la perspectiva estratégica de independencia energética, exenta ya de las necesarias intervenciones de emergencia del último año, requerirá un seguimiento y desarrollo constantes de los siguientes aspectos:

- el equilibrio de los recursos existentes (petróleo, gas, fuentes de energía renovables y nucleares, etc.);
- el equilibrio de los recursos potenciales (exploración, extracción de recursos convencionales, desarrollo de tecnologías innovadoras, etc.);
- el programa y la jerarquía de desarrollo óptimo de las distintas fuentes de energía en Europa; el sistema de financiación del programa de independencia energética.

Esto también requiere una evaluación de qué instalaciones existentes, aún en funcionamiento, deben mantenerse y qué fuentes antiguas, incluidas las capacidades convencionales, deben sustituirse en un proceso complementario y sin contratiempos. También debe realizarse un análisis de los beneficios y los costes de las tecnologías de reformado del metano con vapor (SMR, por sus siglas en inglés) y las tecnologías de captura y almacenamiento de carbono (CAC) o captura y utilización de carbono.

2.8. A este respecto, el CESE reitera que el proceso de acelerar los permisos para proyectos de energías renovables es fundamental. Esta es una cuestión importante y relativamente fácil de cumplir en lo referente al proceso. El nivel de burocracia ralentiza claramente algunos proyectos, sobre todo los que implican grandes capacidades de generación. Vemos y valoramos de forma positiva los esfuerzos de la Comisión en este ámbito, pero los cambios se deben aplicar de una vez.

2.9. Mientras lleva a término la tarea que se establece en el punto 2.5.3, la Comisión también debería considerar el vínculo estratégico entre la estrategia energética europea y la necesidad de un sistema industrial europeo fuerte, sostenible e innovador, que hasta ahora no se ha tenido en cuenta en los informes sobre el estado de la Unión de la Energía. En su Dictamen sobre el tema «Estado de la Unión de la Energía 2021» (TEN/767), el CESE recomendaba que la gobernanza y la gestión de la Unión de la Energía reflexionaran con mayor detenimiento sobre las sinergias con la nueva estrategia industrial de la UE. El CESE pide a la Comisión Europea que tenga en cuenta, a partir del próximo informe, la importancia de este vínculo estratégico y garantice una coordinación más eficaz con el informe sobre perspectiva estratégica.

2.10. Del mismo modo, el papel primordial y activo de la ciudadanía, que debería ser el elemento central de las políticas, no está recogido debidamente en el documento ni en los anexos. El CESE cree firmemente que los ciudadanos deben estar en el centro de la Unión de la Energía, a fin de integrarlos en el mercado y convertirlos en verdaderos «prosumidores». El concepto de prosumo debe ampliarse para incluir el uso compartido de energía, el autoconsumo virtual y otros casos de prosumo que utilizan la red pública. Para este fin, el CESE pide a los responsables de políticas que fomenten y promuevan todas las medidas necesarias para que los usuarios puedan convertirse en prosumidores de energía.

2.11. Los Estados miembros están obligados a presentar sus planes nacionales integrados de energía y clima antes de junio de 2023. Para ello, los Estados miembros deben recibir un mensaje claro con una hoja de ruta que les permita planificar adecuadamente su itinerario en la transición energética, tal y como se describe en el punto 2.3 y teniendo en cuenta las recomendaciones que se formulan en los puntos 2.7, 2.8 y 2.9.

2.12. Las actividades previstas para desarrollar un nuevo diseño de mercado deben estar enmarcadas en el contexto de los aspectos antes mencionados. El CESE coincide en la necesidad de que se adopten medidas para optimizar y mejorar el diseño del mercado de la electricidad de la Unión, habida cuenta también de la evolución futura del panorama energético, descrita en el punto 2.3, las nuevas tecnologías emergentes, los acontecimientos geopolíticos y las lecciones aprendidas a raíz de la crisis actual. El CESE toma nota con satisfacción de la intención de la Comisión de revisar el marco RITME para paliar los riesgos de abuso del mercado y pide a esta que adopte todas las medidas necesarias para preservar el funcionamiento del mercado y evitar los efectos distorsionadores en la fijación de precios y la especulación. El mercado europeo de la energía no debería funcionar como los mercados financieros. Nuestro mercado interior de la energía tiene que ofrecer una representación realista de la situación en el sistema energético en Europa. El CESE llama la atención sobre el reciente informe del Tribunal de Cuentas Europeo, que señala la insuficiencia de los recursos de la ACER para supervisar el mercado con el fin de evitar abusos, y pide a la Comisión que vele por que esta Agencia pueda desempeñar sus funciones a este respecto.

2.13. El CESE expresa su preocupación por la reducción de las subvenciones a las energías renovables observada en 2021, mientras que las subvenciones a los combustibles fósiles se mantienen estables. Tras la crisis, se necesitan medidas decisivas que pongan fin a la «competencia por las subvenciones» entre las energías renovables y las energías fósiles. En su informe, la Comisión no da ningún tipo de indicación en este sentido.

2.14. El CESE señala que el informe de 2022 sobre el estado de la Unión de la Energía no presta la debida atención a la cuestión de los costes y las consecuencias relacionados con el pilar de la estrategia europea para reducir la demanda de energía. Por consiguiente, el CESE recomienda a la Comisión que continúe explorando de qué forma podría afectar esta reducción a los distintos contextos regionales, y que esboce las herramientas necesarias para paliar sus efectos.

2.15. Las políticas climáticas tendrán un fuerte impacto en los trabajadores y las empresas y exigirán una enorme formación, reciclaje y perfeccionamiento profesionales. Esta transición debe servir como una oportunidad para crear empleo de calidad con buenas condiciones laborales en todos los sectores y regiones. En el informe no se tiene suficientemente en cuenta la transición justa. El CESE insta a la Comisión a reforzar el mecanismo de transición justa, dedicando especial atención a los efectos para los trabajadores, los puestos de trabajo y el sistema industrial. Del mismo modo, la participación de los interlocutores sociales en el desarrollo de políticas de sostenibilidad, seguridad y solidaridad debe ser continua y tener un carácter estructural. La «transición justa» no es solo una cuestión de financiar la transición. También incluye el objetivo de proteger los derechos de los trabajadores, crear empleo digno, puestos de trabajo de calidad y seguridad social, así como mantener y seguir aumentando la competitividad de las empresas europeas, y requiere medidas específicas a todos los niveles, especialmente a escala regional.

Bruselas, 22 de marzo 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, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Digitalizar el sistema energético: plan de acción de la UE»

[COM(2022) 552 final]

(2023/C 184/17)

Ponente: **Thomas KATTNIG**

Coponente: **Zsolt KÜKEDI**

Consulta	Comisión Europea, 25.11.2022
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	7.3.2023
Aprobado en el pleno	22.3.2023
Pleno n.º	577
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	198/1/7

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE apoya los objetivos del plan de acción y acoge favorablemente la mayoría de las medidas que en él se proponen. En particular, el CESE ya ha dejado claro el vínculo entre la transición energética y la transformación digital, y ha señalado los beneficios de la digitalización en lo que atañe al ahorro energético, la reducción de la intensidad energética y una mejor gestión de las infraestructuras energéticas. Sin embargo, aunque el tono optimista del plan de acción es una fuente de inspiración, la Comisión tiende a pasar por alto el hecho de que la realidad física es muy diferente de los casos de uso de la digitalización que se mencionan en dicho plan.

1.2. Si bien el enfoque estratégico y las medidas específicas del plan de acción apuntan en la dirección correcta, la Comisión no integra el plan en la política energética general. Un enfoque compartimentado centrado únicamente en la digitalización y que no tenga en cuenta el marco general no generará los beneficios que se explican correctamente en el plan de acción. La digitalización del sistema energético debe crear soluciones cooperativas en las que se ofrezcan incentivos para que los usuarios participen en el sistema energético digitalizado, por ejemplo, mediante el uso de contadores inteligentes y de vehículos eléctricos de recarga bidireccional que contribuyan a la estabilidad del sistema eléctrico. La negociación de la electricidad producida entre pares, el autoconsumo virtual y el uso compartido de energía requieren herramientas digitales. Sin embargo, se considera que o bien las barreras administrativas hacen que estas prácticas sean poco atractivas, o bien faltan incentivos eficaces.

1.3. El CESE coincide en que es absolutamente necesario lograr que el sistema energético sea más inteligente y flexible, pero observa que dicho sistema está sujeto actualmente a la presión que ejercen deficiencias como la falta de flexibilidad de la red de transporte y distribución debido a las insuficientes inversiones en infraestructuras energéticas. Algunos proveedores de energía han obtenido beneficios significativos, pero no se ha invertido suficientemente en redes inteligentes para alcanzar los objetivos de la transición energética. La expansión y la transformación de la red llevan retraso, entre otras cosas, porque el marco regulador no incentiva la inversión en digitalización y flexibilización, y las redes existentes resultan inapropiadas para el transporte y la distribución de energía volátil. Con el fin de evitar interrupciones de la red en el sistema energético digitalizado, urge proceder a una transformación del sistema energético mediante el desarrollo y la ampliación de la red (redes de transporte y distribución).

1.4. El CESE pide a la Comisión Europea que incorpore las ideas que subyacen al «fomento de las inversiones en infraestructuras eléctricas digitales» en una enmienda al artículo 58 de la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se

modifica la Directiva 2012/27/UE⁽¹⁾, a fin de garantizar un marco regulador que incentive eficazmente la inversión en la digitalización de las redes eléctricas. Al mismo tiempo, es necesario desarrollar mercados de flexibilidad para que resulten atractivos el consumo, la producción y el prosumo flexibles basados en tecnologías digitales.

1.5. Más de seis años después de la presentación del paquete de medidas sobre energía limpia, tanto las comunidades de energía como el autoconsumo colectivo siguen desempeñando un papel menor en los sistemas energéticos europeos. Hasta la fecha, la Comisión Europea ha hecho caso omiso de la existencia de obstáculos a estas formas de producción y consumo de energía. La ciudadanía europea debe recibir incentivos que acaben por convencerla y motivarla para que digitalice todas sus actividades relacionadas con la energía. En muchos casos también es necesario ofrecer garantías claras desde el punto de vista jurídico y administrativo. El CESE insta a la Comisión y a los Estados miembros a que emprendan iniciativas en este ámbito, incluido un apoyo directo que permita a las comunidades de energía y los colectivos de prosumidores desarrollar su pleno potencial, ya que estas formas de producción y consumo deben convertirse en un elemento esencial del sistema, especialmente en lo que se refiere a la seguridad del suministro. De lo contrario, las herramientas digitales no supondrán ninguna diferencia.

1.6. El CESE reitera que, con el enfoque correcto, una estructura de suministro de energía climáticamente neutra, descentralizada y digitalizada puede tener importantes efectos positivos en el empleo y en la economía, especialmente en las economías regionales⁽²⁾. Habida cuenta de la crisis actual, la Unión Europea necesita un enfoque general para la política energética que combine las cuestiones específicas relacionadas con la energía y el clima con los objetivos de la política de cohesión social y regional.

1.7. No obstante, el CESE observa que una política de cambio solo puede culminar con éxito si tiene en cuenta las distintas dinámicas sociales que intervienen en la transición y las aborda en sus estrategias y medidas. Debe reforzarse el papel que desempeñan los consumidores activos en la digitalización, incentivando y permitiendo la utilización del mayor número posible de soluciones inteligentes, ya que estas pueden mejorar la eficiencia y el rendimiento del mercado interior de la energía. Al mismo tiempo, se ha de tener en cuenta a los operadores del sistema de distribución para garantizar la seguridad del suministro. Las herramientas deben ser fáciles de utilizar y debe prestarse atención a los grupos vulnerables y a las personas con discapacidad. Por lo tanto, resulta indispensable una política para una transición justa y una gestión política activa del cambio. Si no se tiene en cuenta la dimensión social en la fase de ejecución, la transformación podría fracasar debido a la reticencia de la población.

1.8. Por lo que se refiere al futuro diseño de los sistemas e infraestructuras energéticos, el CESE ha subrayado en repetidas ocasiones que todos los consumidores deben participar activamente en el desarrollo de sistemas de energía inteligentes, y que deben ofrecerse incentivos para que la sociedad civil pueda participar en la transición energética. Es muy importante «conectar a los innovadores locales y regionales», como señala la Comisión en el apartado 7.3. Una acción colectiva como la cooperación entre ciudades y comunidades inteligentes puede crear las soluciones mejores y más asequibles que una región pueda necesitar.

1.9. Las políticas digitales y energéticas de la UE ya están sirviendo de guía para la digitalización de la energía, ya que cuestiones como la interoperabilidad de los datos, la seguridad del suministro y la ciberseguridad, la privacidad y la protección de los consumidores no pueden depender únicamente del mercado y su correcta aplicación es clave. En este contexto, el CESE señala que hay que evitar por todos los medios la intrusión en la vida privada y el uso indebido de datos. Esto incluye no solo precauciones técnicas, sino también responsabilidades respecto de este espacio de datos, así como su seguimiento, por parte de las autoridades estatales sujetas a un control político y democrático. Al mismo tiempo, debe prestarse especial atención a la protección de los datos sobre infraestructuras críticas.

1.10. En su Comunicación, la Comisión afirma que es esencial garantizar que la digitalización no socave el marco de protección de los consumidores ya establecido en el mercado interior de la electricidad. El CESE toma nota de ello y añade que los derechos de los consumidores deben adaptarse y mejorarse en el mercado de la energía. Los consumidores no deben verse perjudicados ni se les debe cobrar en exceso. Deben beneficiarse de herramientas digitales que, si se desarrollan correctamente, pueden contribuir a aumentar la protección de los consumidores.

1.11. Para todas las iniciativas, es importante que los consumidores dispongan de un contador inteligente en su hogar. Este no es el caso en muchos Estados miembros, razón por la cual urge redoblar los esfuerzos por desplegar más ampliamente los contadores inteligentes como requisito previo fundamental para la mayoría de las soluciones digitales en el sector energético, en particular para el suministro de electricidad y, en menor medida, de gas. Los Estados miembros que aún no hayan desplegado plenamente los contadores inteligentes deben acelerar este proceso y reforzar sus objetivos nacionales con respecto a este despliegue. La experiencia adquirida en el plano internacional demuestra que el despliegue de contadores inteligentes es más eficaz cuando los operadores de redes tienen la obligación de rendir cuentas. Los contadores inteligentes deben considerarse parte integrante de la red eléctrica.

(1) DO L 158 de 14.6.2019, p. 125.

(2) DO C 367 de 10.10.2018, p. 1.

1.12. Existe el riesgo de que los nuevos servicios basados en datos y las soluciones tecnológicas innovadoras no se pongan en práctica con la rapidez necesaria si no hay suficientes trabajadores cualificados y profesionales formados para ayudar a implantarlos. Las medidas necesarias en materia de política educativa y de mercado laboral requieren recursos financieros suficientes, así como el desarrollo de un plan de acción que garantice un enfoque coordinado. El CESE considera esencial que se establezca una estrecha cooperación con los interlocutores sociales a este respecto.

1.13. La ciberseguridad es un requisito esencial para garantizar la fiabilidad del sistema energético, cada vez más digitalizado. La evolución de las últimas décadas, y en particular los acontecimientos recientes, ponen de manifiesto el peligro de los ciberataques y los actos de sabotaje contra infraestructuras críticas. Sin embargo, pueden surgir problemas no solo como consecuencia de tales ataques y sabotajes, sino también por fallos en los equipos y programas informáticos, por lo que la Comisión debe prestar especial atención al diseño de tales activos informáticos durante la digitalización para garantizar su solidez. Un fallo o una disfunción de las infraestructuras críticas puede dar lugar a una escasez de suministro devastadora y poner en peligro la seguridad pública. Una mayor descentralización de la producción y utilización de energía en combinación con internet aumentan la «superficie de ataque» y los riesgos relacionados con el ciberespacio. El sistema energético digitalizado (en lo que se refiere tanto a los equipos como a los programas informáticos) debe ser fiable y garantizar una disponibilidad continua.

1.14. El CESE considera que no se ha prestado el nivel de atención y apoyo que cabría esperar para una estrategia combinada de transición energética y digitalización en las zonas rurales. Pide que se ponga rápidamente en práctica la visión a largo plazo de la Comisión para las zonas rurales de la UE y se movilice a las partes interesadas en el marco del Pacto Rural de la UE.

2. Antecedentes

2.1. La Comisión publicó una Comunicación con el objetivo de impulsar la digitalización del sistema energético. El plan de acción de la UE para la *digitalización del sistema energético* tiene por objeto alcanzar los objetivos establecidos en el informe sobre prospectiva estratégica en relación con la doble transición ecológica y digital, en un contexto en el que las tecnologías digitales contribuyen a la creación de una sociedad climáticamente neutra y eficiente en el uso de los recursos, garantizando al mismo tiempo que todo el mundo pueda beneficiarse de esta transición.

2.2. En su plan de acción de la UE, la Comisión propone un conjunto de acciones en cinco ámbitos: promover la conectividad, la interoperabilidad y el intercambio continuo de datos relativos a la energía mediante la creación de un espacio común de datos; promover y coordinar la inversión en la red inteligente; prestar mejores servicios basados en la innovación digital para implicar a los consumidores en la transición energética; garantizar la ciberseguridad en el sistema energético, y velar por que las crecientes necesidades energéticas del sector de las TIC estén en consonancia con el Pacto Verde Europeo. La Comisión considera que la digitalización puede mejorar la asequibilidad, la sostenibilidad y la resiliencia del sistema energético de la UE.

2.3. Las soluciones inteligentes están concebidas para que los consumidores tengan un mayor control sobre su consumo y sus facturas de energía, mejorando así la gestión del uso de la energía, aunque muchos consumidores finales podrían ser conscientes de este potencial sin necesidad de una solución inteligente. Los servicios energéticos innovadores deben reducir el consumo de energía, y esta debe utilizarse cuando sea barata. Los contadores inteligentes proporcionan información importante para reducir los costes de consumo energético, por ejemplo, en el caso de la carga inteligente de vehículos eléctricos, y de las bombas de calor inteligentes combinadas con paneles fotovoltaicos. Los contadores inteligentes ayudan a los clientes a controlar los datos que contienen sus facturas y les permiten prevenir las facturas incorrectas y la facturación retroactiva, que figuran actualmente entre las principales preocupaciones de los consumidores. El plan de acción prevé el apoyo a las herramientas digitales, que sirven a los intereses de los consumidores y, en algunos casos, se desarrollan en colaboración con ellos, la mejora de las capacidades digitales, la financiación de soluciones digitales inteligentes a través de programas que puedan ayudar a alcanzar el objetivo de digitalizar el sistema energético, el apoyo a las entidades reguladoras nacionales en la definición y el seguimiento de los indicadores comunes de redes inteligentes, la creación de un espacio común europeo de datos relativos a la energía y la estrecha participación de todas las partes interesadas pertinentes, en particular los operadores de redes y los proveedores de energía.

2.4. Según la Comisión, las tecnologías de la información y la comunicación ofrecen un gran potencial para la ecologización. Las soluciones digitales deben contribuir a equilibrar el suministro, el almacenamiento y la demanda de energía, así como a flexibilizar el sistema energético, facilitando la integración de fuentes de energía renovables y descentralizadas. Es necesario desarrollar mercados de flexibilidad para que las inversiones en opciones de flexibilidad resulten atractivas, independientemente de que estas inversiones sean realizadas por productores, consumidores o prosumidores que se beneficien de las herramientas digitales.

2.5. Al mismo tiempo, el plan de acción hace hincapié en la necesidad de frenar el incremento del consumo de energía en el sector de las TIC. El plan de acción también prevé la creación de un gemelo digital de la red eléctrica europea, el apoyo a las comunidades de energía a través de herramientas digitales, el desarrollo de etiquetas energéticas para ordenadores, centros de datos y cadenas de bloques, y la elaboración de un código de conducta de la UE para la sostenibilidad de las redes de telecomunicaciones.

2.6. En un sistema energético cada vez más digitalizado, con una producción, un transporte y una distribución descentralizadas de la energía, y un mayor número de dispositivos conectados digitalmente en los hogares, aumenta el riesgo de espionaje, ciberdelincuencia y fallos de los equipos informáticos relacionados con el consumo de energía. Por lo tanto, la Comisión propone medidas de ciberseguridad adecuadamente coordinadas para reforzar la resiliencia general del sistema.

2.7. El plan de acción señala que estas tareas requieren una actuación a medio y largo plazo, así como un marco de gobernanza. La Comisión explica que contará con la participación de múltiples comunidades de partes interesadas, empresas y socios internacionales, y señala que la financiación pública limitada debe utilizarse con prudencia y que se requiere más inversión privada.

3. Observaciones generales

3.1. En su plan de acción, la Comisión aborda acertadamente el enorme potencial de las tecnologías digitales para aumentar la flexibilidad del sistema eléctrico. El CESE apoya estos objetivos y acoge favorablemente la mayoría de las medidas propuestas en el plan de acción. En particular, el CESE ya ha dejado claro el vínculo entre la transición energética y la transformación digital, y ha señalado los beneficios de la digitalización en lo que atañe al ahorro energético, la reducción de la intensidad energética y una mejor gestión de las infraestructuras energéticas. Sin embargo, aunque el tono optimista del plan de acción es una fuente de inspiración, la Comisión tiende a pasar por alto el hecho de que la realidad física es muy diferente de los casos de uso de la digitalización que se mencionan en dicho plan.

3.2. El CESE considera que los principales retos a los que se enfrenta el sector de la energía son: la diversificación de las fuentes de energía de Europa, la reducción de la dependencia respecto de las importaciones de energía, la necesidad de garantizar un mercado interior de la energía integrado, la mejora de la eficiencia energética, la descarbonización de la economía, la reducción de las emisiones, la transición hacia una economía hipocarbónica, con tecnologías energéticas limpias y con bajas emisiones de carbono, el aumento y la expansión masiva de las energías renovables para alcanzar los objetivos climáticos, el fomento de la investigación y educación conexas, la garantía de una transición justa y el apoyo a la dimensión social de la energía, en particular la reducción de la pobreza energética. La digitalización del sistema energético constituye la base para abordar tales tareas, y puede ayudar a hacer frente a todos estos retos fundamentales.

3.3. Si bien el enfoque estratégico y las medidas específicas del plan de acción apuntan en la dirección correcta, la Comisión no integra el plan en la política energética general. Un enfoque compartimentado centrado únicamente en la digitalización y que no tenga en cuenta el marco general no generará los beneficios que se explican correctamente en el plan de acción.

3.4. La propuesta de la Comisión ofrece una visión de una situación ideal basada en un sistema energético suficientemente desarrollado (por ejemplo, redes de transporte y distribución) y lo digitaliza. Sin embargo, en Europa, deben consolidarse en primer lugar las redes de transporte y distribución, antes de que pueda desarrollarse una tecnología digital compleja. No servirá de nada digitalizar si la energía gestionada de forma inteligente no puede fluir a través de las redes de transporte. Además, se despilfarra una enorme cantidad de energía en las redes de transporte y distribución. Incluso hoy, el coste de la electricidad ecológica que no puede utilizarse ni transportarse y que debe reducirse ascendió a más de 2 000 millones EUR antes de la crisis energética y a más de 12 000 millones EUR durante la crisis energética en grandes países como Alemania. Esta pérdida económica se multiplicará si no se amplían rápidamente las redes eléctricas y las capacidades de almacenamiento compatibles con el sistema, al tiempo que se encuentran mejores formas de utilizar la electricidad directamente *in situ*. La digitalización en este ámbito puede contribuir a la identificación de estas pérdidas y a la utilización de los datos así generados en el desarrollo de las redes.

3.5. Es cierto que se requieren inversiones considerables en infraestructuras energéticas para procurar que las redes sean inteligentes. También es cierto que muchos Estados miembros no incentivan tales inversiones, ya que su regulación muestra un claro sesgo hacia la inversión en activo fijo (CapEx), y las inversiones en digitalización son principalmente gastos de explotación (OpEx). La coordinación y el seguimiento de estas inversiones y los avances asociados no serán suficientes. El CESE pide a la Comisión Europea que incorpore las ideas que subyacen al «fomento de las inversiones en infraestructuras eléctricas digitales» en una enmienda al artículo 58 de la Directiva (UE) 2019/944 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, a fin de garantizar un marco regulador que incentive eficazmente la inversión en la digitalización de las redes eléctricas.

3.6. La Comisión Europea señala acertadamente que las herramientas digitales desempeñan un papel importante en el desarrollo de los sistemas colectivos de autoconsumo y las comunidades de energía. Tanto la orientación como la plataforma de experimentación prevista pueden resultar de utilidad, pero no son los aspectos más importantes. Más de cinco años después de la presentación del paquete de medidas sobre energía limpia, tanto las comunidades de energía como el autoconsumo colectivo siguen desempeñando un papel menor en los sistemas energéticos europeos. En muchos casos, las principales razones de esta situación son las importantes barreras burocráticas y la falta de información por parte de los consumidores y los productores. Hasta la fecha, la Comisión Europea ha hecho caso omiso de la existencia de estos

obstáculos. La ciudadanía europea debe recibir incentivos que acaben por convencerla y motivarla para que digitalice todas sus actividades relacionadas con la energía. El conjunto del sistema energético digitalizado debe ser tan atractivo para las partes que operan en él que no solo los incentivos financieros contribuyan a su creación, sino que todo el entorno les anime a crear un sistema energético controlado, gestionado y seguro. El CESE insta a la Comisión y a los Estados miembros a que emprendan iniciativas en este ámbito, incluido un apoyo directo que permita a las comunidades de energía y los colectivos de prosumidores desarrollar su pleno potencial, teniendo en cuenta a los operadores de redes de distribución para garantizar la seguridad del suministro. De lo contrario, las herramientas digitales no supondrán ninguna diferencia.

3.7. La recarga bidireccional de los vehículos eléctricos representa otro caso muy prometedor que pone de relieve que unos consumidores más activos pueden contribuir directamente a la estabilidad del sistema con la tecnología digital, incluidas las TIC, tanto en el lado de la red como en el del consumidor. Sin embargo, apenas existen argumentos económicos que justifiquen la carga bidireccional de los vehículos eléctricos en toda Europa, ya que el mercado no se concibió para ofrecer incentivos de mercado para el suministro y el consumo flexibles de electricidad. En sus esfuerzos por rediseñar el mercado, la Comisión debe centrarse, en particular, en diseñar un mercado que haga atractivos aspectos como los mencionados en el apartado 4.2 del plan de acción y contribuya a generalizarlos, de modo que la carga bidireccional también pueda ser utilizada en el futuro por los operadores de redes como factor de control de la carga, lo que también deberá tenerse en cuenta en la legislación destinada a garantizar la seguridad del suministro.

3.8. El CESE reitera que, con el enfoque correcto, una estructura de suministro de energía climáticamente neutra, descentralizada y digitalizada puede tener importantes efectos positivos en el empleo y en la economía, especialmente en las economías regionales⁽³⁾. Habida cuenta de la crisis actual, la Unión Europea necesita un enfoque general para la política energética que combine las cuestiones específicas relacionadas con la energía y el clima con los objetivos de la política de cohesión social y regional.

3.9. El CESE hace hincapié en que el diseño tecnocrático de las condiciones del marco económico y la promoción financiera de las nuevas tecnologías, especialmente la digitalización del sistema energético, desempeñan un papel importante en la transición energética. Al mismo tiempo, el CESE observa que una política de cambio solo puede culminar con éxito si tiene en cuenta las distintas dinámicas sociales que intervienen en la transición y las aborda en sus estrategias y medidas. Debemos reforzar el papel que desempeñan los consumidores en la digitalización, incentivando la utilización del mayor número posible de soluciones inteligentes, ya que estas pueden ayudar a mejorar la eficiencia y el rendimiento del mercado interior de la energía, con la estrecha participación de todos los eslabones de la cadena de valor de la energía para garantizar la seguridad del suministro. Por lo tanto, resulta indispensable una política para una transición justa y una gestión política activa del cambio. Si no se tiene en cuenta la dimensión social en la fase de ejecución, la transformación podría fracasar debido a la reticencia de la población.

3.10. La transformación del sistema energético puede generar beneficios inesperados para los proveedores de servicios, que pueden exigir tarifas más elevadas por sus nuevas soluciones. Sin embargo, los servicios, las aplicaciones y los sistemas de gestión de la energía innovadores pueden liberar un enorme potencial sin explotar para los usuarios de energía, y aliviar la carga que representan para los consumidores los elevados precios de la energía. La digitalización puede contribuir a que los precios en el mercado sean comparables, a que los precios de las opciones de flexibilidad, como la inversión de la carga, sean justos, y a mostrar en una fase temprana del proceso de mercado que los consumidores de energía, como los hogares vulnerables, podrían pagar menos por el servicio prestado. Por ejemplo, las soluciones inteligentes de contabilidad energética pueden brindar a las personas socialmente desfavorecidas la oportunidad de utilizar tanta energía como puedan pagar y, de este modo, impedir que se endeuden.

3.11. El CESE también pide a la Comisión que tenga en cuenta la realidad del mercado de contadores inteligentes y que intervenga en caso necesario. La instalación prevista de contadores inteligentes podría dar lugar a costes elevados para los inquilinos. En la práctica, apenas existe competencia entre los distintos proveedores de servicios de medición. Las investigaciones sectoriales realizadas en Alemania y Austria han puesto de manifiesto que existen indicios significativos de la existencia de un oligopolio no competitivo en el sector del subcontaje⁽⁴⁾. A fin de garantizar la competencia, se ha de permitir que los proveedores terceros también puedan utilizar los dispositivos de registro del consumo. De lo contrario, un cambio de empresa de facturación siempre estaría asociado a los costes de sustitución de contadores existentes.

3.12. En este contexto, el CESE reitera su posición: es esencial evitar una sociedad energética en dos niveles. No puede aceptarse una situación en la que solo los hogares acomodados y tecnológicamente bien equipados se beneficien de la transición energética y todos los demás tengan que asumir los gastos. Por lo tanto, el CESE apoya los incentivos y herramientas para la aplicación de la Directiva de eficiencia energética destinados a ayudar a los clientes y hogares vulnerables, y señala que unos objetivos ambiciosos en materia de calefacción y refrigeración urbanas pueden empeorar las condiciones de las viviendas sociales.

⁽³⁾ DO C 367 de 10.10.2018, p. 1.

⁽⁴⁾ Por ejemplo, se constató que el mayor proveedor de servicios de medición en Austria había intentado impedir el acceso de proveedores terceros a sus contadores inteligentes mediante el uso de métodos de protección de los equipos informáticos [Autoridad Federal de Competencia de Austria (BWB), 2022].

3.13. Por lo que se refiere al futuro diseño de los sistemas e infraestructuras energéticos, el CESE ha subrayado en repetidas ocasiones que todos los consumidores —hogares, empresas y comunidades de energía— deben participar activamente en el desarrollo de sistemas de energía inteligentes, y que deben ofrecerse incentivos para que la sociedad civil pueda participar en la transición energética, pero también para que contribuya a su financiación. Es muy importante «conectar a los innovadores locales y regionales», como señala la Comisión en el apartado 7.3. Una acción colectiva como la cooperación entre ciudades y comunidades inteligentes puede crear las soluciones mejores y más asequibles que una región pueda necesitar.

3.14. El plan de acción prevé la creación de un espacio común europeo de datos relativos a la energía y una gobernanza prudente para garantizar los intercambios y el uso coordinados de datos relativos a la energía a escala de la UE. Las políticas digitales y energéticas de la UE ya están sirviendo de guía para la digitalización de la energía, ya que cuestiones como la interoperabilidad de los datos, la seguridad del suministro y la ciberseguridad, la privacidad y la protección de los consumidores no pueden depender únicamente del mercado y su correcta aplicación es clave. En este contexto, el CESE señala que hay que evitar por todos los medios la intrusión en la vida privada y el uso indebido de datos. Esto incluye no solo precauciones técnicas, sino también responsabilidades respecto de este espacio de datos, así como su seguimiento, por parte de las autoridades estatales sujetas a un control político y democrático. Debe promoverse la propiedad de los datos públicos, ya que los datos son un factor económico importante en una sociedad digitalizada y en red. Por otra parte, deben evitarse los monopolios privados de datos por parte de los GAFAs⁽⁵⁾. Al mismo tiempo, debe prestarse especial atención a la protección de los datos sobre infraestructuras críticas.

3.15. El espacio de datos propuesto representa un enfoque prometedor, pero requiere normas claras que regulen el acceso a los datos anonimizados para todos los participantes en el mercado interesados en utilizarlos, por ejemplo para planificar mejor el comercio y el uso compartido de energía. Es importante profundizar con rapidez en la «gobernanza sólida» mencionada en el plan de acción mediante la formulación de derechos básicos para todos los agentes del mercado, incluidos los consumidores, los prosumidores, las empresas comercializadoras de energía, etc.

3.16. Por lo que se refiere a la coordinación estratégica a escala de la UE, el plan de acción prevé la creación de un Grupo de Expertos en Energía Inteligente (anteriormente, Grupo de Trabajo sobre Redes Inteligentes). Su objetivo es contribuir a la creación del marco europeo para el intercambio de datos relativos a la energía, reforzar la coordinación de los intercambios de datos para el sector de la energía a escala de la UE, determinar los principios rectores y garantizar la coherencia entre las diferentes prioridades e iniciativas en materia de intercambio de datos, y apoyar a la Comisión en el desarrollo y el despliegue de un espacio común europeo de datos relativos a la energía. El CESE señala que, en este contexto, deben elaborarse orientaciones y objetivos inequívocos, y que la implicación de los interlocutores sociales y de la sociedad civil organizada es esencial.

3.17. La idea de apoyar a los gestores de redes de transporte y a los gestores de redes de distribución en la creación de un gemelo digital de la red eléctrica constituye un enfoque interesante y puede ayudar a mejorar la modelización de la red. Sin embargo, es necesario especificar exactamente qué papel desempeñará el gemelo digital en la planificación de la expansión de la red, en la tarea de procurar que la red sea más inteligente, en la integración de opciones de flexibilidad, incluidas las centrales eléctricas virtuales, el prosumo energético y el uso compartido de energía, y en la optimización de la resiliencia. A este respecto, también parece necesario modificar la Directiva (UE) 2019/944.

3.18. En su Comunicación, la Comisión afirma que es esencial garantizar que la digitalización no socave el marco de protección de los consumidores ya establecido en el mercado interior de la electricidad. El CESE toma nota de ello y añade que los derechos de los consumidores deben adaptarse y mejorarse en el mercado de la energía. Los consumidores no deben verse perjudicados ni se les debe cobrar en exceso. Debe prestarse especial atención a los grupos vulnerables, las personas con discapacidad y las personas con escasas competencias digitales. En este contexto, se requieren normas de protección adecuadas, puesto que ya resulta evidente que numerosos consumidores no disponen de una visión de conjunto de la información y las facturas digitales.

3.19. La Comunicación establece que el potencial de los Estados miembros para establecer precios regulados, en particular para los clientes vulnerables y las personas en situación de pobreza energética, no debe verse afectado negativamente por la digitalización. Las herramientas digitales también permiten a las autoridades públicas cartografiar, supervisar y abordar mejor la pobreza energética, mientras que el sector de la energía puede optimizar aún más sus operaciones, centrándose en la seguridad del suministro, y dar prioridad al uso de energías renovables.

3.20. El CESE acoge con satisfacción el anuncio de la Comisión de garantizar que los principales proyectos de I+D colaboren para identificar estrategias que procuren la participación de los consumidores en el diseño y el uso de herramientas digitales accesibles y asequibles de aquí a mediados de 2023. El CESE señala una vez más que sigue siendo necesaria una inversión significativa en investigación e innovación.

En este contexto, las inversiones públicas en sistemas inteligentes de energías renovables son de gran importancia de cara a garantizar la seguridad del suministro, luchar contra la pobreza energética, garantizar precios asequibles y crear empleo. El CESE recomienda una vez más, como hizo en su Dictamen ECO/569, que se aplique la regla de oro a la inversión pública.

(5) Los cuatro gigantes de internet: Google, Apple, Facebook y Amazon.

Para todas las iniciativas, es importante que los consumidores dispongan de un contador inteligente en su hogar. Este no es el caso en muchos Estados miembros, razón por la cual urge redoblar los esfuerzos por desplegar más ampliamente los contadores inteligentes como requisito previo fundamental para la mayoría de las soluciones digitales en el sector energético. Los Estados miembros que aún no hayan desplegado plenamente los contadores inteligentes deben acelerar este proceso y reforzar sus objetivos nacionales con respecto a este despliegue.

3.21. Existe el riesgo de que los nuevos servicios basados en datos y las soluciones tecnológicas innovadoras no se pongan en práctica con la rapidez necesaria si no hay suficientes trabajadores cualificados y profesionales formados para ayudarles a implantarlos⁽⁶⁾. El CESE considera que, para alcanzar los objetivos, deben adoptarse inmediatamente las medidas adecuadas, en estrecha cooperación con los interlocutores sociales.

3.22. En cualquier caso, se requieren suficientes programas y recursos financieros para formar a los desempleados de larga duración, a las mujeres y a los jóvenes, en particular a través de programas específicos, y para crear unas condiciones marco atractivas para estos colectivos. Se incluyen aquí las garantías de empleo, así como una iniciativa de formación y cualificación y una amplia gama de oportunidades de reciclaje profesional y formación continua. Las medidas necesarias en materia de política educativa y de mercado laboral requieren recursos financieros suficientes, así como el desarrollo de un plan de acción que garantice un enfoque coordinado.

3.23. El CESE aboga por una estrecha cooperación entre los proveedores de formación y las empresas en el diseño de cursos de formación destinados a proporcionar las capacidades y competencias necesarias para la transformación digital y sostenible de la economía, también mediante la formación complementaria y el reciclaje profesional de trabajadores y empresarios. El Año Europeo de las Competencias 2023 se utilizará para reforzar y aplicar eficazmente estas medidas.

3.24. La ciberseguridad es un requisito esencial para garantizar la fiabilidad del sistema energético, cada vez más digitalizado. La evolución de las últimas décadas, y en particular los acontecimientos recientes, ponen de manifiesto el peligro de los ciberataques y los actos de sabotaje contra infraestructuras críticas. Sin embargo, pueden surgir problemas no solo como consecuencia de tales ataques y sabotajes, sino también por fallos en los equipos y programas informáticos, por lo que la Comisión debe prestar especial atención al diseño de tales activos informáticos durante la digitalización para garantizar su solidez. Un fallo o una disfunción de las infraestructuras críticas puede dar lugar a una escasez de suministro devastadora y poner en peligro la seguridad pública. Una mayor descentralización de la producción y utilización de energía en combinación con internet aumentan la «superficie de ataque» y los riesgos relacionados con el ciberespacio.

3.25. Toda la cadena de valor del sistema energético, desde la producción y el transporte hasta la distribución y el consumidor, incluidas todas las interfaces digitales a lo largo de su trayectoria, puede ser un objetivo de ciberataques y ataques físicos. Redunda en interés de todos en Europa proteger mejor esta infraestructura crítica. La UE debe estar mejor preparada para posibles ataques de este tipo. Por consiguiente, el CESE pide que se evalúen críticamente de forma inmediata las medidas adoptadas hasta la fecha y que se elabore una estrategia global para proteger a la UE frente a amenazas como las catástrofes naturales, los ataques físicos y los ciberataques. En este contexto, el CESE llama la atención sobre sus dictámenes anteriores dedicados a esta cuestión⁽⁷⁾ y recomienda que toda inversión extranjera en sectores estratégicos en la Unión esté en consonancia con la política de seguridad de la UE.

3.26. El sector de las TIC representa aproximadamente el 7 % del consumo mundial de electricidad. Por lo tanto, en el marco de la doble transición ecológica y digital, resulta esencial garantizar que las crecientes necesidades energéticas de dicho sector se reduzcan en consonancia con el objetivo de neutralidad climática. El CESE conviene en que es fundamental abordar el consumo de energía y recursos a lo largo de toda la cadena de valor de las TIC y las principales fuentes emergentes adicionales de consumo de energía relacionado con las TIC. Ya existen soluciones para reutilizar el calor residual de los centros de datos con el fin de calentar hogares y empresas. Por lo tanto, es importante que el calor residual se trate en pie de igualdad con las energías renovables como parte de la revisión de la Directiva sobre fuentes de energía renovables (RED III) y de otras normativas en materia de energía relacionadas con el paquete de medidas «Objetivo 55». Sin embargo, se requieren soluciones concretas y viables que puedan servir como buenas prácticas para lograr resultados óptimos.

3.27. Los criterios técnicos interoperables, la ciberseguridad, la protección de datos y otros elementos clave de un sistema energético digitalizado deben garantizarse a escala mundial, en foros internacionales y en cooperación con países socios. Para avanzar en la doble transición ecológica y digital con los países socios a través de contactos bilaterales, el CESE pide a la Comisión que integre los aspectos digital y ecológico en los proyectos, asociaciones y acuerdos de cooperación relacionados con la energía.

⁽⁶⁾ Sobre la base de los resultados de la consulta pública, la Comisión ha determinado deficiencias en el desarrollo de capacidades y una falta de trabajadores cualificados adecuados como los obstáculos más importantes para la adopción de las tecnologías digitales (Informe de síntesis disponible en «Díganos lo que piensa»).

⁽⁷⁾ DO C 286 de 16.7.2021, p. 170.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE considera que no se ha prestado el nivel de atención y apoyo que cabría esperar para una estrategia combinada de transición energética y digitalización en las zonas rurales. Pide que se ponga rápidamente en práctica la visión a largo plazo de la Comisión para las zonas rurales de la UE y se movilice a las partes interesadas en el marco del Pacto Rural de la UE.

4.2. El CESE recomienda garantizar la igualdad en el mercado laboral en el sector energético explorando oportunidades para las mujeres, evitando al mismo tiempo que la transición energética y la transformación digital se conviertan en trampas para las carreras y los salarios de las mujeres, y ampliando el diálogo social y los convenios colectivos sobre igualdad en las empresas energéticas de toda Europa.

Bruselas, 22 de marzo 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 por la que se modifican la Directiva 98/24/CE del Consejo y la Directiva 2004/37/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los valores límite para el plomo y sus compuestos inorgánicos y los diisocianatos»

[COM(2023) 71 final — 2023/0033 (COD)]

(2023/C 184/18)

Consulta	Comisión Europea, 13.2.2023 Consejo, 8.3.2023 Parlamento Europeo, 13.3.2023
Base jurídica	Artículo 153 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en el pleno	22.3.2023
Pleno n.º	577
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	197/0/3

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité decidió emitir un Dictamen favorable sobre la propuesta, respetando al mismo tiempo la posición de los interlocutores sociales expuesta en su exposición de motivos.

Bruselas, 22 de marzo 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 por la que se modifica la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE)»

[COM(2023 63 final — 2022/025 (COD)]

(2023/C 184/19)

Consulta	Parlamento Europeo, 13.2.2023 Consejo, 21.2.2023
Base jurídica	Artículos 192, apartado 1, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en el pleno	22.3.2023
Pleno n.º	577
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	194/0/3

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y que, además, esta había sido examinada en su Dictamen CESE 5002/2014, aprobado el 12 de noviembre de 2014 ⁽¹⁾, el Comité ha decidido emitir un dictamen favorable sobre la propuesta y remitirse a la posición mantenida en el documento mencionado más arriba.

Bruselas, 22 de marzo de 2023.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽¹⁾ DO C 230 de 14.7.2015, p. 91.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2014/65/UE para hacer que los mercados de capitales públicos de la Unión resulten más atractivos para las sociedades y para facilitar el acceso al capital a las pequeñas y medianas empresas y se deroga la Directiva 2001/34/CE»

[COM(2022) 760 final — 2022/0405 (COD)]

sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las estructuras de acciones con derechos de voto múltiple en sociedades que solicitan la admisión a cotización de sus acciones en un mercado de pymes en expansión»

[COM(2022) 761 final — 2022/0406 (COD)]

y sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2017/1129, (UE) n.º 596/2014 y (UE) n.º 600/2014 para hacer que los mercados de capitales públicos de la Unión resulten más atractivos para las empresas y para facilitar el acceso al capital a las pequeñas y medianas empresas»

[COM(2022) 762 final — 2022/0411 (COD)]

(2023/C 184/20)

Ponente: **Kęstutis KUPŠYS**

Consultas	Consejo de la Unión Europea, 6.2.2023 [COM(2022) 760 final] y [COM(2022) 762 final]; 8.2.2023 [COM(2022) 761 final] Parlamento Europeo, 1.2.2023
Base jurídica	Artículo 50, apartado 1, y artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	2.3.2023
Aprobación en el pleno	23.3.2023
Pleno n.º	577
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	123/2/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Aumentar la financiación mediante fondos propios de las empresas europeas es fundamental para garantizar la recuperación tras la COVID-19 y construir un sistema económico europeo resiliente ante la guerra de Rusia contra Ucrania. Por este motivo, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con gran satisfacción la Ley de cotización que propone la Comisión.

1.2. El Comité considera que llevar a las sociedades familiares a los mercados de capitales abriría un potencial sin explotar para atraer capital destinado al crecimiento, y que el régimen de derechos de voto múltiple ayuda a las familias a conservar el control, haciendo que la participación en bolsa les resulte más atractiva. El CESE está de acuerdo en que debería elaborarse un marco detallado a nivel nacional, que fomente al mismo tiempo una armonización de alto nivel a escala de la Unión Europea (UE).

1.3. El CESE también acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión de racionalizar el contenido del folleto, lo que reduciría significativamente los costes y la carga para los emisores.

1.4. En general, el Comité acoge favorablemente la propuesta de dar a los emisores la opción de publicar un folleto únicamente en inglés, ya que se ha impuesto como lengua habitual de los inversores internacionales. Sin embargo, la publicación de un documento completo, y no solo de la nota de síntesis, en las lenguas nacionales capacitaría a los inversores minoristas locales. El CESE recomienda a los emisores que tengan en cuenta que el uso de documentos de emisión «únicamente en inglés» obstaculizaría el desarrollo de una base nacional de inversión minorista.

1.5. El CESE señala que es probable que la agrupación de la investigación sobre inversiones con otros servicios aumente la visibilidad de las pequeñas y medianas empresas (pymes) que cotizan en bolsa. Por consiguiente, el Comité acoge con satisfacción el aumento propuesto del umbral de separación a 10 000 millones EUR; sin embargo, también pueden ser necesarias nuevas medidas para fomentar la investigación independiente.

1.6. El CESE valora muy positivamente el enfoque de la Comisión para mitigar la inseguridad jurídica en relación con los requisitos de divulgación de información. Sin embargo, la propuesta de un mecanismo de supervisión cruzada de los carnés de órdenes en los distintos mercados (CMOBS, por sus siglas en inglés) que facilitaría el intercambio de datos de los carnés de órdenes entre supervisores podría plantear el riesgo de crear unas condiciones de competencia desiguales, ya que los centros de negociación bilaterales quedarían fuera del ámbito de aplicación del régimen de información.

2. Antecedentes

2.1. El 7 de diciembre de 2022, la Comisión publicó un conjunto de propuestas⁽¹⁾ sobre medidas para seguir desarrollando la unión de los mercados de capitales (UMC) de la UE. Parte del paquete —una nueva Ley de cotización— tiene por objeto reducir la carga administrativa que pesa sobre las empresas de todos los tamaños, en particular las pymes, para que puedan acceder mejor a la financiación cotizando en las bolsas de valores.

2.2. La Comisión señala que los mercados de capitales de la UE siguen estando fragmentados y poco desarrollados en cuanto al tamaño. Los estudios muestran que el número total de empresas cotizadas en los mercados de pymes en expansión en Europa apenas ha aumentado desde 2014⁽²⁾, a pesar de que dichas empresas resultaron claramente beneficiadas, como demuestra el aumento de su valoración de mercado. En general, las sociedades cotizadas incrementan sus ingresos, crean más puestos de trabajo y aumentan sus balances a un ritmo más rápido que sus homólogas no cotizadas. Diversos estudios demuestran que la situación no es nada óptima respecto de las ofertas públicas iniciales (OPI) de las pymes en Europa.

2.3. La Ley de cotización establece normas de cotización más sencillas y mejoradas, en particular para las pymes, al tiempo que trata de evitar poner en peligro la protección de los inversores y la integridad del mercado.

2.4. La Ley aspira a garantizar una reducción significativa de los costes y contribuir a aumentar el número de OPI en la UE. Simplificar las normas sobre el folleto facilitaría y abarataría la posibilidad de que las empresas coticen en bolsa. Permitir que las sociedades utilicen acciones con derechos de voto múltiple al cotizar por primera vez en los mercados de pymes en expansión ofrece a los propietarios la oportunidad de mantener el control de la visión de su empresa.

2.5. Unas normas más equilibradas sobre abuso de mercado también generarían una mayor claridad y seguridad jurídica para las empresas cotizadas en cuanto al cumplimiento de los requisitos de divulgación de información clave. La propuesta de Ley de cotización también tiene por objeto mejorar la prestación y distribución de la investigación sobre inversiones en empresas de mediana capitalización y pymes, lo que, a su vez, debería apoyar sus cotizaciones en los mercados públicos.

2.6. Otros beneficios previstos son los siguientes:

- una información corporativa para los inversores más reducida, oportuna, comparable y fácil de explorar;
- una mejor cobertura de la investigación en materia de capital, ayudando a tomar decisiones de inversión;
- una supervisión más eficaz gracias a unas normas de cotización más claras y a la utilización de mejores herramientas para investigar los casos de abuso de mercado;

⁽¹⁾ Unión de los mercados de capitales: paquete de compensación, insolvencia y cotización.

⁽²⁾ Informe final del Grupo de Expertos Técnicos Interesados sobre Pymes, *Empowering EU Capital Markets for SMEs: Making listing cool again*

— folletos más normalizados para su examen por los supervisores.

2.7. De conformidad con los objetivos de la política medioambiental, social y gubernamental (ASG), la Ley de cotización tratará de garantizar que las empresas que emitan bonos ASG incluyan información pertinente en materia de objetivos medioambientales, sociales y de gobernanza en la documentación de cotización, a fin de facilitar a los inversores la evaluación de la validez de las declaraciones ASG. Las sociedades que emitan valores participativos podrán hacer referencia a la información ASG ya publicada y, por tanto, a disposición del público en la documentación de cotización.

3. Observaciones generales

Argumentos a favor de un mejor acceso a la cotización en los mercados públicos europeos

3.1. El CESE opina que el aumento de la financiación mediante fondos propios de las empresas europeas es fundamental para garantizar una recuperación duradera tras la COVID-19 y construir un **sistema económico europeo resiliente** ante la guerra de Rusia contra Ucrania. Con tal fin, la infraestructura de los mercados financieros es esencial a la hora de desbloquear los flujos de inversión necesarios para recapitalizar la economía.

3.2. Unos mercados públicos muy desarrollados también son importantes para la comunidad de inversión minorista. Los europeos mantienen 11 billones de euros en efectivo y depósitos en sus cuentas bancarias⁽³⁾. La proporción de depósitos respecto de los activos totales de los hogares es tres veces mayor que en el caso de los hogares de los Estados Unidos. Al no conseguir que los inversores finales canalicen sus fondos hacia los mercados de capitales europeos, la UE no está aprovechando plenamente estos volúmenes de capital para sus empresas. Los gestores de activos deberían tener más confianza en las perspectivas del mercado de valores europeo, y los inversores minoristas europeos deberían tener más opciones a la hora de constituir sus carteras. Para lograrlo, es necesario velar por que haya una gama diversificada de emisores de alta calidad que cotice en los mercados públicos europeos.

3.3. En épocas de dificultades financieras de las empresas, de mayor imprevisibilidad de la economía y, en particular, de **aumento de los costes de la deuda**, las acciones actúan como factor estabilizador y amortiguador frente a futuras perturbaciones.

3.4. El Comité también señala que la financiación mediante acciones de los hogares europeos a las empresas europeas contribuye a garantizar la **autonomía estratégica** abierta de la UE en un nivel muy básico: la propiedad de los activos y la ejecución del control empresarial. La pérdida de empresas europeas esenciales que pasan a tener un control extranjero, especialmente en la esfera de influencia de países cuyos valores difieren de los europeos, plantea un riesgo considerable para la estabilidad económica y política de la UE. También obstaculiza el desarrollo del sistema financiero europeo, orientado hacia las necesidades de la UE. A modo de ejemplo, la negociación de instrumentos financieros en la UE sigue estando dominada por bancos de inversión de terceros países⁽⁴⁾.

3.5. Debe alentarse a las empresas jóvenes e innovadoras que se sitúan a la vanguardia de las transiciones ecológica y digital a querer cotizar en los mercados europeos de valores y obtener la imprescindible financiación mediante la emisión de acciones negociadas públicamente, ya que esta es la forma más sostenible de ayudar a estas empresas a **explotar todo su potencial innovador y a crear empleo**.

3.6. Un repunte inflacionista da lugar a un mayor interés por las inversiones en acciones, especialmente entre los inversores minoristas informados. Los mercados europeos de valores pueden permitir que estos flujos de inversiones se destinen a los sectores económicos clave en los que las empresas generan suficientes rendimientos. Al mismo tiempo, el Comité considera que es fundamental que la UE disponga de normas de negociación firmes y sólidas para aprovechar todo el potencial de los mercados de capitales de la UE. La lección extraída de la crisis financiera puso de manifiesto que la UE debe proteger los mercados con equidad, integridad, resiliencia y transparencia, garantizando también el máximo nivel de protección de los inversores.

3.7. Un análisis realizado en catorce Estados miembros de la UE puso de manifiesto que hasta 17 000 grandes empresas pueden llegar a cotizar, pero no lo intentan⁽⁵⁾. El Comité considera que existe el riesgo de que, si la UE no consigue fomentar nuevas cotizaciones en los mercados de renta variable, nuestros mercados de capitales puedan registrar una bajada de las transacciones, ya que los inversores diversifican su cartera a escala mundial si no hay suficiente oferta de valores para invertir en la UE.

3.8. Una nueva generación de europeos está accediendo al mercado de inversión minorista teniendo en mente la sostenibilidad (es decir, factores ASG). Al mismo tiempo, muchos agentes económicos están avanzando hacia objetivos ecológicos, alentados por las políticas del Pacto Verde Europeo. El CESE considera que esta combinación de factores puede

⁽³⁾ Eurostat — Statistics explained.

⁽⁴⁾ Informe estadístico anual de la AEVM«EU securities markets», 2020, p. 40.

⁽⁵⁾ Informe Oxera *Primary and secondary equity markets in EU*, 2020.

ser un potente motor para liberar todo el potencial de la taxonomía europea de las finanzas sostenibles y del marco de divulgación de información empresarial no financiera. Las empresas, tanto de forma voluntaria como para ajustarse a la futura legislación de la UE, tendrán que prestar más atención a los factores ASG en sus actividades, y la nueva generación de inversores exigirá el cumplimiento de las normas ASG y un **impacto medioambiental regenerativo y social** que sea tangible y positivo a la vez que el beneficio financiero.

3.9. El Comité también destaca algunos estudios que demuestran que las economías con financiación basada en el mercado reasignan las inversiones a sectores menos contaminantes y más intensivos en tecnología ⁽⁶⁾. En cambio, las expansiones intensivas en crédito tienden a ir seguidas de recesiones más profundas y de recuperaciones más lentas ⁽⁷⁾.

3.10. Alcanzar una capitalización bursátil del 100 % del PIB de la UE (frente al 64 % actual ⁽⁸⁾) debería ser un objetivo claro. El CESE considera que la única opción es apoyar a los mercados públicos y mejorar el entorno de las OPI.

Importancia para las pymes y las sociedades familiares

3.11. A juicio del CESE, las pymes siguen sin desempeñar el papel que podrían tener en los mercados de valores. Deben realizarse esfuerzos para aportar la resiliencia necesaria a las pymes a través de la financiación mediante acciones.

3.12. El Comité señala que la falta de inversión en capital es evidente en Europa desde hace décadas, y que el problema de la falta de capital propio de las pymes es grave. Las pymes carecen de la visibilidad necesaria para atraer capital; su transformación en sociedades cotizadas ofrecería mejores oportunidades a largo plazo. El CESE apoya firmemente la opinión de que las pymes cotizadas deben alcanzar una posición adecuada en las carteras de inversores individuales (minoristas), fondos de inversión y de pensiones y compañías de seguros.

3.13. Un mercado de OPI que funcione correctamente también es importante en la fase previa a la OPI, ya que repercute en la planificación de las estrategias de salida y, por tanto, en la provisión de capital riesgo por parte de las empresas de capital riesgo.

3.14. La investigación en materia de capital es un instrumento necesario para aumentar la visibilidad de las pymes, por lo que debe promoverse. Iniciativas como la mejora de la cobertura de la investigación en materia de capital o el punto de acceso único europeo ayudarían a aumentar la visibilidad de las pymes para los inversores.

3.15. Es necesario cierto grado de prudencia para animar a las sociedades bajo control familiar a considerar la posibilidad de cotizar en bolsa. Por ejemplo, en Alemania, el 90 % de todas las empresas están bajo control familiar, y el 43 % de las empresas con ventas de más de 50 millones EUR son sociedades familiares ⁽⁹⁾. La propiedad familiar tiene sus beneficios; sin embargo, el potencial de crecimiento puede verse limitado (al menos parcialmente) si no puede obtenerse la financiación necesaria. El CESE confía en que llevar las sociedades familiares a los mercados de capitales abriría un potencial sin explotar ⁽¹⁰⁾, y que el régimen de derechos de voto múltiple ayuda a las familias a conservar el control, haciendo que la participación en bolsa les resulte más atractiva.

3.16. La mayoría de los centros financieros mundiales ofrecen la posibilidad de tener acciones con derechos de voto múltiple. Europa necesita un enfoque armonizado para seguir la evolución a nivel mundial, a fin de no perder a las empresas que están dispuestas a expandirse.

Transparencia y divulgación de información

3.17. Los requisitos de transparencia para las empresas que se preparan para cotizar en bolsa aumentarán en comparación con las empresas privadas. A diferencia de una empresa privada, una sociedad cotizada en bolsa recauda dinero de accionistas externos que no tienen el mismo nivel de información ni el mismo nivel de influencia en la toma de decisiones que los propietarios de una empresa privada.

⁽⁶⁾ Haas, R.D. y A. Popov, *Finance and Carbon Emissions*, ECB Working Paper Series, 2019.

⁽⁷⁾ Jordà, Ò., Schularick, M., y Taylor, A.M.: *When Credit Bites Back*, *Journal of Money, Credit and Banking* 45, n.º 2 (1 de diciembre de 2013), pp. 3-28.

⁽⁸⁾ Base de datos de la Federation of European Securities Exchanges, (Federación Europea de Bolsas de Valores), 2022.

⁽⁹⁾ Stiftung Familienunternehmen.

⁽¹⁰⁾ DO C 75 de 28.2.2023, p. 28.

3.18. Por lo tanto, está justificado y es necesario un nivel significativamente más elevado de protección de los inversores, por ejemplo, estableciendo obligaciones de divulgación de información (incluidas las relativas a la información privilegiada) y estrictas normas de presentación de información.

3.19. El Comité considera que la divulgación de información obligatoria es sumamente importante y necesaria para el buen funcionamiento de un mercado público. Los inversores necesitan recibir un nivel adecuado de información válida sobre las proyecciones de valor de las acciones. Toda reducción de la divulgación de información necesaria disuadiría de invertir en el emisor correspondiente. A su vez, ello podría convertirse en un obstáculo importante para el pleno aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen los mercados de capitales.

3.20. Sin embargo, la inclusión de un exceso de información en la documentación de la oferta, con el único fin de evitar litigios, no es la vía preferida ni por el emisor ni por el inversor. Debe alcanzarse un equilibrio adecuado.

4. Observaciones específicas y recomendaciones

4.1. En vista de lo anterior, el Comité acoge con gran satisfacción la Ley de cotización que propone la Comisión, salvo varias salvedades de poca importancia relativas a algunos sus aspectos.

4.2. El CESE considera evidente la necesidad de abordar la fragmentación de las normas nacionales sobre **acciones con derechos de voto múltiple**. El Comité espera que la armonización mínima de estas normas, destinada a atraer a las empresas familiares a los mercados de capitales de la UE, contribuya a crear una auténtica UMC paneuropea. Debe elaborarse un marco detallado a nivel nacional para adaptar las medidas al ecosistema local, que fomente al mismo tiempo una armonización de alto nivel a escala de la UE.

4.3. El CESE señala que el capital flotante no es el único factor importante a la hora de garantizar la liquidez. El requisito de capital flotante mínimo del 10 % solo debe aplicarse en el momento de la cotización. En particular para los Estados miembros más pequeños, la flexibilidad es fundamental, ya que sus mercados pueden operar adecuadamente con un capital flotante inferior. Ello es esencial para evitar la retirada brusca de la cotización.

4.4. El CESE acoge con satisfacción la iniciativa de racionalizar el **contenido del folleto**, lo que permitirá una reducción significativa de los costes y la carga para los emisores. No obstante, los legisladores deben buscar un equilibrio entre la carga para los emisores y las necesidades de información de los inversores. Los folletos de 800 páginas deben convertirse en algo del pasado, pero hay que garantizar una información suficientemente detallada, en particular sobre los factores ASG, teniendo en cuenta el principio de la doble materialidad. Sobre la base de las estrictas disposiciones de la Directiva sobre divulgación de información corporativa en materia de sostenibilidad ⁽¹⁾, dicha presentación de información impulsaría la financiación en el marco del Pacto Verde.

4.5. En la actualidad, el contenido está disperso y no es homogéneo, y no siempre está disponible en inglés («lengua habitual en el ámbito de las finanzas internacionales», tal como se señala en la propuesta), excepto en el caso de la nota de síntesis. Además, la información se facilita en formatos no legibles por máquinas. Un proceso de emisión puede dar lugar a múltiples documentos reglamentarios, fragmentados en varios archivos (por ejemplo, nota sobre los valores, nota de síntesis del folleto y documento de registro).

4.6. Por lo tanto, se acoge con satisfacción la armonización y simplificación del folleto para los instrumentos de capital. En general, el CESE está de acuerdo con la propuesta de la Comisión de dar a los emisores la opción de publicar un folleto en inglés únicamente al haberse impuesto como lengua habitual en el ámbito de los inversores internacionales (excepto en el caso de la nota de síntesis, que debería facilitarse en la lengua local para conservar a los inversores minoristas).

4.7. Sin embargo, el Comité también considera que el uso de las **lenguas locales** también es importante, ya que el inglés no se habla habitualmente en todos los Estados miembros. En opinión del CESE, la publicación de un documento completo (y no solo la nota de síntesis) en las lenguas nacionales, junto con el inglés, permitiría a los inversores minoristas locales participar más activamente. Los emisores y sus asesores deben tener en cuenta que el uso de documentos de emisión «únicamente en inglés» obstaculizaría el desarrollo de una base nacional de inversión minorista y resultaría contraproducente a la hora de alcanzar los objetivos esperados de la estrategia de inversión minorista de la UE, que se presentará pronto. A este respecto, el CESE señala que deben introducirse medidas para animar a los inversores minoristas locales a participar en los mercados de capitales mediante una publicidad adecuada de los documentos de emisión y una mayor facilidad de lectura.

⁽¹⁾ DO C 517 de 22.12.2021, p. 51.

4.8. La investigación en materia de capital es un elemento clave con el fin de desarrollar un ecosistema sano para la financiación mediante acciones de las pymes. Para complementar los canales de investigación existentes, es probable que la autorización de **reagrupar la investigación sobre las pymes** con otros servicios aumente la producción y distribución de informes de investigación. El CESE acoge con satisfacción el aumento propuesto del umbral de separación a 10 000 millones EUR. Esto corregirá la menor cobertura y visibilidad de las pymes que ha provocado la MiFID II ⁽¹²⁾. No obstante, el CESE subraya que se registra una concentración cada vez mayor de la producción de investigación en materia de capital en manos de las grandes entidades financieras. Debido a su magnitud, los intermediarios muy grandes tienen más posibilidades que los intermediarios pequeños o medianos de fijar comisiones insignificantes o utilizar la ejecución de operaciones para subvencionar de forma cruzada la prestación de servicios de investigación ⁽¹³⁾. Además, los grandes intermediarios están principalmente interesados en llevar a cabo investigaciones sobre las empresas de «primera fila», mientras que las pymes pueden quedar desatendidas. Una gran mayoría de los emisores informa ⁽¹⁴⁾ de que la MiFID II ha reducido la cobertura y la visibilidad de las pymes. El CESE considera evidente la necesidad de introducir nuevas medidas para fomentar la investigación independiente, aprendiendo de las mejores prácticas disponibles en Europa ⁽¹⁵⁾.

4.9. En la fase posterior a la OPI, las empresas cotizadas deben ser ejemplares en materia de transparencia, y la protección de los intereses de los accionistas minoritarios debe constituir la máxima prioridad. Si los accionistas corren el riesgo de recibir un trato injusto o no estar bien protegidos cuando la empresa cotiza en bolsa, su confianza en los mercados de capitales de la UE no aumentará. El CESE valora muy positivamente el enfoque de la Comisión para mitigar la inseguridad jurídica en relación con los **requisitos de divulgación**, por medio de modificaciones específicas del Reglamento sobre abuso de mercado.

4.10. El Comité considera que el marco existente de solicitudes específicas en casos de sospecha de abuso de mercado parece adecuado y suficiente para lograr una **supervisión eficaz**, al tiempo que toma nota de que varios supervisores consideran conveniente mejorar el intercambio de datos de los carnés de órdenes a través del mecanismo CMOBS. El ámbito de aplicación de la propuesta de CMOBS podría plantear el riesgo de crear unas condiciones de competencia desiguales, ya que los centros de negociación bilaterales no se incluirían en el mecanismo.

4.11. El CESE anima encarecidamente a que se impulsen más rápidamente otras iniciativas en curso que contribuyan a mejorar el atractivo de los mercados públicos. El Comité ha publicado varios dictámenes sobre iniciativas legislativas pasadas, en curso y previstas ⁽¹⁶⁾. Debe mantenerse un rápido avance hacia la UMC a pesar de los retos geopolíticos; una UMC fuerte es más necesaria que nunca, precisamente debido a los crecientes riesgos de inestabilidad económica y social.

Bruselas, 23 de marzo de 2023.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽¹²⁾ MiFID: Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros.

⁽¹³⁾ Informe de Oxera sobre *Unbundling: what's the impact on equity research?*, 2019.

⁽¹⁴⁾ Comisión Europea, Informe final sobre *The impact of MiFID II rules on SME and fixed income investment research*, 2020.

⁽¹⁵⁾ Véase la iniciativa sin ánimo de lucro «Lighthouse» del Instituto Español de Analistas.

⁽¹⁶⁾ DO C 155 de 30.4.2021, p. 20; DO C 290 de 29.7.2022, p. 58; DO C 177 de 18.5.2016, p. 9; DO C 10 de 11.1.2021, p. 30; DO C 341 de 24.8.2021, p. 41.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Garantizar la disponibilidad y asequibilidad de los fertilizantes»

[COM(2022) 590 final]

(2023/C 184/21)

Ponente: **Arnold PUECH D'ALISSAC**

Consulta	Comisión Europea, 9.12.2022
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	9.3.2023
Aprobado en el pleno	23.3.2023
Pleno n.º	577
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	170/3/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión «Garantizar la disponibilidad y asequibilidad de los fertilizantes», ya que la crisis mundial de los fertilizantes, que comenzó a principios de 2021 y empeoró a raíz de la guerra en Ucrania, resulta especialmente grave en Europa, donde los agricultores se enfrentan tanto a precios sin precedentes como a la escasez de suministro. La situación actual supone una amenaza para la agricultura europea y la seguridad alimentaria mundial.

1.2. El CESE destaca que se requieren medidas nacionales de emergencia para limitar el impacto de la crisis de los fertilizantes. Además de la posibilidad de apoyar directamente a los productores de nitrógeno y agricultores más afectados mediante ayudas estatales (que son objeto de restricciones presupuestarias, aumentan el riesgo de falseamiento de la competencia y deben estar sujetas a condicionalidad), el CESE considera que son necesarias medidas correctoras para mejorar el funcionamiento del mercado de fertilizantes de la Unión Europea (UE), ya que es probable que estas ejerzan un mayor impacto en los agricultores y resulten más eficaces en relación con sus costes para los contribuyentes.

1.3. Para abordar tanto la oferta como los precios de los fertilizantes propiciando las importaciones y la competencia interna, el CESE recomienda adoptar medidas que incluyan la suspensión de los derechos de aduana de importación de la UE sobre todos los fertilizantes, la facilitación de la logística de los fertilizantes y la flexibilidad normativa.

1.4. El CESE también considera que se requieren medidas a medio plazo para limitar la dependencia de la UE respecto a los fertilizantes minerales importados y reducir la huella ambiental de la fertilización de los cultivos. El objetivo de tales medidas debe ser limitar el uso de fertilizantes mediante una mayor eficiencia de los nutrientes vegetales, sustituyendo en parte los fertilizantes sintéticos por estiércol animal reciclado y otros residuos, y mejorando la autosuficiencia de Europa en cuanto a la producción de fertilizantes, con vistas a la transformación agroecológica de la agricultura.

1.5. El CESE acoge con satisfacción el anuncio de un nuevo observatorio del mercado de fertilizantes, que se creará en 2023, considerando que es esencial aumentar el nivel de transparencia en el mercado de los fertilizantes de la UE mediante la publicación periódica de los precios representativos en el mercado interno y el desarrollo de estadísticas públicas sobre la producción y el consumo de fertilizantes.

1.6. El CESE pide además que, a la hora de adoptar nuevas medidas, se tengan en cuenta los aspectos sociales relativos a los agricultores (que se ven muy afectados por los precios de los fertilizantes), a los consumidores de alimentos (que afrontan la inflación de los precios alimentarios) y a los trabajadores industriales.

1.7. En la escena internacional, el CESE insta a la UE a reforzar sus acciones contra la inseguridad alimentaria mundial, en particular promoviendo la transparencia, la disponibilidad y el uso eficaz de los fertilizantes. Debe facilitarse el comercio mundial de fertilizantes manteniendo abiertos los mercados, evitando las restricciones y prohibiciones a la exportación, impulsando su producción en Europa y ampliando las rutas logísticas.

2. Introducción y contexto

2.1. Los fertilizantes contienen tres nutrientes esenciales para el crecimiento de las plantas: nitrógeno (N), fósforo (P) y potasio (K).

2.2. Constituyen un insumo clave para la mayor parte de la producción agrícola actual, y su disponibilidad y asequibilidad desempeñan un papel esencial en la seguridad alimentaria. A principios de 2021 comenzó una crisis mundial de los fertilizantes minerales, debida inicialmente a un aumento de la demanda a raíz de la recuperación posterior a la COVID-19, que se ha agravado aún más desde la invasión rusa de Ucrania a causa de las limitaciones del suministro procedente de Rusia, Bielorrusia y Ucrania, tres de los grandes proveedores mundiales de fertilizantes.

2.3. La crisis de los fertilizantes ha sido especialmente aguda en Europa, ya que: i) la UE es un gran importador neto de fertilizantes; ii) en lo que respecta al nitrógeno y el fósforo, el mercado de fertilizantes de la UE está protegido por derechos de importación que hacen que los precios internos se sitúen por encima de los mundiales; iii) las importaciones de fertilizantes de la UE procedentes de Rusia, Bielorrusia y Ucrania, que anteriormente representaban el 43 % del total de fertilizantes importados por la Unión, han disminuido significativamente desde marzo de 2022, a pesar de la política oficial de la UE de no prohibir las importaciones de alimentos y fertilizantes procedentes de Rusia.

2.4. Los precios internos de los fertilizantes se han elevado hasta alcanzar niveles sin precedentes (en el caso del nitrógeno mineral, en noviembre de 2022 triplicaban los valores de enero de 2021). Junto con la escasez de la oferta y el retraso en las compras, esta evolución dio lugar a una disminución significativa del uso de fertilizantes en la UE para la cosecha de 2022 ⁽¹⁾, y puede conducir a una situación de escasez en varios Estados miembros en la primavera de 2023 que afecte a la cosecha de ese año.

2.5. Esta situación se produce en el contexto del Pacto Verde Europeo y la Estrategia «De la Granja a la Mesa» ⁽²⁾, publicada por la Comisión Europea en mayo de 2020, que entre otras cosas propone como objetivo a escala de la UE «reducir las pérdidas de nutrientes en un 50 % como mínimo, garantizando al mismo tiempo que no se deteriore la fertilidad del suelo», lo que reducirá «el uso de fertilizantes en al menos un 20 % de aquí a 2030».

3. Observaciones generales

3.1. El CESE subraya que unos fertilizantes fácilmente disponibles y asequibles resultan esenciales para la producción agrícola y la seguridad alimentaria en Europa y en todo el mundo. La escasez de fertilizantes y sus precios excesivos dan lugar a una reducción del rendimiento de los cultivos, ponen en peligro la producción de alimentos y contribuyen a la inflación de los precios de los alimentos en detrimento de la ciudadanía europea y de la humanidad en su conjunto.

3.2. La crisis actual en los mercados de fertilizantes constituye una especial amenaza para los países de renta baja, que se ven gravemente afectados por la inseguridad alimentaria. También supone una amenaza en Europa, donde los colectivos vulnerables ya afrontan dificultades en cuanto a la asequibilidad de los alimentos y la crisis de los fertilizantes puede provocar una reducción de las cosechas y repercutir así en la seguridad alimentaria mundial dado que la UE es uno de los principales productores y exportadores de cereales.

3.3. El CESE considera que la escasez mundial de fertilizantes no solo se debe al elevado precio del gas natural, sino también a un desequilibrio entre la oferta y la demanda y a limitaciones logísticas. En la UE, esta situación se ve agravada por el elevado nivel de dependencia del continente respecto a las importaciones de fertilizantes minerales, por los derechos de importación de la Unión y por la guerra en Ucrania.

Medidas nacionales de emergencia

3.4. A pesar de los elevados precios de los fertilizantes, la competitividad de costes de varios fabricantes de fertilizantes nitrogenados de la UE parece haberse visto afectada por el precio extremadamente elevado del gas natural en Europa, que ha pasado a septuplicar el nivel de los Estados Unidos, cuando en 2021 lo triplicaba. Además del acceso prioritario al gas natural en caso de racionamiento del gas, puede ser útil prestar un apoyo específico a la industria del nitrógeno de la UE conforme a la situación en cada caso, con el objetivo de maximizar la utilización de las capacidades de producción existentes, tal como propicia el marco temporal de crisis relativo a las medidas de ayuda estatal de la UE modificado. A este respecto, se requiere una condicionalidad económica y social para evitar ventajas injustificadas, ya que algunos fabricantes de fertilizantes vieron aumentar sus beneficios a raíz de la crisis de los fertilizantes.

⁽¹⁾ Según la Comisión Europea, «una combinación de sequía y precios elevados de los fertilizantes, que dio lugar a tasas de aplicación inferiores de P y K en particular, [...] contribuyó a reducir los rendimientos» y a la caída del 8 % en la cosecha de cereales en la EU en 2022 respecto a las cifras de 2021. Fuente: Short-term outlook for agricultural markets (Perspectivas a corto plazo para los mercados agrícolas), Comisión Europea, 5.10.2022.

⁽²⁾ COM(2020) 381 final, 20.5.2020.

3.5. Los usuarios de fertilizantes, y en particular los productores de cultivos herbáceos y los especialistas en la producción mixta agrícola y ganadera, que concentran el 62 % de los gastos en fertilizantes de la UE y el 69 % del consumo de nitrógeno en la Unión ⁽³⁾, se han visto gravemente afectados por la crisis en curso. Se enfrentan a una escasez de efectivo para adquirir fertilizantes con anterioridad a la cosecha, así como a una reducción de los márgenes, ya que cabe la posibilidad de que los precios más elevados de los productos agrícolas no compensen el efecto del aumento de los precios de los fertilizantes y otros insumos agrícolas ⁽⁴⁾. Por lo tanto, un apoyo específico a los usuarios de fertilizantes puede contribuir a responder a la crisis, tal como permite el marco temporal de crisis relativo a las medidas de ayuda estatal de la UE modificado.

3.6. Sin embargo, existen fuertes limitaciones presupuestarias y conflictos de prioridades a la hora de financiar este apoyo haciendo uso de la reserva agrícola de la UE, que asciende a 450 millones EUR para el ejercicio de 2023. La financiación de estas acciones con cargo a los planes estratégicos nacionales de la PAC tampoco es una opción adecuada, ya que tales planes acaban de aprobarse y su modificación requeriría mucho tiempo. Como alternativa, el recurso a las ayudas estatales plantea tanto restricciones presupuestarias nacionales como el riesgo de un significativo falseamiento de la competencia entre agricultores de diferentes Estados miembros. Esto queda ilustrado por el hecho de que solo tres Estados miembros han implantado hasta la fecha regímenes de ayuda destinados a la adquisición de fertilizantes por parte de los agricultores, por un presupuesto total de 855 millones EUR.

3.7. El CESE considera que las medidas correctoras encaminadas a **mejorar el funcionamiento del mercado de los fertilizantes de la UE** son, por tanto, más aconsejables y más eficaces en relación con sus costes para los contribuyentes. Estas medidas temporales de emergencia deben centrarse tanto en el suministro como en los precios de los fertilizantes en Europa, mediante la facilitación de las importaciones y la competencia. Algunas empresas de fertilizantes están aumentando sus beneficios en una enorme medida: se necesita un mensaje positivo y estratégico en favor de esta industria si queremos que utilicen estos beneficios para invertir en las fábricas europeas y aumentar nuestro nivel de autonomía, que es el precio de nuestra independencia.

3.8. A raíz de la propuesta de la Comisión Europea de 17 de julio de 2022, el Reglamento (UE) 2022/2465 del Consejo, de 12 de diciembre de 2022 ⁽⁵⁾, prevé una suspensión temporal de los derechos de aduana de importación en el caso de la urea y el amoníaco (excepto para los procedentes de Rusia y Bielorrusia). El CESE acoge con satisfacción esta decisión, teniendo en cuenta que, además de los socios que ya se benefician de acuerdos de libre comercio con la UE (como los países del norte de África), otras fuentes de suministro importantes deberían verse afectadas positivamente por dicha suspensión (como los Estados Unidos, los países de Asia Central y los países árabes del Golfo). Sin embargo, el Reglamento entró en vigor demasiado tarde para ser efectivo en la temporada de 2022/2023, ya que la mayor parte de las importaciones de urea se han entregado o encargado a precios desorbitados, y el Consejo ha limitado la medida de suspensión a un período de seis meses en lugar de los dos años iniciales. El CESE recomienda a la Comisión y al Consejo que extiendan el Reglamento a la próxima temporada y a todos los fertilizantes a base de nitrógeno y de fósforo, ya que ello fomentaría la disponibilidad mediante la diversificación del suministro y atenuaría los precios internos de los fertilizantes en la UE.

3.9. También deben aplicarse urgentemente otras medidas para abordar el funcionamiento del mercado de los fertilizantes minerales de la Unión en los ámbitos de la logística y la regulación, entre ellas las siguientes: i) incentivar a los agricultores y distribuidores de fertilizantes a realizar compras anticipadas y gestionar los riesgos de precios; ii) facilitar la logística portuaria de las importaciones para los buques de fertilizantes y el transporte interior en camiones; iii) unificar las interpretaciones nacionales relativas a los proveedores de fertilizantes con respecto a las sanciones contra Rusia; iv) permitir flexibilidades temporales en la normativa de la UE, incluidos el Reglamento REACH, la legislación en materia de transporte y el Reglamento sobre los productos fertilizantes.

3.10. La Comisión Europea, a raíz de las propuestas técnicas de su Centro Común de Investigación ⁽⁶⁾, debe proponer con prontitud medidas legislativas que propicien el uso seguro de estiércol transformado por encima del umbral establecido para las zonas vulnerables a los nitratos por la Directiva sobre los nitratos (RENURE) y permitan un mayor grado de sustitución de los fertilizantes sintéticos. A la espera de este nuevo umbral, el CESE recomienda que todos los agricultores de la UE adopten el umbral máximo actual de 170 kg de nitrógeno orgánico por hectárea y año.

Medidas internas a medio plazo

3.11. Como se menciona en su Informe sobre prospectiva estratégica de 2022 ⁽⁷⁾, el CESE recomienda reducir la dependencia de la UE de las importaciones de piensos, fertilizantes y otros insumos, y propone una definición de autonomía estratégica abierta aplicada a los sistemas alimentarios sobre la base de la producción alimentaria, la mano de obra y el comercio justo, con el objetivo general de garantizar la seguridad y la sostenibilidad alimentarias para toda la ciudadanía de la UE mediante un suministro de alimentos justo, saludable, sostenible y resiliente.

⁽³⁾ Fuente: RICA, 2017.

⁽⁴⁾ Como referencia, el precio del nitrato de amonio en Francia en noviembre de 2022 superaba en un 203 % al precio de enero de 2021. En cambio, el precio del trigo de molienda aumentó un 45 % en ese mismo período. Fuente: *La Dépêche Le Petit Meunier*.

⁽⁵⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R2465> (DO L 322 de 16.12.2022, p. 81)

⁽⁶⁾ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121636>

⁽⁷⁾ <https://www.eesc.europa.eu/es/our-work/opinions-information-reports/opinions/strategic-foresight-report-2022> (DO, p. 45).

3.12. Por lo que se refiere a los fertilizantes, el CESE considera que, si bien deben emprenderse de inmediato acciones de emergencia, también deben aplicarse medidas a más largo plazo para optimizar la dependencia de la agricultura europea respecto a los fertilizantes minerales importados, reduciendo al mismo tiempo la huella ambiental de la fertilización de los cultivos en Europa. Los objetivos de tales medidas deben ser: i) optimizar el uso total de fertilizantes mediante una mayor eficiencia de los nutrientes vegetales que disminuya las pérdidas; ii) sustituir en parte los fertilizantes sintéticos mediante un mayor uso de estiércol animal reciclado y otros residuos de la cadena alimentaria; y iii) mejorar la autosuficiencia de Europa en cuanto a la producción de fertilizantes. El CESE subraya que la agricultura se encuentra en transición y seguirá mejorando gracias a la agroecología y la agricultura de conservación.

3.13. Es necesario mejorar la eficiencia de los nutrientes vegetales para reducir el consumo de fertilizantes, así como las pérdidas de nutrientes por su paso al agua y al aire. Esto debería permitir una reducción del uso de fertilizantes sin afectar al volumen de producción. Tal objetivo puede lograrse mejorando las prácticas de fertilización, incluido el uso de cultivos de cobertura, la elección de determinados fertilizantes (favoreciendo tipos de nitrógeno como el de los fertilizantes a base de nitratos y el uso de inhibidores de la ureasa y de la nitrificación), la utilización de bioestimulantes y una agricultura de precisión que permita una aplicación optimizada (tratamiento escalonado, cálculo del balance, análisis de suelos y plantas, sensores de plantas, herramientas de apoyo a la toma de decisiones).

3.14. La mejora vegetal también es clave para la eficiencia en el uso de nutrientes, ya que las variedades mejoradas son capaces de absorber menos nutrientes, especialmente nitrógeno, para una misma cantidad cosechada. A este respecto, el CESE considera que deben desarrollarse tecnologías y semillas innovadoras de modo que siempre se puedan ofrecer soluciones a los agricultores que deben hacer frente a la eliminación de determinadas herramientas ⁽⁸⁾.

3.15. Sustituir los cultivos con alta demanda de nutrientes —como los cereales, la colza oleaginosa y la remolacha azucarera— por otros con menores necesidades de nutrientes, como el girasol ⁽⁹⁾ y las leguminosas, es una tendencia que los agricultores han adoptado de forma natural desde 2021-2022 ⁽¹⁰⁾. Sin embargo, esta situación debe considerarse con cautela en un marco de política pública, ya que, habida cuenta de los respectivos rendimientos de materia seca y aportaciones de proteínas por hectárea, tal medida podría perturbar los mercados agrícolas y poner en peligro la seguridad alimentaria.

3.16. La sustitución parcial de fertilizantes minerales por fertilizantes orgánicos reciclados a partir de estiércol animal y otros residuos orgánicos constituye asimismo un importante objetivo a medio plazo en la UE ⁽¹¹⁾. Esto ofrecerá beneficios para los suelos (mayor contenido orgánico) y el clima (reducción de las emisiones procedentes de la fabricación de fertilizantes nitrogenados sintéticos) y reducirá la dependencia de las importaciones. Sin embargo, no debe sobrestimarse el potencial del estiércol animal, ya que en su mayor parte ya se recicla, los recursos disponibles son limitados geográficamente (regiones con excedente estructural de estiércol) y la movilización, transformación y transporte suponen costes significativos. En general, los nutrientes procedentes de los residuos humanos no se aplican a los suelos agrícolas, pese a que representan un potencial de dos millones de toneladas de nitrógeno ⁽¹²⁾. La Comisión Europea también debería fomentar el desarrollo de técnicas para la recuperación de nutrientes a partir de algas y lodos de depuradora y su aplicación agrícola segura.

3.17. Por lo que se refiere a los fertilizantes nitrogenados, la promoción de vías alternativas no fósiles para la producción de amoníaco constituye un objetivo muy pertinente a largo plazo, ya que reduciría la dependencia de la UE en cuanto al gas, así como su huella de carbono. El hidrógeno renovable producido por electrólisis del agua (mediante electricidad de origen renovable) se encuentra en una fase industrial experimental, mientras que la metanización de subproductos agrícolas y residuos orgánicos puede producir biometano para la generación de amoníaco y un digestato utilizable como fertilizante orgánico. Sin embargo, a pesar del elevado precio de mercado actual del amoníaco obtenido a base de combustibles fósiles, las alternativas renovables distan mucho de ser competitivas y requerirán tiempo, maduración tecnológica y, posiblemente, subvenciones públicas significativas antes de alcanzar la fase industrial.

3.18. El CESE acoge con satisfacción el anuncio de un nuevo observatorio del mercado de fertilizantes, que se creará en 2023, y la organización de consultas con las partes interesadas en el sector de los fertilizantes en el marco del grupo de expertos del Mecanismo Europeo de Preparación y Respuesta ante las Crisis de Seguridad Alimentaria (MEPRCSA). El CESE también considera que un nivel significativo de transparencia en el mercado de los fertilizantes de la UE solo puede garantizarse mediante la publicación periódica de los precios representativos en el mercado interno de una gama de fertilizantes a base de N, P y K, así como el desarrollo de estadísticas públicas sobre el consumo de fertilizantes.

⁽⁸⁾ DO C 194 de 12.5.2022, p. 72

⁽⁹⁾ La superficie sembrada de girasol en la UE ha aumentado en 750 000 ha, mientras que la superficie dedicada a cereales disminuyó en la misma magnitud en 2022.

⁽¹⁰⁾ DO C 75 de 28.2.2023, p. 88

⁽¹¹⁾ <https://www.eesc.europa.eu/es/our-work/opinions-information-reports/information-reports/benefits-extensive-livestock-farming-and-organic-fertilizers-context-european-green-deal-egd-ir-information-report>

⁽¹²⁾ Se calcula que una persona excreta más de 4 kg de nitrógeno al año a través de sus orinas (Viskari *et al.*, 2018 — <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fsufs.2018.00032/full>).

Aspectos sociales

3.19. El CESE considera que la Comunicación no tiene suficientemente en cuenta los aspectos sociales relacionados con la disponibilidad y la asequibilidad de los fertilizantes. De hecho, los agricultores (en particular los minifundistas) tienen que pagar un precio más elevado por los fertilizantes que pueden no recuperar en el momento de la cosecha, dado que la compra de fertilizantes y la venta de productos están desvinculadas. Además, el mayor coste de los fertilizantes es en parte responsable de la inflación de los precios de los alimentos, que afecta de manera más específica a los hogares menos favorecidos. Por último, las condiciones laborales de los trabajadores de la industria europea de los fertilizantes también se ven afectadas por las pérdidas de competitividad, los ceses de producción y el elevado nivel de incertidumbre al que se enfrenta el sector en la UE.

Garantizar la disponibilidad y asequibilidad de los fertilizantes en el mundo

3.20. El CESE apoya los esfuerzos de la Comisión Europea, los Estados miembros, las instituciones financieras europeas, los países del G-20, las agencias de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales para luchar contra la inseguridad alimentaria mundial, en particular la promoción de unos mercados de fertilizantes con una competencia sana y transparentes, la disponibilidad de fertilizantes y su utilización eficaz.

3.21. La transparencia en el mercado mundial de los fertilizantes reviste especial importancia. El CESE anima al Sistema de Información sobre los Mercados Agrícolas (SIMA) del G-20 a mejorar la representatividad de su base de datos de precios de los fertilizantes, que actualmente se limita a cuatro productos y ubicaciones.

3.22. La FAO y la OMC han advertido recientemente⁽¹³⁾ de que es probable que la escasez mundial de fertilizantes persista en 2023, lo que amenaza la producción agrícola y la seguridad alimentaria, especialmente en África. Debe facilitarse urgentemente el comercio mundial de fertilizantes manteniendo abiertos los mercados, evitando las restricciones y prohibiciones a la exportación, impulsando su producción, ampliando las rutas logísticas y maximizando la eficiencia de los fertilizantes. El CESE acoge favorablemente las iniciativas internacionales a este respecto, como el Grupo de Respuesta a la Crisis Mundial en materia de Alimentación, Energía y Finanzas (Naciones Unidas), la Alianza Mundial para la Seguridad Alimentaria (G7), FARM (UE, G7, Unión Africana) y Global Fertilizer Challenge (Estados Unidos, UE).

3.23. Los elevados precios de las importaciones de alimentos y fertilizantes y los trastornos en las cadenas de suministro agravan las necesidades urgentes en materia de balanza de pagos en determinados países de renta baja. La UE debe redoblar sus esfuerzos a este respecto, tanto bilateralmente (Mecanismo de Seguridad y Resiliencia Alimentarias) como a través de iniciativas multilaterales como el Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (FFCLP) y la Ventanilla para Shocks Alimentarios del FMI.

Bruselas, 23 de marzo de 2023.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽¹³⁾ *Global fertilizer markets and policies: a joint FAO/WTO mapping exercise*, 14 de noviembre de 2022, https://www.wto.org/spanish/news_s/news22_s/igo_14nov22_s.htm.

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



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

ES