



### Sumario

#### I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

##### DICTÁMENES

##### Comité Económico y Social Europeo

##### 555.º pleno del Comité Económico y Social Europeo, 27.10.2020 – 29.10.2020

2021/C 10/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Integración de mujeres, madres y familias de origen inmigrante en los Estados miembros de la UE y niveles objetivo de lengua para la integración» (Dictamen exploratorio) . . . . .	1
2021/C 10/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La gestión de la diversidad en los Estados miembros de la UE» (Dictamen exploratorio) . . . . .	7
2021/C 10/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El diálogo social como pilar importante de la sostenibilidad económica y la resiliencia de las economías, teniendo en cuenta la influencia del intenso debate público en los Estados miembros» (Dictamen exploratorio) . . . . .	14

#### III Actos preparatorios

##### Comité Económico y Social Europeo

##### 555.º pleno del Comité Económico y Social Europeo, 27.10.2020 – 29.10.2020

2021/C 10/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 168/2013 en lo que respecta a medidas específicas sobre los vehículos de fin de serie de categoría L en respuesta a la pandemia de COVID-19» [COM(2020) 491 final — 2020/0251 (COD)] . . . . .	27
--------------	--	----

2021/C 10/05	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 en lo relativo a los requisitos de información, la gobernanza de productos y la limitación de posiciones con el fin de contribuir a la recuperación de la pandemia de COVID-19» [COM(2020) 280 final-2020/0152 (COD)] «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/1129 por lo que respecta al folleto de la Unión de recuperación y los ajustes específicos para los intermediarios financieros, con el fin de contribuir a la recuperación de la pandemia de COVID-19» [COM(2020) 281 final — 2020/0155 (COD)] «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2017/2402 por el que se establece un marco general para la titulización y se crea un marco específico para la titulización simple, transparente y normalizada, para contribuir a la recuperación de la pandemia de COVID-19» [COM(2020) 282 final — 2020/0151 (COD)] «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 575/2013 en lo que respecta a los ajustes del marco de titulización para apoyar la recuperación económica en respuesta a la pandemia de COVID-19» [COM(2020) 283 final — 2020/0156 (COD)] . . . . .	30
2021/C 10/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/1011 en lo que respecta a la exención de determinados índices de referencia de tipos de cambio de terceros países y a la designación de índices de referencia sustitutivos para determinados índices de referencia en cesación [COM(2020) 337 final — 2020/0154 (COD)] . . . . .	35
2021/C 10/07	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 «Agenda de Capacidades Europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia» [COM(2020) 274 final] y sobre la propuesta de Recomendación del Consejo sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia [COM(2020) 275 final] . . . . .	40
2021/C 10/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación» [COM(2020)276 final] y la propuesta de Recomendación del Consejo «Un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil que sustituye a la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil» [COM(2020) 277 final — 2020/132(NLE)] . . . . .	48
2021/C 10/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020-2025)» [COM(2020) 258 final] . . . . .	56
2021/C 10/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una excepción temporal a determinadas disposiciones de la Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al uso de tecnologías por proveedores de servicios de comunicaciones interpersonales independientes de la numeración para el tratamiento de datos personales y de otro tipo con fines de lucha contra el abuso sexual de menores en línea [COM(2020) 568 final — 2020/0259 (COD)] . . . . .	63
2021/C 10/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido en lo que respecta a la identificación de los sujetos pasivos en Irlanda del Norte» [COM(2020) 360 final-2020/0165 (CNS)] . . . . .	65
2021/C 10/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión n.º 1313/2013/UE, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión» [COM(2020) 220 — 2020/0097 (COD)] . . . . .	66
2021/C 10/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/848, sobre producción ecológica, en lo que respecta a la fecha de aplicación y a otras fechas que en él se mencionan» [COM(2020) 483 final — 2020/0231 (COD)] . . . . .	67
2021/C 10/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la apertura y el modo de gestión de contingentes arancelarios autónomos de la Unión para las importaciones de determinados productos de la pesca en las islas Canarias desde 2021 hasta 2027» [COM(2020) 437 — 2020/0209 (CNS)] . . . . .	68

2021/C 10/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el Reglamento (UE) 2018/1999 (Ley Europea del Clima)» [COM(2020) 563 <i>final</i> — 2020/0036 (COD)] . . . . .	69
2021/C 10/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité Europeo de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones — Estrategia anual de crecimiento sostenible 2020» (Dictamen adicional) [COM(2019) 650 <i>final</i> ] . . . . .	70
2021/C 10/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro» (Dictamen adicional) [COM(2019) 652 <i>final</i> ] . . . . .	79



## I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

## DICTÁMENES

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

555.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, 27.10.2020 – 29.10.2020

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre Integración «acción de mujeres, madres y familias de origen inmigrante en los Estados miembros de la UE y niveles objetivo de lengua para la integración»**

**(Dictamen exploratorio)**

(2021/C 10/01)

Ponentes: **Indrė VAREIKYTė**

**Ákos TOPOLÁNSZKY**

Solicitud de la Presidencia alemana Carta de 18.2.2020 del Consejo

Fundamento jurídico Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

Sección competente Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía

Aprobado en sección 9.9.2020

Aprobado en el pleno 29.10.2020

Pleno n.º 555

Resultado de la votación 234/4/14

(a favor/en contra/abstenciones)

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE destaca lo siguiente:

- los planes de acción y las estrategias nacionales para la integración de los migrantes presentan grandes diferencias en el ámbito de la UE en cuanto a sus principios rectores, medidas y niveles de seguimiento y evaluación;
- en los distintos Estados miembros hay pocas indicaciones de la existencia de planes de acción y estrategias que se centren específicamente en los problemas de las mujeres o en cuestiones de género, si bien las mujeres de origen migrante pertenecientes a minorías étnicas y las mujeres de diferentes grupos de edad se enfrentan a una discriminación múltiple o intersectorial en muchos aspectos de la vida;
- menos de la mitad de los Estados miembros de la Unión cuentan con planes de acción o estrategias que mencionen expresamente a las personas descendientes de migrantes, pese a que las estadísticas de Eurostat y de organizaciones internacionales ponen de relieve su posición desfavorecida;

— la integración efectiva conlleva toda una serie de potenciales ventajas económicas, sociales y fiscales para los países donde se establecen los migrantes, pero la suma de las medidas adecuadas tanto a nivel nacional como de la UE es baja en comparación con la complejidad de los retos.

1.2. La crisis relacionada con la COVID-19 ha afectado de forma desproporcionada a las comunidades vulnerables, especialmente a los migrantes pertenecientes a minorías étnicas y más en particular a las mujeres migrantes. Por consiguiente, el CESE anima encarecidamente a la Comisión a que, en el desarrollo de su nueva iniciativa sobre integración e inclusión, tenga en cuenta las enseñanzas extraídas de esta crisis y presente los mejores enfoques adoptados en los Estados miembros.

1.3. El CESE defiende un enfoque holístico a la hora de abordar los retos que plantea la migración. Por ello, la iniciativa debería incluir políticas en materia de derechos fundamentales, inclusión social y laboral, educación, cultura, justicia y salud.

1.4. El CESE pide a la Comisión que establezca una comunicación y una coordinación mejores y más eficaces con los Estados miembros y sus autoridades nacionales, regionales y locales, así como con las organizaciones de la sociedad civil, para configurar políticas de integración holísticas.

1.5. El CESE condena una vez más todas las formas de violencia contra las mujeres y anima a los Estados miembros que aún no han ratificado el Convenio de Estambul a que reconsideren su posición; pide asimismo a todos los Estados miembros que garanticen que las mujeres migrantes víctimas de violencia tengan igualdad de acceso, a semejanza de las mujeres autóctonas, a unos servicios, apoyo e instalaciones adecuados.

1.6. El CESE insta una vez más a establecer mejores sistemas para evaluar las credenciales educativas y facilitar programas de apoyo específicos de género que puedan facilitar la incorporación de las mujeres migrantes al mercado de trabajo.

1.7. El CESE pide que se adopten medidas urgentes para garantizar un enfoque integrado que aspire a armonizar la gobernanza multinivel de las políticas sociales y de empleo que afectan al trabajo doméstico en toda la UE.

1.8. Es necesario desarrollar actividades divulgativas e informativas de carácter más sistemático para que los inmigrantes y los refugiados conozcan sus derechos y obligaciones y adquieran confianza en la capacidad —y aumente la capacidad— de la administración y las autoridades públicas para protegerlos.

1.9. El CESE pide que las orientaciones comunes de la UE para la formación lingüística garanticen un enfoque unificado y holístico, que refleje no solo las diferentes necesidades y niveles de aprendizaje sino también los requisitos de cualificación para los enseñantes.

1.10. El CESE considera que la **formación lingüística debe incluir orientación, información y explicación** de los objetivos y beneficios de la formación lingüística para la vida, animando así a los propios migrantes a ser más activos en el proceso.

1.11. El CESE considera que sería beneficioso seguir investigando si el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas podría utilizarse para racionalizar el proceso de formación lingüística de los migrantes y garantizar un enfoque más adaptado a las necesidades.

1.12. El CESE subraya la necesidad de mejorar la recopilación de datos adecuados y comparables, desglosados por sexo, sobre migración e integración a escala de la UE, nacional y, especialmente, local.

## 2. Objeto del Dictamen exploratorio

2.1. La Presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea ha solicitado al CESE que examine en un Dictamen exploratorio las medidas específicas previstas en los Estados miembros para la integración de las mujeres, madres y familias de origen inmigrante, así como los modelos de cursos de idiomas utilizados en los Estados miembros al comienzo del proceso de integración de los refugiados e inmigrantes y los niveles objetivo de lengua fijados por estos cursos.

### 3. Análisis de la situación <sup>(1)</sup>

3.1. Los planes de acción y las estrategias nacionales para la integración de los migrantes presentan grandes diferencias en el ámbito de la UE en cuanto a sus principios rectores, medidas y niveles de seguimiento y evaluación. Estas variaciones son reflejo de las particularidades, tradición administrativa e historia de migración de cada país. Estos enfoques diversos se debaten en la Red de Integración Europea. No obstante, siguen existiendo diferencias nacionales en la aplicación de los Principios Básicos Comunes del Consejo de la Unión Europea para la política de integración de los inmigrantes en la Unión Europea, así como en otros documentos políticos. Es importante señalar que en algunos Estados miembros las políticas de integración son aplicadas por los entes regionales o locales, lo que aumenta aún más las diferencias en la aplicación de estas orientaciones.

3.2. En los distintos Estados miembros hay pocas indicaciones de la existencia de planes de acción y estrategias que se centren específicamente en los problemas de las mujeres o en cuestiones de género, mientras que sí hay indicios de que las mujeres de origen migrante, incluidas las pertenecientes a minorías étnicas y, en particular, las mujeres negras, se enfrentan a una discriminación múltiple o intersectorial en muchos aspectos de la vida social, incluido el empleo y la educación y que, en particular, se topa con obstáculos para acceder a los servicios sanitarios <sup>(2)</sup>.

3.3. Menos de la mitad de los Estados miembros de la Unión cuentan con planes de acción o estrategias que mencionen expresamente a las personas descendientes de migrantes, aun cuando las estadísticas ponen de relieve su posición de desventaja. La falta de inclusión social amenaza con alienar a los jóvenes descendientes de migrantes, lo que tiene consecuencias en términos de cohesión social, intolerancia, discriminación y aumento de la delincuencia, así como de aumento de la vulnerabilidad de los jóvenes migrantes frente a la desinformación y los movimientos extremistas.

3.4. Solo un puñado de Estados miembros cuentan con una política establecida y sistemática de acercamiento a los padres y madres migrantes. Esta clase de políticas tiene por objeto desde implicar a los padres y madres y a las familias de migrantes y refugiados en la vida de los centros docentes y concienciarles acerca de la educación de sus hijos hasta ayudarles a aprender la lengua nacional del Estado miembro de acogida y facilitar que ellos ayuden a sus hijos en el proceso educativo.

3.5. Las investigaciones y los estudios de ámbito nacional realizados en los Estados miembros revelan que existe segregación de los niños migrantes en los colegios. Además, aun cuando la concentración residencial no es elevada, algunos colegios —en particular los de primaria— tienden a estar más segregados que los barrios a los que prestan servicio.

3.6. El número de migrantes menores de 18 años sin tutor legal sigue aumentando: Europa recibe el 74 % de los menores no acompañados solicitantes de asilo. Tras un recorrido migratorio traumático, marcado a menudo por la violencia, estos niños y adolescentes siguen estando expuestos a múltiples peligros y son víctimas especialmente vulnerables de las redes delictivas: reclutamiento de menores, tráfico de menores para la prostitución, explotación sexual y trabajo infantil <sup>(3)</sup>.

3.7. Los datos recopilados por los organismos de igualdad de los Estados miembros suelen limitarse a casos de discriminación por motivos de origen racial o étnico. Hay poca o ninguna información en la mayoría de los Estados miembros acerca de reclamaciones por discriminación presentadas por nacionales de terceros países por motivos distintos del origen étnico o racial <sup>(4)</sup>. La cifra concreta de reclamaciones presentadas por nacionales de terceros países a los organismos de igualdad es muy pequeña en comparación con los incidentes y experiencias de discriminación y victimización percibidas que se registran en las encuestas. La infradenuncia <sup>(5)</sup> es un problema serio que cabe relacionar con el desconocimiento de los derechos y la falta de confianza en las autoridades, especialmente entre las mujeres y los niños migrantes.

---

<sup>(1)</sup> Más información en: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/feature/what-measures-are-in-place-to-ensure-the-long-term-integration-of-migrants-and-refugees-in-europe>.

<sup>(2)</sup> Together in the EU: Promoting the participation of migrants and their descendants, European Union Agency for Fundamental Rights, 2017 [Juntos en la UE: Promover la participación de los migrantes y sus descendientes], Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2017.

<sup>(3)</sup> Dictamen SOC/634 — La protección de los menores migrantes no acompañados en Europa, CESE (previsto para el pleno de los días 16, 17 y 18 de septiembre de 2020).

<sup>(4)</sup> Vínculos entre migración y discriminación — Análisis jurídico de la situación en los Estados miembros de la UE, Red europea de expertos jurídicos en igualdad de género y no discriminación, Comisión Europea, DG Justicia y Consumidores, 2016.

<sup>(5)</sup> «Being Black in the EU» (Ser negro en la UE) — Segunda encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación, Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2018.

#### 4. Mejorar la integración

4.1. El CESE subraya que la integración es un **proceso dinámico, de larga duración y continuo de carácter bidireccional**, que implica tanto a las personas migrantes como a la sociedad de acogida. Es un reto que la Unión se ha comprometido a abordar, y la integración efectiva conlleva toda una serie de potenciales ventajas económicas, sociales y fiscales para los países donde se establecen los migrantes, pero la suma de las medidas adecuadas tanto a nivel nacional como de la UE es baja en comparación con la complejidad del reto.

4.2. La crisis relacionada con la COVID-19 ha afectado de forma desproporcionada a las comunidades vulnerables, especialmente a los migrantes y, más en particular, a las mujeres migrantes <sup>(6)</sup>. El impacto incluye la salud física y mental, así como las consecuencias económicas, el posible aumento de la discriminación y el racismo y el impacto del cierre de escuelas en los niños migrantes y sus padres. Por consiguiente, el CESE anima encarecidamente a la Comisión a que, en el desarrollo de su nueva iniciativa sobre integración e inclusión, **tenga en cuenta las enseñanzas extraídas de esta crisis y presente los mejores enfoques** adoptados en los Estados miembros. A la luz de esta crisis, el CESE también insta a los Estados miembros a que ofrezcan formación gratuita sobre el uso de los dispositivos digitales, la gestión de documentos, la búsqueda de empleo y el trabajo a distancia y a que faciliten el acceso a las ayudas concedidas ante la crisis y al asesoramiento jurídico para las personas con dificultades económicas o en riesgo de exclusión social <sup>(7)</sup>.

4.3. El CESE defiende un enfoque holístico a la hora de abordar los retos que plantea la migración. Por consiguiente, la futura iniciativa debería incluir políticas en materia de derechos fundamentales, inclusión social y laboral, educación, cultura, justicia, salud y vivienda.

4.4. El CESE condena una vez más todas las formas de violencia contra las mujeres y anima a los Estados miembros que aún no han ratificado el Convenio de Estambul a que reconsideren su posición <sup>(8)</sup>; pide asimismo que todos los Estados miembros **garanticen a las mujeres migrantes víctimas de violencia igualdad de acceso, a semejanza de las mujeres autóctonas, a unos servicios, apoyo e instalaciones adecuados**. Las víctimas inmigrantes de violencia doméstica deben poder solicitar el estatuto de inmigración legal de forma confidencial, con independencia del autor del delito <sup>(9)</sup>.

4.5. Las mujeres migrantes a menudo están sobrecualificadas para los puestos de trabajo disponibles, están desempleadas y se enfrentan a la pérdida de competencias <sup>(10)</sup>. El CESE insta una vez más a **establecer mejores sistemas para evaluar las credenciales educativas y facilitar programas de apoyo específicos de género** que puedan facilitar la incorporación de las mujeres migrantes al mercado de trabajo <sup>(11)</sup>.

4.6. El Comité subraya que las mujeres migrantes no son un grupo homogéneo, en especial en lo que se refiere a sus competencias y cualificaciones <sup>(12)</sup>; tienen más probabilidades de tener una cualificación insuficiente o excesiva para su puesto de trabajo y menos probabilidades de tener un empleo <sup>(13)</sup>. Por lo tanto, las medidas de integración, las políticas y programas activos del mercado de trabajo y los proyectos de economía social deberían incluir cursos de lenguas, evaluación de las capacidades y formación profesional <sup>(14)</sup>.

4.7. Los trabajadores domésticos migrantes se han convertido en un importante pilar de los sistemas de protección social, especialmente en el ámbito de los cuidados de larga duración a las personas de edad avanzada, y las mujeres migrantes en el sector del trabajo doméstico son las que más a menudo se ven afectadas de forma negativa <sup>(15)</sup>. Este sector sigue registrando una irregularidad total o parcial de empleo y bajos salarios; los trabajadores domésticos tienen un menor nivel de protección laboral o legal frente al desempleo, los accidentes laborales o la incapacidad profesional, así como en

<sup>(6)</sup> El portal europeo para la integración —European web site for integration— registra de continuo el impacto de la COVID-19 en las comunidades migrantes en una serie de ámbitos clave de integración en toda la UE.

<sup>(7)</sup> Manifiesto sobre la inclusión digital, Red Europea de Mujeres Inmigrantes, 16 de junio de 2020.

<sup>(8)</sup> DO C 240 de 16.7.2019, p. 3.

<sup>(9)</sup> *Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer*, DEW/DESA, Naciones Unidas, 2009.

<sup>(10)</sup> *Harnessing Knowledge on the Migration of Highly Skilled Women*, Organización Internacional para las Migraciones, 2014.

<sup>(11)</sup> DO C 242 de 23.7.2015, p. 9.

<sup>(12)</sup> *The New EU Migration Pact in Progress: Recalling Legal Obligations*, European Network of Migrant Women, 2020 (El nuevo Pacto de Migración de la UE en curso: recordar las obligaciones jurídicas, Red Europea de Mujeres Inmigrantes, 2020).

<sup>(13)</sup> Sitio web europeo sobre integración, la integración de las mujeres inmigrantes, 12.11.2018, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/feature/integration-of-migrant-women>.

<sup>(14)</sup> Punto 4.16 del dictamen DO C 283 de 10.8.2018, p. 1.

<sup>(15)</sup> «Out of sight: migrant women exploited in domestic work» [Fuera de la vista: mujeres migrantes explotadas en el trabajo doméstico], Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2018.

casos de maternidad, y a menudo sufren de aislamiento y exclusión social, sobre todo en caso de empleo como trabajadores internos <sup>(16)</sup>. El CESE pide que se adopten medidas urgentes para garantizar un enfoque integrado cuyo fin sea **armonizar la gobernanza multinivel de las políticas sociales y de empleo que afectan al trabajo doméstico** en toda la UE, teniendo en cuenta la interrelación existente entre las políticas en materia de cuidados asistenciales, empleo y migración, y el modo en que afectan a la integración en el mercado laboral y a las condiciones de vida de los trabajadores domésticos migrantes.

4.8. El CESE llama la atención sobre el hecho de que las mujeres migrantes a menudo se ven obligadas a vivir aisladas y se convierten en víctimas vulnerables de la soledad y de la violencia. Al mismo tiempo, si trabajan, a menudo están sobrecargadas de trabajo y tienen que asumir, además, todas las tareas de cuidados en el hogar. Puesto que estas cuestiones se abordan en las políticas, medidas y herramientas de igualdad de género, es fundamental **garantizar la igualdad de acceso de las mujeres migrantes** a estos instrumentos y garantizarles un nivel de empoderamiento no inferior al de las mujeres autóctonas. Asimismo, es necesario desarrollar actividades divulgativas e informativas de carácter más sistemático para que los migrantes y los refugiados conozcan sus derechos y obligaciones y adquieran confianza en la capacidad —y aumente la capacidad— de la administración y las autoridades públicas para protegerles.

4.9. El CESE considera que la igualdad de género desempeña un papel tan importante en el contexto de la migración y la integración como para el resto de la sociedad europea, ya que abarca un conjunto de derechos fundamentales (tolerancia, igualdad, libertad de expresión, de opinión y de religión, etc.) que a menudo pueden resultar ajenos para los refugiados y otros migrantes procedentes de culturas y contextos completamente diferentes. Por consiguiente, debe convertirse en uno de los pilares fundamentales de integración mediante la adopción de políticas, medidas y modelos de integración adaptados con criterios holísticos.

4.10. El CESE observa que la implicación de las familias y los padres y madres migrantes en las comunidades locales y escolares debería iniciarse durante las primeras etapas de la acogida, a fin de evitar la marginalización y la consiguiente alienación de los niños y jóvenes de origen migrante. Este apoyo puede ser beneficioso para la adquisición temprana de la lengua materna.

4.11. Por consiguiente, el CESE pide a la Comisión que **desarrolle una comunicación y una coordinación mejores y más eficientes** con los Estados miembros, sus autoridades nacionales, regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil a la hora de configurar políticas de integración holística, así como de publicar informes comparativos sobre su aplicación y fomentar de manera activa de la puesta en común de buenas prácticas. Al mismo tiempo, corresponde a las instituciones de la UE defender los valores europeos y hacer cumplir la legislación aplicable en los casos en que los Estados miembros no respeten la legislación en materia de derechos humanos, inflijan un trato inhumano o manifiesten un trato discriminatorio a los migrantes.

4.12. El CESE pide a la Comisión que establezca una serie de medidas e instrumentos para apoyar a los Estados miembros y a sus autoridades nacionales y locales —así como a los interlocutores sociales, las ONG y las iniciativas individuales— a fin de hacer frente a la hostilidad contra los migrantes y la migración en general y a las campañas de desinformación contra la migración, dando a conocer las ventajas y el potencial que los migrantes aportan a nuestras sociedades.

4.13. El CESE subraya la necesidad de garantizar la recopilación de datos de migración adecuados y comparables a escala de la UE, nacional y, especialmente, local, incluidos, entre otros, los datos desglosados por sexo, edad, origen étnico y estatuto migratorio, duración del empleo, escala salarial y progreso en la carrera profesional, a fin de garantizar una formulación de políticas basada en datos adecuados.

## 5. Formación lingüística

5.1. El CESE opina que la formación lingüística no debería ser un objetivo en sí mismo: combinar la formación lingüística con la exploración cultural y la participación en la comunidad y en la sociedad garantizaría un proceso de integración más eficaz.

---

<sup>(16)</sup> Documento sobre migración internacional n.º 115, Organización Internacional del Trabajo, 2013.

5.2. Por desgracia, son pocos los Estados miembros que basan el aprendizaje de la lengua en criterios basados en las necesidades organizando cursos para todos aquellos residentes con conocimientos lingüísticos limitados. Varios Estados miembros ofrecen acceso a este tipo de cursos únicamente a los beneficiarios de protección humanitaria. Los programas de aprendizaje de lenguas raramente están relacionados con el empleo, y los cursos de formación lingüística específicos en el puesto de trabajo y de nivel superior son raros. En otros, los migrantes deben pagar por adelantado los cursos y solo se les reembolsan si superan los exámenes finales. Además, existen grandes disparidades no solo en cuanto al enfoque y la calidad de la enseñanza de idiomas sino también en la dedicación de los propios migrantes <sup>(17)</sup>.

5.3. Por consiguiente, el CESE considera que es importante contar con directrices comunes de la UE para la formación lingüística, a fin de garantizar un enfoque unificado y holístico, que refleje no solo las diferentes necesidades y niveles de aprendizaje sino también los requisitos de cualificación para los enseñantes.

5.4. Además, las mujeres con responsabilidades de prestación de cuidados tienen especiales dificultades para acceder a los cursos de idiomas debido a sus horarios y condiciones (financieras y geográficas) <sup>(18)</sup>. Es fundamental tener en cuenta que las mujeres migrantes, en particular, deben recibir más atención debido a las lagunas particularmente acentuadas en la enseñanza de lenguas, resultado de las limitaciones que experimentan las mujeres para acceder a la educación general en algunos países de origen. Por ejemplo, debería ofrecerse a las mujeres migrantes servicios de guardería mientras asisten a las clases de idiomas, y sus hijos pequeños podrían asistir a clases de idiomas y de juego, que ha demostrado ser muy eficaz tanto para el aprendizaje de idiomas como para la integración.

5.5. El CESE considera que también corresponde a los migrantes decidir por sí mismos y para sus familias e hijos cuáles de las estrategias de aprendizaje de idiomas son más adecuadas para sus objetivos vitales. El hecho de que los migrantes puedan optar entre los distintos tipos de adaptación implica que deben tomarse medidas para escuchar sus opiniones y diseñar y gestionar cursos adaptados a sus necesidades. Es fundamental que la **formación lingüística incluya orientación, información y explicación** de los objetivos y beneficios de la formación lingüística para la vida, animando así a los propios migrantes a ser más activos y comprometerse más en el proceso.

5.6. El CESE considera que sería beneficioso seguir investigando si el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas podría utilizarse para racionalizar el proceso de formación lingüística de los migrantes y garantizar un enfoque más adaptado a sus necesidades, ya que podría no solo aligerar el proceso de organización sino también establecer expectativas claras para los aprendientes.

5.7. El CESE destaca el hecho de que los intérpretes tienen un gran impacto en los servicios y resultados de la migración e integración individuales. No obstante, la cualificación de los intérpretes no se corresponde necesariamente con las necesidades de los migrantes, lo que muchas veces sitúa a las mujeres en una posición de desventaja. Por lo tanto, la formación de los intérpretes debe racionalizarse y encaminarse a una certificación de nivel europeo. Debería establecerse una colaboración con universidades de toda la UE que ofrezcan programas de interpretación en los servicios públicos.

5.8. El CESE considera que hay una interrelación entre las capacidades lingüísticas, el empleo y la calidad de dicho empleo y que, por lo tanto, cuanto mejores sean las capacidades lingüísticas, más probable será que un recién llegado tenga acceso a buenos puestos de trabajo y a oportunidades educativas, y a una mejor integración en la sociedad en general. Los beneficios del aprendizaje de la lengua de la comunidad de acogida son muchos: desde un mayor y mejor acceso al mercado laboral, al reconocimiento de la pertenencia por parte del resto de la comunidad y al sentimiento de pertenencia de los propios migrantes. Por lo tanto, los aspectos más importantes del aprendizaje de lenguas son una oferta de enseñanza de alta calidad que permita cumplir los objetivos, hacer que el aprendizaje sea accesible y hacer que sea conveniente y adaptado a las necesidades. A partir de las experiencias adquiridas durante la crisis de la COVID-19, es preciso aumentar la inversión en herramientas digitales para que los migrantes puedan asistir a clases en línea.

Bruselas, 29 de octubre de 2020.

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

<sup>(17)</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/201915\\_early\\_language\\_support\\_wider\\_dissemination.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/201915_early_language_support_wider_dissemination.pdf).

<sup>(18)</sup> Dictamen DO C 242 de 23.7.2015, p. 9.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La gestión de la diversidad en los Estados miembros de la UE»****(Dictamen exploratorio)**

(2021/C 10/02)

Ponentes: **Adam ROGALEWSKI****Carlos Manuel TRINDADE**

Solicitud de la Presidencia alemana del Consejo Carta, 18.2.2020

Fundamento jurídico Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

Sección competente Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía

Aprobado en sección 9.9.2020

Aprobado en el pleno 29.10.2020

Pleno n.º 555

Resultado de la votación 237/4/10

(a favor/en contra/abstenciones)

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El presente Dictamen fue solicitado por la Presidencia alemana y se centra en la gestión de la diversidad en lo que atañe a los migrantes y las minorías étnicas en la sociedad y el lugar de trabajo. Los estudios de casos de cuatro países de la UE que representan a cuatro regiones geográficas se examinan en el apéndice al Dictamen: Europa septentrional (Finlandia), Europa Central y Oriental (ECO) (Polonia), Europa occidental (Francia) y Europa meridional (Italia).

1.2. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) aboga por utilizar un enfoque global en las políticas de gestión de la diversidad. Estas políticas deben centrarse en todos los aspectos del trabajo y la vida diaria de los grupos en cuestión, incluidos los relativos a los lugares de trabajo, la educación, los servicios públicos, las comunidades locales y los derechos sociales.

1.3. La gestión de la diversidad debe tener en cuenta la heterogeneidad y las identidades múltiples. Los migrantes y las minorías étnicas no constituyen un grupo homogéneo, y reconocer la interseccionalidad resulta crucial para desarrollar políticas de éxito en materia de diversidad.

1.4. Abordar el racismo estructural en todas las instituciones exige justicia social para las minorías étnicas y los migrantes. A tal efecto, el CESE pide a la UE y a los Estados miembros que intensifiquen sus esfuerzos jurídicos y políticos para hacer frente al racismo y la xenofobia. Los recientes acontecimientos mundiales demuestran la urgencia de la situación. La COVID-19 exacerba el racismo estructural en Europa. Las minorías étnicas y los migrantes no solo se enfrentan a una mayor exposición a la enfermedad, sino que corren un mayor riesgo de sufrir las desigualdades asociadas y tienen menos probabilidades de recibir apoyo. En toda Europa, las protestas asociadas al movimiento «Black Lives Matter» tras el asesinato de George Floyd en Estados Unidos ponen de relieve que el racismo institucional y la xenofobia continúan arraigados en nuestras sociedades europeas.

1.5. Los migrantes y las minorías étnicas, en muchos casos, se encuentran en la primera línea de las actividades para hacer frente a la pandemia y sus consecuencias, al tiempo que asumen de manera desproporcionada los riesgos asociados a la misma. Su aportación debe reconocerse, y la estrategia de diversidad debe desempeñar un papel importante en este sentido. Reconocer su aportación debe incluir proporcionarles condiciones de trabajo de calidad, salarios justos y protección social. Los migrantes deben tener acceso a los mismos niveles de calidad en materia de alojamiento, educación y salud que los ciudadanos europeos. Además, deben aplicarse políticas de protección de los migrantes indocumentados, con la participación y la aprobación de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil.

1.6. La UE y los Estados miembros deben obtener de manera proactiva más fondos para la gestión de la diversidad en beneficio de todos los ciudadanos, la justicia social, los derechos fundamentales y la economía. No debe permitirse que la pandemia de la COVID-19 y la crisis económica vinculada a la misma reduzcan el gasto o socaven la capacidad de los Estados miembros en dicha esfera. En particular, los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil deben recibir una financiación adecuada y duradera para formular y aplicar políticas de diversidad. Uno de ellos debe ser el nuevo FSE+.

1.7. Las políticas de diversidad deben abordar la infrautilización de capacidades. El CESE reitera sus recomendaciones respecto a un mejor reconocimiento de las cualificaciones, especialmente en los sectores de la salud y los cuidados de larga duración <sup>(1)</sup>. La mejora de los procesos de reconocimiento de las cualificaciones y el aprendizaje previo debe atenerse a las recomendaciones de la UNESCO, que insta a la adopción de marcos coherentes, transparentes y flexibles dirigidos a los migrantes y los refugiados <sup>(2)</sup>.

1.8. El CESE subraya el importante papel de los servicios públicos y su adecuada financiación en la protección de la diversidad.

1.9. El Comité insta a la UE y a los Estados miembros a que ofrezcan actividades de formación y educación gratuitas y universales, incluidos cursos de idiomas, para que los migrantes puedan participar plenamente en el mercado laboral.

1.10. El CESE pide que la gestión de la diversidad se integre en los diferentes ámbitos políticos de la UE y se incorpore a las normas de la UE sobre contratación pública, de forma que se tenga en cuenta si las empresas disponen de políticas de diversidad como criterio para la adjudicación de contratos públicos.

1.11. El CESE subraya el papel crucial de los interlocutores sociales en el desarrollo, la ejecución y la evaluación de la gestión de la diversidad. La investigación y los estudios de casos presentados demuestran que la negociación colectiva y el diálogo social son esenciales, y que los lugares de trabajo con presencia sindical tienen más probabilidades de contar con políticas de integración y mejores prácticas contra la discriminación. Por otra parte, las organizaciones sindicales y empresariales desempeñan un papel importante en la capacitación de los emprendedores y los trabajadores migrantes en sus estructuras a través de mecanismos de apoyo especiales.

1.12. El CESE subraya el importante papel de las organizaciones de la sociedad civil y los grupos de defensa de los derechos de los inmigrantes y las minorías étnicas. Las organizaciones dirigidas por migrantes piden explícitamente un diálogo estructurado y una participación significativa en todas las etapas de la política de migración laboral y empleo con repercusión en los trabajadores migrantes y de minorías étnicas. Para que la gestión de la diversidad sea significativa, todas las partes interesadas deben participar en el diálogo social y civil.

1.13. El Comité anima a los empresarios a desarrollar estrategias sólidas de gestión de la diversidad en colaboración con los sindicatos que vayan más allá de las declaraciones de responsabilidad social de las empresas (RSE) y que, mediante el seguimiento adecuado, propicien el cambio. En particular, se debe ayudar a los empleadores a hacer uso de las herramientas y metodologías existentes, como las desarrolladas por la Red Europea contra el Racismo (ENAR). Los empleadores deben procurar aplicar políticas de diversidad en toda la cadena de suministro.

1.14. Con el fin de formular estrategias exhaustivas para abordar el racismo sistémico y promover la diversidad, los Estados miembros deben elaborar planes nacionales de acción contra el racismo, como propuso la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas contra el Racismo que tuvo lugar en Sudáfrica en 2018 <sup>(3)</sup>.

1.15. El CESE pide a la Comisión que desarrolle urgentemente un nuevo plan sobre la integración de ciudadanos de terceros países, ya que el anterior expiró en 2018. Por otra parte, la acción positiva para reforzar la integración de los migrantes debe incorporarse a la propuesta de Pacto sobre Asilo y Migración.

1.16. El Comité considera que es necesario mejorar la recogida de datos y el seguimiento de las políticas de diversidad en el mercado laboral en los Estados miembros y a escala de la UE. Sin una recopilación de datos mejorada, no podremos supervisar ni perfeccionar las estrategias pertinentes. A tal efecto, el CESE pide a todas las partes interesadas concernidas que colaboren para avanzar en la recogida de datos sobre la participación de los trabajadores migrantes y de las minorías étnicas en el mercado laboral.

---

<sup>(1)</sup> DO C 487 de 28.12.2016, p. 7.

<sup>(2)</sup> GEM (2018), Policy Paper 37, UNESCO.

<sup>(3)</sup> Suecia, los Países Bajos y Francia son ejemplos de países que han adoptado recientemente tales políticas

1.17. La integración y la diversidad son esenciales para la democracia. Nuestros lugares de trabajo y sociedades se vuelven más democráticos cuando las minorías étnicas y los migrantes participan en la sociedad civil, en los sindicatos y en procesos democráticos formales como las elecciones. Para promover la ciudadanía activa, los Estados miembros deben animar a los migrantes a participar activamente no solo en el mercado laboral, sino también en procesos de toma de decisiones como la política. Para promover la diversidad en nuestras sociedades, es importante dar derecho a los migrantes para que puedan participar en las elecciones locales conforme a los mismos criterios que los ciudadanos de la UE y ejercer como representantes de las comunidades locales.

1.18. Las instituciones de la UE, incluido el CESE, deben predicar con el ejemplo en la gestión de la diversidad, procurando, entre otras medidas, el aumento del número de miembros y personal pertenecientes a minorías étnicas<sup>(4)</sup>. Un buen ejemplo es el Dictamen del Comité sobre la igualdad de género<sup>(5)</sup>, que dio lugar a la constitución de un grupo interno sobre esta cuestión.

## 2. Introducción

2.1. A efectos del presente Dictamen, se entiende por «migrantes» las personas nacidas en un país distinto de aquel en el que residen actualmente, incluidos los ciudadanos europeos y los nacionales de terceros países. «Minorías étnicas» alude a las personas de minorías raciales, étnicas o religiosas que nacen en su país de residencia. El Dictamen utiliza el término más positivo de «inclusión» en lugar de «integración», que también se emplea habitualmente en el discurso sobre la diversidad.

2.2. El racismo y la discriminación pueden ser individuales, y comprenden actos como el trato desigual, el acoso o los delitos por odio. También pueden ser estructurales, lo que supone una discriminación institucional, representada por la desigualdad en el mercado laboral o la exclusión de derechos sociales derivada de las situaciones de empleo o migración irregular<sup>(6)</sup>. Por ello, las políticas de diversidad deben prestar especial atención a los «grupos racializados»: comunidades marginadas que sufren racismo, discriminación o control selectivo estructurales o institucionales como consecuencia de pertenecer a determinados grupos étnicos o religiosos.

2.3. Como buena práctica, la gestión de la diversidad en el lugar de trabajo implica que las empresas colaboren con los sindicatos mediante la negociación colectiva —con el apoyo de ONG y las Administraciones— para desarrollar conjuntamente estrategias encaminadas a mejorar la inclusión en la población activa y la igualdad. Debe prestarse especial atención a las empresas de los Estados miembros con un bajo nivel de cobertura de la negociación colectiva y a las microempresas y pequeñas empresas, que también emplean a muchos migrantes y minorías étnicas, y que deben recibir apoyo, por medio del diálogo social, para desarrollar políticas de diversidad. Ello requiere una evaluación participativa de los obstáculos a la diversidad y la inclusión en el lugar de trabajo y del modo en que se gestionarán, supervisarán y evaluarán. Las estrategias pueden comprender tareas como las de abordar las estructuras organizativas que ejerzan un efecto discriminatorio (como las prácticas de reclutamiento y contratación), garantizar la diversidad en las estructuras de gobernanza, y recopilar datos para informar de los resultados en materia de retención de personal, progreso profesional e igualdad de trato. Las estrategias de gestión de la diversidad también pueden incluir la revisión de los mecanismos de resolución de conflictos y gestión de reclamaciones internas, en la que la dirección, en consulta con los sindicatos, establece procesos inequívocos respecto al modo en que se investigan las reclamaciones y se adoptan las medidas apropiadas para reparar toda violación de derechos, al tiempo que se protege a los denunciantes frente a posibles represalias. Las actividades pueden incluir la realización de cursos de formación, la creación de grupos de apoyo y el desarrollo de programas de tutoría. Además, las políticas de diversidad pueden animar a las minorías étnicas y a los migrantes a participar en órganos consultivos en el lugar de trabajo, como los comités de empresa.

2.4. Han pasado 20 años desde que se adoptó la Directiva sobre igualdad racial (2000/43/CE), que constituyó un marco europeo para promover la igualdad de trato entre personas independientemente de su origen racial o étnico y estableció medidas positivas al respecto (gestión de la diversidad). También han transcurrido 20 años desde la adopción de la Directiva marco sobre igualdad de trato (2000/78/CE) para combatir la discriminación en el lugar de trabajo. Sin embargo, ninguna de estas directivas previene específicamente la discriminación estructural por razón de nacionalidad o país de origen y, en este sentido, no proporcionan a los migrantes suficiente protección contra la discriminación. Además, el Consejo no adoptó la denominada Directiva horizontal encaminada a proteger a las personas de la discriminación por diversos motivos, tanto dentro como fuera del lugar de trabajo.

<sup>(4)</sup> Véase el discurso de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, del 17 de junio de 2020.

<sup>(5)</sup> DO C 240 de 16.7.2019, p. 3.

<sup>(6)</sup> ENAR, Shadow Report: Racism and Discrimination in Europe 2013-2017

2.5. La lucha contra la discriminación y la promoción de la igualdad también se incluyen en los Tratados de la UE y en el pilar europeo de derechos sociales. En 2004, el Consejo adoptó los principios básicos comunes para la política de integración de los inmigrantes en la UE. Sobre la base de tales principios, la Declaración de Zaragoza adoptada en 2010 subrayó la necesidad de desarrollar una nueva agenda sobre integración, y estableció un conjunto de indicadores para el análisis y el seguimiento de la integración de los migrantes en Europa <sup>(7)</sup>. Como resultado de este proceso, se creó el sitio web europeo sobre integración (EWSI), un recurso fundamental para la investigación comparativa, el seguimiento de las estrategias de integración de migrantes a escala nacional y la evaluación de buenas prácticas <sup>(8)</sup>. También se estableció en el proceso la Red Europea de Integración (EIN), que reúne a representantes de los ministerios responsables de la integración de migrantes de todos los países de la UE, más Islandia y Noruega, para consultar con la Comisión la política de integración <sup>(9)</sup>.

2.6. En 2010, la Comisión creó la Plataforma de la UE sobre las Cartas de la Diversidad <sup>(10)</sup>, que anima a las organizaciones a desarrollar y aplicar políticas de diversidad e inclusión y ofrece un lugar para intercambiar y compartir experiencias y buenas prácticas. Actualmente existen 24 Cartas Europeas de la Diversidad. Mediante la firma de una Carta, una organización se compromete voluntariamente a promover la diversidad y la igualdad de oportunidades en el lugar de trabajo. Convertirse en signatario de una Carta de la Diversidad proporciona acceso a una amplia red de instituciones homólogas, publicaciones y herramientas de apoyo para la evaluación comparativa, la medición y el seguimiento.

### 3. Observaciones generales

3.1. La situación de los inmigrantes y las minorías étnicas se ha deteriorado en los últimos tiempos, y estamos asistiendo a un mayor número de ataques contra esos grupos y a un aumento de los discursos de odio alimentados por prejuicios racistas y xenófobos. La UE ha de redoblar urgentemente sus esfuerzos en este sentido, y un método es el fomento de la gestión de la diversidad.

3.2. Por otra parte, los flujos de entrada migratorios y de solicitantes de asilo han ejercido presión sobre la capacidad de los servicios de integración en los Estados miembros. Los próximos fondos del MFP, como el FSE+, deberían contar con una mayor capacidad financiera para respaldar las políticas de inclusión.

3.3. Una investigación reciente para la Comisión Europea reveló que, como media en el conjunto de los Estados miembros, el 13 % de los trabajadores en «profesiones clave» son migrantes, y que los migrantes extracomunitarios se encuentran sobrerrepresentados en empleos de servicios esenciales de primera línea en sectores como la asistencia sanitaria, la alimentación, la distribución y el transporte <sup>(11)</sup>. Las pruebas recientes recabadas por la ENAR ponen de relieve que la crisis ha tenido consecuencias negativas significativas para las minorías étnicas en lo que atañe a la vivienda, los abusos policiales, el empleo, la asistencia sanitaria, la incitación al odio y la capacidad de las redes de la sociedad civil para emprender acciones de defensa en nombre de estas minorías <sup>(12)</sup>. Los migrantes y las minorías étnicas, en muchos casos, se encuentran en la primera línea de las actividades para hacer frente a la pandemia y sus consecuencias, al tiempo que asumen de manera desproporcionada los riesgos asociados a la misma. Su aportación debe reconocerse, y la estrategia de diversidad debe desempeñar un papel importante en este sentido. Reconocer su aportación debe incluir proporcionarles condiciones de trabajo de calidad, salarios justos y protección social. Los migrantes deben tener acceso a los mismos niveles de calidad en materia de alojamiento, educación y salud que los ciudadanos europeos. Además, deben aplicarse políticas de protección de los migrantes indocumentados, con la participación y la aprobación de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil.

3.4. Es importante un enfoque interseccional para las políticas de diversidad. Las minorías étnicas y los migrantes no constituyen un grupo homogéneo. Muchas son mujeres, ya que su número ha sido muy elevado en las migraciones recientes. Algunos son jóvenes, forman parte de grupos religiosos, son discapacitados o pertenecen a la comunidad LGBTIQ+. A menudo, son objeto de múltiples formas de discriminación derivadas de sesgos institucionales y estructurales. Así ocurre especialmente en lo que atañe al acceso al mercado laboral y la segregación en el empleo, vinculados por ejemplo a la situación en cuanto a residencia de los interesados, las prácticas de contratación y los prejuicios racistas respecto a las personas de determinadas nacionalidades y orígenes religiosos o étnicos.

3.5. Garantizar el acceso universal a los servicios públicos representa una parte fundamental de la inclusión. En muchos casos, los migrantes y las comunidades de minorías étnicas se benefician de los servicios del sector público. En otros, son empleados del sector público, que ejerce responsabilidades específicas para la promoción de la igualdad. Sin embargo, muchos migrantes, especialmente los solicitantes de asilo y los que pertenecen a grupos raciales, también se enfrentan a importantes barreras en el acceso a los servicios públicos. Debido a la privatización y a la falta general de inversión en servicios públicos, las autoridades también se enfrentan a importantes dificultades en la aplicación de las políticas de igualdad.

<sup>(7)</sup> Conferencia Ministerial Europea sobre Inclusión, 16.4.2010.

<sup>(8)</sup> EWSI.

<sup>(9)</sup> EIN.

<sup>(10)</sup> Comisión Europea, Plataforma de la UE sobre las Cartas de la Diversidad.

<sup>(11)</sup> Fasani, F. y Mazza, J. (2020), Immigrant Key Workers: Their Contribution to Europe's COVID-19 Response (Trabajadores inmigrantes esenciales: su aportación a la respuesta europea a la COVID-19), Nota informativa JRC120537, Comisión Europea.

<sup>(12)</sup> ENAR (2020), Covid Impact Paper (Informe sobre el impacto de la COVID).

3.6. Muchos migrantes realizan trabajos por debajo de sus competencias o cualificaciones. Las causas son a menudo estructurales, como en los casos en los que no se reconoce la educación, las cualificaciones y las competencias adquiridas fuera de la UE, lo que da lugar a una discriminación en las prácticas de contratación y en la segmentación de los puestos de trabajo. Las competencias lingüísticas insuficientes suelen percibirse como un obstáculo para el empleo, al tiempo que se pasan por alto con frecuencia las ventajas de la diversidad cultural y lingüística que aportan los trabajadores migrantes al lugar de trabajo. La gestión de la diversidad puede ayudar a abordar este problema y, de este modo, elevar la productividad general de las plantillas.

3.7. Las políticas de diversidad deben aplicarse no solo como estrategia de inclusión para el grupo en cuestión, sino también como herramienta educativa para toda la población de la UE. A tal fin, debe ponerse más énfasis en explicar a jóvenes y mayores la diversidad étnica y la migración, incluida la contribución vital que estas aportan a nuestra cultura, nuestra sociedad y nuestra economía. Además, los planes de estudios de las escuelas deberían dedicar más atención al racismo, incluido el racismo estructural. La UE, junto con los Estados miembros y con la participación activa de los interlocutores sociales y las organizaciones comunitarias, debería poner en marcha campañas de información para promover la diversidad y combatir el racismo a escala europea y nacional.

3.8. La educación y la formación también son importantes para mejorar la inclusión de las comunidades de migrantes y minorías étnicas. La formación también podría incluir el voluntariado o el establecimiento de diversas formas de tutoría, con ciudadanos locales o migrantes como tutores. La crisis de la COVID-19 ha puesto de relieve la importancia de la sensibilización sanitaria en las comunidades migrantes para protegerse de la pandemia.

3.9. Numerosos interlocutores sociales y organizaciones de la sociedad civil participan en la gestión de la diversidad en el marco de sus propias estructuras, por ejemplo, a través de comités de migrantes o grupos autoorganizados dentro de los sindicatos. Estas estructuras no solo contribuyen a impulsar el activismo por los derechos civiles, sino que también ayudan a consolidar la democracia en el lugar de trabajo y en la sociedad en su conjunto<sup>(13)</sup>. Los migrantes que carecen de derecho a voto no pueden participar en las decisiones democráticas en su país de residencia, salvo a través de organizaciones de la sociedad civil y sindicatos.

3.10. Con un apoyo adecuado, los trabajadores migrantes contribuyen no solo a la economía, sino también a la justicia social. Los ejemplos de sindicatos que organizan a trabajadores migrantes ponen de relieve que estos pueden ser más proactivos que otros trabajadores en la movilización en favor de la justicia social y de unas mejores condiciones de trabajo para todos<sup>(14)</sup>.

3.11. El aprendizaje de idiomas desempeña un papel importante en la inclusión de los migrantes<sup>(15)</sup>. Todos los países exigen cierta competencia lingüística para adquirir la nacionalidad, pero pocos ofrecen cursos de idiomas gratuitos<sup>(16)</sup>. La UE y los Estados miembros deben facilitar que se impartan clases de idiomas gratuitas a los migrantes que pretendan adquirir la nacionalidad.

3.12. La gestión de la diversidad se incluye en ocasiones en las políticas de RSE de los empleadores, y algunos Estados miembros la promueven. Aunque las políticas de RSE puedan utilizarse para respaldar los principios de gestión de la diversidad, en ausencia de un compromiso con los sindicatos y la sociedad civil, confiar en tales políticas para abordar la gestión de la diversidad resulta problemático.

3.13. Algunos Estados miembros están abandonando las estrategias de diversidad. En particular, los países de Europa Central y Oriental utilizan un modelo de migración de trabajadores invitados que permite fundamentalmente la concesión de visados de corta duración a trabajadores extranjeros. Este modelo no solo ha demostrado ser económicamente ineficiente, sino que también ha avalado la discriminación y la xenofobia<sup>(17)</sup>.

---

<sup>(13)</sup> Rogalewski, A. (2018). Organising and mobilising Central and Eastern European migrant women working in care (Organización y movilización de las mujeres migrantes de Europa Central y Oriental que trabajan en el ámbito de la asistencia) *Transfer: European Review of Labour and Research*, 24(4), 421–436.

<sup>(14)</sup> *Ibíd.*

<sup>(15)</sup> *Together in the EU: Promoting the participation of migrants and their descendants [Juntos en la UE: Promover la participación de los migrantes y sus descendientes]*, Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2017.

<sup>(16)</sup> [www.sirius-project.eu](http://www.sirius-project.eu).

<sup>(17)</sup> Penninx, R., Roosblad, J. (eds) (2000) *Trade Unions, Immigration and Immigrants in Europe, 1960–1993. A Comparative Study of the Attitudes and Actions of Trade Unions in Seven West European Countries*. New York: Berghahn.

3.14. Los datos sobre el origen étnico y migratorio de los trabajadores en la UE son limitados. No obstante, dichos datos son cruciales para el seguimiento y la mejora de la diversidad en lo que atañe a la contratación, los patrones de vida laboral y la retención de trabajadores. Si bien el CESE reconoce que existe cierta preocupación por el hecho de que la recogida de estos datos pueda constituir por sí misma una forma de discriminación, hace hincapié en que la legislación de la UE permite recopilar datos sobre igualdad cuando dichos datos se facilitan de forma voluntaria y de conformidad con las normas de protección de datos, incluida la confidencialidad<sup>(18)</sup>. Para que las políticas de igualdad sean eficaces, los empresarios deben aplicar enfoques de mejores prácticas en la gestión de la diversidad que incluyan la recopilación de datos sobre igualdad con el fin de luchar contra la discriminación en el lugar de trabajo. La recopilación de datos personales sensibles relativos a la etnia, la religión y los antecedentes migratorios solo debe llevarse a cabo con las salvaguardias adecuadas, garantizando el consentimiento informado, la autoidentificación, la participación voluntaria, el respeto de la privacidad y la confidencialidad de los datos personales y en consulta con los grupos en riesgo de discriminación. Diversas empresas, así como muchos sindicatos y organizaciones de la sociedad civil, ya aplican este enfoque para promover la inclusión y mejorar la diversidad entre sus trabajadores y afiliados.

3.15. Se requiere un cambio en el discurso sobre la gestión de la diversidad, en particular en lo que se refiere a las pequeñas y medianas empresas (pymes). La diversidad debe ser una inversión con beneficios a largo plazo, y no percibirse como una carga administrativa para las pymes ni limitarse a empresas multinacionales con grandes presupuestos. Las políticas de inclusión deben ejecutarse con la participación de los sindicatos por todas las empresas, en particular por las que desarrollan su actividad en sectores con una elevada proporción de trabajadores migrantes y pertenecientes a minorías étnicas, como los de la restauración, la hostelería y la construcción.

3.16. La gestión de la diversidad debe dar lugar no solo a que se cumplan cuotas, sino a que se derriben de manera proactiva las barreras en el lugar de trabajo que generan desigualdad racial. El racismo estructural deriva en situaciones en las que los trabajadores pertenecientes a minorías étnicas y de origen migrante son empleados de manera desproporcionada en puestos de trabajo precarios, más peligrosos, de baja remuneración y temporales en comparación con los trabajadores blancos. Los casos de discriminación racial indirecta son difíciles de perseguir legalmente, y resulta aún más complejo demostrar el racismo institucional. Cuando se toman en serio, las estrategias de gestión de la diversidad pueden constituir una herramienta eficaz para eliminar la discriminación basada en la raza o el origen migrante.

#### 4. Comparación de las estrategias de gestión de la diversidad en cuatro países

4.1. Existen diferencias significativas entre Francia, Italia, Finlandia y Polonia en lo que se refiere a los patrones migratorios, la situación en el mercado laboral y el estatus de las minorías étnicas. Sin embargo, los cuatro países se enfrentan a retos comunes en materia de discriminación estructural.

4.2. Un factor común en los cuatro países es la segmentación del mercado laboral, en el que los trabajadores migrantes se concentran en los empleos de baja remuneración y precarios. Italia presenta la situación más extrema, seguida de Francia. Polonia también muestra una tendencia en esta dirección. En estos países, existen peticiones de la sociedad civil a favor de regularizar la situación de los migrantes. En Finlandia hay pruebas de una amplia brecha salarial entre los migrantes y los finlandeses blancos, pero los datos son anteriores a la Ley de no discriminación adoptada en 2014.

4.3. La intersección de la discriminación por razón de género con el origen migrante de las mujeres se plantea como un tema relevante en todos los países, con datos contrastados que indican que las mujeres de color experimentan las mayores tasas de discriminación en el empleo, en comparación con los europeos blancos, y con los varones de los mismos grupos étnicos.

4.4. Existen diversos grados de actividad de las Administraciones, la patronal y la sociedad civil en relación con la gestión de la diversidad. Se dispone de Cartas de la Diversidad activas en los cuatro países, en el marco de la Plataforma de la UE sobre las Cartas de la Diversidad. Francia adoptó en 2015 un plan nacional contra el racismo que promueve el diálogo social. Por su parte, Finlandia aplica un sólido enfoque normativo que establece la discriminación como delito con arreglo al Código Penal, y dispone la obligación legal de que los empleadores con más de treinta empleados elaboren planes de fomento de la igualdad en el lugar de trabajo.

4.5. La marginación de la población romaní y sinti (el grupo que se enfrenta a los mayores niveles de discriminación en el empleo) constituye un problema común en los cuatro países.

---

<sup>(18)</sup> ENAR (2016), Equality Data Collection: Facts and Principles

4.6. Italia, en el marco de un programa de investigación con Bélgica y Suecia organizado a través de su Carta de la Diversidad, colabora con empleadores y solicitantes de empleo, y comparte buenas prácticas relativas a las estrategias de inclusión en el mercado laboral.

4.7. En Polonia, algunas ONG, comunidades locales y organizaciones de interlocutores sociales realizan de forma autónoma políticas de inclusión de la migración. Debido a la fragmentación del mercado laboral, resulta difícil que las iniciativas existentes lleguen a los migrantes y protejan sus derechos. El idioma parece ser un problema menor, porque la mayoría de los migrantes proceden de Ucrania, con una lengua similar al polaco.

Bruselas, 29 de octubre de 2020.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El diálogo social como pilar importante de la sostenibilidad económica y la resiliencia de las economías, teniendo en cuenta la influencia del intenso debate público en los Estados miembros»**

**(Dictamen exploratorio)**

(2021/C 10/03)

Ponentes: **Cinzia DEL RIO**

**Vladimíra DRBALOVÁ**

**René BLIJLEVENS**

Consulta de la Presidencia alemana Carta, 18.2.2020  
del Consejo

Fundamento jurídico Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

Sección competente Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía

Aprobado en sección 9.9.2020

Aprobado en el pleno 29.10.2020

Pleno n.º 555

Resultado de la votación 252/0/5

(a favor/en contra/abstenciones)

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El diálogo social, a escala nacional y europea, desempeña un papel clave en la elaboración de políticas económicas, laborales y sociales que promuevan la convergencia al alza de las condiciones de vida y de trabajo en todos los Estados miembros. La gestión de crisis, la anticipación y gestión del cambio, la planificación a largo plazo, la capacidad de innovar y hacer el seguimiento de las transiciones ecológica y digital, la buena gobernanza empresarial y la cooperación basada en la confianza entre los interlocutores sociales —sobre la base de los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores— forman parte del mismo marco europeo con el que se pretende responder de forma eficaz a los retos a los que se enfrenta Europa y abordar al mismo tiempo la crisis de la COVID-19.

1.2. El diálogo social ha evolucionado: las economías y los procesos de producción cada vez más globalizados e interconectados, unidos al impacto del comercio, están impulsando el aumento de las relaciones transnacionales con empresas multinacionales y cadenas mundiales de suministro a distintos niveles. Ello requiere un enfoque común y coordinado a nivel europeo.

1.3. El CESE reconoce que un diálogo social eficaz debe contar con: interlocutores sociales representativos y legítimos que dispongan de los conocimientos, la capacidad técnica y el acceso oportuno a la información pertinente para participar; la voluntad política y el compromiso de entablar un diálogo social; el respeto de los derechos fundamentales de autonomía de los interlocutores sociales, libertad de asociación y negociación colectiva que siguen siendo el núcleo de las relaciones laborales, y un marco jurídico e institucional propicio para apoyar los procesos de diálogo social con instituciones que funcionen correctamente.

1.4. El diálogo social europeo es un componente indisoluble del modelo social europeo y está consagrado en el Tratado, respaldado por el Derecho de la Unión y reconocido en el pilar europeo de derechos sociales. El CESE anima a los interlocutores sociales europeos a que aprovechen todas las posibilidades que ofrece el Tratado para entablar negociaciones que permitan abordar los nuevos aspectos y los rápidos cambios del mercado laboral.

1.5. El Plan de acción para aplicar el pilar europeo de derechos sociales estudiará formas de reforzar el diálogo social y la negociación colectiva. La participación de los interlocutores sociales en el proceso del Semestre Europeo debe considerarse de vital importancia si se quieren lograr resultados efectivos. No obstante, los datos muestran que, en algunos países, esta participación es fragmentaria o inexistente, pese a las recomendaciones específicas por país de la Comisión Europea. Teniendo en cuenta el importante papel que tendrá el Semestre Europeo en la aplicación del marco financiero plurianual 2021-2027 y el «Next Generation EU», el CESE pide que se introduzca un mecanismo que otorgue a los interlocutores sociales el derecho a ser consultados, tanto a nivel de la UE como a nivel nacional.

1.6. El CESE insta a la Comisión Europea a que establezca mediante iniciativas europeas —previa consulta con los interlocutores sociales a escala europea— criterios claros y transparentes en relación con la aplicación de los acuerdos sectoriales de los interlocutores sociales, conforme a lo dispuesto en el artículo 155, apartado 2, del TFUE.

1.7. La lección que se desprende de crisis anteriores es que los países con instituciones de diálogo social y sistemas de relaciones laborales bien consolidados tienen más probabilidades de formular respuestas tripartitas rápidas y eficaces. La pronta y eficaz participación de los interlocutores sociales y el apoyo de los gobiernos son factores clave que permiten hacer frente a las consecuencias inmediatas de la crisis, además de la planificación de la recuperación a más largo plazo para proteger y promover el empleo a través de empresas sostenibles e inversiones sociales.

1.8. Debe darse prioridad a la cobertura y los procesos de la negociación colectiva a todos los niveles. La inclusión en los sistemas de protección social de los grupos vulnerables de trabajadores y ciudadanos debe ser una prioridad de la política pública.

1.9. Una buena gobernanza empresarial, basada en el diálogo social, la negociación colectiva y el respeto de los derechos de los trabajadores a la información, la consulta y la participación puede permitir alcanzar objetivos económicos positivos junto con objetivos sociales y medioambientales. Facilitar la toma de decisiones con conocimiento de causa, por parte de la dirección, sobre asuntos que revistan un interés directo para los trabajadores, contribuye a un modelo de negocio sostenible y más justo. Esto ayuda a promover el modelo social europeo que es un motor de la competitividad de las empresas europeas.

1.10. La globalización y el aumento de los procesos de producción transnacionales han modificado la forma en que se estructuran los flujos de información en torno a la empresa. Los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores están reconocidos en el Derecho de la Unión y resultan esenciales para un diálogo social eficaz; se deben mejorar la calidad y la eficacia de los comités de empresa europeos en los procesos de reestructuración transnacionales; hay que remediar las deficiencias existentes si se quiere reforzar la democracia en el trabajo, además de poner en práctica medidas de ejecución, junto con sanciones efectivas y proporcionadas. El CESE ya ha pedido un marco armonizado a escala de la UE en materia de participación de los trabajadores en los consejos de administración, que respete al mismo tiempo las diferencias nacionales y a nivel de empresa. Desafortunadamente, el Derecho de sociedades europeo que se ha aprobado no ha abordado esta propuesta.

1.11. El CESE aboga por soluciones flexibles, orientadas a la consecución de objetivos y basadas en negociaciones entre empresarios y trabajadores al nivel adecuado para determinar las disposiciones concretas en materia de información, consulta y participación, garantizando al mismo tiempo la igualdad de condiciones y una protección mínima adecuada.

1.12. El CESE pide que se tomen medidas a nivel nacional y europeo para garantizar el respeto del derecho de información y consulta en los procesos de reestructuración derivados de la crisis de la COVID-19.

1.13. En cuanto a la gestión de la crisis posterior a la pandemia, el CESE recomienda encarecidamente: i) una participación adecuada de los interlocutores sociales en la concepción y aplicación de los planes nacionales de recuperación; ii) una mayor cooperación entre los interlocutores sociales y la Comisión Europea para garantizar un uso coherente de los recursos europeos; y, iii) que la Comisión Europea impulse un nuevo instrumento financiero temporal para apoyar las actividades extraordinarias que deben llevarse a cabo en la fase de recuperación, tal como han propuesto conjuntamente los interlocutores sociales europeos.

## 2. Diálogo social: cómo promoverlo y desarrollarlo ulteriormente

2.1. La Presidencia alemana pidió al CESE que centrara este Dictamen en examinar cómo el concepto del diálogo social, en especial en sus modalidades tripartitas, puede trascender la negociación colectiva. El diálogo social tripartito, al igual que el bipartito, es un instrumento fundamental para el buen gobierno de cualquier proceso de cambio.

2.2. A fin de evaluar el papel que pueden desempeñar el diálogo social y los modelos participativos para avanzar en la convergencia económica y social ascendente, así como en tiempos de crisis, como la actual, ayudando a dar respuesta al impacto de la COVID-19 en nuestras sociedades y economías, resulta útil recordar la evolución del concepto de diálogo social en el contexto internacional y europeo.

2.3. El papel de los interlocutores sociales autónomos y representativos fue reconocido de forma plena desde el principio en los Convenios fundamentales de la OIT, pero el papel del diálogo social en el diseño y la vigilancia de la aplicación de las políticas sociales y económicas ha evolucionado en consonancia con los cambios que ha experimentado nuestra sociedad y los rápidos procesos de la globalización. La necesidad de incluir a todas las partes interesadas<sup>(1)</sup> a nivel transnacional, nacional y local fomenta nuevas formas de consulta y participación en los procesos de elaboración de políticas, que pueden producirse a distintos niveles, en función de las circunstancias nacionales, pero también de los acontecimientos regionales, como el proceso de integración europeo.

2.4. Con arreglo a la definición de la OIT<sup>(2)</sup>, el diálogo social incluye todos los tipos de negociación, consulta o intercambio de información entre los representantes de los gobiernos, la patronal y los trabajadores sobre cuestiones de interés común relacionadas con la política económica, laboral o social. Puede existir a modo de proceso tripartito (con la participación directa del gobierno), bipartito (entre los representantes de la patronal y los trabajadores) o, más recientemente, de forma transfronteriza<sup>(3)</sup> (lo que implica un diálogo social transnacional en las empresas multinacionales y cadenas de suministro mundiales en el contexto de una economía cada vez más globalizada e interconectada).

2.5. El CESE participa en la labor en curso que tiene por objeto abordar la necesidad de contar con un planteamiento coherente a nivel de la UE que vincule el respeto de los derechos humanos, la aplicación de los ODS y las inversiones sostenibles en operaciones comerciales en todo el mundo y encarar el impacto del aumento de las relaciones transnacionales con las empresas multinacionales, que implican a los interlocutores sociales. Estos temas son especialmente pertinentes en una serie de dictámenes específicos —como los relativos a la diligencia debida y al trabajo digno en las cadenas mundiales de suministro— que han solicitado al CESE la Presidencia alemana y el PE tras los debates iniciados en las cumbres del G-7 y el G-20 en 2015 y 2016. La Unión Europea se ha dotado de un marco de normas básicas en materia económica, social y medioambiental, que constituyen un elemento clave de la competitividad europea.

2.6. No obstante, la principal dificultad consiste en respaldar este diálogo con un marco institucional, a fin de garantizar un proceso de diálogo y consulta regular con las partes interesadas. Lamentablemente, esto no sucede en la mayoría de los países del mundo ni en varios países europeos, en los que el diálogo social es un ejercicio fragmentario y ocasional. El papel del Estado en los mecanismos tripartitos es fundamental y no puede ser pasivo<sup>(4)</sup>. Es el responsable de crear las condiciones adecuadas, así como el marco jurídico e institucional para esta consulta, y el clima político y civil que permita participar a

<sup>(1)</sup> El término «partes interesadas» se refiere a los interlocutores sociales (empresarios y sindicatos). Con relación al diálogo social tripartito, incluye también a los gobiernos.

<sup>(2)</sup> *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Conferencia Internacional del Trabajo, 2008; *Resolución de la OIT relativa a la discusión recurrente sobre el diálogo social*, aprobada en la Conferencia Internacional del Trabajo el 13 de junio de 2013; *Resolución de la OIT relativa a la segunda discusión recurrente sobre el diálogo social y el tripartismo*, aprobada en la Conferencia Internacional del Trabajo el 8 de junio de 2018. Véase también la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, 108.ª reunión, 2019.

<sup>(3)</sup> *Ibid.*, Resolución de la OIT 2018; *Conclusiones de la discusión general sobre «El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro»*, junio de 2016.

<sup>(4)</sup> Estudios recientes de la OCDE: *Perspectivas de empleo de la OCDE 2019* e informe *Transición digital: crear políticas para mejorar vidas 2019*.

los interlocutores sociales representativos y legítimos, reconociendo su función. Por el contrario, en algunos países europeos, los procesos del diálogo social se han visto debilitados y la autonomía de los interlocutores sociales, socavada <sup>(5)</sup>.

2.7. Sería beneficioso que la UE adoptase medidas firmes y decisivas para adoptar un enfoque más propicio que enmarcase las prácticas de consulta <sup>(6)</sup>.

2.8. El CESE hace un seguimiento regular del desarrollo, la aplicación y la calidad del diálogo social en muchos de sus dictámenes. Los interlocutores sociales están llamados a desempeñar un papel específico <sup>(7)</sup> en la elaboración y la aplicación de las políticas que afectan directa o indirectamente a los mercados del empleo y el trabajo. El CESE celebra, asimismo, la posición de apoyo de Eurofound, que establece que «se ha de promover y apoyar el diálogo social al mismo tiempo que se respeta la autonomía de los interlocutores sociales y la negociación colectiva y se incrementa la capacidad de los interlocutores sociales de participar en el diálogo social», dotándolos de los conocimientos y la formación y creando los marcos políticos y legales adecuados a fin de permitir que todos los agentes sociales actúen con eficacia <sup>(8)</sup>. El diálogo social bipartito y la negociación colectiva, a todos los niveles, constituyen la esencia de los sistemas de relaciones laborales y desempeñan un papel fundamental para dar forma a las condiciones de trabajo y al mercado laboral. El diálogo social bipartito debe estar sustentado por un marco institucionalizado que proporcione un apoyo adecuado, al tiempo que respeta el principio de subsidiariedad y la autonomía de los interlocutores sociales.

2.9. Los mecanismos de diálogo en el ámbito nacional pueden incluir consejos nacionales económicos y laborales tripartitos abiertos a varias organizaciones de la sociedad civil o consejos económicos y sociales que deberían servir como canales para las opiniones de la sociedad europea con relación a asuntos económicos y sociales, a través de grupos a los que pertenecen los ciudadanos, a fin de generar esta forma de diálogo con miras a abordar de forma conjunta los retos para nuestras economías y sociedades. Sin embargo, estos órganos no se han establecido en todos los países de la UE, y el comité de enlace del CESE debería desempeñar un papel más importante en la coordinación.

### 3. Diálogo social europeo: un pilar del modelo social de la UE

3.1. El diálogo social es un componente inalienable del modelo social europeo. Si bien las conversaciones de Val Duchesse de 1985 se consideran el punto de partida, fue el Tratado de Maastricht el que incorporó las indicaciones de los interlocutores sociales con miras a establecer el diálogo social interprofesional europeo como lo conocemos.

3.2. Tal como se consagra en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) <sup>(9)</sup>, la promoción del diálogo entre los interlocutores sociales se reconoce como un objetivo común de la Unión Europea y los Estados miembros. Cuando actúan conjuntamente y firman convenios, los interlocutores sociales a nivel interprofesional o sectorial participan en la definición de la legislación de la UE en aspectos relacionados con el trabajo y su aplicación en el ámbito nacional. Lo hacen siguiendo la iniciativa legislativa de la Comisión (que también complementa al Parlamento Europeo) o por medio de iniciativas autónomas, basadas en un programa de trabajo de tres años, definido por los interlocutores sociales europeos. Además, el TFUE garantiza la función y la autonomía de los interlocutores sociales europeos.

3.3. En los últimos veinte años, el diálogo social europeo ha evolucionado de forma muy desigual: se han hecho avances, pero también ha habido contratiempos. Con el comienzo de la crisis de la zona del euro en 2009, el diálogo social europeo en su conjunto sufrió un evidente deterioro.

<sup>(5)</sup> En las recomendaciones específicas por país relativas a varios países de la UE, la CE demanda intervenciones concretas para eliminar los obstáculos a la negociación colectiva y al diálogo social.

<sup>(6)</sup> Cabe señalar que el Convenio n.º 144 de la OIT sobre la consulta tripartita ha sido ratificado por veintiséis países de la UE (en Croacia entrará en vigor en febrero de 2021, y Luxemburgo no lo ha ratificado).

<sup>(7)</sup> DO C 125 de 21.4.2017, p. 10.

<sup>(8)</sup> Eurofound (2020) *Capacity building for effective social dialogue in the European Union* (Desarrollo de capacidades para un diálogo social efectivo).

<sup>(9)</sup> Artículos 151 a 155 del TFUE.

3.4. En su Dictamen<sup>(10)</sup> sobre las orientaciones para las políticas de empleo de la UE de 2020, el CESE destaca claramente en la orientación n.º 7, «Mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y la eficacia del diálogo social», **que los Estados miembros deben promover el diálogo social y la negociación colectiva a todos los niveles**. Debe alentarse a los interlocutores sociales a que negocien y formalicen convenios colectivos sobre cuestiones de su competencia, con pleno respeto por su autonomía.

3.5. En el contexto de sus programas de trabajo conjuntos regulares, los interlocutores sociales europeos han formalizado hasta la fecha nueve acuerdos marco. Tres de ellos —que regulan el permiso parental<sup>(11)</sup>, el trabajo a tiempo parcial<sup>(12)</sup> y el trabajo de duración determinada<sup>(13)</sup>— formalizados hace más de veinte años, se han incorporado a las Directivas europeas y actualmente forman parte del corpus jurídico de la UE; los otros son los acuerdos autónomos<sup>(14)</sup> y marcos de acción<sup>(15)</sup>, así como otros documentos conjuntos. Los acuerdos autónomos no tienen efecto directo en las relaciones laborales nacionales y deben transponerse al marco jurídico nacional o a los convenios colectivos, si bien los interlocutores sociales a nivel nacional son responsables de su aplicación oportuna, adecuada y coordinada a escala europea.

3.6. En 2020, los interlocutores sociales alcanzaron un acuerdo autónomo sobre la digitalización. Este requiere formalizar una estrategia de cambio digital que garantice que tanto la empresa como los trabajadores se benefician de la introducción de la tecnología digital (desarrollo de capacidades, programas de formación asociados al cambio digital en el trabajo y medidas para abordar las modalidades de conexión y desconexión).

3.7. El subgrupo del Comité del Diálogo Social sobre la aplicación de los instrumentos autónomos de diálogo social que respalda el desarrollo de capacidades de los interlocutores sociales debería analizar la necesidad de una interacción más estrecha e intensa entre los interlocutores sociales a nivel europeo y nacional, así como las relaciones entre ellos. En este contexto, los interlocutores sociales europeos se han comprometido a redoblar sus esfuerzos para superar los distintos obstáculos en la aplicación de sus acuerdos autónomos, a los que la UE debería dar un minucioso seguimiento con miras a centrarse en iniciativas de apoyo concretas.

3.8. Por último, se han negociado seis programas de trabajo conjunto. El más reciente<sup>(16)</sup> respalda los objetivos de la declaración cuatripartita de 2016 sobre *Un nuevo comienzo para el diálogo social*<sup>(17)</sup> a fin de: reforzar el diálogo social a nivel europeo y nacional; negociar un acuerdo autónomo sobre la digitalización; incrementar el apoyo al desarrollo de capacidades para los interlocutores sociales nacionales, en especial por medio del Fondo Social Europeo; y promover el papel y la influencia de los interlocutores sociales nacionales en el Semestre Europeo.

3.9. El CESE alienta a los interlocutores sociales europeos a que hagan uso de todo el potencial que les ofrece el Tratado (artículo 154 del TFUE) para participar en las negociaciones (que pueden servir de base para un marco europeo renovado en ámbitos sociales y relacionados con el trabajo) a fin de que afronten las nuevas dificultades derivadas de los rápidos cambios que se están produciendo en el mercado laboral y se anticipen a la labor legislativa de la Comisión y del Consejo en este ámbito.

<sup>(10)</sup> DO C 232 de 14.7.2020, p. 18.

<sup>(11)</sup> Formalizado por primera vez en 1996, fue posteriormente revisado en 2009. Se transpuso en la Directiva 2010/18/UE del Consejo.

<sup>(12)</sup> Transpuesto en la Directiva 97/81/CE del Consejo.

<sup>(13)</sup> Transpuesto en la Directiva 99/70/CE del Consejo.

<sup>(14)</sup> Sobre el teletrabajo (2002), el estrés en el trabajo (2004), el acoso y la violencia en el trabajo (2007), mercados laborales inclusivos (2010), el envejecimiento activo y un enfoque intergeneracional (2017) y la digitalización (2020).

<sup>(15)</sup> Sobre el desarrollo permanente de competencias y cualificaciones (2002), la igualdad de género (2005) y el empleo juvenil (2013).

<sup>(16)</sup> El programa de trabajo para 2019-2021 aborda las seis prioridades siguientes: la digitalización, la mejora del rendimiento de los mercados de trabajo y de los sistemas sociales, las cualificaciones, el tratamiento de los aspectos psicosociales y los riesgos en el trabajo, el desarrollo de capacidades para reforzar el diálogo social y la economía circular.

<sup>(17)</sup> La declaración cuatripartita está disponible en <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=89&newsId=2562>.

3.10. El diálogo social sectorial europeo se basa legalmente en la Decisión 98/500/CE de 20 de mayo de 1998 <sup>(18)</sup>, por la que se establecen los Comités de diálogo sectorial. En la actualidad existen cuarenta y tres comités de diálogo social sectorial, que comprenden sectores fundamentales <sup>(19)</sup> y engloban aproximadamente al 80 % de la población activa de la UE <sup>(20)</sup>. Varios acuerdos se aplicaron mediante decisiones del Consejo, pero la Comisión Europea no presentó al Consejo dos propuestas de los interlocutores sociales cuyo objeto era transformar en Directiva un acuerdo sectorial: el acuerdo alcanzado en el sector de la peluquería (2012) y el acuerdo sobre derechos de información y consulta en el gobierno central o federal (2015). Este paso sin precedentes ha dado lugar a un recurso ante el TJUE.

3.11. Se requieren procesos claros para negociar convenios vinculantes con los interlocutores sociales a nivel de la UE de conformidad con el Tratado (artículos 153-155), además de criterios transparentes que respeten la autonomía de los interlocutores sociales cuando se aborden los resultados de este tipo de negociaciones en las negociaciones intersectoriales y en las específicas de cada sector. La Comisión debe proporcionar aclaraciones, en colaboración con todos los interlocutores sociales a nivel de la UE, a fin de evitar un margen de apreciación poco claro por su parte a la hora de abordar el resultado de estas negociaciones.

3.12. El sistema de diálogo social también concierne a las empresas europeas que operan en varios Estados miembros de la UE y se estructura principalmente en torno a los derechos de los trabajadores a la información y la consulta <sup>(21)</sup>. La herramienta más importante creada por el legislador de la Unión para garantizar la aplicación eficaz y constante de estos derechos es la Directiva sobre el comité de empresa europeo <sup>(22)</sup>.

3.13. Se han negociado más de 1 100 convenios para establecer o renovar el funcionamiento de los comités de empresa europeos y otros órganos de representación de los trabajadores transfronterizos, como el de las sociedades anónimas europeas (SE) o las cooperativas europeas. Más recientemente, el diálogo social con las empresas multinacionales también ha recurrido en mayor medida a los convenios colectivos transnacionales (CCT), que se basan en el gran número de textos firmados por distintos agentes pero sobre todo por la CES o los comités de empresa europeos <sup>(23)</sup>. Más de 200 CCT pretenden modernizar las relaciones laborales con las empresas multinacionales <sup>(24)</sup>. Contar con una herramienta de directrices más práctica para las negociaciones colectivas transfronterizas a nivel de las empresas haría más eficiente esta capa del sistema de relaciones laborales de la UE.

3.14. Toda esta actividad muestra el dinamismo del diálogo social a todos los niveles, si bien puede que sean necesarias herramientas que permitan que el diálogo social responda eficazmente a las necesidades más recientes de las empresas y los trabajadores a causa de los rápidos cambios en la organización del trabajo y las transiciones. La declaración cuatripartita sobre *Un nuevo comienzo para el diálogo social* firmada en 2018 y promovida por la CE <sup>(25)</sup> fue un intento por adaptar el diálogo social interprofesional al nuevo contexto institucional europeo con un papel más destacado para la gobernanza económica de la UE, con miras a impulsar el proceso de convergencia al alza de las condiciones de vida y de trabajo de todos los europeos.

3.15. **Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible** La Agenda 2030 de las Naciones Unidas y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) reconocen (en los Objetivos 8, 16 y 17) que el diálogo social puede reforzar las instituciones (democráticas) y puede facilitar la transición a una economía más sostenible mediante el desarrollo de una idea común de las dificultades y el modo de abordarlas. Por consiguiente, a los interlocutores sociales se

<sup>(18)</sup> Decisión de la Comisión 98/500/CE de 20 de mayo de 1998 relativa a la creación de Comités de diálogo sectorial para promover el diálogo entre los interlocutores sociales a escala europea, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:225:0027:0028:ES:PDF>.

<sup>(19)</sup> Como el transporte, la energía, la agricultura, la construcción, el comercio, el metal, los astilleros, la educación, los seguros y la banca.

<sup>(20)</sup> Kerckhofs, P.: *European sectoral social dialogue: facts and figures* (Diálogo social sectorial europeo: datos y cifras), Eurofound (2019), disponible en <https://www.eurofound.europa.eu/es/publications/report/2019/european-sectoral-social-dialogue-facts-and-figures>.

<sup>(21)</sup> Véase el capítulo 5 para obtener referencias específicas.

<sup>(22)</sup> Los comités de empresa europeos se establecieron por primera vez mediante la Directiva 94/45/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 1994, sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria, pero actualmente están regulados por la «versión refundida de la Directiva» (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02009L0038-20151009>). Según el informe *Benchmarking Working Europe 2019* (Evaluación comparativa del trabajo en Europa, 2019), en 2018 había 1 150 comités de empresa europeos, que movilizaban a aproximadamente 20 000 representantes de los trabajadores.

<sup>(23)</sup> CES-BUSINESSEUROPE, Informe final, *Building on experiences: A win-win approach to transnational industrial relations in multinational companies, 2018* (Aprovechar las experiencias: Un planteamiento de las relaciones laborales transnacionales en empresas multinacionales beneficioso para todas las partes, 2018).

<sup>(24)</sup> Según la Comisión Europea, *Base de datos sobre convenios colectivos transnacionales*, disponible en <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978&langId=es>

<sup>(25)</sup> Puede encontrarse información más detallada en <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?eventsId=1028&catId=88&furtherEvents=-yes&langId=es&>

les considera agentes clave cuando se trata de reformar y modernizar las sociedades y las economías. Pueden contribuir a la mayoría de los ODS e incorporar aspectos de sostenibilidad de forma más amplia que la actual. Ampliar el alcance de las negociaciones requiere nuevas asociaciones y nuevas estrategias<sup>(26)</sup>. El diálogo social, autónomo e independiente es fundamental a la hora de conjugar la política social con una política económica sólida, así como una estrategia de crecimiento económico sostenible, competitividad y progreso social en todos los Estados miembros y el Espacio Económico Europeo<sup>(27)</sup>.

3.16. Si el diálogo social pretende seguir siendo útil, deberá abordar nuevos temas, además de los cambios en el mercado laboral, y obtener resultados eficaces. Las nuevas formas de trabajo no convencionales pueden difuminar los límites de la relación entre trabajador y empresario, y están haciendo que aumente el número de personas que no cuentan con cobertura mediante negociación colectiva o una legislación que les proporcione protección. Este es un ámbito que puede abordarse en el diálogo social, ayudando a garantizar el consenso entre trabajadores y empresas, a fin de abarcar todas las dimensiones de la sostenibilidad.

3.17. El diálogo social tripartito puede ser más eficaz si promueve negociaciones y resultados concretos a todos los niveles. Es posible mejorar el funcionamiento de los procesos de consulta y los órganos del diálogo social tripartito —en especial en los países de Europa Central y Oriental—, de forma que puedan tener un impacto real, lo que a su vez conduciría a una mayor participación, oportuna y significativa, de los interlocutores sociales en la elaboración de políticas y la toma de decisiones. El proyecto de la OIT y la CE en curso pretende identificar las buenas prácticas derivadas del diálogo social que están surgiendo en varios países, así como la acción de los poderes públicos, con el objeto de mejorar el papel del diálogo social —incluida la negociación colectiva— para abordar las nuevas dificultades y oportunidades en un nuevo mundo del trabajo, al tiempo que se respalda la autonomía de los interlocutores sociales<sup>(28)</sup>.

3.18. **El pilar europeo de derechos sociales**<sup>(29)</sup> reconoce la autonomía de los interlocutores sociales y su derecho a la acción colectiva, así como a participar en el diseño y la aplicación de políticas de empleo y sociales, incluso mediante convenios colectivos. El pilar europeo de derechos sociales reafirma la labor crucial del diálogo social y los interlocutores sociales, así como la negociación colectiva a todos los niveles.

3.19. **Un Plan de Acción para aplicar el pilar europeo de derechos sociales** estudiará las formas **de promover el diálogo social y la negociación colectiva y de aumentar la capacidad** de las organizaciones patronales y sindicales a nivel nacional y de la UE.

3.20. Los interlocutores sociales deben participar durante el Semestre Europeo de gobernanza económica, en especial en la elaboración y la aplicación de las reformas y políticas de empleo, sociales y, en los casos en que sean relevantes, económicas, ya sea como consecuencia de las recomendaciones específicas por país o siguiendo la dinámica nacional, y en el marco de los programas nacional de reformas<sup>(30)</sup>.

3.21. Muchos subrayan que la inclusión de los interlocutores sociales por parte de los gobiernos nacionales únicamente se produce en algunos países, y los datos recopilados a lo largo de los años indican que la eventual consulta a estos en el marco de la gobernanza económica se deja al criterio de los gobiernos en el poder. Todavía es peor el caso de aquellos Estados miembros en los que persisten deficiencias del pasado en las prácticas y las estructuras de diálogo social. En cualquier caso, los interlocutores sociales nacionales no siempre tienen la capacidad para participar en este difícil proceso de forma proactiva<sup>(31)</sup>.

<sup>(26)</sup> *Sustainability and governance* (Sostenibilidad y gobernanza), ESDE, capítulo 6.

<sup>(27)</sup> Los primeros resultados de un proyecto de la OIT y la UE sobre la mejora de los interlocutores sociales y el diálogo social se presentaron el pasado mes de marzo en una conferencia, y abordaron la eficacia de las instituciones nacionales de diálogo social, así como el papel del gobierno en la promoción de este proceso.

<sup>(28)</sup> Un nuevo proyecto de la OIT y la CE que tiene por objeto analizar y documentar cómo se esfuerzan los interlocutores sociales de los países de la UE por adaptarse a estos cambios, Youcef Ghellab, Daniel Vaughan-Whitehead.

<sup>(29)</sup> Proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales (2017/C 428/09).

<sup>(30)</sup> Véase el *Trade Union Involvement Index* (índice de participación de los sindicatos) de la CES del proceso del Semestre, relativo a los diálogos nacionales en el marco de este.

<sup>(31)</sup> Numerosos informes de Eurofound, la CES, la Comisión Europea, el Comité de Empleo y el Observatorio Social Europeo confirman que no existe una implicación adecuada de los interlocutores sociales.

3.22. La coordinación ejercida en el marco del Semestre y por parte del Consejo a través del Comité de Empleo no siempre produce resultados satisfactorios para todas las partes. Habida cuenta del papel destacado que tendrá el Semestre de la UE en la aplicación del marco financiero plurianual 2021-2027 y el programa «Next Generation EU», debería considerarse la posibilidad de introducir un mecanismo que otorgue a los interlocutores sociales el derecho a ser consultados, tanto a nivel de la UE como nacional, en los hitos que marca el Semestre. Una enmienda al *six pack* o «paquete de seis»<sup>(32)</sup> puede introducir la obligación para los gobiernos nacionales de consultar a los interlocutores sociales en los hitos nacionales del Semestre, introduciendo criterios como el grado de oportunidad, importancia e idoneidad de la consulta (artículo 2 bis, apartado 2, letras c), d) y e) del Reglamento 1466/97 modificado por el Reglamento (UE) n.º 1175/2011).

3.23. Las conclusiones de algunas investigaciones indican<sup>(33)</sup> que los interlocutores sociales nacionales no siempre tienen las capacidades para participar de forma proactiva en este difícil proceso. La Comisión Europea debe promover y respaldar medidas de desarrollo de capacidades dirigidas a los interlocutores sociales, con el objeto de reforzar las prácticas y los marcos de diálogo social nacionales, también mediante los fondos del Fondo Social Europeo (FSE). Esto permitiría a los interlocutores sociales reforzar sus capacidades en su tránsito actual hacia la transición ecológica y digital, lo cual resulta crucial. En este sentido, la capacidad no solo es un problema interno de (falta de) medios financieros y recursos, sino también un problema estructural que depende del marco de relaciones laborales. Es necesario prestar un apoyo adicional a actividades de formación que respalden las capacidades de los interlocutores sociales, así como incentivar la participación en las negociaciones bipartitas a nivel sectorial y de empresa, sin dejar de respetar la autonomía de la negociación colectiva.

3.24. Debe desarrollarse de forma adicional el respaldo al desarrollo de capacidades dentro de los programas operativos del FSE. Pese a haberse introducido el código de conducta sobre asociación, mediante el que los interlocutores sociales deberían tener una mayor influencia en el contenido de dichos programas, las autoridades de gestión no asignan apoyo al desarrollo de capacidades de estos. La regulación del Fondo Social Europeo Plus (FSE+) propuesta debe ir acompañada de medidas de apoyo al desarrollo de capacidades y de información sobre cómo presentar argumentos a las autoridades gestoras para que se esfuercen más por respaldar las necesidades de desarrollo de capacidades de los interlocutores sociales. En este sentido, las recomendaciones específicas por país del ámbito social (incluidas las correspondientes a 2020) están identificando aquellos países en los que el apoyo a los interlocutores sociales es más necesario.

3.25. Con relación a las organizaciones de la sociedad civil y el diálogo civil, la UE y los gobiernos nacionales deben consultarles de forma adecuada, en especial cuando se trate de políticas específicas, en las que podrían aportar un valor añadido.

#### **4. Análisis de las experiencias de la última crisis financiera de 2008-2010 y lecciones extraídas, tanto positivas como negativas**

4.1. Por lo general, el diálogo social en tiempos de crisis, como por ejemplo la de 2008-2010, ha demostrado su utilidad como herramienta que ofrece soluciones. Es evidente que las respuestas de los interlocutores sociales iban dirigidas, o bien a garantizar el empleo y evitar las redundancias, o bien a limitar el alcance y las consecuencias de la pérdida de empleo. El diálogo social es un instrumento importante que, en algunas circunstancias, han promovido los gobiernos para combatir las consecuencias económicas y sociales negativas de la crisis económica mundial. La negociación colectiva se ha empleado como herramienta para evitar «lo peor», esto es, los despidos colectivos, las pérdidas masivas de empleo y el cierre de empresas<sup>(34)</sup>.

4.2. Las respuestas de los interlocutores sociales nacionales a los efectos de la crisis financiera en el mercado laboral estuvieron condicionadas por tres factores principales: el calado de la crisis económica, la configuración institucional de las relaciones laborales y las decisiones de los gobiernos. En los países con instituciones de diálogo social bien consolidadas, los interlocutores sociales participaron de forma activa en el diseño de respuestas tripartitas rápidas y eficaces a nivel de la empresa o sectorial. Las pautas de intervención mostraron considerables divergencias entre los distintos Estados miembros. El alcance del apoyo del gobierno al proceso y la participación oportuna de los interlocutores sociales se reveló un factor

<sup>(32)</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/eus-economic-governance-explained\\_es](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/eus-economic-governance-explained_es).

<sup>(33)</sup> *Ibid.* informes de Eurofound, ETUI, *Benchmarking Working Europe 2018* (Evaluación comparativa del trabajo en Europa, 2018), análisis anuales sobre la aplicación de las recomendaciones específicas por país en el proceso del Semestre.

<sup>(34)</sup> ETUI, *Benchmarking working Europe 2010* (Evaluación comparativa del trabajo en Europa, 2010), Bruselas, 2010.

determinante clave para el éxito o el fracaso del diálogo social<sup>(35)</sup>. Es posible observar la siguiente tendencia general: durante la fase inicial de la crisis (2008-2010), bajo un severo estrés económico, los interlocutores sociales tomaron medidas, con el objetivo común de mantener los puestos de trabajo existentes y el nivel de empleo general, haciendo uso de los estabilizadores sociales automáticos en aquellos casos en que existían. Esto no solo se hizo mediante las negociaciones tripartitas nacionales, sino que también se reflejó en los convenios colectivos bilaterales a nivel sectorial o de filial y de empresa<sup>(36)</sup>.

4.3. Sin embargo, en la segunda fase de la crisis (2011-2014), las repercusiones en una serie de aspectos de las relaciones laborales en los Estados miembros<sup>(37)</sup> fueron significativas: una de ellas fue la tendencia a una mayor descentralización de la negociación colectiva. En ciertos Estados miembros, el efecto combinado de una adopción de decisiones por parte de los gobiernos de índole más unilateral y la descentralización de la negociación colectiva dio lugar a una reducción de la negociación multipatronal y a un descenso de la cobertura de la negociación. Además, en los sistemas de relaciones laborales de Europa Central y Oriental se produjo una deriva hacia más estructuras y procesos voluntarios y menos tripartitos<sup>(38)</sup>.

4.4. Los Estados miembros en los que el impacto de la crisis ha sido más severo para las relaciones laborales fueron aquellos más duramente afectados por esta desde el punto de vista económico y social. Los interlocutores sociales de Grecia, Irlanda, Portugal y España, por ejemplo, tuvieron escaso margen de maniobra, habida cuenta de la magnitud de los ajustes económicos que han tenido que adoptar estos países<sup>(39)</sup>. Los sistemas de relaciones laborales del norte y el centro de Europa mostraron una mayor flexibilidad potencial en lo que respecta a los interlocutores y a los procesos (como las cláusulas de flexibilización en los convenios colectivos), lo que les permitió adaptarse más rápidamente a los cambios del entorno económico. Se concluye, por tanto, que unas relaciones sólidas entre los interlocutores sociales permitieron obtener unos resultados más positivos.

4.5. Se introdujeron dos tipos de medidas para aliviar el impacto de la crisis. El primero se centró en evitar las redundancias y el segundo en mitigar sus efectos. Evitar los despidos conllevó introducir regímenes de reducción del tiempo de trabajo con varios formatos en distintos países, pero también quedó patente que determinados segmentos de la población y grupos vulnerables de trabajadores en formas de empleo no convencionales no contaban con ningún tipo de protección social, lo que convierte la inclusividad de los sistemas de protección social y los servicios públicos eficientes en una prioridad de la política pública. Los regímenes de reducción del tiempo de trabajo y el período de desempleo cubierto con prestaciones fueron acompañados de formación complementaria y reciclaje profesional. Esto podría haberse apreciado en muchos casos y debería considerarse una buena práctica para hacer frente a las crisis.

4.6. El segundo tipo de respuesta para mitigar los efectos se dividió entre las negociaciones relativas a la indemnización por despido, muy demandada por los trabajadores, y los acuerdos alcanzados entre los sindicatos y la patronal para que respaldasen la reincorporación a la población activa de los trabajadores despedidos. Estos acuerdos adoptaron varias formas en función de la diversidad de los contextos institucionales nacionales: por ejemplo, la transición profesional (en los Países Bajos), sociedades de transferencia (en Alemania), consejos de seguridad laboral (en Suecia) y las fundaciones laborales (en Austria). Con frecuencia estas medidas fueron acompañadas de ofertas de asesoramiento, medidas de recolocación, reciclaje profesional e información sobre vacantes de empleo. Pueden consultarse todas las medidas disponibles en la publicación de la Comisión Europea *Industrial relations in Europe 2010*<sup>(40)</sup> (Relaciones laborales en Europa, 2010).

<sup>(35)</sup> OIT, Informe de políticas, *The need for social dialogue in addressing the COVID-19 crisis* (La necesidad del diálogo social en la gestión de la crisis causada por la COVID-19), Ginebra, mayo de 2020.

<sup>(36)</sup> Eurofound (2012), *Social dialogue in times of crisis* (Diálogo social en tiempos de crisis).

<sup>(37)</sup> Eurofound (2013), *Comparative analytical report: Impact of the crisis on working conditions in Europe* (Informe analítico comparativo: Efecto de la crisis en las condiciones de trabajo en Europa).

<sup>(38)</sup> Glassner (2013), *Central and eastern European industrial relations in the crisis: national divergence and path-dependent change* (Las relaciones laborales de Europa Central y Oriental en la crisis: divergencias nacionales y cambios dependientes de la trayectoria) y OIT, *Recovering from the crisis through social dialogue in the new EU Member States: the case of Bulgaria, the Czech Republic, Poland and Slovenia* (La recuperación de la crisis a través del diálogo social en los nuevos Estados miembros de la UE: los casos de Bulgaria, la República Checa, Polonia y Eslovenia).

<sup>(39)</sup> Eurofound, *Changes to wage-setting mechanisms in the context of the crisis and the EU's new economic governance regime* (Cambios de los mecanismos de fijación de salarios en el contexto de la crisis y el nuevo régimen de gobernanza económica de la UE), 2014.

<sup>(40)</sup> Comisión Europea, *Industrial relations in Europe (2010)*.

4.7. El diálogo social tiene un papel fundamental en la formulación de respuestas oportunas y específicas de apoyo al empleo y la recuperación económica en tiempos de crisis, pero no puede resolver todos los problemas por sí solo. En un contexto de crisis las políticas y la legislación son especialmente importantes, así como contar con un margen presupuestario de maniobra adecuado<sup>(41)</sup>.

## 5. Participación de los trabajadores en la dirección de empresa: una respuesta para gestionar el cambio

5.1. La democracia industrial se entiende en general como la gobernanza de los procesos industriales en empresas «sostenibles»<sup>(42)</sup>, basada en el diálogo social, la negociación colectiva y la información, la consulta y la participación de los trabajadores a nivel de la empresa<sup>(43)</sup>. Una buena gobernanza empresarial permite que se puedan alcanzar objetivos económicos positivos junto con objetivos sociales y medioambientales. Actualmente hay en vigor una serie de actos legislativos, junto con medidas operativas y políticas, que tienen en cuenta las prácticas y situaciones de las relaciones laborales nacionales en cada empresa. La globalización y los procesos de producción transnacionales de las empresas europeas han modificado la forma en que se estructuran los flujos de información en torno a la empresa<sup>(44)</sup>. La colaboración basada en la confianza entre la patronal y los trabajadores ha demostrado su importancia —el ejemplo más reciente ha sido en la pandemia de COVID-19—.

5.2. Los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores son derechos sociales fundamentales consagrados en instrumentos internacionales (OIT) y de derechos humanos europeos (Consejo de Europa y UE), y resultan esenciales para un diálogo social eficaz.

5.3. A nivel europeo, la participación de los trabajadores facilita el intercambio oportuno de información con los representantes de los trabajadores en los sistemas de relaciones laborales, contribuye a la adopción de decisiones con conocimiento de causa de la dirección en determinadas cuestiones que interesan directamente a los trabajadores con los representantes de estos y contribuye a un modelo de negocio sostenible y más justo. Esto ayuda a promover la idea de mercado económico social que considera el modelo social europeo como un motor de la competitividad de las empresas europeas.

5.4. Varios instrumentos legislativos a nivel de la UE han establecido requisitos mínimos<sup>(45)</sup> y definen los derechos de información, consulta y representación de los trabajadores en los consejos de administración, incluida la Directiva relativa a la información y a la consulta y la Directiva sobre el comité de empresa europeo<sup>(46)</sup>, así como los actos legislativos relativos a formas de empresas concretas, como las sociedades anónimas europeas (SE) y las sociedades cooperativas europeas (SCE), o situaciones concretas como las fusiones transfronterizas, el traspaso de empresas o los despidos colectivos. Los comités de empresa europeos (y los comités de empresa de SE) son órganos de información y consulta a los trabajadores sobre aspectos transnacionales y revisten una gran relevancia para los trabajadores europeos. También desempeñan un papel importante en la integración gradual de los Estados miembros y del mercado único<sup>(47)</sup>. Hay margen de mejora en cuanto a la calidad y la eficacia de la información y la consulta con los comités de empresa europeos sobre la reestructuración de empresas transnacionales, tal como subrayó la Comisión en su informe<sup>(48)</sup>.

<sup>(41)</sup> *Ibid.*, OIT, Informe de políticas, 2020, y actualizaciones de la página web de la OCDE *Tackling the coronavirus — contributing to a global effort* (Afrontar el coronavirus — contribuyendo a un esfuerzo global), marzo de 2020.

<sup>(42)</sup> DO C 161 de 6.6.2013, p. 35 — La sección 3 define el concepto de empresa «sostenible».

<sup>(43)</sup> Artículo basado en una investigación de Eurofound: *Industrial democracy in Europe: a quantitative approach* (Democracia industrial en Europa: un enfoque cuantitativo), Pablo Sanz, Christian Welz, Maria Caprile, Ricardo Rodríguez Contreras, Labour and Industry, junio de 2020.

<sup>(44)</sup> Artículo basado en una investigación de Eurofound: *Industrial democracy in Europe: a quantitative approach* (Democracia industrial en Europa: un enfoque cuantitativo), Pablo Sanz, Christian Welz, Maria Caprile, Ricardo Rodríguez Contreras, Labour and Industry, junio de 2020.

<sup>(45)</sup> Directiva 2002/14/EC sobre la información y la consulta y Directiva 2009/38/EC sobre el comité de empresa europeo.

<sup>(46)</sup> Directiva 94/45/CE, modificada por la Directiva 2009/38/CE.

<sup>(47)</sup> Eurofound (2020), *Social dialogue and HR practices in European global companies* (Diálogo social y prácticas en materia de recursos humanos en las empresas europeas globales), con un análisis y conclusiones sobre la evolución de una dimensión europea del diálogo social tanto en el ámbito transnacional de la adopción de decisiones como en las filiales locales y el papel de los comités de empresa europeos como vínculo fundamental entre los distintos niveles del diálogo social dentro de una empresa, como son el nacional y el europeo.

<sup>(48)</sup> Comisión Europea: *Informe sobre la aplicación por parte de los Estados miembros de la Directiva 2009/38/CE sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria (versión refundida)*, Bruselas, 14 de mayo de 2018, COM (2018) 292 final.

5.5. La participación de los trabajadores en los consejos de administración se da en la mayoría de los Estados miembros, pero no existen bases comunes a nivel europeo y, por lo tanto, esta se manifiesta en las distintas prácticas específicas de los marcos nacionales. En su Dictamen SOC/470 <sup>(49)</sup>, el CESE ya pidió un marco armonizado a escala de la UE para la participación de los trabajadores en los consejos de administración. Desgraciadamente, el paquete legislativo de 2019 sobre el Derecho de sociedades que se ha aprobado no refleja esta propuesta.

5.6. En su principio n.º 8, el pilar europeo de derechos sociales establece que los trabajadores o sus representantes tienen derecho a ser informados y consultados oportunamente sobre asuntos de interés para ellos. Desde esta perspectiva, la participación de los trabajadores es estratégica a la hora de gestionar las transiciones si se quiere hacer frente a los retos ecológicos, demográficos y tecnológicos y acompañar los cambios en la organización del trabajo o la reestructuración <sup>(50)</sup>. El CESE hace un llamamiento a las instituciones europeas y nacionales para que adopten medidas destinadas a garantizar que durante los procesos de reestructuración se respetan los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores.

5.7. Las medidas legislativas europeas en el ámbito de la salud y la seguridad de los trabajadores ponen de manifiesto e incluyen el papel necesario de representación de los trabajadores también en este ámbito. Los acuerdos tripartitos y bipartitos en algunos países europeos adoptados para contener la propagación de la COVID-19 a nivel de las empresas han sido ejemplos proactivos de iniciativas conjuntas de los interlocutores sociales en lo que se refiere a la salud y la seguridad en el trabajo.

5.8. La crisis de la COVID-19 demuestra, por un lado, ejemplos positivos de diálogo social constructivo a nivel de empresa en torno a Europa para mantener el empleo y garantizar un regreso seguro al lugar de trabajo al tiempo que se mantiene la actividad empresarial, y, por el otro, que los derechos de información y consulta no se han respetado en toda Europa, ni siquiera durante la fase de emergencia, incluso en las reestructuraciones y con respecto a las medidas que debían adoptarse para proteger la seguridad y la salud en el trabajo o las condiciones de trabajo que suponían un riesgo. Se requieren medidas a nivel nacional y europeo para garantizar que se respetan los derechos de información y consulta en los procesos de reestructuración derivados de la crisis de la COVID-19.

5.9. Son necesarias iniciativas adicionales en el ámbito europeo para cubrir las carencias existentes y reforzar la democracia en el trabajo. El objetivo es garantizar una protección y unos derechos mínimos adecuados con relación a la información, la consulta y la representación de los trabajadores en los consejos de administración en situaciones transfronterizas en las que las leyes nacionales no puedan aplicarse de forma coordinada y equitativa. Se necesita un marco transversal eficaz para los derechos de información, consulta y representación en los consejos de administración para las formas de empresa de la UE y las empresas que hacen uso de los instrumentos de movilidad empresarial. Deben evaluarse las lagunas en el acceso a la información relativa a las actividades empresariales en países no pertenecientes a la UE y sus repercusiones en el empleo y las condiciones de trabajo si se quiere garantizar que el comité de empresa europeo desempeña un papel adecuado. En la aplicación de la Directiva sobre el comité de empresa europeo, cuando se hayan detectado deficiencias, se deben reforzar las medidas de ejecución y adoptar sanciones efectivas y proporcionadas.

5.10. También es necesario garantizar el pleno respeto de los derechos de información y consulta de los trabajadores del sector público. El CESE pide a la Comisión que tome medidas para garantizar que el acuerdo de los interlocutores sociales en esta materia se aplique correctamente.

5.11. Las prácticas nacionales registran diferencias en cuanto a la participación de los trabajadores. En particular, debe garantizarse que los representantes de los trabajadores se designan con arreglo a las normas europeas y nacionales <sup>(51)</sup> para los órganos administrativos y de supervisión y pueden desempeñar adecuadamente las funciones que les confiere la legislación nacional y europea. También es necesario garantizar que se informa y consulta a los trabajadores de manera adecuada y oportuna sobre los planes de la empresa y las posibles implicaciones para el empleo y las condiciones de trabajo, conforme a lo dispuesto en la Directiva.

## 6. Diálogo social para una recuperación sostenible e inclusiva tras la COVID-19

6.1. Muchas organizaciones e instituciones, entre ellas la OIT, la OCDE, la Comisión Europea, Eurofound y también los interlocutores sociales europeos, han recopilado, publicado y actualizado de forma periódica la información sobre medidas adoptadas a nivel nacional para hacer frente, en primer lugar, a la fase de emergencia y, posteriormente, a la reanudación de las actividades económicas y la planificación de los programas de recuperación.

<sup>(49)</sup> DO C 161 de 6.6.2013, p. 35.

<sup>(50)</sup> Artículo basado en una investigación de Eurofound: *Industrial democracy in Europe: a quantitative approach* (Democracia industrial en Europa: un enfoque cuantitativo), Pablo Sanz, Christian Welz, Maria Caprile, Ricardo Rodríguez Contreras, Labour and Industry, junio de 2020.

<sup>(51)</sup> Alemania: designación directa por ley; Países Bajos: cooptación de los directivos indicados por los trabajadores; Francia: combinación de designación directa y por los accionistas; Suecia: nombramiento de los representantes sindicales, etc.

6.2. En algunos países se han firmado acuerdos bipartitos y tripartitos desde el comienzo de la pandemia, además de una serie de acuerdos sectoriales bipartitos que tienen por objeto introducir medidas para mantener la salud y la seguridad en los puestos de trabajo.

6.3. Dada la falta de una respuesta coordinada por parte de los Estados miembros al comienzo de la crisis provocada por la pandemia, es evidente que en la fase de recuperación necesitamos un enfoque basado en la solidaridad entre estos para el futuro de Europa.

6.4. Los interlocutores sociales europeos —CES, BUSINESSEUROPE, CEEP y SME United— en su declaración conjunta sobre la emergencia causada por la COVID-19, hacen un firme llamamiento a los Estados miembros a que involucren a los interlocutores sociales nacionales en el diseño y la aplicación de las medidas nacionales. No obstante, su contribución activa y eficaz no solo depende de su capacidad propia sino también del reconocimiento por parte del gobierno del papel que desempeñan para contener la pandemia y abordar sus consecuencias socioeconómicas. Existen excelentes ejemplos de gestiones de crisis lideradas de forma proactiva por los interlocutores sociales y sectoriales europeos. Algunas son tripartitas y otras bipartitas. Los convenios colectivos de varios países europeos han tratado de contener el virus garantizando un entorno de trabajo seguro, acuerdos de trabajo específicos y redes de seguridad social, como son la baja por enfermedad y el permiso parental.

6.5. El plan de recuperación de la UE, que incluye la propuesta de la Comisión «Next Generation EU» y todas las medidas que ya se han adoptado con fondos *ad hoc*, subvenciones y préstamos del BCE y el BEI, sin duda constituye un paquete sustancial de medidas financieras, que debería aprovechar la inversión pública y privada, con el objetivo de respaldar el crecimiento sostenible y el empleo de calidad.

6.6. En la cumbre social tripartita del 23 de junio de 2020, los interlocutores sociales hicieron énfasis en la necesidad de invertir en el sector de la salud pública y en los servicios más gravemente afectados durante este período, así como en que se haga una inversión estructural para una transición ecológica, la transformación digital y las tecnologías innovadoras con miras a impulsar la competitividad europea mediante el apoyo al empleo de calidad, la formación y la progresión económica y social en un contexto europeo coordinado.

6.7. Es fundamental que el plan de recuperación de la UE se base en los interlocutores sociales y cuente con la participación de estos a todos los niveles. El diálogo social es el instrumento clave para que la gobernanza sea sólida durante períodos de crisis. Las consultas y debates a nivel tripartito mejoran la calidad del diseño de las políticas de respuesta a la crisis, involucran a los interlocutores sociales en su aplicación y generan confianza entre estos para superar las dificultades, al tiempo que respaldan la cohesión social y la resiliencia de nuestras economías. El impacto de la crisis para los trabajadores, las empresas y las comunidades locales también se determina conjuntamente con las autoridades locales, lo cual es fundamental para adoptar las medidas temporales acordadas y generar consenso para los planes de recuperación a medio y largo plazo.

6.8. Es necesario definir los planes nacionales a fin de asignar los recursos europeos con arreglo a una planificación de medio a largo plazo, sin dispersar ni fragmentar los recursos, y teniendo en cuenta tanto las carencias que se han puesto de manifiesto durante la fase de emergencia como el aumento de las desigualdades en la sociedad.

6.9. En algunos países de la UE, el diálogo social ha demostrado ser eficaz para la adopción rápida y eficaz de sólidas medidas de emergencia destinadas a contribuir a la supervivencia de las empresas y, por ende, a conservar los puestos de trabajo y **mantener a las personas en el mercado laboral**, ayudando a garantizar los regímenes de reducción del tiempo de trabajo cuyo objetivo es mitigar los efectos sobre el empleo y proporcionar seguridad de planificación tanto a trabajadores como empresas para controlar la fase de recuperación.

6.10. Sin embargo, en algunos Estados miembros, los grupos más vulnerables, como las personas con formas de empleo no convencionales, los trabajadores autónomos y las personas en trabajo no declarado, no pudieron acceder a las medidas de protección y se enfrentan al riesgo de caer en la pobreza, lo cual agrava la emergencia social.

6.11. A largo plazo, la UE puede respaldar a los Estados miembros y a los interlocutores sociales invirtiendo las reformas estructurales que reducen la protección del empleo y dando más margen a la negociación colectiva, además de reforzando las instituciones del mercado laboral. La UE también debería abordar retos urgentes, como son el paro de larga duración, la transición a procesos ecológicos y digitalizados, así como la formación complementaria y el reciclaje profesional para promover la capacidad de inserción profesional, al tiempo que se proporciona un marco regulador adecuado para diversas formas de trabajo.

6.12. Una mejora de la cooperación entre la Comisión, los gobiernos nacionales, los empresarios y los sindicatos también puede ayudar a los sistemas de protección social a dar respuesta al cambiante contexto económico y social europeo, a fin de ampliar la cobertura a los grupos vulnerables que se encuentran excluidos en la actualidad. En el contexto del Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, debe seguir mejorándose el Semestre Europeo mediante un mayor apoyo a los Estados miembros y un nuevo cuadro de indicadores que permita evaluar comparativamente los progresos en la aplicación de las políticas acordadas con respecto a unos parámetros de referencia y alcanzar objetivos comunes a nivel europeo. En estos difíciles momentos, la determinación y la responsabilidad de todos los poderes públicos a escala nacional y de la UE, así como de los interlocutores sociales y otras partes interesadas del ámbito social a todos los niveles, serán fundamentales para garantizar una recuperación sostenible de nuestras economías y reforzar nuestro modelo social europeo.

6.13. En su Comunicación *Semestre Europeo de 2020: Recomendaciones específicas por país* <sup>(52)</sup> la Comisión Europea formuló sus recomendaciones a todos los Estados miembros con relación a la pandemia de la COVID-19. En su parte introductoria, destaca que el buen funcionamiento del diálogo social es clave para garantizar que las medidas adoptadas tengan éxito y sean inclusivas y sostenibles. Debe reconocerse que, en algunos Estados miembros, la práctica del diálogo social y la participación de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil durante la crisis de la COVID-19 se han visto debilitadas o limitadas <sup>(53)</sup>. Como consecuencia de esto, a tres Estados miembros —Hungria, Polonia y Rumanía— se les ha recomendado que **velen por la participación adecuada y eficaz de los interlocutores sociales y las partes interesadas en el proceso de formulación de las políticas**. El CESE solicita a la Comisión que haga un minucioso seguimiento y evaluación de la aplicación de las recomendaciones específicas a estos países.

6.14. La Comisión debe garantizar y vigilar —por ejemplo mediante instrumentos de notificación— que los Estados miembros desarrollen un diálogo social eficaz con las partes interesadas nacionales a lo largo del proceso del Semestre, así como en el diseño de planes de recuperación nacional para garantizar un seguimiento y una aplicación eficaces, basados en una amplia apropiación.

6.15 También es de suma importancia **garantizar que no se vea mermada la capacidad de los interlocutores sociales a consecuencia de la crisis del coronavirus**. La UE debe estudiar las medidas que sean necesarias, incluida la aportación de recursos financieros, para apoyar el desarrollo de capacidades de los interlocutores sociales —tanto para las actividades como para las estructuras de diálogo social—. Los interlocutores sociales europeos han planteado una propuesta conjunta <sup>(54)</sup> a la Comisión Europea sobre la creación de un nuevo instrumento financiero para apoyar las actividades extraordinarias que están llevando a cabo durante la crisis de la COVID-19.

Bruselas, 29 de octubre de 2020.

La Presidenta  
del Comité Económico y Social Europeo  
Christa SCHWENG

---

<sup>(52)</sup> Comunicación de la Comisión COM(2020) 500 final de 20. 5. 2020, *Semestre Europeo de 2020: Recomendaciones específicas por país*.

<sup>(53)</sup> CES, Notas informativas, *Workers' Information, consultation and participation* (Información, consulta y participación de los trabajadores), 15 de mayo 2020.

<sup>(54)</sup> Propuesta conjunta de los interlocutores sociales europeos intersectoriales para crear un instrumento financiero especial de apoyo a los interlocutores sociales durante la crisis de la COVID-19, dirigida al vicepresidente ejecutivo Valdis Dombrovskis y el comisario de Empleo y Derechos Sociales Nicolas Schmidt, 10 de abril de 2020.

## III

*(Actos preparatorios)*

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

555.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, 27.10.2020 – 29.10.2020

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 168/2013 en lo que respecta a medidas específicas sobre los vehículos de fin de serie de categoría L en respuesta a la pandemia de COVID-19»**

*[COM(2020) 491 final — 2020/0251 (COD)]**(2021/C 10/04)*Ponente: **Christophe LEFÈVRE**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 14.9.2020 Parlamento Europeo, 14.9.2020
Fundamento jurídico	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Decisión de la Mesa	15.9.2020
Aprobado en el pleno	29.10.2020
Pleno n.º	555
Resultado de la votación	220/3/18
(a favor/en contra/abstenciones)	

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. Habida cuenta de la crisis de la COVID-19, que ha conllevado un parón casi total de las ventas en 2020, el CESE ha examinado la propuesta de Reglamento de la Comisión Europea que permitiría a los fabricantes de motocicletas de la fase Euro 4 vender los vehículos que tuvieran en existencias a 15 de marzo de 2020 después del 1 de enero de 2021.

1.2. A partir de esta última fecha, quedaba restringida la posibilidad de vender en su totalidad las existencias de los vehículos que superen los límites máximos de contaminación de la fase Euro 5, tras la entrada en vigor obligatoria de dicha fase el 1 de enero de 2021.

1.3. El CESE considera que la propuesta examinada no pone en absoluto en tela de juicio la aplicación inicial de la obligación de vender motocicletas de la fase Euro 5 ni el cese de la producción de vehículos de la fase Euro 4.

1.4. El CESE apoya la propuesta de Reglamento, que considera una medida adecuada y equilibrada para combatir el impacto económico de la crisis de la COVID-19 y evitar la costosa eliminación de las existencias de vehículos de la fase Euro 4.

1.5. La propuesta establece un equilibrio que permite garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior, gravemente perturbado por la COVID-19, y proseguir los esfuerzos para reducir el impacto medioambiental del transporte por carretera.

## 2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1. La pandemia de COVID-19 ha afectado al sector de las motocicletas reduciendo considerablemente la demanda y aumentando las existencias de vehículos debido al confinamiento, ya que normalmente el 60 % de las ventas anuales se realizan entre marzo y julio. Esto ha afectado a la capacidad de los fabricantes para cumplir algunos de los plazos impuestos por el Reglamento (UE) n.º 168/2013 <sup>(1)</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2013.

2.2. Con arreglo a dicho Reglamento, la fase Euro 5 de reducción de las emisiones contaminantes entrará en vigor el 1 de enero de 2021, lo que implica que, a partir de esa misma fecha, solo podrán introducirse en el mercado de la Unión los vehículos que cumplan los requisitos correspondientes a dicha fase Euro 5.

2.3. Las disposiciones del Reglamento (UE) sobre los vehículos de fin de serie de categoría L prevén la posibilidad de que los fabricantes comercialicen una parte limitada de las existencias de vehículos cuya puesta en circulación (homologación de tipo UE) ya no sea válida.

2.4. Aunque el Reglamento prevé un proceso de comercialización de estas existencias como «vehículos de fin de serie», su número se limita en cada Estado miembro a un máximo del 10 % del promedio de vehículos vendidos en los dos años anteriores o a 100 vehículos. Ahora bien, según fuentes del sector, se calcula que en marzo de 2020 las existencias de vehículos de la fase Euro 4 eran de alrededor de 553 700 vehículos.

Habida cuenta de la reducción del 98 % de las ventas y del número de vehículos en existencias, las disposiciones vigentes en materia de vehículos de fin de serie no constituyen un mecanismo adecuado para hacer frente a la situación.

2.5. La propuesta tiene por objeto introducir una excepción que permita a los fabricantes comercializar, únicamente en 2021, un número superior al previsto en el Reglamento original de aquellos vehículos de fin de serie de la fase Euro 4 que formasen parte de las existencias a 15 de marzo de 2020.

2.6. Aunque la propuesta se traducirá en un retraso de la supresión de la venta de vehículos más contaminantes que los de la nueva generación, esta flexibilidad se limitará a los vehículos que ya se habían fabricado en el momento del confinamiento. Además, evita la necesidad de eliminar innecesariamente vehículos que habrían sido comercializados de no haberse producido la crisis. Esta propuesta no aplazará la entrada en vigor de la fase Euro 5, el 1 de enero de 2021, para todos los vehículos de nueva fabricación.

## 3. Observaciones generales

3.1. El CESE reitera su apoyo a todas las iniciativas destinadas a reducir las emisiones contaminantes y mejorar la calidad del aire y, en particular, a la incorporación al sector del transporte de las normas de emisión conocidas como normas Euro. Es indispensable limitar las emisiones de contaminantes como el monóxido de carbono, los óxidos de nitrógeno, los hidrocarburos y las micropartículas.

3.2. En su Dictamen sobre la propuesta de Reglamento relativo a la homologación y a la vigilancia del mercado de los vehículos de dos o tres ruedas y los cuatriciclos <sup>(2)</sup>, aprobado por unanimidad el 19 de enero de 2011, el CESE acogió favorablemente el plazo propuesto por la Comisión Europea <sup>(3)</sup> para la introducción de las nuevas fases medioambientales Euro.

3.3. El CESE reconoce que la pandemia de COVID-19 representa un reto importante para la gran mayoría de los sectores económicos europeos y, en particular, para los mercados estacionales como las ventas de motocicletas, que se han visto especialmente afectadas por las medidas de confinamiento introducidas durante la temporada alta.

3.4. Esta situación no ha permitido a los fabricantes vender una cantidad satisfactoria de vehículos de la fase Euro 4, cuya validez expira el 31 de diciembre de 2020. El CESE considera que, en su forma actual, las disposiciones relativas a los vehículos de fin de serie no proporcionarán un apoyo adecuado a la industria de las motocicletas para mitigar el impacto económico de la crisis.

<sup>(1)</sup> Reglamento (UE) n.º 168/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2013, relativo a la homologación de los vehículos de dos o tres ruedas y los cuatriciclos, y a la vigilancia del mercado de dichos vehículos.

<sup>(2)</sup> COM(2010) 542 final; Dictamen del CESE: DO C 84 de 17.3.2011, p. 30.

<sup>(3)</sup> Véase la nota a pie de página n.º 2.

3.5. El CESE cree por tanto necesario encontrar una solución adecuada a las dificultades a las que se enfrenta el sector de las motocicletas, respetando un equilibrio entre la necesidad de vender los vehículos que están en existencias desde el 15 de marzo de 2020 y la importancia de no retrasar la entrada en vigor de la fase Euro 5 a partir del 1 de enero de 2021.

3.6. Por consiguiente, el CESE apoya la introducción de medidas específicas relativas a los vehículos de fin de serie de categoría L para 2021, que considera adecuadas y equilibradas para garantizar el buen funcionamiento del mercado interior al tiempo que prosiguen los esfuerzos para reducir el impacto medioambiental del transporte por carretera.

Bruselas, 29 de octubre de 2020.

*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 2014/65/UE en lo relativo a los requisitos de información, la gobernanza de productos y la limitación de posiciones con el fin de contribuir a la recuperación de la pandemia de COVID-19»**

[COM(2020) 280 final-2020/0152 (COD)]

**«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/1129 por lo que respecta al folleto de la Unión de recuperación y los ajustes específicos para los intermediarios financieros, con el fin de contribuir a la recuperación de la pandemia de COVID-19»**

[COM(2020) 281 final — 2020/0155 (COD)]

**«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2017/2402 por el que se establece un marco general para la titulización y se crea un marco específico para la titulización simple, transparente y normalizada, para contribuir a la recuperación de la pandemia de COVID-19»**

[COM(2020) 282 final — 2020/0151 (COD)]

**«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 575/2013 en lo que respecta a los ajustes del marco de titulización para apoyar la recuperación económica en respuesta a la pandemia de COVID-19»**

[COM(2020) 283 final — 2020/0156 (COD)]

(2021/C 10/05)

Ponente general: **Giuseppe GUERINI**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 27.8.2020 [COM(2020) 281 final, COM(2020) 282 final y COM(2020) 283 final] Parlamento Europeo, 14.09.2020 [COM(2020) 281 final, COM(2020) 282 final y COM(2020) 283 final] Comisión Europea, 23.09.2020 [COM(2020) 280 final]
Fundamento jurídico	Artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobación en el pleno	29.10.2020
Pleno n.º	555
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	246/0/8

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) comparte y apoya las propuestas de modificación de la Directiva sobre la regulación de los mercados financieros, incluidas en el paquete sobre la recuperación de los mercados de capitales, objeto del presente Dictamen. Las modificaciones que contiene van destinadas a simplificar sustancialmente la documentación y las obligaciones que regulan los mercados financieros y, de manera específica, lo previsto en la normativa MiFID II. No obstante, dado que en un principio el paquete de modificaciones incluía cuatro medidas diferentes, en el presente Dictamen se considera oportuno tener en cuenta globalmente el proyecto de simplificación, que se ha concebido no solo para simplificar la normativa MiFID II, sino también, de forma más general, para reducir la carga administrativa de los agentes bancarios y financieros, liberando así recursos para invertir en la recuperación económica.

1.2. El CESE apoya las propuestas de la Comisión y apoya los objetivos del paquete de reformas que propone. En efecto, es necesario realizar todos los esfuerzos de innovación de las normas para: i) facilitar la inversión en la economía real; ii) favorecer la concesión de préstamos a personas y pymes; iii) fomentar la recapitalización de las empresas europeas y el refuerzo del papel de los mercados de valores.

1.3. El CESE acoge favorablemente la simplificación de algunas cargas impuestas por la regulación financiera a las contrapartes admisibles y a los inversores profesionales, apoyándose en el apoyo ya manifestado en este sentido por los agentes del sector bancario.

1.4. En su papel de representación de los consumidores y de la sociedad civil, el CESE, recordando la necesidad de proteger también a los ahorradores y a los inversores no profesionales, valora la decisión de la Comisión de aspirar, con modificaciones específicas, a mantener alto el umbral de atención sobre la regulación financiera, buscando un justo equilibrio entre las demandas de las distintas categorías de inversores. En efecto, la simplificación normativa no debe reducir las protecciones de los ahorradores y de los inversores menos expertos, que deben distinguirse siempre de los agentes profesionales.

1.5. El CESE apoya el objetivo de la Comisión de reducir los costes de *cumplimiento*, así como de evitar el desaprovechamiento de recursos materiales, reduciendo considerablemente la producción de documentación en papel sobre las inversiones en favor de las herramientas digitales, que garantizan una interacción entre agentes y clientes más rápida y segura, haciendo que la documentación pueda conservarse más tiempo y garantizando una mayor sostenibilidad medioambiental.

1.6. El CESE acoge con especial satisfacción el objetivo de simplificar la titulización de las exposiciones dudosas. Este desarrollo normativo permite a los bancos aligerar sus balances, aumentando su capacidad de préstamo en un momento en que esta capacidad es vital.

1.7. Por consiguiente, el CESE considera que la intervención de la Comisión debería ser incluso más amplia e incisiva que la propuesta. El marco normativo de seguridad de los préstamos dudosos, vigente en la actualidad, que fue estructurado antes de la pandemia, presenta rigideces que pueden afectar de forma negativa a la economía real y, en particular, a las pymes, en el actual contexto económico minado por la pandemia.

1.8. Estas rigideces, en particular las relacionadas con el calendario de ejecución de las exposiciones dudosas por parte de los bancos, deben gestionarse con sumo cuidado para que la simplificación propuesta no beneficie demasiado a los agentes especializados en el tratamiento de créditos dudosos, generando (aún más) dificultades para las empresas de la economía real, si se induce a los bancos a liberarse de tales créditos en un plazo demasiado corto.

## 2. Observaciones generales

2.1. El paquete que recoge las propuestas de modificación de la regulación financiera propuesto por la Comisión Europea el 24 de julio de 2020 se suma a una serie de medidas adoptadas en los últimos meses en materia bancaria y financiera para estimular la recuperación efectiva de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19.

2.2. La primera serie de medidas que forman parte de esta estrategia se refería al sector bancario y tenía por objeto promover la concesión de préstamos bancarios a hogares y empresas en toda la UE para paliar los efectos adversos sobre la oferta y la demanda derivados del impacto de la pandemia en diversos sectores de producción.

2.3. Por el contrario, las modificaciones contenidas en el paquete de medidas propuesto el 24 de julio se dirigen a los mercados de capitales, con el objetivo de promover las inversiones, aumentar la capitalización de las empresas e incrementar la capacidad de los bancos para financiar la recuperación económica.

2.4. El paquete propuesto por la Comisión interviene con modificaciones específicas y simplificadoras en cuatro importantes medidas de regulación bancaria y financiera: la Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros (MiFID II), el Reglamento sobre el folleto, el Reglamento sobre titulizaciones y el Reglamento sobre Requisitos de Capital (RRC). Por ello, aunque el objeto principal del presente Dictamen es la Directiva MiFID II, se ha considerado importante emitir un dictamen sobre el paquete en su conjunto, ya que la eficacia y la utilidad de la iniciativa de la Comisión resultan más evidentes si se inscriben en la perspectiva de un marco de modificaciones global.

2.5. Las medidas de simplificación de las obligaciones de información contempladas en la MiFID II ya estaban previstas para 2021 y 2022, tanto es así que la Comisión ya había realizado una consulta pública al respecto. El CESE considera conveniente anticipar estas modificaciones para reducir rápidamente, en una fase crítica para la economía europea, los costes de *cumplimiento* asociados a la aplicación de la MiFID II.

2.6. Las modificaciones propuestas al Reglamento (UE) 2017/1129 sobre el folleto mediante la promoción de un «folleto de la Unión de recuperación» (*EU Recovery prospectus*) y de ajustes específicos para los intermediarios financieros, recogidos en el paquete de propuestas de la Comisión Europea, introducen simplificaciones para reducir a 30 páginas la longitud de los folletos, que en la actualidad pueden ocupar hasta más de 100 páginas.

2.7. Por el contrario, con la modificación del Reglamento sobre titulaciones y el Reglamento sobre Requisitos de Capital (RRC), la Comisión pretende mejorar las herramientas de que dispone el sistema bancario de la Unión Europea (UE) para mejorar su capacidad de financiar la economía real. Estas medidas se basan en la anterior propuesta de modificación de los Reglamentos (UE) n.º 575/2013 y (UE) n.º 2019/876 de la Comisión Europea en respuesta a la pandemia de COVID-19.

2.8. La propuesta de la Comisión centrada en la titulización de los préstamos dudosos aspiraba a favorecer la posibilidad de transformar los préstamos dudosos en valores negociables. De esta forma, la titulización facilitaría liberar capital bancario para nuevos préstamos, lo que permitiría financiar la recuperación económica de una gama más amplia de inversores.

2.9. En términos generales, todas las propuestas de la Comisión tienen por objeto la efectiva simplificación de la documentación asociada a las inversiones con el fin de reducir la carga administrativa y liberar así recursos para invertir en una rápida recuperación económica.

### 3. Observaciones específicas y generales

3.1. El CESE acoge favorablemente las propuestas de la Comisión y comparte sus objetivos. En efecto, es necesario realizar todos los esfuerzos regulatorios con vistas a: i) facilitar la inversión en la economía real; ii) favorecer la concesión de préstamos a personas y pymes; iii) fomentar la recapitalización de las empresas europeas y el refuerzo del papel de los mercados de valores en relación con el objetivo de la recuperación.

3.2. El CESE acoge con satisfacción la intención de aligerar ciertas cargas asociadas a la regulación financiera, en particular las referidas a las contrapartes admisibles y a los inversores profesionales. En este sentido, el objetivo de simplificación que persigue la Comisión ya ha sido acogido favorablemente por los agentes del sector bancario.

3.3. En su papel de representación también de los consumidores y de la sociedad civil, el CESE valora positivamente la decisión de mantener alto el umbral de regulación orientado a la protección de los ahorradores y de los inversores no profesionales, buscando un justo equilibrio entre las distintas demandas. En efecto, es evidente que la simplificación reglamentaria no debe reducir las protecciones de los ahorradores y de los inversores menos expertos, que deben distinguirse siempre de los agentes profesionales y de las contrapartes admisibles.

3.4. En general, el CESE insta, como se señala en el informe elaborado por el *High Level Forum* sobre la unión de los mercados de capitales, a una amplia revisión de las normas bancarias y financieras de la UE para eliminar los solapamientos y las incoherencias existentes en la regulación del sector y, sobre todo, para sustituir aquellas disposiciones (concebidas para proteger a los ahorradores) que han resultado ineficaces, costosas y penalizadoras tanto para los agentes financieros como para los inversores.

3.5. El CESE apoya también el objetivo de la Comisión de reducir los costes de *cumplimiento*, así como el desaprovechamiento de recursos materiales, reduciendo considerablemente la producción de documentación en papel en favor de formas de interacción digital. De hecho, las herramientas digitales pueden garantizar una interacción más rápida y segura entre los operadores y los clientes, haciendo que la documentación pueda conservarse más tiempo y garantizando una mayor sostenibilidad medioambiental.

3.6. Se comparte asimismo la simplificación de la información relativa a los costes y las cargas inherentes a las inversiones, que distingue varios niveles de obligación de información en función de si las contrapartes son o no admisibles. También a este respecto puntual y específico, es necesario buscar el correcto equilibrio entre los requisitos de simplificación y los asociados a la adecuada protección de los ahorradores e inversores no profesionales.

3.7. Entre los aspectos más relevantes de la propuesta de modificación de la MiFID II, el CESE destaca los relativos a los límites y coberturas previstos para las inversiones en instrumentos financieros derivados en el sector energético; sin embargo, considera que sería útil que la intervención para introducir exenciones a la cobertura de riesgos (*hedging exemption*) en los derivados energéticos pudiera prever formas de incentivar la inversión en energías renovables.

3.8. El CESE acoge favorablemente la decisión de la Comisión de confirmar las normas que limitan el uso de la cobertura con instrumentos financieros derivados de inversiones en productos agrarios destinados al consumo humano. Esto se debe a que, aunque es importante y necesario garantizar el desarrollo de nuevos mercados fomentando la inversión por medio de instrumentos financieros, las materias primas agrícolas designadas como significativas merecen una atención especial para evitar, por ejemplo, recompensar los usos que no tienen un fin alimentario.

3.9. El CESE valora positivamente que entre las modificaciones propuestas se encuentre la simplificación de todos los folletos, los informes y los informes periódicos, lo que podrá suponer el ahorro necesario para promover inversiones alternativas, también gracias a un mayor uso de las herramientas digitales.

3.10. La reducción de la longitud de los folletos informativos se considera igualmente positiva, en la medida en que reduce los costes de *cumplimiento* en comparación con los documentos que, en la práctica, eran a menudo demasiado largos y difíciles de entender para los ahorradores menos experimentados. Por consiguiente, el CESE desea que se logre una doble simplificación, tanto en lo que se refiere a los recursos materiales destinados a los requisitos de información como, especialmente, por lo que respecta a la comunicación de información relevante para los ahorradores.

3.11. En efecto, la simplificación generalizada del sector, que plantea el nuevo modelo de «folleto de la Unión de recuperación», podría promover el flujo de liquidez en las empresas y la recuperación de los niveles de capital erosionados durante la pandemia de COVID-19. Esto favorecería la emisión de nuevas acciones también por parte de empresas de pequeña o mediana capitalización, que se traducirán en un mejor acceso al capital, sin por ello renunciar a la necesaria protección de los ahorradores.

3.12. La modificación que propone aumentar de 75 a 150 millones EUR el umbral de exención de publicación del folleto para los valores que no sean valores de capital obtenidos por las empresas a través de entidades de crédito parece especialmente útil para promover un papel activo de los bancos y las entidades de crédito en la recuperación. La propuesta de la Comisión prevé que este aumento del umbral de exención de publicación del folleto sea temporal. No obstante, el CESE considera que, cuando esta medida favorezca la diversificación efectiva de las formas de financiación de las empresas, acercando a las pymes al mercado de capitales, sería conveniente dar continuidad a la medida más allá del período de crisis.

3.13. El CESE acoge favorablemente el objetivo de simplificar la titulización mediante un tratamiento prudencial menos rígido cuando esta se refiera a préstamos dudosos, permitiendo así a los bancos aligerar sus balances y aumentar su capacidad de préstamo. Sin embargo, hay que tener mucho cuidado para que esta simplificación no acabe siendo beneficiosa solo para las empresas especializadas en la gestión de préstamos dudosos, creando dificultades adicionales para las empresas en los casos en los que los bancos cedieran demasiado rápidamente sus préstamos dudosos.

3.14. En lo que se refiere, en particular, a las propuestas relativas a la titulización de los préstamos dudosos, si bien comparte el objetivo que ha guiado las propuestas de la Comisión, el CESE considera oportuno que la intervención sea más amplia que la de la propuesta.

3.15. Las últimas propuestas de la Comisión tienden así, correctamente, a introducir una regulación específica para las exposiciones dudosas, con el objetivo de diferenciarlas en algunos aspectos de las de los créditos productivos. Sin embargo, hay que señalar que todo el actual marco regulador de los préstamos dudosos adolece de rigideces que pueden afectar gravemente a la economía real, en particular a las pymes, especialmente en el contexto económico actual, que se ve afectado por la pandemia.

3.16. En particular, se hace referencia al Reglamento relativo a mecanismos de protección sobre préstamos dudosos, que impone amortizaciones de los créditos dudosos según un estricto calendario y que valora poco (o nada) el valor económico real de las garantías sobre dichos préstamos. Si este marco parecía difícilmente compatible con la realidad del mercado secundario de préstamos dudosos previo a la pandemia, es fácil imaginar en qué medida podrá ser aún más problemático en el contexto económico posterior a la pandemia. Por lo tanto, las curvas de provisión previstas en el Reglamento relativo a mecanismos de protección sobre préstamos dudosos deben suspenderse o recalibrarse, al menos temporalmente. También destacamos que la norma del vencimiento a los 90 días debería flexibilizarse temporalmente debido a la emergencia provocada por la COVID-19, a fin de evitar el impacto social negativo de unos plazos tan ajustados.

3.17. El CESE es consciente de que la propuesta del paquete de enmiendas para facilitar la recuperación del mercado de capitales, que presentó la Comisión Europea, tiene por objeto abordar el impacto de la pandemia de COVID-19, pero es necesario destacar que las normas relativas a la cobertura mínima de los préstamos dudosos establecidas en el Reglamento (CE) n.º 2019/630 del Parlamento Europeo y del Consejo son actualmente insuficientes para hacer frente a los efectos económicos de la pandemia y, por lo tanto, deben flexibilizarse de forma temporal.

3.18. Además de las propuestas de la Comisión en materia de préstamos titulizados, el tratamiento de los préstamos dudosos adquiridos por entidades especializadas e instituciones financieras, sin recurrir a titulaciones, debe ser también más eficaz respecto a lo que sucede ahora con las normas prudenciales vigentes, mejorando el artículo 127 del RRC. En efecto, el marco normativo actual provoca un elemento desincentivador paradójico, debido a la excesiva absorción de capital, para las entidades financieras que adquieren préstamos dudosos en el mercado secundario.

3.19. Esto supone una ventaja para los fondos especializados en la adquisición de préstamos dudosos, que en algunos casos están en manos de operadores financieros extraeuropeos que no están sujetos al marco reglamentario de la UE ni a las disposiciones del RRC. Se produce así una paradoja, que infringe el principio de «mismos riesgos, mismas normas», por la que el empeño que la UE ha dedicado a la regulación interna corre el riesgo de beneficiar a aquellos que operan en el mercado único europeo pero mantienen su sede legal y su capital fuera de la UE y, al menos en parte, de su sistema normativo.

Bruselas, 29 de octubre de 2020.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/1011 en lo que respecta a la exención de determinados índices de referencia de tipos de cambio de terceros países y a la designación de índices de referencia sustitutivos para determinados índices de referencia en cesación**

[COM(2020) 337 final — 2020/0154 (COD)]

(2021/C 10/06)

Ponente general: **Christophe LEFÈVRE**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 28.8.2020 Parlamento Europeo, 14.9.2020
Fundamento jurídico	Artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Competencia	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Decisión de la Mesa	14.7.2020
Aprobado en el pleno	29.10.2020
Pleno n.º	555
Resultado de la votación	244/0/7
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 En consonancia con las recomendaciones formuladas en dictámenes previos del CESE <sup>(1)</sup>, y teniendo presente, en particular, el cese de la publicación del LIBOR <sup>(2)</sup>, el CESE acoge favorablemente las propuestas de la Comisión destinadas a garantizar la continuidad de los mecanismos de funcionamiento de los operadores financieros en la Unión de los Mercados de Capitales (UMC) en lo que respecta a la exención de determinados índices de referencia de tipos de cambio de terceros países y a la designación de índices de referencia sustitutivos para determinados índices de referencia en cesación.

1.2 Estas propuestas no aportan tan solo una respuesta directa a las consecuencias del cese de la publicación del LIBOR y de la retirada del Reino Unido de la UE, sino que también contemplan la situación de los índices de referencia de países en los que el tipo de cambio no sea libremente convertible, contribuyendo así a lograr objetivos más amplios.

1.3 El CESE considera que un buen funcionamiento de la UMC requiere que estos mercados sean seguros, estables y resistentes a las perturbaciones. En este sentido, la desaparición del LIBOR tendrá repercusiones económicas muy importantes, ya que un número considerable de contratos no ha previsto disposiciones de reserva ante una supresión de la referencia al LIBOR antes de finales de 2021.

1.4 Por tanto, es de gran importancia, y prioritario, organizar la sustitución de la referencia al LIBOR. Al mismo tiempo, el CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de implicar a las autoridades nacionales en este proceso mediante la adopción de un Reglamento europeo que neutralice el riesgo de disparidad legislativa que puede observarse durante el proceso de transposición de una Directiva.

1.5 El CESE acoge con satisfacción que las modificaciones propuestas en relación con estos índices de referencia introducirán una competencia normativa, en virtud de la cual la Comisión Europea designa un tipo sustitutivo cuando deje de publicarse un índice sustitutivo cuya cesación daría lugar a una perturbación significativa del funcionamiento de los mercados financieros de la Unión.

<sup>(1)</sup> Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF) — Reformas (DO C 227 de 28.6.2018, p. 63), Finanzas sostenibles: taxonomía y normas de referencia, DO C 62 de 15.2.2019, p. 103 y Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF) — Propuesta revisada para luchar contra el blanqueo de capitales (DO C 110 de 22.3.2019, p. 58).

<sup>(2)</sup> El LIBOR («London Interbank Offered Rate») — tipo interbancario de oferta de Londres) sirve como un tipo de interés de referencia clave reconocido internacionalmente para calcular los costes de los préstamos interbancarios.

1.6 El CESE acoge también favorablemente el hecho de que el tipo sustitutivo legal sustituirá, en virtud de la legislación, todas las referencias al «índice de referencia en cesación» en todos los contratos celebrados por una entidad supervisada de la UE.

1.7 El CESE considera pertinente que, en el caso de los contratos que no impliquen a entidades supervisadas de la UE, se invite a los Estados miembros a que adopten tipos sustitutivos legales nacionales.

1.8 Por último, con el fin de supervisar la adecuación de la nueva exención, el CESE respalda que las autoridades competentes y las entidades supervisadas deban informar periódicamente a la Comisión sobre el uso de los índices de referencia exentos por parte de las empresas de la UE y sobre la evolución de los balances de las entidades supervisadas en términos de exposición a la fluctuación de las monedas de terceros países.

1.9 La decisión está en consonancia con las recomendaciones del Consejo de Estabilidad Financiera<sup>(3)</sup>, si bien el CESE plantea interrogantes sobre el hecho de que, considerando la actividad global, la Unión Europea parece ser la única jurisdicción que trata de regular el mecanismo de funcionamiento de los índices de tipos de cambio al contado.

1.10 Por supuesto, el CESE recomienda que se haga un seguimiento tanto de la aplicación de este Reglamento como de su integración en los mercados financieros. El CESE considera necesario que las normas previstas contribuyan de forma directa y concreta al logro de los objetivos, y aporten resultados positivos para todos los interesados y en todos los Estados miembros.

## 2. Contexto

2.1 El programa de trabajo de la Comisión para 2020 prevé una revisión del Reglamento sobre los índices financieros utilizados como índices de referencia con arreglo a los cuales se determina el importe a pagar en virtud de un instrumento financiero o un contrato financiero o el valor de un instrumento financiero. Con la definición de normas en materia de gobernanza y calidad de los datos para los índices de referencia utilizados en los contratos financieros, el Reglamento sobre los índices de referencia tiene por objeto reforzar la confianza de los participantes en el mercado de capitales en índices utilizados como índices de referencia en la Unión. Dicho Reglamento contribuye a los esfuerzos de la Comisión en favor de la Unión de los Mercados de Capitales (UMC).

2.2 El Reglamento sobre los Índices de Referencia (RIR) introduce un requisito de autorización para los administradores de índices de referencia financieros e impone obligaciones a los contribuidores de los datos utilizados para calcular el índice de referencia financiero. El RIR también regula el uso de los índices de referencia financieros. Las disposiciones del RIR exigen a las entidades supervisadas de la UE (tales como bancos, empresas de inversión, empresas de seguros u organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios, conocidos como OICVM) que utilicen únicamente índices cuyo administrador haya sido autorizado. Los índices de referencia administrados en terceros países solo pueden utilizarse en la UE tras un procedimiento de equivalencia, reconocimiento o refrendo.

2.3 El Reglamento sobre los índices de referencia se aplica desde enero de 2018. Sin embargo, los participantes en el mercado de la UE pueden seguir utilizando los índices de referencia administrados en un país no perteneciente a la Unión, independientemente de si existe una decisión de equivalencia, o de si el índice ha sido reconocido o refrendado para su uso en la Unión, hasta que, a finales de diciembre de 2021, expire el régimen transitorio.

2.4 En primer lugar, las modificaciones de la propuesta legislativa objeto del presente Dictamen del CESE sobre estos índices de referencia introducirán una competencia normativa, en virtud de la cual la Comisión Europea designa un tipo sustitutivo cuando deje de publicarse un índice sustitutivo cuya cesación daría lugar a una perturbación significativa del funcionamiento de los mercados financieros de la Unión.

2.5 En segundo lugar, el tipo sustitutivo legal sustituirá, en virtud de la legislación, todas las referencias al «índice de referencia en cesación» en todos los contratos celebrados por una entidad supervisada de la UE.

2.6 En tercer lugar, en el caso de los contratos que no impliquen a entidades supervisadas de la UE, se invita a los Estados miembros a que adopten tipos sustitutivos legales nacionales.

---

<sup>(3)</sup> Agrupación económica internacional creada en la reunión del G-20 celebrada en Londres en abril de 2009. Reúne a veintiséis autoridades financieras nacionales (bancos centrales, ministerios de economía y hacienda, etc.), así como a varias organizaciones y agrupaciones internacionales que desarrollan normas en el ámbito de la estabilidad financiera.

2.7 Por último, con el fin de supervisar la adecuación de la nueva exención, las autoridades competentes y las entidades supervisadas deben informar periódicamente a la Comisión Europea sobre el uso de los índices de referencia exentos por parte de las empresas de la UE y sobre la evolución de los balances de las entidades supervisadas en términos de exposición a la fluctuación de las monedas de terceros países.

### 3. Observaciones

3.1 En consonancia con las recomendaciones formuladas en dictámenes previos del CESE <sup>(4)</sup>, y teniendo presente, en particular, el cese de la publicación del LIBOR, el CESE acoge favorablemente las propuestas de la Comisión destinadas a mantener la continuidad de los mecanismos de funcionamiento de los operadores financieros en la UMC **en lo que respecta a la exención de determinados índices de referencia de tipos de cambio de terceros países y a la designación de índices de referencia sustitutivos para determinados índices de referencia en cesación.**

3.2 Estas propuestas no son solo una respuesta directa a las consecuencias de la salida del Reino Unido de la UE, sino que también contemplan la situación de los índices de referencia de países en los que el tipo de cambio no sea libremente convertible, contribuyendo así a lograr objetivos más amplios.

3.3 En efecto, permiten tener en cuenta el uso de índices de referencia de tipos de cambio para cubrir la volatilidad de las monedas de terceros países, el pago de contratos de derivados en una moneda distinta de la moneda con convertibilidad limitada, en particular cuando la moneda del tercer país no es libremente convertible.

3.4 Esta reforma es indispensable si se quiere secundar la drástica evolución —derivada del *Brexit*— de la UMC ligada a la Unión Bancaria, garantizar el funcionamiento de la unión económica y monetaria (UEM) y ayudar a reforzar la posición de la UE y sus Estados miembros en un entorno mundial en constante evolución.

3.5 Atendiendo a las recomendaciones del Consejo de Estabilidad Financiera, la reforma de los índices de referencia cruciales, como los tipos IBOR <sup>(5)</sup>, es una de las principales prioridades del Plan de acción de la Comisión sobre la UMC.

3.6 El objetivo de un buen funcionamiento de la UMC requiere que estos mercados sean seguros, estables y resistentes a las perturbaciones. En este sentido, la desaparición del LIBOR, aunque forme parte de una pérdida gradual de la representatividad del mercado o la realidad económica subyacentes que pretende medir, tendrá repercusiones económicas muy importantes, ya que un número considerable de contratos no ha previsto disposiciones de reserva para el período restante hasta la supresión de la referencia al LIBOR, antes de finales de 2021.

3.7 Por tanto, es de gran importancia, y prioritario, organizar la sustitución de la referencia al LIBOR. Al mismo tiempo, el CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión Europea de implicar a las autoridades nacionales en este proceso mediante la adopción de un Reglamento europeo que neutralice el riesgo de disparidad legislativa que puede observarse durante el proceso de transposición de una Directiva.

3.8 Para las empresas y los entes locales y regionales —que la Comisión Europea ha consultado de antemano—, la adopción de índices de referencia contribuye a facilitar la seguridad de las transacciones de mercado transfronterizas y reforzar la igualdad de condiciones en el mercado único, sobre todo en el caso de países con un tipo de cambio excesivamente regulado.

3.9 Esta modificación normativa surge como respuesta a un riesgo sistémico de enorme relevancia. La gama de contratos que se verán afectados por la cesación de un índice de referencia de tipos de interés muy utilizado incluye:

- a) las emisiones de deuda por parte de entidades supervisadas;
- b) las deudas consignadas en el balance de entidades supervisadas;
- c) los préstamos;
- d) los depósitos, y
- e) los contratos de derivados.

En gran parte de los contratos financieros basados en índices de referencia de tipos de interés muy utilizados participan entidades supervisadas que entran en el ámbito de aplicación del RIR.

---

<sup>(4)</sup> Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF) — Reformas (DO C 227 de 28.6.2018, p. 63), Finanzas sostenibles: taxonomía y normas de referencia (DO C 62 de 15.2.2019, p. 103) y Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF) — Propuesta revisada para luchar contra el blanqueo de capitales (DO C 110 de 22.3.2019, p. 58).

<sup>(5)</sup> Los tipos de oferta interbancaria («Interbank Offer Rates» — IBOR) son índices de referencia de importancia sistémica que sirven de base a numerosos contratos del sector financiero.

3.10 La incertidumbre jurídica y las repercusiones económicas negativas que podrían derivarse si se presentan dificultades en la capacidad para hacer cumplir las obligaciones contractuales actuales supondrán un riesgo para la estabilidad financiera de la Unión.

- Por su parte, los consumidores, las pequeñas, medianas y grandes empresas y los inversores podrán asegurarse una mayor protección, y la presente propuesta introduce diversos instrumentos para garantizar que la supresión gradual de un tipo de interés interbancario ampliamente utilizado no afecte de forma indebida a la capacidad del sector bancario de proporcionar financiación a las empresas de la UE y no ponga, así, en peligro un objetivo clave de la UMC;
- a este respecto, el CESE considera que, en relación con la propuesta de la Comisión, también deberían analizarse los siguientes aspectos:
  - i) los considerandos y la exposición de motivos parecen referirse a un amplio abanico de contratos que utilizan índices de referencia financieros, que abarcan los contratos de crédito (o mecanismos de préstamo análogos) celebrados con personas jurídicas o de otro tipo (y no únicamente con consumidores): en relación con esta cuestión procede remitirse a la sección relativa al «Ámbito de aplicación del tipo sustitutivo legal»;
  - ii) el texto de la propuesta de la Comisión que establece la sustitución automática —a saber, el artículo 23 bis, apartado 2— hace referencia al concepto de «contratos financieros», cuya definición en el Reglamento sobre los índices de referencia (artículo 3, apartado 1, punto 18) alude únicamente a los contratos de crédito celebrados con personas físicas (consumidores), teniendo en cuenta las referencias hechas a las Directivas 2014/17/UE y 2008/48/CE;
  - iii) para garantizar la coherencia entre la voluntad expresada en la exposición de motivos y el texto de la propuesta, el CESE considera útil analizar el ámbito de referencia y la definición de «contratos financieros» de modo que no solo abarque los contratos de crédito celebrados con consumidores, sino que también garantice un mecanismo eficaz de sustitución automática en el caso de los celebrados con otros participantes en el mercado;
- el CESE considera que las competencias de sustitución deberían ampliarse a todos los contratos sujetos a la legislación de un Estado miembro de la UE, así como a los contratos celebrados entre entidades establecidas en la UE que se rigen por la legislación de un tercer país, cuando dicha legislación no prevea un tipo sustitutivo legal para un tipo de referencia abandonado;
- las medidas propuestas deben considerarse como un apoyo a «una economía de la UE al servicio de las personas» (programa de trabajo de la Comisión para 2020). Esta iniciativa favorece los préstamos bancarios a clientes minoristas indexados a los tipos IBOR, que constituyen un elemento importante de una economía al servicio de las necesidades de la población.

3.11 Dado que, en el considerando 10, la modificación propuesta establece que deberían tenerse en cuenta las propuestas de los grupos de trabajo y que, en cualquier caso, en lo que respecta al paso del índice medio del tipo del euro a un día (EONIA) al tipo de interés a corto plazo del euro (€STR), el grupo de trabajo correspondiente recomendó que esta transición desemboque en el €STR más el diferencial de tipos, el CESE considera útil confirmar que el «índice de referencia sustitutivo» debe entenderse como el nuevo índice más el diferencial de tipos.

3.12 El CESE considera que sería útil aclarar el concepto de «perturbación significativa del funcionamiento de los mercados financieros de la Unión». A este respecto, sobre la base de lo dispuesto en el considerando 4, puede deducirse que el cese de la publicación del LIBOR corresponde a este supuesto, pero si se adopta una perspectiva de futuro y si se tiene en cuenta que la desaparición del EURIBOR será un problema que se planteará antes o después, conviene recomendar que se defina este concepto.

3.13 El CESE considera que también sería útil indicar en qué marco ejercerá la Comisión Europea este derecho, y concretamente en qué plazo se designará el índice de referencia sustitutivo una vez se den las condiciones previstas.

3.14 Otra precisión útil sería la referida al grado de extraterritorialidad que supone la aplicación de la medida o, en otras palabras, la aclaración de que dicha medida se aplicará cuando una de las entidades supervisadas tenga su sede en uno de los Estados miembros, con independencia de la legislación por la que se rija el contrato. A este respecto, el CESE hace especial referencia a los contratos celebrados con arreglo al Derecho inglés, que, el 1 de enero de 2021, pasará a ser legislación de un tercer país, no perteneciente a la Unión Europea.

3.15 Por tanto, la reforma del RIR es la herramienta adecuada para establecer un tipo sustitutivo legal que mitigue las consecuencias negativas para la seguridad jurídica y la estabilidad financiera que podrían producirse si el LIBOR, o cualquier otro índice de referencia cuya cesación pudiera dar lugar a perturbaciones significativas del funcionamiento de los mercados financieros de la Unión, se suprimiera sin que dicho tipo sustitutivo estuviera disponible e integrado en los contratos existentes en los que participen entidades supervisadas que entran en el ámbito de aplicación del RIR.

3.16 La decisión está en consonancia con las recomendaciones del Consejo de Estabilidad Financiera, si bien el CESE plantea interrogantes sobre el hecho de que, considerando la actividad global, la UE parece ser la única jurisdicción que trata de regular el mecanismo de funcionamiento de los índices de tipos de cambio al contado.

3.17 Por supuesto, el CESE recomienda que se haga un seguimiento tanto de la aplicación de este Reglamento como de su integración en los mercados financieros. El CESE considera necesario que las normas previstas contribuyan de forma directa y concreta al logro de los objetivos, y aporten resultados positivos para todos los interesados y en todos los Estados miembros.

Bruselas, 29 de octubre de 2020.

*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 «Agenda de Capacidades Europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia»**

[COM(2020) 274 final]

**y sobre la propuesta de Recomendación del Consejo sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia**

[COM(2020) 275 final]

(2021/C 10/07)

Ponente: **Tatjana BABRAUSKIENĖ**

Consulta	Comisión Europea, 12.8.2020
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	.9.9.2020
Aprobado en el pleno	29.10.2020
Pleno n.º	555
Resultado de la votación	218/0/5
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE recuerda que una mano de obra cualificada y competente es uno de los principales activos del modelo social y económico europeo y que el apoyo a la formación de jóvenes y adultos debe utilizarse para impulsar el **crecimiento económico sostenible y a largo plazo**, ya que contribuye a **augmentar la innovación, la productividad y la competitividad**, y apoya a los trabajadores en una transición justa y en la progresión profesional y salarial.

1.2 El CESE acoge con satisfacción que la Agenda de Capacidades y la recomendación propuesta sobre la educación y formación profesionales (en lo sucesivo, «EFP») se hayan desarrollado en el marco del **pilar europeo de derechos sociales** y que el lema de la Agenda de Capacidades sea el primer principio de dicho pilar.

1.3 El Comité considera que los proyectos de los **centros de excelencia profesional** y la financiación de la participación de los países en las **competiciones EuroSkills**, como uno de los instrumentos, generarán mejoras en el conjunto del sistema de EFP, elevando la calidad, el atractivo y la integración de la EFP para todos. Debe lograrse con los **interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil pertinentes**, incluidas las familias, los padres y los estudiantes.

1.4 El CESE recuerda que las **competencias clave y las capacidades STEAM**<sup>(1)</sup> deben incluirse en la oferta de «**capacidades adecuadas**» a fin de responder a las necesidades inmediatas de los jóvenes y los adultos para vivir con éxito en la sociedad y a las necesidades del mercado laboral en la transición digital y verde.

1.5 El CESE subraya **el enfoque en las competencias sociales y en materia de ciudadanía**, que son cruciales para la persona como ciudadano democrático. La educación para la ciudadanía debe estar al alcance de todos, en particular de los grupos desfavorecidos<sup>(2)</sup>. El CESE anima a los Estados miembros a seguir la *Recomendación del Consejo relativa a la promoción de los valores comunes*<sup>(3)</sup> así como a reforzar el aprendizaje sobre **los valores y la identidad europeos en los sectores de la EFP y la educación de adultos**.

<sup>(1)</sup> Siglas en inglés correspondientes a ciencia, tecnología, ingeniería, arte y matemáticas.

<sup>(2)</sup> EIGE.

<sup>(3)</sup> Recomendación del Consejo relativa a la promoción de los valores comunes, la educación inclusiva y la dimensión europea de la enseñanza (DO C 195 de 7.6.2018, p. 1).

1.6 El Comité acoge con satisfacción la propuesta de establecer un **Pacto por las Capacidades para el reciclaje profesional y la mejora de las capacidades de los trabajadores** y pide que se diseñen objetivos alcanzables y **principios de calidad conjuntos** acordados, con la participación de los **interlocutores sociales** pertinentes, las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas importantes, con el fin de ofrecer **soluciones eficaces para todos**.

1.7 El CESE pide que se haga mayor hincapié en las **políticas de orientación y asesoramiento** en relación con la transición verde y digital del mercado laboral, ampliando los mecanismos de apoyo ofrecidos por diferentes proveedores de información, por ejemplo, los programas de formación de embajadores de los sindicatos, el apoyo de recursos humanos (RR. HH.) en las empresas y el trabajo de la sociedad civil para **motivar a los adultos y a los trabajadores a que mejoren sus capacidades y se reciclen**. El CESE recuerda que el apoyo a las personas mediante formación en las transiciones digital y verde comenzará con la **validación del aprendizaje no formal e informal** y con la **garantía del reconocimiento y la certificación de cursos de formación** para que puedan formar parte del conjunto de las cualificaciones.

1.8 El CESE se remite a su Dictamen sobre «Financiación sostenible para el aprendizaje permanente y el desarrollo de capacidades, en un contexto de escasez de mano de obra cualificada»<sup>(4)</sup> y señala que el Plan de Recuperación, Next Generation EU y otros **fondos de la UE** (por ejemplo, FSE+ y Fondo de Transición Justa) se deben utilizar de una manera eficiente y consistente para respaldar con eficacia las políticas de educación y formación.

1.9 El Comité pide que se lleve a cabo una investigación a escala europea sobre la idea de una **iniciativa europea de creación de cuentas de aprendizaje individuales**, como iniciativa global o apoyo específico a las necesidades de los Estados miembros. El CESE pide a la Comisión que entable un diálogo social sobre las cuentas de aprendizaje individuales y sobre el desarrollo de **perfiles básicos europeos en EFP** para tener en cuenta las necesidades de los sectores, los requisitos nacionales de las profesiones de EFP con arreglo a los convenios colectivos, los cambios en los perfiles profesionales y ocupacionales y las necesidades de las empresas, y que consulte a las organizaciones pertinentes de la sociedad civil.

1.10 El CESE insta a que se reconsideren y actualicen **los indicadores y puntos de referencia** una vez más cuando se disponga de datos sobre el **impacto de la crisis de la COVID-19**. Los datos y la información sobre EFP, capacidades y necesidades del mercado laboral deben mejorarse en relación con los objetivos de la UE en materia de educación y formación, y los nuevos indicadores deben velar por la consecución de **los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas y el Semestre Europeo**. Para alcanzar los indicadores propuestos para 2025, la frecuencia de la supervisión requeriría **una actualización anual de una serie de datos para un seguimiento más estrecho de las mejoras en el sector de la EFP** y de la oferta de mejora de las capacidades y reciclaje profesional.

1.11 El CESE pide que se garantice a todos los alumnos de EFP el derecho y el acceso a una **EFP y una formación como aprendices de alta calidad e inclusiva**, ateniéndose debidamente al Marco Europeo para una Formación de Aprendices de Calidad y Eficaz<sup>(5)</sup>. Además del indicador de participación en el aprendizaje basado en el trabajo establecido en la Recomendación relativa a la EFP, podría definirse un indicador de aprendizaje basado en la empresa y fomentarse la **formación como aprendices colaborativa** entre empresas.

1.12 El CESE se remite a su Dictamen sobre una «estrategia de la UE para mejorar las capacidades y competencias ecológicas de todos»<sup>(6)</sup> y pide a la Comisión que desarrolle una estrategia de capacidades y competencias ecológicas a escala de la UE, en consonancia con el Pacto Verde Europeo, y establezca indicadores en un **marco de competencias sobre las necesidades de capacidades ecológicas**, con la participación de **los gobiernos, los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil**.

1.13 El Comité pide que se desarrollen políticas para **mejorar el atractivo de la profesión de profesor y formador de EFP** ofreciendo actualizaciones estratégicas de su desarrollo profesional inicial y continuo, con el fin de que estén preparados para las transiciones verde y digital de la EFP, mediante la mejora de su situación, salud y seguridad y condiciones de trabajo, y su participación en el desarrollo de planes de estudios sobre la transición digital y verde para los centros de EFP y las instituciones educativas, en el marco de un proceso de auténtico diálogo social.

<sup>(4)</sup> DO C 232 de 14.7.2020, p. 8.

<sup>(5)</sup> Recomendación del Consejo, de 15 de marzo de 2018, relativa al Marco Europeo para una Formación de Aprendices de Calidad y Eficaz.

<sup>(6)</sup> Dictamen SOC/636 (en fase de elaboración), título en proceso de modificación.

1.14 Al CESE le gustaría que el **Plan de Acción de Educación Digital**<sup>(7)</sup> proponga un **apoyo práctico para las comunidades escolares** a fin de mejorar las capacidades digitales y la inversión en herramientas digitales y el acceso a internet y proporcionar apoyo para que **las capacidades digitales, tanto interpersonales (para la vida social y personal) como técnicas (tecnológicas y laborales), lleguen a todos**. Pedimos a la Comisión que facilite datos pertinentes sobre el acceso a las herramientas digitales y a internet en los centros escolares en relación con la herramienta SELFIE<sup>(8)</sup>. Es importante que los trabajadores mejoren su formación y se reciclen con respecto a las capacidades digitales necesarias.

1.15 El CESE recomienda llevar a cabo **un estudio a escala de la UE para determinar las microcredenciales existentes** de distintos proveedores, a fin de detectar las necesidades reales de las empresas, los empleadores, los trabajadores y los solicitantes de empleo europeos en relación con las microcredenciales y sus **repercusiones en las cualificaciones** y los convenios colectivos.

1.16 El CESE recomienda que se mejore la **plataforma Europass**, incluyendo información fiable para solicitantes de empleo, estudiantes, empresas y responsables políticos, y que las personas con discapacidad también pueden acceder a la información y que esta se facilite en diferentes lenguas, incluidas las principales lenguas de los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo.

1.17 El Comité insta a que se adopten medidas nacionales en materia de capacidades que hagan hincapié en el **apoyo a las estudiantes, las trabajadoras y las desempleadas**, con una formación a medida, centrándose también en el apoyo eficaz a las familias que se han enfrentado a graves dificultades en la crisis de la COVID-19.

1.18 El CESE anima a la Comisión a diseñar medidas que garanticen que **todos los refugiados y solicitantes de asilo tengan la oportunidad de validar sus capacidades y competencias** y se les ofrezca formación como aprendices y reciclaje profesional y mejora de las capacidades, para su integración en el mercado laboral, de conformidad con **la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE**.

1.19 El CESE propone que las ideas que subyacen a las iniciativas relacionadas con la educación superior y la investigación de la Agenda de Capacidades y otras medidas políticas se debatan con los gobiernos, los interlocutores sociales pertinentes y las organizaciones de la sociedad civil. Las asociaciones entre **empresas y enseñanza superior** deben ser igual de beneficiosas para ambas partes y no deben dar lugar a recortes en los presupuestos públicos de enseñanza superior.

1.20 El CESE solicita una **inversión pública nacional sostenible en enseñanza superior e investigación** en el marco del Semestre Europeo y que se respalde con fondos de la UE para que la enseñanza superior y la investigación sean plenamente inclusivas y accesibles para los estudiantes y futuros investigadores, y para garantizar un entorno de trabajo favorable para académicos e investigadores. El CESE pide que las propuestas sobre el desarrollo de las **capacidades y las competencias de los investigadores** se debatan más a fondo con los beneficiarios previstos de las iniciativas.

1.21 El CESE anima a los Estados miembros a que hagan realidad el Comunicado de París (2018) y el próximo Comunicado de Roma (2020) y garanticen **que la libertad e integridad académicas, la autonomía institucional, la participación de estudiantes y personal en la gobernanza de la educación superior**, así como la responsabilidad pública, se respeten como base del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). El CESE pide a los Estados miembros que respeten los valores fundamentales del proceso de Bolonia, apliquen los principios relativos a la dimensión social y al aprendizaje y la enseñanza de calidad, y pide al Grupo de Seguimiento de Bolonia que garantice la consecución ulterior de los objetivos comunes de Bolonia. El CESE destaca asimismo la importancia de seguir la Recomendación de las Naciones Unidas relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior de 1997<sup>(9)</sup>.

## 2. Contexto general

2.1 En la Comunicación titulada «Agenda de Capacidades Europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia» se establecen prioridades políticas y medidas destinadas a formar a más personas, con mayor frecuencia, y en las **capacidades necesarias para un puesto de trabajo**, en particular para dominar las **transiciones verde y digital**.

<sup>(7)</sup> Página de la Comisión sobre un nuevo Plan de Acción de Educación Digital.

<sup>(8)</sup> Herramienta SELFIE.

<sup>(9)</sup> Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior.

2.2 La nueva propuesta se basa en la Comunicación titulada «Una nueva Agenda de Capacidades para Europa. Trabajar juntos para reforzar el capital humano, la empleabilidad y la competitividad» (2016) <sup>(10)</sup>. La actualización de la Agenda de Capacidades (2020) propone **doce iniciativas y cuatro objetivos cuantitativos que deben alcanzarse en 2025**. En la *Propuesta de Recomendación del Consejo sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia* se proponen **objetivos adicionales** para los alumnos de EFP. El presente Dictamen se centra en ambas iniciativas.

### 3. Observaciones generales

3.1 La pandemia de la COVID-19 ha llevado a la economía europea a una profunda recesión y a una tasa de desempleo cada vez mayor. Aunque Eurostat estima que los recientes aumentos del desempleo han sido reducidos en comparación con la caída de la actividad económica, se prevé que la **tasa de desempleo** en la UE-27 pase del 6,7 % en 2019 al 9 % en 2020 <sup>(11)</sup>. Por otra parte, la crisis de la COVID-19 ha acelerado la **transición digital en la educación, el trabajo y la vida cotidiana**. Por lo tanto, el paquete de políticas de la Comisión ha llegado en el **momento adecuado** para generar debates sobre **políticas eficaces en materia de educación y formación**.

3.2 El CESE acoge con satisfacción que la Agenda de Capacidades y la recomendación propuesta sobre la EFP se hayan desarrollado en el marco del **pilar europeo de derechos sociales** para contribuir a su primer principio sobre el derecho a una educación, una formación y un aprendizaje permanente inclusivos y de calidad. De hecho, todos los europeos deben tener derecho a acceder a **una formación y un aprendizaje permanente inclusivos y de calidad**, en el marco de una transición justa y en relación con los **cambios demográficos**. Destacamos la necesidad de abordar la **pobreza educativa**, que se ha agudizado como consecuencia de la desigualdad en el acceso a la educación y la formación durante la crisis de la COVID-19.

3.3 Consideramos que las competencias clave y las capacidades interpersonales son tan importantes como las «capacidades adecuadas» necesarias en el mercado laboral. Estas **competencias clave** incluyen **competencias sociales y de ciudadanía**, que son cruciales para las personas en su calidad de ciudadanos democráticos, especialmente cuando el aumento de **las desigualdades sociales y económicas** puede dar lugar al radicalismo, al populismo y a mayores índices de delincuencia. En la Agenda de Capacidades se debería prestar mayor atención al desarrollo de las competencias clave durante los ciclos educativos y los planes de estudio obligatorios, así como al aprendizaje de jóvenes y adultos. El enfoque de la Agenda de Capacidades en los estudios **CTIM** <sup>(12)</sup> y **las competencias empresariales** es muy positivo, junto con la comprensión de las amplias necesidades en materia de competencias para la sociedad y el mercado laboral, y siempre que exista también un enfoque en las capacidades sociales y transversales. Es necesario seguir mejorando las competencias STEAM <sup>(13)</sup>, ya que las artes, las humanidades, los estudios sociales y los sectores profesionales contribuyen significativamente al PIB de un país.

3.4 Señalamos que el CESE, en su Dictamen sobre el **Espacio Europeo de Educación (EEE)** (2018) <sup>(14)</sup>, acogió con satisfacción que dicha iniciativa propusiera una mayor inclusividad en los futuros sistemas educativos y subrayó que el aprendizaje sobre la UE, los valores democráticos, la tolerancia y la ciudadanía debe considerarse un derecho para todos, en el marco de un concepto de educación integral, haciendo especial hincapié en **los colectivos desfavorecidos** <sup>(15)</sup> y como parte de la aplicación del **pilar europeo de derechos sociales**. Es esencial que se anime a los Estados miembros a aplicar la *Recomendación del Consejo relativa a la promoción de los valores comunes* <sup>(16)</sup>. En la línea del Dictamen del CESE relativo a la educación sobre la Unión Europea <sup>(17)</sup>, señalamos que la EFP y la educación de adultos también deben centrarse en reforzar **los valores europeos comunes y la identidad de la UE**.

### 4. Observaciones particulares

4.1 El CESE acoge con satisfacción la propuesta de un **Pacto por las Capacidades para el reciclaje profesional y la mejora de las capacidades de los trabajadores**. Es esencial diseñar el Pacto con la participación de **los interlocutores sociales** pertinentes, **las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas importantes**, de acuerdo con los grupos muestra elegidos, con el fin de definir los objetivos para los destinatarios de dicho Pacto y garantizar que se

<sup>(10)</sup> COM(2016) 381 final.

<sup>(11)</sup> Comunicado de prensa de Eurostat «El desempleo en la zona del euro es del 7,8 %», julio de 2020.

<sup>(12)</sup> Ciencia, tecnología, ingeniería, matemáticas.

<sup>(13)</sup> Siglas en inglés correspondientes a ciencia, tecnología, ingeniería, ARTE y matemáticas.

<sup>(14)</sup> DO C 62 de 15.2.2019, p. 136.

<sup>(15)</sup> EIGE.

<sup>(16)</sup> Recomendación del Consejo (DO C 195 de 7.6.2018, p. 1).

<sup>(17)</sup> DO C 228 de 5.7.2019, p. 68.

cumplan los objetivos. El Pacto debe ofrecer **soluciones eficaces a jóvenes y adultos**, desempleados, personas con una baja cualificación y trabajadores, prestando especial atención al acceso de los colectivos socioeconómicamente desfavorecidos a la EFP inclusiva y de calidad, al aprendizaje de adultos y a la formación de reciclaje profesional y mejora de las capacidades ofrecidos por una amplia gama de proveedores, como los servicios públicos de empleo, las empresas y las instituciones de EFP.

4.2 Uno de los criterios de calidad de estas ofertas de formación debe vincularse a la **validación del aprendizaje no formal e informal** antes de cualquier formación. La formación debe estar reconocida y certificada, identificando claramente el nivel de cualificación o la unidad/parte de la cualificación de la que forma parte el certificado. Este requisito reforzaría el seguimiento de la Recomendación del Consejo sobre la mejora de las capacidades: nuevas oportunidades para adultos <sup>(18)</sup> y la Recomendación del Consejo sobre la validación del aprendizaje no formal e informal <sup>(19)</sup>.

4.3 En consonancia con un Dictamen anterior del CESE sobre «Financiación sostenible para el aprendizaje permanente y el desarrollo de capacidades, en un contexto de escasez de mano de obra cualificada» <sup>(20)</sup>, pedimos que el Plan de Recuperación, Next Generation EU y otros **fondos de la UE** (por ejemplo, FSE+ y Fondo de Transición Justa) se utilicen de manera eficiente y consistente para garantizar que las empresas y las empresas de la economía social sobrevivan a la crisis, puedan ofrecer y mantener empleos de calidad, y para que los trabajadores y los desempleados reciban un apoyo eficaz en lo que atañe a la adquisición de capacidades de calidad. El uso del FSE+ como fondo complementario contribuye a la ejecución de las reformas de la educación y la formación identificadas en el proceso del Semestre Europeo, y debe respaldar la consecución de los objetivos de la estrategia industrial de una Europa sostenible y la política sobre pymes en materia de desarrollo de capacidades.

4.4 El CESE señala que, en su propuesta, la Comisión reconoce los diferentes enfoques en los Estados miembros que empoderan a las personas para desarrollar capacidades de manera permanente, hablando de «cuentas» en lugar de «cuenta» en singular. No obstante, la idea de una **iniciativa europea sobre cuentas de aprendizaje individuales** como iniciativa marco o apoyo específico a los Estados miembros debe investigarse más a fondo, con el fin de garantizar que pueda aportar realmente una solución eficaz para apoyar el reciclaje profesional y la mejora de capacidades, y basarse en la validación del aprendizaje no formal e informal para ofrecer opciones de aprendizaje individuales. Por lo tanto, deben decidirse otras medidas políticas con los interlocutores sociales pertinentes, incluidos los sectoriales.

4.5 El Pacto por las Capacidades podría centrarse en **sectores industriales** en los que es importante el apoyo a la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional y la motivación de los trabajadores, previa orientación práctica y asesoramiento, para asistir a una formación que contribuya a su desarrollo profesional y formación permanente y al interés de la empresa. En relación con la **iniciativa de plan general** <sup>(21)</sup> y la idea de desarrollar un **perfil básico europeo en EFP**, cabe señalar que las posibles sinergias de los perfiles de capacidades sectoriales de determinadas profesiones deben debatirse más a fondo con los interlocutores sociales sectoriales pertinentes. Deben tenerse en cuenta enfoques integrales, que incluyan la competitividad, las estrategias de investigación e innovación de las empresas y los secretos industriales.

4.6 Todos los alumnos de EFP deben tener derecho a una **EFP y una formación como aprendices integradoras y de alta calidad**, siguiendo la Recomendación del Consejo de 2018 relativa al Marco Europeo para una Formación de Aprendices de Calidad y Eficaz <sup>(22)</sup>. Los indicadores de la tasa de empleabilidad de los graduados en EFP deben tener en cuenta el impacto de la crisis de la COVID-19 en los distintos sectores y los requisitos de empleo justo y de calidad de los graduados. Podría fomentarse aún más la formación colaborativa como aprendices entre empresas. Los proyectos sobre **centros de excelencia profesional** podrían centrarse más en la inclusión social y en la igualdad de acceso a una formación atractiva y de alta calidad. Es importante tener en cuenta el papel de los proveedores de EFP en el contexto nacional y su interacción con los interlocutores sociales en relación con la adaptación de los planes de estudio a las necesidades de

<sup>(18)</sup> DO C 484 de 24.12.2016, p. 1.

<sup>(19)</sup> Recomendación del Consejo, de 20 de diciembre de 2012, sobre la validación del aprendizaje no formal e informal.

<sup>(20)</sup> Véase la nota 4.

<sup>(21)</sup> Plan general de cooperación sectorial sobre capacidades.

<sup>(22)</sup> Recomendación del Consejo, de 15 de marzo de 2018, relativa al Marco Europeo para una Formación de Aprendices de Calidad y Eficaz.

capacidades. Del mismo modo, la sugerencia relativa a la participación financiera de los países en las competiciones EuroSkills puede aumentar el atractivo de la EFP. No obstante, la preparación excepcional de determinados alumnos de EFP servirá de ejemplo para que los gobiernos mejoren la calidad de los centros de EFP en general mediante medidas eficaces.

4.7 El CESE recuerda las Conclusiones de Riga sobre la estrategia de EFP para 2015-2020, en las que se conviene en que el aprendizaje basado en el trabajo comprende el aprendizaje práctico en centros escolares y empresas <sup>(23)</sup>. Puesto que el acceso a algún tipo de aprendizaje basado en el trabajo debe ser la norma para todos los alumnos de EFP, los indicadores de participación en el aprendizaje basado en el trabajo no son definitivamente ambiciosos y puede resultar problemático aplicarlos para mejorar la oferta de aprendizaje.

4.8 Reforzar la **información estratégica sobre las capacidades**, basándose en el reciente trabajo del Cedefop <sup>(24)</sup>, es esencial asimismo para definir y supervisar los logros de los Estados miembros en relación con los indicadores sobre educación de adultos y EFP. **Pronosticar/prever las necesidades de capacidades** en relación con los cambios sociales y en el mercado laboral es importante para garantizar una mejor gobernanza de las estrategias materia de capacidades en el marco de un diálogo social eficaz y consulta con las organizaciones de la sociedad civil y las partes interesadas pertinentes, incluidas las empresas. Sería positivo que los indicadores propuestos por la Agenda de Capacidades y la Recomendación propuesta sobre la EFP se reconsideraran y actualizaran tras la investigación sobre el impacto de la crisis de la COVID-19 en la educación, la formación y el mercado laboral.

4.9 En términos más generales, los datos y la información sobre la EFP, las capacidades y el mercado laboral deben mejorarse en relación con los objetivos de la UE en materia de educación y formación y los nuevos indicadores propuestos para velar por la consecución de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas**, en particular el ODS 4 (educación), el ODS 5 (igualdad), el ODS 8 (trabajo decente) y el ODS 13 (cambio climático) y el **Semestre Europeo**. Para alcanzar los indicadores propuestos para 2025, la frecuencia de la supervisión por parte de Eurostat y agencias como Cedefop y Eurofound requeriría una actualización anual. Otros indicadores podrían ayudar mejor a las empresas y a los trabajadores a definir sus necesidades de inversión, oferta y capacidades, centrándose en el «porcentaje de empresas **que imparten formación** por tipo de formación», y «el gasto de las empresas en cursos de formación como porcentaje del coste laboral total». Eurostat ya recoge estos datos cada cinco años, pero dicho período no favorece la **participación activa de los interlocutores sociales en la previsión o el pronóstico y el establecimiento de la formación necesaria**, una cuestión que la Agenda de Capacidades propone que se debería reforzar. La previsión en el marco de los convenios colectivos negociados de permisos remunerados puede ser una herramienta que deba incluirse en los indicadores, junto con la medición de la oferta de información y orientación a los trabajadores.

4.10 El Dictamen del CESE sobre «una estrategia de la UE para mejorar las capacidades y competencias ecológicas» <sup>(25)</sup> señala que **la responsabilidad ambiental es una obligación para todos. El reciclaje profesional y la mejora de capacidades proactivos** para facilitar la transición justa a una economía verde deben estar disponibles para todos, especialmente para los trabajadores de sectores en declive. La supervisión de la oferta de formación en materia de **capacidades y competencias ecológicas** interpersonales (para la vida cotidiana y la sociedad) y técnicas (técnicas y profesionales) es necesaria, con arreglo a un indicador claro, pertinente para todos en Europa y no solo para los adultos. Tal indicador y la estrategia de la UE sobre capacidades y competencias ecológicas deben basarse en un exhaustivo **estudio y evaluación a escala de la UE de las estrategias nacionales en materia de capacidades y competencias ecológicas**. El establecimiento de indicadores y de un **marco de competencias sobre las necesidades de capacidades ecológicas** debe basarse en un método abierto de cooperación. **Los profesores y formadores de EFP** deben recibir un desarrollo profesional continuo de calidad también en las empresas <sup>(26)</sup> y han de participar en el desarrollo de planes de estudios sobre la transición digital y verde.

<sup>(23)</sup> Véase la definición de «aprendizaje basado en el trabajo» en la nota al pie 6 de las Conclusiones de Riga 2015.

<sup>(24)</sup> Página web del Cedefop sobre información estratégica sobre las capacidades.

<sup>(25)</sup> Véase la nota 6.

<sup>(26)</sup> Cedefop, «Principios rectores para el desarrollo profesional de formadores en el ámbito de la EFP» y ETUCE Policy Paper on VET in Europe, 2012.

4.11 Subrayamos que **los centros escolares desempeñan una importante función social** y que los métodos de enseñanza deben apoyarse con la digitalización como herramienta y no como objetivo. El apoyo eficaz a los centros escolares, los estudiantes, los profesores, los padres y las familias para mejorar las capacidades digitales y la inversión en equipos es esencial y debe abordarse en el Semestre Europeo y en el **Plan de Acción de Educación Digital**. A medida que las industrias y la economía prosiguen con la digitalización, es importante que los trabajadores mejoren su formación y se reciclen con respecto a las capacidades digitales necesarias. Pedimos a la Comisión que facilite datos pertinentes sobre el acceso a herramientas digitales e internet en los centros escolares en relación con la herramienta SELFIE <sup>(27)</sup>.

4.12 Es necesario determinar, en consulta con los interlocutores sociales, una definición y una comprensión europeas comunes sobre las **microcredenciales**. El CESE recomienda llevar a cabo un estudio a escala de la UE para determinar las microcredenciales existentes utilizadas por empresas de diferentes sectores, proveedores de formación e instituciones educativas (EFP y enseñanza superior) y determinar las necesidades e intereses de las empresas, los empleadores, los trabajadores y los solicitantes de empleo europeos en relación con la obtención y la solicitud de microcredenciales. Las microcredenciales podrían considerarse una solución y resultado, pero no los únicos, de los procedimientos de reconocimiento y de la mejora de las capacidades o el reciclaje profesional. Deben definir claramente cómo se vincula el certificado con una cualificación completa. Es necesario debatir con los interlocutores sociales la definición de normas y la adopción de nuevas medidas políticas a escala de la UE en materia de microcredenciales, garantizando en concreto la calidad y la transparencia, teniendo en cuenta al mismo tiempo tal estudio a escala de la UE y una evaluación exhaustiva del impacto, incluido su impacto en las cualificaciones y los convenios colectivos.

4.13 En relación con la puesta en marcha de la nueva **plataforma Europass**, la confianza en las certificaciones y cualificaciones podría resolverse mediante credenciales digitales, respetando al mismo tiempo los procedimientos de reconocimiento y validación. Las personas con discapacidad también deben poder acceder a la información y esta debe facilitarse en diferentes idiomas, incluidas las principales lenguas de los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo. La idea de los distintivos digitales que deben utilizarse para el reconocimiento por la vía rápida debe explorarse más a fondo.

4.14 El CESE acoge con satisfacción las sugerencias de la Comisión de apoyar medidas nacionales estratégicas en materia de capacidades, haciendo hincapié en la **inclusividad y la igualdad de género** en la EFP. La crisis de la COVID-19 ha **afectado a las mujeres con familia**, según informes recientes de las Naciones Unidas <sup>(28)</sup>, el Consejo de Europa y el Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE) <sup>(29)</sup>. Las mujeres se han enfrentado a «mayores niveles de violencia doméstica, sexual y de género» y «también debe prestarse atención a los posibles efectos a más largo plazo de la pandemia en la conciliación entre la vida profesional y personal y en la independencia económica de las mujeres, ya que puede obligar a muchas de ellas a tomar decisiones difíciles y a pasar al trabajo no remunerado» <sup>(30)</sup>. Por lo tanto, el CESE propone que las medidas nacionales en materia de capacidades hagan hincapié en el apoyo a las estudiantes, las trabajadoras y las desempleadas, con una formación a medida. Estas medidas también deben centrarse en el apoyo eficaz a las familias que se han enfrentado a graves dificultades en la crisis de la COVID-19.

4.15 El CESE recuerda que **debe garantizarse a los refugiados la igualdad de trato con independencia de su nivel de capacidades** y que todos los refugiados y solicitantes de asilo deben tener la posibilidad de validar sus capacidades y competencias y recibir formación como aprendices, reciclaje profesional y mejora de las capacidades para integrarse en el mercado laboral de conformidad con la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. El **Pacto de Inmigración y Asilo** debe reconocer que los refugiados cuentan con capacidades y diferentes niveles de cualificación que pueden representar un valor añadido para los países receptores, su mercado laboral local y las necesidades de las empresas.

4.16 Es importante buscar más conexiones entre el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y el Espacio Europeo de Investigación para mejorar la **calidad y el carácter inclusivo de la educación superior y la investigación** para todos los estudiantes, independientemente de su edad o su entorno socioeconómico. Mejorar la calidad y el reconocimiento de los estudios entre universidades debe ser un aspecto importante de la iniciativa Universidades Europeas. Aunque la enseñanza superior es una competencia nacional, las propuestas de la Comisión relativas al título europeo, un estatuto universitario europeo y un sistema europeo de reconocimiento y aseguramiento de la calidad parecen avanzar hacia la sincronización de los estudios de enseñanza superior. En este sentido, el CESE pide que las ideas que subyacen a estas iniciativas y otras medidas políticas se debatan con los gobiernos, los interlocutores sociales pertinentes y las organizaciones de la sociedad civil.

<sup>(27)</sup> Herramienta SELFIE.

<sup>(28)</sup> Informe de políticas de las Naciones Unidas: *The Impact of COVID-19 on Women*, 2020.

<sup>(29)</sup> Véase la página web pertinente del EIGE.

<sup>(30)</sup> <https://www.coe.int/en/web/genderequality/women-s-rights-and-covid-19>

4.17 El CESE señala que la crisis de la COVID-19 ha tenido un impacto muy negativo en las matriculaciones, la asistencia, la función social y la inversión de las universidades. Es necesario garantizar una inversión pública nacional sostenible en enseñanza superior e investigación y mejorar los fondos de la UE para que la educación y la investigación sean plenamente inclusivas y accesibles para los estudiantes y futuros investigadores y para garantizar un entorno de trabajo favorable para los académicos y los investigadores.

4.18 Las asociaciones entre empresas y enseñanza superior deberían ser beneficiosas para ambas partes sin presiones externas y deberían equilibrarse para garantizar que la investigación y la innovación de las empresas funcionen por derecho propio y los objetivos públicos de educación superior e investigación por derecho propio. Los compromisos de los ministros en los cuarenta y ocho países del proceso de Bolonia deben tenerse en cuenta en relación con las propuestas de la Agenda de Capacidades: **la libertad e integridad académica, la autonomía institucional, la participación de estudiantes y personal universitario en la gobernanza de la educación superior y la responsabilidad pública** por y para la educación superior constituyen la columna vertebral del EEES. El CESE señala asimismo la Recomendación de las Naciones Unidas relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior de 1997 <sup>(31)</sup>.

4.19 Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 13 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, «las artes y la investigación científica son libres. Se respeta la libertad de cátedra» <sup>(32)</sup>. Las propuestas para establecer un marco europeo de competencias para **investigadores**, la taxonomía de capacidades para los investigadores y el desarrollo de planes de estudios abiertos sobre ciencia y gestión científica para los investigadores son ideas ambiciosas, pero cuestionan la libertad de cátedra de las instituciones de educación superior a la hora de preparar a futuros académicos e investigadores para reforzar la libertad de conocimiento e investigación.

Bruselas, 29 de octubre de 2020.

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

---

<sup>(31)</sup> Recomendación de las Naciones Unidas relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior, 1997.

<sup>(32)</sup> Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación»**

[COM(2020)276 final]

**y la propuesta de Recomendación del Consejo «Un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil que sustituye a la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil»**

[COM(2020) 277 final — 2020/132(NLE)]

(2021/C 10/08)

Ponente: **Tatjana BABRAUSKIENĖ**

Coponente: **Michael McLOUGHLIN**

Consulta	Comisión Europea, 12.8.2020
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	.9.9.2020
Aprobado en el pleno	29.10.2020
Pleno n.º	555
Resultado de la votación	220/0/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción el hecho de que la Garantía Juvenil reforzada presente a los Estados miembros un conjunto de medidas destinadas a luchar contra el desempleo juvenil, que conlleva diferentes herramientas entre las que se incluyen formación de aprendices, períodos de prácticas, educación y ofertas de empleo, y solicita que se adopten nuevas medidas para convertir esta iniciativa en un instrumento permanente. Sin embargo, lamenta que las medidas no estén equilibradas y se centren principalmente en la educación y las cualificaciones y menos en las políticas activas del mercado laboral. En el período posterior a la crisis de la COVID-19, los jóvenes de la UE, que son los más afectados por el desempleo, deberían tener acceso a oportunidades de trabajo de calidad.

1.2. El Comité insta a los Estados miembros a que adopten nuevas medidas para reforzar los principios cuarto y primero del pilar europeo de derechos sociales (PEDS), con el fin de promover la cooperación intersectorial y multinivel para aplicar **un enfoque holístico e integrado de apoyo a los jóvenes** que se enfrentan a múltiples barreras para **la integración en la educación, la sociedad y el mercado laboral**.

1.3. El CESE solicita la colocación inmediata de los jóvenes que se inscriban en la Garantía Juvenil. Se debe proporcionar **una solución de buena calidad, como un trabajo de buena calidad o una oportunidad de formación**, rápidamente o en un plazo de cuatro meses. En ocasiones, esto debe tener en cuenta procedimientos prolongados para validar el aprendizaje no formal o informal (ANFI), lo que puede combinarse con las posibilidades de formación existentes en un período de tiempo determinado.

1.4. El CESE señala que el apoyo a los jóvenes debe comenzar por la **validación del ANFI**, lo que idealmente debería dar lugar a cualificaciones que definan claramente los niveles del Marco Europeo de Cualificaciones (MEC)/Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) y un título o certificación profesional. Para cumplir el objetivo cuatrimestral y brindar un apoyo individualizado, los sistemas de validación y de formación deben ser más **flexibles** y ágiles.

1.5. El Comité solicita una iniciativa de la UE para mejorar la provisión de **orientación y asesoramiento inclusivos y de calidad, que comiencen en los primeros años de la enseñanza**, para ofrecer más información a los jóvenes sobre su educación complementaria y, posteriormente, sobre las posibilidades profesionales en el contexto de la transición ecológica y digital del mercado laboral.

1.6. El CESE señala que la inserción laboral de los **ninis** (jóvenes que ni trabajan, ni estudian, ni reciben formación) debe cumplir la legislación laboral, los convenios colectivos y la normativa fiscal para evitar la precariedad a largo plazo de los trabajadores jóvenes respaldados por la Garantía Juvenil. **Deben respetarse un salario y unas condiciones de trabajo dignas, unos lugares de trabajo accesibles, la salud y la seguridad en el trabajo, la democracia en el trabajo**, tal como se definen en la legislación nacional, y los convenios colectivos o sectoriales para la inserción laboral de los jóvenes como trabajadores. El CESE recomienda que los Estados miembros apliquen políticas activas del mercado de trabajo con objeto de crear empleo para los jóvenes en los sectores público y privado y garantizar soluciones a largo plazo. Los contratos de corta duración y temporales pueden resolver problemas urgentes, pero la precariedad a largo plazo es igualmente perjudicial para los jóvenes, las empresas y la economía.

1.7. El Comité sugiere el desarrollo de un **marco de calidad** que regule la garantía juvenil en asociación con los **interlocutores sociales y los agentes de la sociedad civil pertinentes a escala de la UE, nacional y local** en el diseño, la aplicación y la evaluación del sistema, con el fin de garantizar que lo que se ofrece cumpla un determinado nivel. Dado el incremento de los recursos públicos asignados a la provisión de la Garantía Juvenil, financiada con fondos de la UE, resulta primordial supervisar la **calidad de lo que se ofrece con criterios de calidad y condicionalidad** <sup>(1)</sup> para la inserción laboral de los jóvenes. Acogemos con satisfacción el trabajo de la Confederación Europea de Sindicatos (CESE) y del Foro Europeo de la Juventud (FEJ) a este respecto.

1.8. El CESE acoge con satisfacción la sugerencia de la Comisión de imponer la **formulación de observaciones después de la colocación y supervisar la Garantía Juvenil** para seguir mejorando el seguimiento y la evaluación del apoyo a políticas de juventud eficaces. El CESE pide a los Estados miembros que efectúen un **seguimiento cualitativo y cuantitativo** de los sistemas nacionales de Garantía Juvenil, basado en un marco de indicadores acordado conjuntamente, que se llevará a cabo anualmente y se mejorará mediante una lista cualitativa. Los mecanismos de **seguimiento y evaluación** también deben centrarse en la calidad, implicar a los agentes de la sociedad civil, incluidas las organizaciones juveniles, y solicitar aportaciones directas de los jóvenes.

1.9. El CESE aboga por una **cooperación** a escala europea y nacional **sobre políticas sociales, de empleo y de educación y formación eficaces** basadas en alianzas entre ministerios, servicios públicos de empleo, interlocutores sociales, organizaciones juveniles, consejos nacionales de la juventud y otras partes interesadas pertinentes, con el fin de encontrar la mejor solución para los jóvenes y garantizar un **acercamiento a aquellos que lo necesiten**, centrándose en particular en la **inclusión de los desfavorecidos desde el punto de vista socioeconómico** y en **velar por la igualdad de género**.

1.10. El Comité recomienda que la Comisión realice un estudio a escala de la UE sobre el impacto de la **crisis de la COVID-19 en el abandono escolar prematuro** y el aumento del número de **ninis**. También recomienda **revisar los datos de Eurostat sobre la tasa de desempleo juvenil** para incluir también a los jóvenes desde la edad en que finaliza la escolaridad obligatoria nacional hasta los treinta años (no solo entre los dieciocho y los veinticinco años), y garantizar **medidas de apoyo apropiadas así como niveles adecuados de financiación de la UE y acceso a la misma** en el marco del sistema de Garantía Juvenil.

1.11. El CESE insta a los Estados miembros de la UE a garantizar medidas eficaces en materia de educación, formación y mercado laboral para brindar un apoyo eficaz a los jóvenes. Es importante garantizar que: a) una edad adecuada de finalización de la escolaridad, y b) una inversión pública sostenible en educación y formación inclusivas y de calidad reduzcan la tasa de **jóvenes y ninis con escasas capacidades y cualificaciones**.

1.12. El CESE solicita que se preste un apoyo eficaz a los **servicios públicos de empleo (SPE)** para que las personas accedan a una educación y formación complementarias y a empleos de calidad. Señala que el **aumento de la edad** para acceder a la Garantía Juvenil no debe reducir la calidad de las oportunidades ofrecidas por los SPE ni ejercer más presión sobre estos o sobre los sistemas de educación y formación que se enfrentan a una mayor demanda. El CESE solicita un mayor apoyo a la **capacidad de los SPE** y que las personas reciban **más información** sobre la disponibilidad de ofertas de formación de aprendices, períodos de prácticas y empleo de calidad en las empresas.

1.13. El Comité recomienda mejorar la **plataforma Europass** con información fiable para los jóvenes solicitantes de empleo, incluidas las personas con discapacidad, en diferentes lenguas, incluidas las principales lenguas de los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo.

---

(1) Véanse las sugerencias de la CESE sobre criterios de calidad en la Resolución de la CES relativa a la juventud titulada «Revisited fight against youth unemployment», 2020.

1.14. El CESE insta a los Estados miembros a seguir cooperando para que cualquier reforma importante de la Garantía Juvenil se vea reflejada en los **instrumentos jurídicos que regulan la financiación pertinente**. El CESE pide a la Comisión que  **aumente los fondos de la UE** disponibles para la Garantía Juvenil, teniendo en cuenta toda la  **inversión de la UE en la Garantía Juvenil, todos los programas existentes de la UE** y una evaluación del uso de los fondos de la UE. La información sobre los fondos disponibles de la UE para la Garantía Juvenil debe comunicarse mejor a quienes ayudan a los jóvenes, y los Estados miembros deben recibir directrices en sus propias lenguas. El CESE acoge con satisfacción que el apoyo específico a los jóvenes se integre en el **Semestre Europeo**.

1.15. El CESE solicita la participación de los interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes en la **aplicación del Fondo Social Europeo Plus (FSE+)**, prevista en el Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Dicha participación debe extenderse al instrumento financiero de la UE que apoya la Garantía Juvenil reforzada en el próximo marco financiero plurianual (MFP) (2021-2027). Esto garantizaría una programación participativa y un seguimiento eficaz de su aplicación para que los fondos lleguen realmente a quienes los necesitan.

1.16. El CESE acoge con satisfacción el plan de la Comisión de establecer un **marco de seguimiento relativo al acceso a la protección social** y ofrecer soluciones para garantizar unas condiciones de trabajo adecuadas a las personas que trabajan en plataformas digitales ya que, de lo contrario, el trabajo colaborativo y en plataformas digitales no ofrecería las mejores soluciones a largo plazo para ofrecer empleos de buena calidad a los jóvenes en el marco de la Garantía Juvenil.

1.17. El CESE propone vincular la próxima **Garantía Infantil Europea a la Garantía Juvenil** con el fin de brindar un apoyo más eficaz a los jóvenes con hijos, con independencia de que tengan trabajo o no.

1.18. El CESE anima a la **Comisión** a definir un **Plan de Acción para la Economía Social** con el fin de brindar un apoyo eficaz a los jóvenes **emprendedores y las empresas emergentes** y aumentar las competencias ecológicas a escala local, haciendo especial hincapié en los grupos vulnerables y con la participación de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil pertinentes.

1.19. La Comisión sugiere que los Estados miembros animen a las empresas a contratar a jóvenes desempleados y a **ofrecerles empleos de buena calidad**. El CESE señala que **los incentivos al empleo, los subsidios salariales y las primas de contratación, así como los incentivos fiscales para las empresas**, podrían ser buenas soluciones para ello y deberían ir acompañadas de una garantía de acceso a oportunidades de formación adecuadas. Los incentivos para las empresas deben ofrecer soluciones eficaces que se adapten a sus planes de negocio a medio y largo plazo.

1.20. El CESE recomienda llevar a cabo un estudio a escala de la UE para determinar las **microcredenciales existentes** y determinar las necesidades e intereses de las empresas, empleadores, trabajadores y solicitantes de empleo europeos en lo que atañe a la obtención y la solicitud de microcredenciales, centrándose especialmente en los jóvenes.

1.21. El CESE acoge con agrado la sugerencia de la Comisión de reforzar el diálogo social sobre la mejora de la oferta de formación de aprendices y **solicita un seguimiento eficaz de la aplicación de la Recomendación del Consejo relativa al Marco Europeo para una Formación de Aprendices de Calidad y Eficaz (MEFACE)** <sup>(2)</sup> a escala nacional y empresarial. Es importante evaluar y mejorar la formación de aprendices con arreglo a los criterios del MEFACE.

1.22. El CESE pide a la Comisión que apoye a la **Red Europea de Aprendices** en la definición de un mandato claro para apoyar a los aprendices de conformidad con el MEFACE.

## 2. Antecedentes y observaciones generales

2.1. La recomendación del Consejo sobre la Garantía Juvenil se adoptó en abril de 2013, en un momento en que las perturbaciones económicas y financieras y la crisis económica generaron la **tasa de desempleo más alta** en Europa, que afectó en gran medida a los jóvenes.

<sup>(2)</sup> DO C 153 de 2.5.2018, p. 1.

2.2. La pandemia de COVID-19 ha llevado a la economía europea a una profunda recesión y a una tasa de desempleo cada vez mayor. En junio de 2020, tres millones de jóvenes menores de veinticinco años estaban desempleados en la UE (el 17,1 % de la población activa total de ese grupo) <sup>(3)</sup>, y se prevé que <sup>(4)</sup> esta cifra se eleve a 4,8 millones (26,2 %) a finales de año. Además, se espera que el número de ninis aumente de 4,9 millones a 6,7 millones. Reforzar la aplicación de la Garantía Juvenil resulta **oportuno** para evitar alcanzar los niveles más altos de desempleo en la historia de la UE <sup>(5)</sup> en el siglo XXI. La propuesta sobre la Garantía Juvenil reforzada presenta a los Estados miembros un conjunto de medidas para luchar contra el desempleo juvenil con diferentes herramientas, como formación de aprendices, períodos de prácticas, educación y ofertas de empleo. La propuesta se centra en la **transición del ámbito educativo al laboral y la integración en el mercado laboral de los jóvenes hasta los treinta años de edad, en el plazo de cuatro meses desde la inscripción en un servicio público de empleo (SPE) o una entidad proveedora de la Garantía Juvenil.**

2.3. Como demostró la última crisis económica, los jóvenes se ven más afectados por las crisis. Son más **vulnerables en el mercado laboral** y cuentan con poca o ninguna protección social. Muchos de ellos cuentan con **préstamos para estudiantes, carecen de recursos para desarrollar sus capacidades y se enfrentan a un elevado riesgo de enfermedad mental** debido a la inactividad. El desempleo juvenil tiene consecuencias a largo plazo para las personas, lo que las convierte en una «generación perdida». Eurofound <sup>(6)</sup> calculó que las economías europeas perdieron unos 162 000 millones EUR al año durante la Gran Recesión como resultado de la falta de acción en materia de integración de los jóvenes. El desempleo juvenil puede tener un impacto negativo **no solo en la economía, sino en el conjunto de la sociedad**, ya que los jóvenes pueden optar por dejar de participar de manera democrática y social.

2.4. Los jóvenes que son ninis constituyen un **grupo diverso**. Poseen diferentes niveles de competencias, cualificaciones formales y antecedentes personales. Algunos sistemas educativos no son lo suficientemente flexibles como para permitir la **permeabilidad** entre los diferentes sectores educativos. Se les debe proporcionar soluciones eficaces con arreglo a sus cualificaciones y niveles de capacidades. **Se debe prestar apoyo social, laboral y educativo específico**, en particular a las personas vulnerables que proceden de entornos socioeconómicos desfavorecidos. **Promover la igualdad de género y la igualdad de oportunidades** para los migrantes y refugiados, las minorías, la población gitana y los jóvenes con discapacidad. Los jóvenes que abandonan prematuramente la educación y que están mal cualificados deben recibir ayuda para **mejorar sus capacidades y competencias, con el fin de alcanzar niveles de cualificación «hacia el nivel 3 o 4 de cualificaciones del Marco Europeo de Cualificaciones»**, dependiendo de las circunstancias nacionales. Esto les permitiría integrarse en el mercado laboral, de conformidad con la Recomendación del Consejo relativa a Itinerarios de mejora de las capacidades <sup>(7)</sup>.

2.5. Cuando se trata de apoyar a los adultos jóvenes, es esencial clasificarlos **entre la edad de finalización de la escolaridad obligatoria <sup>(8)</sup> y los treinta años**. La Garantía Juvenil revisada amplía el apoyo hasta los treinta años de edad y prevé un apoyo eficaz para que las personas obtengan un **empleo digno y una provisión para el perfeccionamiento y el reciclaje profesionales**. Los jóvenes que abandonan la educación a una edad temprana y la falta de inversión pública en una educación inclusiva para todos contribuyen a al elevado número de jóvenes **con escasas capacidades y cualificaciones**. Esto aumenta la necesidad de medidas para integrarles en la educación complementaria y en el mercado laboral.

2.6. Los puestos de trabajo creados en diferentes sectores pueden desaparecer a causa de la crisis actual. Con arreglo al cuarto principio del pilar europeo de derechos sociales (PEDS), «los jóvenes tienen **derecho a educación continua, una formación como aprendices, un período de prácticas o una oferta de trabajo de buena calidad** en los cuatro meses siguientes a quedar desempleados o finalizar los estudios». El primer principio del PEDS también debe aplicarse al brindar apoyo a los jóvenes en materia de perfeccionamiento y reciclaje profesionales y de medidas para luchar contra el abandono escolar prematuro, con el fin de garantizar su **derecho a una educación, formación y aprendizaje permanente inclusivos y de calidad**». Los Estados miembros deben garantizar estos derechos fomentando la cooperación con el fin de promover la cooperación intersectorial y multinivel, con el fin de aplicar un enfoque integrado de apoyo a los jóvenes que se enfrentan a múltiples barreras para la **integración social, más allá del empleo <sup>(9)</sup>**.

<sup>(3)</sup> Eurostat, datos obtenidos en agosto de 2020.

<sup>(4)</sup> Intereconomics, artículo sobre «COVID-19 Crisis: How to Avoid a “Lost Generation”», 2020.

<sup>(5)</sup> 23,5 % con 5,5 millones de jóvenes (menores de veinticinco años) desempleados en septiembre de 2013 (Eurostat).

<sup>(6)</sup> Eurofound (2015), «La inclusión social de los jóvenes».

<sup>(7)</sup> DO C 484 de 24.12.2016, p. 1.

<sup>(8)</sup> Eurydice: La educación obligatoria 2018/19. La edad de finalización de la escolaridad obligatoria es de quince años en siete países de la UE, dieciséis en dieciséis países, diecisiete en un país, y dieciocho en tres países, mientras que es de dieciséis en cinco Estados federados alemanes y dieciocho en once Estados federados.

<sup>(9)</sup> Foro Europeo de la Juventud: Updated position on the Implementation of the Youth Guarantee, 2018.

### 3. Observaciones específicas

3.1. Según lo señalado por el Observatorio del Mercado de Trabajo del CESE en su Estudio sobre el empleo juvenil de 2014 <sup>(10)</sup>, la aplicación de la Garantía Juvenil se ha enfrentado a **numerosos obstáculos** en los Estados miembros de la UE, como la mala calidad de lo que se ofrece en el marco del sistema, la intervención fuera del plazo de cuatro meses prometido y unas estrategias de acercamiento insuficientes para ofrecer apoyo a los jóvenes más alejados del mercado laboral (como los ninis). Se necesitan estructuras de **gobernanza** más eficaces para garantizar una mejor implementación de la Garantía Juvenil. La financiación debería estar bien orientada, con una mayor tasa de inscripción de jóvenes. Por lo tanto, **es necesario garantizar una mayor participación de las partes interesadas pertinentes, como las organizaciones juveniles, los consejos nacionales de la juventud y otras ONG pertinentes, así como de los interlocutores sociales a escala europea, sectorial, nacional y, si procede, de las empresas, en el diseño, la ejecución y la evaluación del sistema de Garantía Juvenil, lo que puede contribuir a garantizar la aceptación y la ejecución fluida de las reformas.**

3.2. Es necesario reforzar el **sistema de ubicación** para obtener una comprensión más profunda de **la diversidad de los ninis**. El seguimiento del apoyo a los jóvenes debe combinarse con una **investigación reforzada**, teniendo en cuenta la heterogeneidad del grupo de los ninis, grupos de jóvenes especialmente vulnerables, para elaborar políticas basadas en datos contrastados, respetando al mismo tiempo las leyes sobre protección de datos. Los ninis constituyen un grupo de difícil acceso, por lo que es necesaria una oferta integrada de servicios sociales y de empleo, tanto públicos como privados, basada en datos y pruebas fiables.

3.3. La participación de los interlocutores sociales y las partes interesadas pertinentes en la **aplicación del Fondo Social Europeo Plus (FSE+)**, habilitada con arreglo al Código de Conducta Europeo sobre asociaciones en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, debe extenderse al instrumento financiero de la UE que apoya la Garantía Juvenil reforzada en el próximo MFP (2021-2027). Esto garantizaría una programación participativa y un seguimiento eficaz de su aplicación, de manera que los fondos lleguen realmente a quienes los necesitan.

3.4. Desde esta perspectiva, un apoyo social, laboral y de educación y formación eficaz debe empezar de hecho por la **cooperación entre los ministerios pertinentes y los servicios de apoyo**. Deben crearse alianzas entre ministerios, SPE, organizaciones juveniles, consejos nacionales de la juventud y otras ONG, interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes con el fin de encontrar la mejor solución para los jóvenes. En la versión revisada, deberá prestarse especial atención al hecho de que el **objetivo de cuatro meses** no se cumpliera en la Garantía Juvenil anterior. Es necesario mejorar y apoyar el **papel y la capacidad de los servicios públicos de empleo** para que las personas accedan a puestos de trabajo de calidad. Las ONG y las empresas sociales también pueden brindar apoyo a los jóvenes, ofreciendo empleo temporal y períodos de prácticas. Debería facilitarse más información sobre los **puestos disponibles** en las empresas, ya que los SPE no pueden prestar apoyo si no existen puestos o no hay información sobre los mismos. Por lo que respecta a la participación de los servicios de empleo privados, es necesario velar por que el apoyo de la Garantía Juvenil se preste a los jóvenes de forma gratuita, como apoyo público.

3.5. Es importante seguir mejorando los vínculos con (y el acercamiento a) las comunidades, las organizaciones juveniles y otros grupos sociales, en consonancia con algunos de los ejemplos mostrados en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la Propuesta de Recomendación del Consejo «Un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil» <sup>(11)</sup>. Cabe destacar que la Comunicación sobre «Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación» <sup>(12)</sup> considera que el acercamiento a los más vulnerables «sigue siendo insuficiente», lo que ilustra aún más la centralidad de esta y otras formas de **trabajo de acercamiento**.

3.6. Observamos que, según los análisis de la OIT <sup>(13)</sup> de la Garantía Juvenil, una **falta de recursos [nacionales]** ha tenido consecuencias perjudiciales para la capacidad de los países de ofrecer a todos los ninis la oportunidad de trabajar o asistir a actividades de formación en un plazo de cuatro meses». Se acoge con agrado el **aumento del presupuesto para la Garantía Juvenil** en consonancia con la ampliación del tramo de edad de las personas a las que se dirige la iniciativa. No obstante, el CESE lamenta que, si bien el Plan de recuperación de la UE prevé 750 000 millones EUR para la recuperación económica de Europa, la Garantía Juvenil solo recibe 22 000 millones EUR que, según la CE <sup>(14)</sup>, incluyen la inversión del

<sup>(10)</sup> Estudio del Observatorio del Mercado de Trabajo del CESE sobre el empleo juvenil, 2014.

<sup>(11)</sup> SWD/2020/124 final.

<sup>(12)</sup> COM(2020) 276 final.

<sup>(13)</sup> OIT, Documento de trabajo sobre «The European Youth Guarantee: A systematic review of its implementation across countries», 2017.

<sup>(14)</sup> COM/2020/276 final.

Fondo Social Europeo y la Iniciativa de Empleo Juvenil, incluida la **cofinanciación nacional**. La Comisión también ha presentado el uso de **fondos adicionales**: esto incluye 55 000 millones EUR para 2020-2022 de la iniciativa REACT-UE y 86 000 millones EUR del FSE+, que también pueden utilizar los países para apoyar el empleo juvenil, entre otros fondos diversos. Las investigaciones <sup>(15)</sup> sugieren que podría lograrse un apoyo eficaz en el marco de la Garantía Juvenil revisada con **al menos 50 000 millones EUR al año**. El CESE insta a la Comisión a que facilite a los Estados miembros cálculos y directrices claros sobre el importe total de la inversión a escala de la UE para apoyar la Garantía Juvenil y una evaluación sobre su uso eficaz. Dado que la sostenibilidad del mecanismo de apoyo reforzado con la inversión pública es necesaria, acogemos con satisfacción la integración del apoyo específico a los jóvenes en el Semestre Europeo.

3.7. El CESE acoge con satisfacción que la iniciativa política proponga un enfoque específico para las personas vulnerables basado en una asociación más amplia con los interlocutores sociales y las organizaciones juveniles, y se centre en la dimensión de género. Estas asociaciones deben operar **más allá de las capitales nacionales, en las comunidades locales y obtener observaciones directamente de los jóvenes**. Es importante apoyar a los jóvenes para que inicien su vida familiar, y la próxima **Garantía Infantil Europea** debe incluir disposiciones para los jóvenes empleados y desempleados con hijos que vinculen la política a la Garantía Juvenil.

3.8. El CESE acoge favorablemente las propuestas de apoyo al emprendimiento juvenil en el **Plan de acción para la Economía Social de la Comisión** y sus disposiciones sobre competencias ecológicas a escala local, centrándose especialmente en los grupos vulnerables. El CESE pide a la Comisión Europea que implique a los interlocutores sociales pertinentes y a las organizaciones de la sociedad civil, especialmente las organizaciones juveniles, en el desarrollo de un plan de acción de este tipo, que incluya la experiencia de los jóvenes, los aprendices, los personas en período de prácticas y los trabajadores jóvenes. **Es preciso animar a las empresas emergentes creadas por jóvenes y fomentar la formación en materia de emprendimiento**. Las oportunidades del trabajo por cuenta propia en la economía digital y ecológica, ofrecidas a **grupos que sufren discriminación y grupos vulnerables**, deben ajustarse a la información específica dirigida a estos grupos y requieren un apoyo concreto para los mismos. Los **organismos intermediarios**, como los SPE, las organizaciones juveniles, los consejos nacionales de la juventud, otras ONG pertinentes y los sindicatos desempeñan un papel esencial a este respecto.

3.9. Con el fin de establecer **estrategias eficaces** para todos los grupos de jóvenes necesitados, es importante definir claramente el tramo de jóvenes cubierto por la Garantía Juvenil. La reducción de la **edad de enseñanza obligatoria** en los países puede tener un efecto perjudicial y aumentar el número de ninis. El CESE acoge favorablemente el aumento de la edad cubierta por la Garantía Juvenil; ya en 2013 recomendó <sup>(16)</sup> que el **límite de edad** para acceder a la Garantía Juvenil se elevara a treinta años, especialmente en los países con mayores niveles de desempleo juvenil. No obstante, insta a la cautela en lo que respecta a la calidad y la capacidad. Puede que sea necesario **garantizar que los Estados miembros sean flexibles** a la hora de definir el tramo de edad que necesitan apoyar. El tramo de edad ampliado no debe excluir a los jóvenes que ya han tenido alguna experiencia laboral y que tienen derecho a **prestaciones por desempleo**. Sin embargo, es importante definir claramente el tramo de edad del grupo.

3.10. La Comisión sugiere que los Estados miembros animen a las empresas a contratar a jóvenes desempleados y a **ofrecerles empleos de buena calidad**. Debemos adecuar mejor los puestos de trabajo a **las cualificaciones y los intereses** de los jóvenes desempleados y motivarlos con ofertas de **perfeccionamiento y reciclaje profesionales inclusivos** y de buena calidad para mantenerlos en los puestos de trabajo en cuestión. No obstante, el CESE considera que los Estados miembros deben mostrar flexibilidad a la hora de determinar si desean o no ampliar el ámbito de aplicación del sistema de Garantía Juvenil, teniendo en cuenta la naturaleza y el alcance del desempleo juvenil a escala nacional, regional y local.

3.11. El simple refuerzo de la Garantía Juvenil no es un objetivo suficiente mientras haya una crisis, y se necesitan **medidas inmediatas** para ayudar a los jóvenes. Las **políticas del mercado laboral** en los Estados miembros deben garantizar que lo que se ofrece pueda proponer **soluciones a largo plazo para los jóvenes**, garantizar **empleos de calidad**, condiciones de trabajo de buena calidad y opciones justas de contratación y retención. La legislación laboral y los convenios colectivos deben respetarse y promoverse, en particular por lo que respecta al vínculo entre los niveles de cualificación y los salarios, así como la democracia en el trabajo. Los jóvenes que participan en el mercado laboral deberían recibir el mismo trato que la población adulta, en particular en lo que se refiere a la percepción del mismo salario mínimo, el acceso a las pensiones y la protección contra los contratos de trabajo precarios (cero horas), los períodos de prácticas no remunerados y el falso empleo por cuenta propia. Los contratos de corta duración y temporales para los jóvenes pueden resolver problemas urgentes, pero la precariedad a largo plazo es igualmente perjudicial para los jóvenes, las empresas y la economía.

<sup>(15)</sup> Intereconomics, artículo «COVID-19 Crisis: How to Avoid a “Lost Generation”», 2020.

<sup>(16)</sup> DO C 271 de 19.9.2013, p. 101.

3.12. La flexibilidad es clave para el período de **cuatro meses** de la Garantía Juvenil tras la inscripción en una entidad proveedora de la Garantía Juvenil, que suele ser un SPE. Debe proponerse una oferta de empleo o educación u oportunidad de formación **inmediatamente** <sup>(17)</sup>, pero también debe ser una **solución de buena calidad y una oferta de empleo o educación/oportunidad de formación de buena calidad**. Esto debe tener en cuenta los procedimientos, en ocasiones largos, de validación del ANFI, que pueden combinarse con la disponibilidad de la formación ofrecida durante un determinado período de tiempo. Para cumplir el objetivo cuatrimestral y brindar un apoyo individualizado, los sistemas de validación y de formación deben ser más **flexibles** y ágiles.

3.13. La Garantía Juvenil debe comenzar con una **orientación y asesoramiento profesional de buena calidad** en la educación escolar temprana para los jóvenes; el reconocimiento y la **validación del ANFI** debería conducir idealmente a una cualificación que defina claramente los niveles del MEC/MNC y un título o certificación profesional, que establezca claramente qué tareas y capacidades certifica y cómo el certificado se vincula a una cualificación completa. El nuevo **Marco Europass** debe posibilitar la inclusión de todo tipo de certificados y cualificaciones en el CV Europass de una forma clara y práctica.

3.14. Las microcredenciales son soluciones alternativas para documentar las capacidades adicionales que proporcionan las empresas o los centros de EFP y enseñanza superior. Dado que no existe una definición o comprensión común europea de las **microcredenciales (MC)**, puede considerarse una política europea adicional en lo que atañe a las MC como una ayuda para los jóvenes cuando se añaden a las cualificaciones totales, y con arreglo a una definición y comprensión europeas convenidas de las **microcredenciales** con los sindicatos de trabajadores y los empleadores.

3.15. La crisis de la COVID-19 ha repercutido en la oferta de aprendizaje. En muchos sectores económicos afectados por el confinamiento, los aprendices han tenido que posponer sus períodos de aprendizaje o incluso han sido despedidos. En otros sectores, los aprendices han continuado sus períodos de aprendizaje a través de simulaciones o trabajos de proyectos en el hogar. **Adecuar los puestos de aprendizaje en las empresas a los estudiantes de EFP** constituye, de hecho, un problema, y los SPE, en particular, deben recibir más información de empresas privadas y públicas de todos los tamaños para apoyar a los centros de EFP y a los profesores que tratan de encontrar lugares de aprendizaje prácticos para los futuros aprendices.

3.16. El CESE subraya que la formación de aprendices no es solo para los jóvenes, ya que el primer párrafo del MEFACE subraya este doble enfoque de la formación de aprendices para **jóvenes y adultos**. El hecho de que la formación de aprendices se incluyera en el documento de políticas de apoyo al empleo juvenil contribuye a una comprensión equivocada de que la formación de aprendices se limita a los jóvenes. El CESE acoge favorablemente que la Comisión haya propuesto que los Estados miembros aumenten la oferta de aprendizaje y las transiciones del ámbito educativo al laboral mediante **disposiciones en materia de aprendizaje o prácticas de buena calidad**. Esto también puede aportar un apoyo eficaz para reducir el abandono escolar prematuro y garantizar una mejor integración de los migrantes y refugiados en el mercado laboral, respetando al mismo tiempo el pilar europeo de derechos sociales, el Marco Europeo para una Formación de Aprendices de Calidad y Eficaz y el marco de calidad para los períodos de prácticas.

3.17. La Comisión propone renovar y dar un nuevo impulso a la **Alianza Europea para la Formación de Aprendices (EAfA)**. Aunque la EAfA ha conseguido un perfil elevado en lo que respecta a la provisión de formación de aprendices al aumentar el número de compromisos de empresas, esto no es suficiente. Las microempresas y las pequeñas empresas siguen enfrentándose a retos considerables a la hora de ofrecer puestos de aprendizaje. Por ello, se podrían fomentar los «aprendizajes **colaborativos**» ofrecidos por varias empresas. La calidad y la eficacia de toda la formación de aprendices deben garantizarse con referencia a los criterios establecidos por el MEFACE, y las empresas deben ser reconocidas y avaladas por la Comisión con arreglo al MEFACE.

3.18. El Comité acoge con satisfacción que la Comisión se centre cada vez más en garantizar la **formación de aprendices en los sectores digital y ecológico**, pero señala que también debe ofrecerse una formación de aprendices de buena calidad en cualquier otro sector que esté experimentando transiciones digitales y ecológicas.

3.19. Los sistemas de EFP eficaces y los sistemas de formación de aprendices que propician empleos de calidad requieren un **diálogo social eficaz con los sindicatos y los representantes de los empresarios**. El CESE acoge favorablemente la sugerencia de la Comisión respecto a la necesidad de reforzar el diálogo social a escala europea y nacional, y considera que podrían fomentarse nuevas posibilidades de desarrollo de capacidades a través de los servicios de apoyo a la formación de

<sup>(17)</sup> DO C 161 de 6.6.2013, p. 67.

aprendices de la Comisión. Aunque varios interlocutores sociales sectoriales ya se han comprometido a apoyar a la EAfA, el CESE hace hincapié en la autonomía de los comités de diálogo social sectorial europeos, que definen el programa de trabajo por sí mismos de conformidad con las prioridades acordadas conjuntamente.

3.20. Para aquellos jóvenes desempleados que ya hayan obtenido una cualificación, la Garantía Juvenil debe servir también como una garantía de empleo <sup>(18)</sup>, de modo que los jóvenes adquieran su primera experiencia laboral en el sector sin ánimo de lucro o en el público.

Bruselas, 29 de octubre de 2020.

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

---

---

<sup>(18)</sup> Pavlina R. Tcherneva, Instituto de Economía Levy, Serie de documentos de trabajo n.º 902, «The Job Guarantee: Design, Jobs, and Implementation», 2018.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020-2025)»**

[COM(2020) 258 final]

(2021/C 10/09)

Ponente: **Ionuț SIBIAN**

Consulta	Comisión Europea, 12.8.2020
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Sección competente	Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	9.9.2020
Aprobado en el pleno	29.10.2020
Pleno n.º	555
Resultado de la votación	226/1/4
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción la Estrategia de la Comisión Europea sobre los derechos de las víctimas para 2020-2025, que respalda la planificación a largo plazo y la correcta aplicación coordinada de políticas en una amplia gama de sectores, garantizando al mismo tiempo que ninguna víctima caiga en el olvido.

1.2. El CESE cree que, para que la Estrategia sea operativa, es necesario **un plan de acción claro** con detalles sobre cómo y cuándo ejecutar las medidas, y qué resultados se esperan.

1.3. La Estrategia propuesta debe interpretarse y aplicarse junto con otras estrategias de la UE: la Estrategia para la Igualdad de Género, la Estrategia de la UE para una lucha más eficaz contra el abuso sexual de menores, la Estrategia para igualdad LGBTI, el Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Integración de los Gitanos, así como la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).

1.4. La Estrategia propuesta debe ofrecer más orientación y una visión general detallada de cómo pueden aplicar los Estados miembros normas de alta calidad y poner en marcha herramientas accesibles, justas y eficaces para apoyar a las víctimas en su acceso a estos servicios de reparación.

1.5. La Comisión Europea debe utilizar la Estrategia para animar a los Estados miembros a apoyar la recopilación de datos, la consulta con comunidades y víctimas y posibles víctimas, y llevar a cabo evaluaciones de necesidades a fin de orientar la formulación de políticas y las respuestas institucionales. Una visión unificada de la recogida de datos sobre las víctimas de delitos, que podría garantizarse mediante esta Estrategia, permitiría obtener respuestas mejores y más específicas.

1.6. El CESE recomienda que el papel de la red propuesta de la UE sobre la prevención de la violencia de género y la violencia doméstica, a la que se alude en la Estrategia, se amplíe asimismo para incluir los objetivos y resultados relativos a la detección y mitigación de este tipo de delitos, lo que es especialmente pertinente cuando presenta un componente transnacional.

1.7. Por lo que respecta a las acciones clave propuestas por la Estrategia para la Comisión Europea, el CESE cree que una aclaración adicional resultaría útil respecto de algunos aspectos de la Estrategia, incluido lo siguiente:

- a. El fomento de la formación no debe limitarse a las autoridades judiciales o policiales; la necesidad de garantizar la formación profesional continua en relación con el trato con las víctimas de delitos, y en particular, con las víctimas de delitos de odio, es igualmente pertinente para los trabajadores sociales y el personal médico. Dicha formación debe incluir de manera expresa sesiones sobre sesgos y estereotipos y llevarse a cabo en coordinación con las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que presten apoyo a diversos grupos vulnerables.
- b. La dotación de financiación de la UE a las organizaciones nacionales de apoyo a las víctimas y a las organizaciones comunitarias debe complementarse con una **cooperación reforzada** entre las OSC y las autoridades locales o nacionales <sup>(1)</sup>. En general, la estrategia debe incluir orientaciones claras para las autoridades nacionales en materia de cooperación y comunicación con las OSC y expertos para inventariar las necesidades de las comunidades y diseñar campañas específicas, informes y sistemas de apoyo que sean plenamente accesibles, justos y eficaces.
- c. Las campañas nacionales de sensibilización sobre los derechos de las víctimas deben adaptarse a las necesidades y características específicas de las comunidades especialmente vulnerables, incluidos los nacionales de terceros países, los refugiados y los solicitantes de asilo, y basarse en evaluaciones locales de las necesidades, tendencias, buenas prácticas y retos.

1.8. La experiencia de la COVID-19 ha puesto de manifiesto una vez más que las autoridades de algunos Estados miembros no disponen de equipamiento suficiente para ofrecer refugios de emergencia o a corto plazo, en particular fuera de las capitales. Desarrollar refugios de emergencia, casas de acogida y centros de apoyo y prestar servicios de apoyo integrados es una necesidad y requiere de la cooperación de las autoridades nacionales y los agentes de la sociedad civil, así como financiación de la UE.

1.9. La Comisión Europea debe integrar la agenda sobre los derechos de las víctimas en todos los programas de financiación de la UE, incluidos los fondos de la UE gestionados a escala nacional e internacional.

## 2. Antecedentes del Dictamen

2.1. En los últimos treinta años se han desarrollado en el ámbito internacional y europeo los derechos de las víctimas y las políticas encaminadas a su protección. Se ha avanzado mucho, entre otras cosas, como consecuencia de la adopción de una serie de Reglamentos de la UE que benefician a las víctimas, a saber, la Directiva sobre los derechos de las víctimas de 2012 y la Directiva sobre indemnizaciones de 2004, y ahora el documento «Por una nueva estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas 2020-2025».

2.2. Al adoptar su primera Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas, el objetivo de la Comisión es garantizar que todas las víctimas de delitos puedan tener la seguridad de que sus derechos se respetarán plenamente, con independencia del lugar de la UE en el que se haya producido el delito.

2.3. La Estrategia prevé una serie de acciones para los próximos cinco años, centradas en dos objetivos: en primer lugar, empoderar a las víctimas para que denuncien los delitos, reclamen una indemnización y, en última instancia, se recuperen de las consecuencias de los delitos; en segundo lugar, trabajar conjuntamente con todos los agentes pertinentes en defensa de los derechos de las víctimas.

2.4. La Estrategia también contempla una serie de acciones para la Comisión, así como para los Estados miembros y la sociedad civil, en los próximos cinco años.

2.5. La Estrategia se basa en cinco prioridades clave: 1) mantener una comunicación eficaz con las víctimas y ofrecer un entorno seguro para que estas puedan denunciar los delitos; 2) mejorar la protección y el apoyo a las víctimas más vulnerables; 3) facilitar el acceso de las víctimas a las indemnizaciones; 4) reforzar la cooperación y la coordinación entre los agentes en materia de derechos de las víctimas, y 5) fortalecer la dimensión internacional de los derechos de las víctimas.

## 3. Observaciones generales

3.1. En general, es probable que las cinco prioridades de la estrategia generen efectos positivos y contribuyan eficazmente a apoyar la aplicación del marco de la UE pertinente por parte de los Estados miembros. No obstante, también pueden observarse varios puntos clave, así como cuestiones transversales.

---

<sup>(1)</sup> En términos, entre otros aspectos, de recogida de datos y documentación y mecanismos de denuncia y acceso a los fondos, pero también de implantación de sistemas locales sostenibles para los servicios de apoyo.

3.2. La Estrategia incluye orientaciones limitadas sobre la importancia de establecer o, dependiendo del caso, mejorar el alcance y la eficacia de los mecanismos de denuncia (tanto formales como informales). Estos mecanismos deben integrarse y ser accesibles para todas las categorías de víctimas, con independencia de su estatus en el respectivo Estado miembro de la UE, y deben adaptarse y ser flexibles para atender las necesidades de los más vulnerables. Esto requeriría mejorar la evaluación de necesidades, la documentación, la recogida de datos y los procesos de consulta, tal y como se describe en otras observaciones a continuación.

3.3. Aunque la Estrategia hace una serie de referencias a los retos a los que se enfrentan las categorías vulnerables, también debería aludir a los refugiados y solicitantes de asilo, reconociendo su mayor vulnerabilidad, como categoría, frente a los delitos islamófobos, racistas, xenófobos y otros tipos de odio.

3.4. La Estrategia señala con carácter general que «las dificultades de las víctimas para acceder a la justicia se deben, principalmente, a una falta de información, y a un apoyo y protección insuficientes». Cabe destacar que deben incluirse más detalles en la Estrategia, en cuanto a la necesidad de que las disposiciones y mecanismos existentes no solo sean más conocidos, sino más accesibles en general (desde la denuncia y la autoidentificación hasta el acceso a mecanismos de apoyo o reparación). A menudo pueden ser necesarios servicios de apoyo a este respecto, por ejemplo, trabajadores comunitarios, personal de protección de menores para migrantes no acompañados o menores solicitantes de asilo o para menores en los sistemas de protección de menores, personal médico, trabajadores especializados en salud mental e intérpretes para quienes no hablan el idioma local, etc. Estos servicios de apoyo deberían beneficiarse igualmente de formación, pero actualmente, la mayoría de las referencias a la formación sobre los derechos de las víctimas se centran en los cuerpos de seguridad y judiciales.

3.5. Aunque la máxima prioridad de la Estrategia consiste claramente en garantizar una comunicación eficaz con las víctimas de delitos y un entorno seguro para que estas puedan denunciarlos, sigue existiendo una importante preocupación en relación con garantizar la **existencia, el funcionamiento eficaz y la accesibilidad** de sistemas de denuncia y registro, especialmente los informales, ya que la propia Estrategia pone de relieve que muchas de las comunidades y víctimas más vulnerables suelen mostrarse reacias a establecer contacto con las autoridades, no pueden hacerlo o se enfrentan a otras barreras para acceder a la denuncia formal (ante las autoridades). Aunque estos sistemas no den lugar a investigaciones penales, pueden seguir exigiendo el acceso a tipos específicos de apoyo y ser pertinentes para proporcionar datos en contextos locales o nacionales —que deben ser clave para la formulación de políticas— y para la presupuestación y la planificación de servicios.

3.6. Por otra parte, y en la misma línea, parece que la Estrategia hace poca o ninguna referencia a la documentación o la recogida de datos. Responder a las necesidades de las víctimas y establecer un marco para garantizar sus derechos, especialmente por lo que respecta a las víctimas de determinados tipos de delitos (delitos de odio, violencia sexual y de género, etc.) requiere una comprensión integral del contexto local y comunitario, el acceso a las comunidades, las evaluaciones de necesidades y el desarrollo de políticas específicas y soluciones prácticas. Por consiguiente, la estrategia debería animar en general a los Estados, tal vez mediante un enfoque transversal, a respaldar la recogida de datos y la consulta con las comunidades y las víctimas y posibles víctimas, y a realizar evaluaciones de necesidades para orientar la formulación de políticas y las respuestas institucionales, con un inventariado de las mejores prácticas, en cooperación con las OSC, para guiar la respuesta institucional y la formulación de las políticas.

3.7. Un último punto que cabe destacar en relación con la recogida de datos es la necesidad de que las autoridades clave (órganos policiales/judiciales/fiscales) establezcan sistemas eficaces que permitan recoger y analizar de manera sistemática la **información sobre las víctimas de delitos** y utilizarla en el diseño de medidas de respuesta específicas. Actualmente, por ejemplo, solo un número reducido de Estados miembros de la UE recogen información desglosada sobre los perfiles de las víctimas de delitos. Esta información sería útil para el análisis de tendencias y patrones, y contribuiría al diseño de actividades de prevención, campañas de información, herramientas de denuncia, mecanismos de identificación y respuesta o servicios de apoyo.

3.8. Por otra parte, la magnitud de fenómenos como los delitos de odio resulta difícil de estimar en muchos Estados miembros de la UE, debido a la falta de sistemas de denuncia accesibles, a unos sistemas excesivamente formales para registrar incidentes o denuncias (que pueden estar disponibles únicamente para la policía o la fiscalía), y a la falta de determinados criterios y directrices para la recogida de datos en lo que atañe a las víctimas. Una visión unificada de la recogida de datos sobre las víctimas de delitos, que podría garantizarse mediante esta estrategia, permitiría obtener respuestas mejores y más específicas. Lo anterior también está vinculado a otras iniciativas de la Comisión y al modo en el que pueden aplicarse (como las relacionadas con el racismo y la xenofobia), ya que es probable que estas se vean afectadas negativamente por la falta de datos o de análisis adecuado de estos.

3.9. Por lo que respecta a la denuncia, es importante aclarar que la Estrategia examina los tres pilares pertinentes para garantizar los derechos de las víctimas: a) identificación (de las víctimas de delitos), que puede efectuarse mediante mecanismos formales e informales de denuncia como se menciona en una observación anterior; b) prevención y c) respuesta.

3.10. Acogemos con satisfacción que la Estrategia contenga varias referencias a la importancia de que «que los profesionales pertinentes se comuniquen con las víctimas de una forma adaptada a las necesidades específicas de estas últimas». No obstante, para la adecuada aplicación de este resultado en particular, debe establecerse un mecanismo y sistemas de desarrollo de capacidades, para los profesionales pertinentes, que permitan la correcta identificación y comprensión de estas necesidades específicas. Sin esta identificación, no podrá alcanzarse el objetivo de garantizar una respuesta que satisfaga las necesidades específicas. Este mecanismo dependería de la coordinación entre las autoridades, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones comunitarias o de base. Esto no solo aumentará las denuncias y el registro de delitos de miembros de comunidades vulnerables específicas, y contribuirá al desarrollo de casos; también mejorará las capacidades generales de los sistemas nacionales para cartografiar las necesidades de las víctimas y proporcionar derivaciones pertinentes y respuestas individualizadas. La Estrategia debería, por tanto, incluir una especial atención o aclaración de los medios para determinar mejor las necesidades específicas de las víctimas de delitos.

3.11. En relación con el punto anterior, hay varias referencias en la Estrategia a víctimas con «necesidades específicas», que «deben tener acceso a servicios de apoyo especializado». En este sentido, debe animarse a las partes interesadas a escala nacional, mediante la estrategia, a establecer mecanismos de identificación y evaluación de necesidades especiales, lo que también conlleva **intercambios periódicos con otros mecanismos de identificación pertinentes existentes**, como el mecanismo de lucha contra la trata de seres humanos. Esto permitiría el intercambio de conocimientos especializados entre diferentes organismos, así como una respuesta mejor, más completa y global que se ajuste adecuadamente a las necesidades especiales que se determinen.

3.12. Todos los servicios, así como las campañas de sensibilización sobre los derechos de las víctimas, deben basarse igualmente en evaluaciones de necesidades y consultas con las comunidades. No solo debe prestarse especial atención a las víctimas menores de edad, las personas mayores o las víctimas con discapacidad a la hora de diseñar estas campañas de información, sino también a las necesidades de los refugiados, los solicitantes de asilo y las víctimas migrantes, por ejemplo, que también pueden enfrentarse a importantes barreras en el acceso a la información, la denuncia o los servicios de apoyo, incluida la discriminación intersectorial.

3.13. La atención prestada a la formación se refleja en el conjunto de la Estrategia y, de hecho, es fundamental para asegurar unos sistemas operativos fluidos y garantizar los derechos de las víctimas. No obstante, si reconocemos el impacto de determinados tipos de delitos, en particular los delitos de odio, ciberdelincuencia, violencia de género o delitos que afectan a menores, las actividades de formación no deben estar únicamente a disposición de las autoridades judiciales y la policía. También debe hacerse hincapié en la mejora de las capacidades de los primeros intervinientes, que pueden ser trabajadores comunitarios, docentes, personal de protección de menores, personal de acogida o de detención de inmigrantes o policía de fronteras. Este es el caso, en particular, en el contexto de la migración mixta, incluida la migración mixta irregular entre Estados miembros de la UE, dados el riesgo de ser víctimas de explotación y las crecientes denuncias de violencia en las fronteras y en los centros de acogida de asilo.

3.14. Aunque acogemos con satisfacción el planteamiento de la Directiva de 2012 sobre los derechos de las víctimas respecto a los servicios de justicia reparadora, y la inferencia de que estos servicios deben tener en cuenta fundamentalmente los intereses y las necesidades de las víctimas, la Estrategia debe ofrecer una mayor orientación y una visión general detallada del modo en el que los Estados pueden aplicar normas de alta calidad y poner en marcha herramientas accesibles, justas y eficaces para apoyar a las víctimas en su acceso a tales servicios de reparación.

3.15. En relación con las víctimas de violencia de género: aunque la Estrategia ofrece algunos ejemplos de violencia de género, también deben reconocerse y especificarse otros tipos de violencia de género como, por ejemplo, las prácticas tradicionales perjudiciales, como la mutilación genital femenina, el matrimonio infantil, etc. Ampliar esta lista contribuiría a aumentar la sensibilización sobre estas prácticas entre las fuerzas de seguridad y otros profesionales pertinentes.

3.16. El papel de la Red de la UE propuesta en materia de prevención de la violencia de género y la violencia doméstica, mencionada en la Estrategia, también debe ampliarse para incluir los objetivos y resultados relativos a la identificación y mitigación de este tipo de delitos (especialmente pertinente cuando presenta un componente transnacional).

3.17. La violencia de género y el acoso en el mundo laboral se consideran una violación o abuso de los derechos humanos y constituyen una amenaza para la dignidad humana, la promoción del trabajo digno y el acceso y progreso en el mercado laboral. Los interlocutores sociales europeos firmaron un acuerdo autónomo en 2007 para abordar esta cuestión, que debe aplicarse plenamente a escala nacional en los Estados miembros. En 2019, con motivo del Centenario de la OIT, se

adoptó el Convenio n.º 190 —el Convenio sobre la violencia y el acoso—, que identifica medidas para prevenir actos de violencia y proteger a las víctimas e indica herramientas para una aplicación y recursos eficaces, junto con iniciativas de orientación, formación y sensibilización. El CESE pide a las instituciones europeas que promuevan la rápida ratificación de este Convenio entre los Estados miembros y coordinen posibles actividades de seguimiento a escala europea.

3.18. Siempre que se aborde la trata de seres humanos en la Estrategia hay que reconocer también su impacto y el de la explotación en los nacionales de terceros países y los refugiados. Esto también se aplica a las acciones clave previstas en la Estrategia, que también debería centrarse en evaluar en qué medida los mecanismos disponibles para las víctimas de trata de seres humanos también son accesibles para los nacionales de terceros países (como los migrantes, los solicitantes de asilo y los refugiados). Por otra parte, la Estrategia debe incluir medidas de apoyo para mejorar la accesibilidad, la eficacia y la adaptabilidad de los mecanismos de identificación y respuesta a la trata de seres humanos, en favor de los refugiados, migrantes y solicitantes de asilo que son víctimas de delitos relacionados con la trata.

3.19. Por lo que respecta al acceso a la indemnización para las víctimas de delitos, la idea de que dicho acceso sea independiente (o con independencia) de la situación de la víctima en un Estado miembro de la UE también debe reflejarse mejor en la Estrategia. Lamentablemente, los solicitantes de asilo, refugiados y migrantes suelen mostrarse reacios a solicitar una indemnización cuando son víctimas de delitos, debido a la falta de información, la ausencia de servicios de asistencia informados y accesibles o el temor a represalias o efectos negativos en relación con su estatus. Si su objetivo es empoderar a las víctimas, la Estrategia debe abordar igualmente estos problemas y establecer acciones específicas para salvar estas brechas a las que se enfrentan determinadas categorías de víctimas.

#### **4. Observaciones específicas sobre las cinco prioridades de la Estrategia**

4.1. Mantener una comunicación eficaz con las víctimas y ofrecer un entorno seguro para que las víctimas denuncien el delito.

4.1.1. Una de las acciones fundamentales para la Comisión Europea se refiere a la formación de las autoridades judiciales y policiales. Sin embargo, la necesidad de garantizar la formación profesional continua en relación con el trato con las víctimas de delitos, y en particular, con las víctimas de delitos de odio, es igualmente pertinente para los trabajadores sociales y el personal médico. Dicha formación debe incluir de manera expresa sesiones sobre sesgos y estereotipos y llevarse a cabo en coordinación con ONG que presten apoyo a diversos grupos vulnerables.

4.1.2. Por lo que respecta a la acción clave que debe emprender la Comisión Europea para proporcionar financiación de la UE a las organizaciones nacionales de asistencia a las víctimas y a las organizaciones comunitarias pertinentes: en particular, dicha financiación debe proporcionarse para desarrollar servicios de asistencia en forma de paquetes integrales —apoyo jurídico y psicológico para ayudar a encontrar trabajo cuando sea necesario, alojamiento de emergencia y ayuda para gastos médicos—.

4.1.3. A escala de los Estados miembros, las acciones clave propuestas siguen siendo muy generales y bastante retóricas. Se garantizará la aplicación eficaz de la Directiva si las autoridades nacionales desarrollan, adoptan y aplican normas metodológicas que permitan a las autoridades judiciales y policiales y a los servicios sociales reconocer a las víctimas de delitos (en particular, a las víctimas de delitos de odio) y prestar una asistencia adecuada.

4.1.4. En los casos en los que las autoridades nacionales no estén recogiendo ya datos desglosados sobre las víctimas de delitos, esto debería pasar a ser una prioridad, tal vez con el apoyo de la financiación de la UE.

4.1.5. Debe incluirse a los Estados miembros en las acciones clave propuestas sobre sensibilización respecto a los derechos y las vías disponibles para denunciar delitos deben empezar a explicarse en las escuelas, con educación cívica. Las autoridades nacionales deben asegurarse de que los planes de estudio obligatorios nacionales incluyan información sobre derechos, instituciones nacionales de derechos humanos y sobre los mecanismos de protección disponibles, adaptados al nivel de comprensión de los alumnos.

4.1.6. Para que las ONG puedan participar en actividades de formación con las autoridades y, al mismo tiempo, aportar la valiosa experiencia de los beneficiarios y los expertos que apoyan a las víctimas de delitos, es importante que esta contribución se reconozca y se remunere mediante asociaciones institucionales <sup>(2)</sup>.

## 4.2. Mejorar la protección y el apoyo a las víctimas más vulnerables

4.2.1. Por lo que respecta a la acción clave propuesta para la Comisión Europea en apoyo a las víctimas con necesidades especiales, como las víctimas menores de edad, las víctimas de violencia de género o doméstica, las víctimas de delitos de odio racistas y xenófobos, las víctimas LGBTI+ de delitos de odio, las víctimas de edad avanzada y las víctimas con discapacidad: la prestación de apoyo a grupos especialmente vulnerables debe comenzar por reconocer a estas personas y las características específicas de su condición, lo que a menudo conduce a su victimización. Esto supondría adoptar Derecho derivado y desarrollar paquetes formativos que expliquen las características específicas de los diversos colectivos más vulnerables, métodos para entrevistarlos que eviten la retraumatización y, cuando se den estos casos, guías en materia de interlocución con las comunidades.

4.2.2. Por lo que respecta a la acción clave propuesta para que la Comisión Europea aplique los principios rectores sobre la protección y el apoyo a las víctimas de delitos de odio y de discursos de odio, esta acción debe complementarse mediante el establecimiento de un mecanismo de la UE para el seguimiento de las respuestas eficaces a los delitos de odio y de discursos de odio, a través de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE, que podría seguir desarrollando su mecanismo actual de recogida de datos e incluir funciones nacionales de denuncia y alerta temprana.

4.2.3. Por lo que respecta a la acción clave propuesta para los Estados miembros que se basa en las lecciones extraídas de la pandemia de la COVID-19, se trata, en particular, de garantizar que las víctimas de violencia de género y doméstica tengan acceso a asistencia y protección y de crear servicios de asistencia especializada integrados y específicos para las víctimas más vulnerables, incluidas casas de acogida para niños, familias, mujeres víctimas de la violencia de género y personas LGBTI+. Sin embargo, en el caso de algunos Estados miembros, la experiencia de la COVID-19 ha demostrado una vez más que las autoridades no disponen de equipamientos suficientes para proporcionar refugios de emergencia o de corta duración, en particular fuera de las capitales. Desarrollar refugios de emergencia, casas de acogida y centros de apoyo y prestar servicios de apoyo integrados es una necesidad y requiere la cooperación de las autoridades nacionales y los agentes privados, así como financiación de la UE.

## 4.3. Facilitar el acceso de las víctimas a las indemnizaciones

4.3.1. Una de las partes interesadas pertinentes es la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE que, a través de su red de expertos independientes de los Estados miembros (FRANET), realiza un análisis anual de la legislación y las políticas adoptadas para garantizar la protección de los derechos de las víctimas, y que también puede elaborar informes temáticos. A través de su mandato, la Agencia está en condiciones de promover prácticas prometedoras y organizar actos en los que las autoridades responsables de las indemnizaciones puedan intercambiar ideas y mejorar la cooperación.

## 4.4. Reforzar la cooperación y la coordinación entre todos los agentes relevantes

---

<sup>(2)</sup> A modo de ejemplo, tras la sentencia del TEDH de 2016 sobre el caso MC y AC contra Rumanía (un caso de delito de odio homofóbico) y actualmente bajo la estrecha supervisión del Comité de Ministros del Consejo de Europa, la ONG ACCEPT Romania, que apoyó a los demandantes en el caso, imparte periódicamente formación gratuita al Instituto Rumano de Estudios sobre el Orden Público (ISOP). Esta formación incluye una presentación de la legislación contra la discriminación, las disposiciones sobre delitos de odio y lo que significan la orientación sexual y la identidad de género, e incluye sesiones prácticas, simulaciones y bibliotecas vivas, donde tres o cuatro miembros de la comunidad LGBTI participan durante una hora a lo largo del día y comparten sus experiencias con las autoridades policiales. Se trata de un enorme esfuerzo humano y logístico, que ofrecen gratuitamente los voluntarios de la ONG y los expertos afiliados a la organización. El verdadero reto, sin embargo, radica en la falta de sostenibilidad y el limitado impacto de las sesiones. Solo un pequeño grupo de 20-30 personas participa en estas sesiones de formación entre los centenares de nuevos reclutados o los miles de empleados del Ministerio del Interior. La solución sería priorizar el desarrollo de capacidades internas dentro de la judicatura nacional o de las autoridades policiales para llevar a cabo cursos como los integrados en la formación profesional continua.

4.4.1. Por lo que respecta a los Estados miembros, la acción propuesta destinada a construir sociedades más resilientes mediante la promoción de una mayor participación de la sociedad civil en las medidas nacionales, en este caso el concepto de «participación de la sociedad civil» es demasiado amplio: las asociaciones policiales, los vigilantes de los centros de detención, las asociaciones de protección civil y defensa o las iglesias también son sociedad civil. Es esencial el compromiso activo de aquellos sectores de la sociedad civil que trabajan directamente con las víctimas de delitos.

4.4.2. Aunque la UE se ha adherido al Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (el Convenio de Estambul), a escala nacional, el Convenio de Estambul está siendo objeto de ataques en algunos Estados miembros, y se formulan reservas e interpretaciones en respuesta a una retórica emergente de «valores tradicionales» que describen el género, la violencia de género y la identidad de género como constructos que erosionan las identidades nacionales y que representan la violencia doméstica como una preocupación en materia de privacidad. La UE desempeña un papel fundamental en la defensa del Convenio de Estambul. Aunque corresponde a los Estados miembros desarrollar y mejorar la legislación nacional, la UE puede fomentar la sensibilización respecto a la importancia de la protección contra la violencia de género. Esto también puede lograrse mediante la asignación de fondos para el desarrollo de módulos profesionales con el fin de formar a la profesión jurídica, facilitar intercambios y prestar apoyo a las ONG que hacen campañas y trabajo de defensa, al tiempo que se presta apoyo a las víctimas de violencia de género.

4.5. Reforzar la dimensión de los derechos de las víctimas

4.5.1. La coordinación entre todas las instituciones y agencias de la UE en la aplicación de la Estrategia es esencial para que la UE asuma el liderazgo en las actividades del Consejo de Europa y de las Naciones Unidas para las víctimas.

4.5.2. La UE debe utilizar programas internacionales para financiar actividades fuera de la UE con el fin de apoyar el desarrollo de leyes, políticas y servicios, también mediante la financiación de actividades de desarrollo de capacidades, que cubran a todas las víctimas de delitos.

## 5. Financiación de la UE

5.1. Solo una fracción insignificante del presupuesto de la UE se destina a cuestiones relacionadas con las víctimas. Esto contrasta con el coste del delito para las víctimas y la sociedad. Teniendo en cuenta la importancia y la naturaleza transversal de los problemas de las víctimas, la Comisión Europea debe desarrollar un enfoque estratégico respecto a la financiación del apoyo a las víctimas que identifique los ámbitos más susceptibles de beneficiarse de la financiación de la UE y que coordine la incorporación de las prioridades de las víctimas en los diversos programas de financiación de la UE, incluidos los que funcionan a escala nacional e internacional<sup>(3)</sup>.

5.2. La financiación es fundamental y debe aportarse mediante un enfoque no basado en proyectos y a largo plazo con una combinación de financiación de la UE y nacional.

Bruselas, 29 de octubre de 2020.

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

---

<sup>(3)</sup> *Victim Support Europe, roadmap for the victims' rights strategy for 2020-2024.*

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una excepción temporal a determinadas disposiciones de la Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al uso de tecnologías por proveedores de servicios de comunicaciones interpersonales independientes de la numeración para el tratamiento de datos personales y de otro tipo con fines de lucha contra el abuso sexual de menores en línea**

[COM(2020) 568 final — 2020/0259 (COD)]

(2021/C 10/10)

Ponente general: **Ionuț SIBIAN**

Consulta	Parlamento Europeo, 17.9.2020 Consejo de la Unión Europea, 18.9.2020
Fundamento jurídico	Artículos 114, apartado 1, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en el pleno	29.10.2020
Pleno n.º	555
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	Documento 246/1/3

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera que cualquier excepción a la Directiva 2002/58/CE debe sopesarse detenidamente para proteger la privacidad de todos los ciudadanos. En el presente caso, no obstante, el alcance del delito y lo pernicioso de su naturaleza **justifican una excepción**.

1.2. En general, el CESE está de acuerdo con la propuesta de Reglamento por el que se establece una excepción **temporal y estrictamente limitada** a los artículos 5, apartado 1, y 6 de la Directiva 2002/58/CE, en los que se protege la confidencialidad de las comunicaciones y de los datos de tráfico.

1.3. Consideramos que el **elemento de provisionalidad** (vigencia hasta el 31 de diciembre de 2025) **no está justificado**, y que la Comisión debería asegurarse de que se tardara menos de cinco años en elaborar y aplicar salvaguardias adecuadas para los niños en materia de privacidad.

1.4. Por lo que se refiere a las **normas sobre presentación de informes y transparencia** contempladas en el artículo 3, letra e), de la propuesta de Reglamento, el CESE considera que sería útil estipular la realización periódica de pruebas o auditorías externas utilizando un patrón de coincidencia que no constituya abuso sexual de menores, similar a los archivos de prueba EICAR utilizados en el sector de los antivirus informáticos.

1.5. Consideramos que la Comisión debería organizar un concurso abierto dotado con un premio sustancial<sup>(1)</sup> para alentar no solo el desarrollo de herramientas y normas comunes de código abierto, sino también el diseño de posibles soluciones novedosas para detectar y denunciar el abuso sexual de menores en comunicaciones electrónicas cifradas de extremo a extremo.

1.6. El CESE considera que ha llegado el momento de que la Unión Europea disponga de su propio **centro europeo para la prevención y persecución del abuso sexual de menores** y pide a la Comisión que inste a crearlo y ponerlo en marcha. Desde nuestro punto de vista, dicho centro debe basarse en el trabajo de Europol y colaborar con las empresas y los servicios policiales para encontrar a las víctimas y llevar a los autores ante la justicia.

<sup>(1)</sup> De modo similar a los proyectos NESSIE y ECRYPT (eSTREAM), financiados por la UE, o al concurso de criptografía del NIST.

## 2. Observaciones generales

2.1. Datos recientes de Europol <sup>(2)</sup> muestran que la pandemia de COVID-19 ha tenido un enorme impacto en los delitos en línea. El volumen de abusos sexuales de menores compartidos en línea aumentó significativamente durante el período de confinamiento.

2.2. En 2019, del total de 16,9 millones de denuncias de abuso sexual de menores recibidas por el Centro Nacional de Niños Desaparecidos y Víctimas de Explotación (NCMEC) de los Estados Unidos, en las que se registraron 45 millones de representaciones de abuso sexual de menores, 16,8 millones de denuncias fueron presentadas por proveedores de servicios electrónicos. Casi tres millones de estas imágenes y vídeos de abuso sexual de menores estaban alojados en la Unión Europea.

2.3. La propuesta de Reglamento resulta necesaria porque, una vez que se aplique plenamente el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas a partir del 21 de diciembre de 2020, determinados servicios de comunicación en línea <sup>(3)</sup> pasarán a recaer en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas (Directiva 2002/58/CE). Dicha Directiva no recoge una base jurídica explícita para el tratamiento voluntario de los contenidos o los datos de tráfico al objeto de detectar abusos sexuales de menores en línea, y los proveedores tendrían que cesar su actividad salvo que los Estados miembros adoptasen medidas nacionales específicas.

2.4. Como respuesta a ello, y con carácter prioritario, la Comisión decidió presentar un Reglamento de alcance muy específico para evitar una laguna legislativa en el marco regulador de las telecomunicaciones.

2.5. La propuesta de Reglamento proporciona garantías para salvaguardar la privacidad y la protección de los datos personales:

- el tratamiento debe ser proporcionado y limitarse a tecnologías ya establecidas que los servicios de comunicaciones interpersonales independientes de la numeración ya vengan utilizando habitualmente para ese fin antes de la entrada en vigor del Reglamento;
- la tecnología utilizada debe corresponderse con la más avanzada del sector e interferir lo menos posible en la privacidad;
- de por sí, la tecnología utilizada debe ser suficientemente fiable y limitar al mínimo las tasas de error, así como rectificar sin demora cualquier error que pudiera producirse;
- para detectar la «captación de menores con fines sexuales» solo se utilizará la tecnología de «indicadores clave»;
- el tratamiento se limita a lo estrictamente necesario para el fin previsto;
- los datos se borran inmediatamente salvo que se detecte un abuso sexual de menores en línea;
- el proveedor tiene la obligación de publicar un informe anual sobre su tratamiento de los datos en este contexto.

2.6. En puridad, el único efecto de la excepción es mantener las prácticas actuales.

Bruselas, 29 de octubre de 2020.

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

---

<sup>(2)</sup> *Exploiting isolation: sexual predators increasingly targeting children during COVID pandemic* («Explotar el aislamiento: los depredadores sexuales aumentan sus ataques a los niños durante la pandemia de COVID-19»), EUROPOL, junio de 2020.

<sup>(3)</sup> Por ejemplo, servicios de correo web o mensajería.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido en lo que respecta a la identificación de los sujetos pasivos en Irlanda del Norte»**

[COM(2020) 360 final-2020/0165 (CNS)]

(2021/C 10/11)

Consulta del Consejo	28.8.2020
Fundamento jurídico	Artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en el pleno	29.10.2020
Pleno n.º	555
Resultado de la votación	209/0/9
(a favor/en contra/abstenciones)	

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y que, además, el sistema común del impuesto sobre el valor añadido, había sido examinado en sus dictámenes anteriores sobre el *Paquete sobre el IVA (I)*, aprobado el 14 de marzo de 2018 <sup>(1)</sup>, y el *Paquete sobre el IVA (II)*, aprobado el 23 de mayo de 2018 <sup>(2)</sup>, el Comité, en su 555.º pleno, celebrado los días 27, 28 y 29 de octubre de 2020 (sesión del 29 de octubre), decidió por 209 votos a favor y 9 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta y remitirse a la posición mantenida en los documentos mencionados más arriba.

Bruselas, 29 de octubre de 2020.

La Presidenta  
del Comité Económico y Social Europeo  
Christa SCHWENG

---

<sup>(1)</sup> DO C 237 de 6.7.2018, p. 40.  
<sup>(2)</sup> DO C 283 de 10.8.2018, p. 35.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión n.º 1313/2013/UE, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión»**

[COM(2020) 220 — 2020/0097 (COD)]

(2021/C 10/12)

Consulta	Consejo, 24.6.2020
Fundamento jurídico	Artículo 196 y artículo 322, apartado 1, letra a) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobación en el pleno	29.10.2020
Pleno n.º	555
Resultado de la votación	209/0/9
(a favor/en contra/abstenciones)	

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y que, además, esta había sido examinada en sus Dictámenes *Reforzar la respuesta de la Unión Europea en materia de protección civil: rescEU* <sup>(1)</sup>, aprobado el 18 de octubre de 2018, y *Mecanismo de Protección Civil de la Unión (modificación)* <sup>(2)</sup>, aprobado el 19 de junio de 2019, el Comité, en su 555.º pleno, celebrado los días 27, 28 y 29 de octubre de 2020 (sesión del 29 de octubre de 2020), decidió por 209 votos a favor y 9 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta y remitirse a la posición mantenida en los documentos mencionados más arriba.

Bruselas, 29 de octubre de 2020.

La Presidenta  
del Comité Económico y Social Europeo  
Christa SCHWENG

<sup>(1)</sup> DO C 62 de 15.2.2019, p. 231.

<sup>(2)</sup> DO C 282 de 20.8.2019, p. 49.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/848, sobre producción ecológica, en lo que respecta a la fecha de aplicación y a otras fechas que en él se mencionan»**

[COM(2020) 483 final — 2020/0231 (COD)]

(2021/C 10/13)

Consulta	Parlamento Europeo, 14.9.2020 Consejo, 14.9.2020
Fundamento jurídico	Artículo 43, apartado 2, y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en el pleno	29.10.2020
Pleno n.º	555
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	209/0/9

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 555.º pleno celebrado los días 27, 28 y 29 de octubre de 2020 (sesión del 29 de octubre de 2020), decidió por 209 votos a favor, y 9 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta.

Bruselas, 29 de octubre de 2020.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la apertura y el modo de gestión de contingentes arancelarios autónomos de la Unión para las importaciones de determinados productos de la pesca en las islas Canarias desde 2021 hasta 2027»**

[COM(2020) 437 — 2020/0209 (CNS)]

(2021/C 10/14)

Consulta	Consejo, 16.9.2020
Fundamento jurídico	Artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en el pleno	29.10.2020
Pleno n.º	555
Resultado de la votación	209/0/9
(a favor/en contra/abstenciones)	

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 555.º pleno celebrado los días 27, 28 y 29 de octubre de 2020 (sesión del 29 de octubre de 2020), decidió por 209 votos a favor, y 9 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta.

Bruselas, 29 de octubre de 2020.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el Reglamento (UE) 2018/1999 (Ley Europea del Clima)»**

[COM(2020) 563 final — 2020/0036 (COD)]

(2021/C 10/15)

Consulta	Parlamento Europeo, 6.10.2020 Consejo, 5.10.2020
Fundamento jurídico	Artículo 192, apartado 1, y artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobación en el pleno	29.10.2020
Pleno n.º	555
Resultado de la votación	209/0/9
(a favor/en contra/abstenciones)	

El 17 de septiembre de 2020, la Comisión Europea decidió someter a consulta del Comité Económico y Social Europeo una Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el Reglamento (UE) 2018/1999.

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y que, además, esta había sido examinada en su Dictamen *Ley Europea del Clima* <sup>(1)</sup>, aprobado el 15 de julio de 2020, el Comité, en su 555.º pleno, celebrado los días 27, 28 y 29 de octubre de 2020 (sesión del 29 de octubre de 2020), decidió por 209 votos a favor y 9 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta y remitirse a la posición mantenida en los documentos mencionados más arriba.

Bruselas, 29 de octubre de 2020.

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

---

<sup>(1)</sup> DO C 364 de 28.10.2020, p. 143.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité Europeo de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones — Estrategia anual de crecimiento sostenible 2020»**

**(Dictamen adicional)**

[COM(2019) 650 final]

(2021/C 10/16)

Ponente: **Philip VON BROCKDORFF**

Decisión de la Mesa	28.5.2020
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 1, del Reglamento interno y artículo 29, letra a), de las Normas de desarrollo del Reglamento interno
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en la sección	8.9.2020
Aprobado en el pleno	29.10.2020
Pleno n.º	555
Resultado de la votación	250/0/6
(a favor/en contra/abstenciones)	

### **Preámbulo**

El presente Dictamen forma parte de un paquete de dos Dictámenes de seguimiento, relativos respectivamente a la Estrategia anual de crecimiento sostenible 2020 [COM(2019) 650 final] y a la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro [COM(2019) 652 final]. Su objetivo consiste en actualizar y desarrollar las propuestas anteriores del Comité Económico y Social Europeo (CESE) <sup>(1)</sup>, teniendo en cuenta los últimos acontecimientos, el impacto de la COVID-19 y la recuperación tras esta, así como los diversos informes y recomendaciones publicados en el marco del actual Semestre Europeo. Estos dos Dictámenes constituyen la contribución global de la sociedad civil de la Unión Europea (UE) a la política económica, social y medioambiental para el próximo ciclo del Semestre Europeo, que se prevé que se pondrá en marcha en noviembre de 2020. El CESE invita a la Comisión Europea y al Consejo a que tengan en cuenta esta contribución en el contexto del próximo «paquete de otoño» del Semestre Europeo y del consiguiente proceso decisorio interinstitucional.

### **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El CESE considera positivo que la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible (EACS) dé un importante paso adelante hacia la adopción de un modelo económico más social, integrador y sostenible, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y, en particular, el compromiso de transformar el modelo de crecimiento actual en un crecimiento «verde». Ese compromiso sigue siendo especialmente relevante dados los efectos económicos y sociales de la COVID-19, y debe demostrarse en el próximo paquete de otoño del Semestre Europeo, en el que la Comisión Europea establecerá las prioridades económicas y sociales para la UE.

1.2. Para responder eficazmente a los efectos de la COVID-19, el CESE cree que es necesario efectuar evaluaciones de impacto tanto económico como social. Estas evaluaciones permitirán a los Estados miembros comprender plenamente cómo han repercutido los efectos de la COVID-19 en las economías y la circulación de personas, bienes y servicios en toda la UE. Además, los gobiernos deben actuar con rapidez y contundencia para superar la COVID-19 y su impacto, y esta tarea solo puede acometerse si comprenden claramente dicho impacto.

1.3. Los gobiernos deben responder mediante la adopción de políticas macroeconómicas de apoyo que ayuden a restablecer la confianza y sostengan la recuperación de la demanda. No obstante, para que esto suceda, el CESE recomienda una revisión de las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para promover la recuperación económica y otorgar a los gobiernos un margen de maniobra suficiente, así como la capacidad de realizar unas inversiones infraestructurales muy necesarias, particularmente en lo que atañe al cambio climático. La flexibilidad de las normas sobre ayudas estatales

<sup>(1)</sup> DO C 120 de 14.4.2020, p. 1 y DO C 120 de 14.4.2020, p. 7.

también se considera necesaria para apoyar a las empresas de todos los tamaños en la transformación hacia una economía digital y ecológica. El acceso a la financiación, especialmente para las pymes, también resulta esencial, al igual que la revisión de la Estrategia para estas empresas.

1.4. La misma lógica se aplica a la esfera social, donde los gobiernos necesitan medidas de salud pública efectivas y adecuadamente dotadas de recursos para evitar nuevos contagios y, de forma no menos importante, aplicar políticas bien orientadas de apoyo a los sistemas de seguridad social, y de protección de la renta de los grupos sociales vulnerables que más han sufrido debido a la reducción de los ingresos causada por la recesión económica. También debe alentarse la afiliación sindical, con el fin de facilitar la consecución de los objetivos del pilar europeo de derechos sociales, tan necesario en estos momentos de crisis.

1.5. Debido a la COVID-19, la fiscalidad equitativa ha adquirido mayor relevancia, ya que los gobiernos se enfrentan a enormes presiones financieras para sostener las medidas de emergencia. Con todo, el CESE también cree que la recesión económica causada por la COVID-19 ha expuesto las fragilidades inherentes y el carácter incompleto de la unión monetaria de Europa. La UE ha debatido durante mucho tiempo sobre la unión presupuestaria, y el paquete de recuperación y resiliencia de 750 000 millones EUR, a pesar de sus defectos, demuestra que la Unión avanza a grandes pasos hacia la integración. Está por ver si esto acercará a los Estados miembros a la unión presupuestaria, pero no cabe duda de que es necesario replantearse la política fiscal en la UE, entre otras cosas para apoyar la inversión pública en infraestructuras, educación, asistencia sanitaria y protección social.

1.6. El CESE subraya la importancia que tiene el papel de los líderes políticos en este período de crisis. Las negociaciones que condujeron a la adopción del paquete de medidas de recuperación y resiliencia han revelado la existencia de fracturas con la UE, y estas no auguran nada bueno en vista de la revisión institucional y constitucional que se requiere para que la UE se mantenga más firme si desea seguir siendo tan relevante y coherente como siempre en Europa y en todo el mundo.

1.7. El CESE considera que el plan Next Generation EU es bienvenido y oportuno. No obstante, el plan requerirá un enorme esfuerzo por parte de los Estados miembros y la Comisión si se aplica al mismo tiempo que el presupuesto general ordinario de la UE para el período 2021-2027. Siguen existiendo dudas respecto a las diferencias de capacidades en el conjunto de la UE y, por tanto, puede que sea necesario que la Comisión siga apoyando el refuerzo de capacidades, así como el proceso de identificación de proyectos. Por lo que se refiere al MFP 2021-2027, el Comité lamenta que el Consejo haya reducido el tamaño de la propuesta inicial de la Comisión. Esta propuesta de la Comisión ya había sido considerada insatisfactoria por el Parlamento Europeo y por el CESE en su Dictamen sobre el «Marco financiero plurianual posterior a 2020»<sup>(2)</sup>.

1.8. Además, el tiempo apremia; cualquier demora injustificada en la aprobación y la aplicación del plan convenido conlleva el riesgo de minar gravemente la recuperación económica de la UE y la consecución de los objetivos de la EACS, al tiempo que pone en peligro los medios de subsistencia y el bienestar de miles de trabajadores y propietarios de pequeñas empresas de toda la Unión.

1.9. El CESE considera que la EACS constituye una oportunidad para que la UE avance hacia un modelo económico que otorgue la misma ponderación a los objetivos económicos que a los sociales/de integración. Los objetivos que se plantean en la EACS no deben descarrilar a causa de las dificultades económicas causadas por la COVID-19. Si algo ha demostrado esta enfermedad es que la dimensión social es tan importante como la dimensión económica de nuestras vidas.

1.10. Aunque el CESE apoya los esfuerzos por elevar la productividad en toda la UE, este aumento no debe lograrse a costa de la sostenibilidad económica o las condiciones de trabajo. La prosperidad económica es vital, y puede lograrse si el crecimiento añade valor a la economía y la sociedad y marca una verdadera diferencia en la vida de las personas, al tiempo que mejora la resiliencia ante futuras crisis exógenas y ayuda a lograr la convergencia entre países y regiones.

## 2. La Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2020 y la COVID-19

2.1. El 17 de diciembre de 2019, la Comisión Europea adoptó el paquete de otoño, que incluía la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible (EACS) (2020) y el Informe Conjunto sobre el Empleo (ICE). El mensaje principal que transmite la EACS es que el crecimiento económico no constituye un fin en sí mismo y que la economía debe estar al servicio de las personas y el planeta. El cambio hacia un nuevo modelo de crecimiento es coherente con el Pacto Verde Europeo y, por consiguiente, con una economía que respete los límites de nuestros recursos naturales. El nuevo modelo de crecimiento económico es a su vez coherente con los objetivos de empleo establecidos en el ICE, según el cual la creación de empleo se traduce principalmente en una prosperidad duradera para la UE.

<sup>(2)</sup> DO C 440 de 6.12.2018, p. 106.

2.2. El Pacto Verde Europeo puede definirse como el «nuevo modelo de crecimiento sostenible» de la UE que contribuye al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), como demuestra el cambio reflejado en cierta medida en las cuatro nuevas prioridades de la EACS: a) sostenibilidad medioambiental, b) aumento de la productividad, c) equidad y d) estabilidad macroeconómica. Estas han reemplazado al anterior «triángulo virtuoso» previsto en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de inversión, sostenibilidad presupuestaria y reformas estructurales.

2.3. En general, la EACS da un importante paso adelante para asumir el discurso de un modelo económico más social, inclusivo y sostenible, que adopta los ODS y en especial el compromiso de transformar el actual modelo de crecimiento en crecimiento verde, lo cual considera positivo el CESE. La EACS aclara además que se refiere a la sostenibilidad en todos los sentidos, no solo el medioambiental. De hecho, la Comisión Europea (CE) otorga el mismo peso al medio ambiente, la productividad, la equidad y la estabilidad.

2.4. Asimismo, la CE considera que la nueva agenda económica requerirá una transición que sea «equitativa e inclusiva y ponga a las personas por delante de todo» y que debe procurarse que «los costes no los soporten los más vulnerables», reconociendo que «tanto el propio cambio climático como las políticas de acompañamiento [...] tienen importantes consecuencias distributivas». Es inevitable que este período de transición genere importantes ventajas e inconvenientes, como el aumento de los costes del transporte y la pérdida potencial de puestos de trabajo. El CESE considera que estas ventajas e inconvenientes requerirán evaluaciones de impacto social y respuestas adecuadas de las políticas sociales y presupuestarias en toda la UE. Habida cuenta del impacto económico, social y, en menor medida, climático de la COVID-19, estas evaluaciones han adoptado ahora una nueva dimensión.

2.5. El impacto económico de la COVID-19 en esencia ha sido triple: ha afectado directamente a la producción, ha causado perturbaciones en la cadena de suministro y en el mercado, y ha tenido repercusiones financieras en las empresas y los mercados financieros. El impacto total en las economías europeas, sin embargo, no puede estimarse en esta fase y dependerá en gran medida de si una segunda ola golpea a Europa más adelante este mismo año. No obstante, es evidente que la COVID-19 ha afectado gravemente a las economías. Los plazos de la ulterior recuperación siguen siendo inciertos y las condiciones volátiles, junto con los efectos de la COVID-19 en los mercados, han dado lugar a una contracción económica en toda la UE. Aunque se esperaba que el PIB colectivo de la Europa de los Veintisiete creciera un 1,2 % en 2020, actualmente se prevé que se contraiga un 7,4 % debido a la COVID-19. Por el contrario, la contracción experimentada durante la crisis financiera de 2009 dio lugar a una reducción del 4,5 % en la Europa de los Veintiocho. La actual crisis ha llevado ya a la UE a la recesión más profunda de su historia, con tasas de desempleo que se elevarán al 9 % respecto al 6,7 % de 2019.

2.6. La COVID-19 también ha repercutido en los sistemas de seguridad social. La sanidad, el seguro de desempleo y las pensiones, entre otras cosas, se encuentran bajo presión por los efectos de la pandemia y la tensión financiera provocada especialmente por la financiación de emergencia y el aplazamiento del pago de impuestos. Dado que las personas y las familias experimentan reducciones de los niveles de renta y pérdidas de ingresos, se prevé un incremento del número de personas que viven en situaciones de pobreza relativa en la UE. Por tanto, evaluar el impacto social de la COVID-19 es tan importante como evaluar su efecto en las economías.

2.7. Este impacto social exigirá asimismo cierto replanteamiento respecto al énfasis puesto por la EACS en la dimensión social de la UE. Dentro del objetivo de equidad de la EACS se hace mención específica a los derechos sociales, al afirmar que «para reforzar su rendimiento económico y social, la UE debe cumplir plenamente los principios del pilar europeo de derechos sociales». La experiencia extraída de la COVID-19 ha demostrado la importante labor que podría tener el régimen europeo de reaseguro de desempleo, tal como se describe en la EACS, y el apoyo que podrían recibir los trabajadores en momentos de crisis económicas exógenas. No obstante, es probable que la COVID-19 incremente las desigualdades existentes en el mercado laboral de la UE y parece que sus consecuencias negativas serán más pronunciadas para los trabajadores menos cualificados y que desempeñan trabajos de baja remuneración, así como para los trabajadores más jóvenes y las mujeres <sup>(3)</sup>. En su forma actual, la EACS no logra alcanzar un equilibrio equitativo entre las dimensiones social y económica en la UE. En este sentido, es necesario hacer un mayor hincapié en las acciones dirigidas a los adultos poco cualificados, la brecha en las competencias digitales y la mejora y actualización de las capacidades, sobre todo a causa de los efectos de la COVID-19.

2.8. En un escenario de recuperación, el CESE también cree que el Pacto Verde debe ser además un Pacto Económico y Social, que ofrezca a empresas y consumidores incentivos para optar por productos sostenibles por un lado, y que mejore la calidad de vida de los ciudadanos de la UE al prevenir los «daños» de la transición y el cambio climático, como propone el Mecanismo de Transición Justa del Pacto Verde Europeo. En este contexto, se considera necesaria la máxima flexibilidad en

<sup>(3)</sup> Fana, M., Tolan, S., Torrejón, S., Urzi Brancati, C., y Fernández-Macías, E, *The COVID-19 confinement measures and EU labour markets*, n.º JRC120578, Centro Común de Investigación, 2020.

la interpretación de las normas sobre ayudas estatales, con el fin de permitir la concesión de incentivos a la inversión y la participación pública directa en las empresas y rejuvenecer así la actividad económica y optimizar la creación de empleo de calidad en las regiones afectadas por el requisito de transición. Al mismo tiempo, la transición debe procurar activamente la reducción de la desigualdad y la lucha contra la pobreza como parte de una estrategia integrada social y de crecimiento y económico sostenible.

2.9. La productividad y el crecimiento económico sostenibles y socialmente beneficiosos, junto con unos cambios estructurales adaptativos, también son necesarios para sostener una protección social adecuada, lo que incluye unas pensiones apropiadas, unos ingresos dignos, y unos empleos y servicios públicos de calidad, en particular en lo que atañe a la sanidad y la vivienda.

2.10. La EACS se refiere a la «fiscalidad equitativa», y no cabe duda de que la evasión y la elusión fiscales, el blanqueo de capitales y en ocasiones una carrera de mínimos implacable han socavado la capacidad de las autoridades tributarias para recaudar los impuestos necesarios para satisfacer las necesidades de la economía y las personas. La EACS también confirma la función de los impuestos en la financiación de los Estados del bienestar, al indicar que «los sistemas fiscales y de prestaciones nacionales deben optimizarse para reforzar el incentivo de participar en el mercado de trabajo, aumentar la equidad y garantizar la sostenibilidad y la adecuación de los sistemas de protección social». Teniendo en cuenta nuevamente la COVID-19, la fiscalidad equitativa ha adquirido mayor relevancia para sostener no solo las medidas de emergencia, sino también la financiación de los planes de recuperación nacionales y de la UE de medio a largo plazo, y en particular, la inversión pública en infraestructuras, educación, asistencia sanitaria y protección social.

2.11. La política macroeconómica sigue siendo fundamental para lograr el crecimiento económico sostenible, pero en el momento de su puesta en marcha a finales del año pasado la EACS reconoció unas perspectivas de crecimiento preocupantes. La situación ha empeorado actualmente debido a la COVID-19 y esta evolución subraya una vez más el papel de los ingresos y el gasto públicos, tal y como lo define la política fiscal, que es tan relevante como la política monetaria. La vuelta a la austeridad no es una opción, debido a los efectos duraderos que se produjeron tras la crisis financiera. En la actualidad, a la mayoría de los Estados miembros, si no a todos, les resulta prácticamente imposible lograr un presupuesto equilibrado, al menos de corto a medio plazo. En cualquier caso, el objetivo de la estabilidad macroeconómica es clave para la recuperación económica. Sin embargo, este no puede lograrse a menos que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se revise más allá de la reciente activación temporal de la cláusula general de salvaguardia tras la COVID-19. Además, también se considera necesaria la revisión de la normativa sobre ayudas estatales para apoyar, entre otras cosas, la inversión ecológica.

2.12. El proceso del Semestre, con la sostenibilidad competitiva como componente clave, adquirirá aún mayor importancia como elemento de control sensible e indicador de las acciones políticas y las medidas de reforma necesarias. Sin embargo, debido a la COVID-19 y a la especial atención prestada a la recuperación económica, no es posible lograr el objetivo de garantizar el crecimiento macroeconómico si no existe sostenibilidad y cohesión social. De ahí la importancia de proporcionar un fundamento jurídico más sólido para implicar a la sociedad civil como socios que participen en condiciones de igualdad en el Semestre. El CESE señala asimismo la importancia que tendrá también para la UE el período posterior a la COVID-19. Toda la relevancia que tiene la UE para las personas radica en la eficacia de su plan de recuperación y en su EACS, lo que en la práctica se traduce en la capacidad que tiene para mejorar significativamente la vida cotidiana de la gente.

### **3. Respuesta de la UE ante la COVID-19 y su relevancia para la EACS**

3.1. La crisis de la COVID-19 ha afectado gravemente a la economía de la UE y mundial. La recesión amenaza ahora a varios de los Estados miembros, con el potencial de provocar graves consecuencias y generar niveles de desempleo históricos. Las medidas necesarias para contener la propagación del virus han provocado una reducción significativa de la oferta y la demanda. Las actividades económicas de los sectores del transporte, el comercio minorista, la fabricación, el ocio, la hostelería, el tiempo libre, la artesanía y la cultura se han visto duramente golpeadas. También es evidente que la confianza del público en la respuesta sanitaria ante la COVID-19 tiene efectos económicos directos e inmediatos.

3.2. Las interrupciones de la cadena de suministro que afectaron a la industria manufacturera y la caída de los precios de las materias primas, junto con un acusado aumento de los precios de los productos sanitarios y de las TIC, agravaron aún más el impacto económico de la COVID-19. Además, los niveles de endeudamiento sin precedentes de los Estados miembros para financiar la respuesta inicial de emergencia a la pandemia han limitado la capacidad para proporcionar un estímulo fiscal de la magnitud necesaria para estabilizar la economía y afrontar las crisis sanitaria y humanitaria, y mucho menos una rápida recuperación económica tras la crisis.

3.3. Las pequeñas y medianas empresas (\*), los autónomos y los trabajadores asalariados con contratos de cero horas han sido los más afectados. La crisis ha modificado drásticamente el entorno empresarial de las pymes, y este cambio ejerce un enorme efecto negativo en cientos de miles de pymes en toda la UE. El cambio también amenaza el papel fundamental que desempeñan las pymes en nuestra vida cotidiana. Estas empresas proporcionan estabilidad social a escala local y regional, donde actúan como columna vertebral de la actividad económica en las sociedades. Ocupan un lugar central del modelo europeo de bienestar social, con propietarios-gerentes más interesados en el desarrollo a medio y largo plazo de su empresa y la economía local que en los beneficios y la facturación a corto plazo (‡). Además, la artesanía y las pymes han estado siempre a la vanguardia de la evolución cultural en toda Europa y desempeñan un papel importante en el impulso del cambio sostenible y la conservación del patrimonio, los valores y los conocimientos técnicos. Ahora más que nunca, las pymes son cruciales para la vitalidad de los centros urbanos y para la atracción continuada de las zonas rurales, ya que atienden las necesidades del día a día de la población y garantizan la estabilidad y la cohesión sociales.

3.4. La crisis actual afecta a todos por igual, pero amenaza con hacer retroceder los avances logrados en materia de igualdad de género y exacerbar la feminización de la pobreza, la vulnerabilidad a la violencia y la participación equitativa de las mujeres en la población activa (¶). Resulta demasiado complejo determinar las repercusiones de la COVID-19 en su totalidad, pero puede afirmarse con seguridad que se corre el riesgo de que los efectos de la crisis hagan retroceder décadas de avances en la lucha contra la pobreza y exacerben los niveles de desigualdad tanto dentro de la UE como entre sus regiones. Al mismo tiempo, los Estados miembros podrían verse obligados a dedicar más recursos financieros y humanos de los previstos si se pretenden cumplir los plazos límite vinculados a la consecución de los ODS establecidos.

3.5. El cierre de las escuelas y las instituciones de enseñanza superior han tenido consecuencias adversas muy diversas en los niños y los jóvenes, entre ellas la interrupción del aprendizaje. Y esto podría tener consecuencias en el desarrollo de capacidades, las salidas profesionales y en los potenciales ingresos obtenidos a lo largo de la vida. En este sentido, los esfuerzos de recuperación también deben apoyar el acceso a la banda ancha por parte de los hogares de bajos ingresos y la provisión de equipos informáticos con fines educativos para los escolares.

3.6. Por poner una nota positiva, las tecnologías digitales se han convertido en un factor favorable durante esta crisis, al facilitar la continuidad de los negocios, el aprendizaje a distancia y conectar a las personas entre sí más que nunca, ayudando al mismo tiempo a mantener una buena salud mental. No obstante, la desigualdad en el acceso a la conectividad mediante banda ancha y la falta de acceso a las TIC dificultan la participación eficaz a distancia y el acceso a los dispositivos para la escolarización a distancia.

3.7. Para la EACS de 2020 es aún más relevante el hecho de que la crisis de la COVID-19 podría tener un profundo efecto negativo en las medidas de crecimiento sostenible. Una ralentización económica prolongada podría afectar negativamente a la aplicación de la EACS, así como a los compromisos de plazos relativos al Acuerdo de París sobre el cambio climático y a los ODS. La dura realidad es que podríamos haber estado mejor preparados para afrontar esta crisis si los Estados miembros hubieran adoptado con antelación estrategias más sostenibles y resilientes desde el punto de vista económico. De hecho, la COVID-19 ha puesto de manifiesto las debilidades propias de las economías de la UE, en especial su dependencia excesiva respecto a políticas económicas en su mayoría procíclicas y a sectores económicos muy vulnerables ante perturbaciones económicas externas.

3.8. En el ámbito político, esta crisis pide a gritos líderes políticos con capacidad de decisión que crean en la solidaridad, la transparencia y la cooperación. No es el momento de guiarse por el interés propio, la recriminación o la politización. Sobre todo, no puede permitirse una relajación del Estado de Derecho en un momento de crisis. En general se asume que el Estado de Derecho es fundamental para el crecimiento económico (‡), pero este es un concepto claramente pluridimensional que engloba diversos componentes discretos, que van desde la seguridad de las personas y los derechos de propiedad, hasta los controles al gobierno y el control de la corrupción. Desde el punto de vista del CESE, esto es compatible con la sostenibilidad económica y, por consiguiente, con la EACS.

3.9. La respuesta de la Unión ante la COVID-19 ha sido de gran alcance y su objetivo ha sido suavizar el golpe de la crisis provocada por la pandemia. En la figura 1 se ofrece un resumen de estas iniciativas.

(\*) ECCP, *European SMEs and the Impact of COVID-19*, European Cluster Collaboration Forum, 2020.

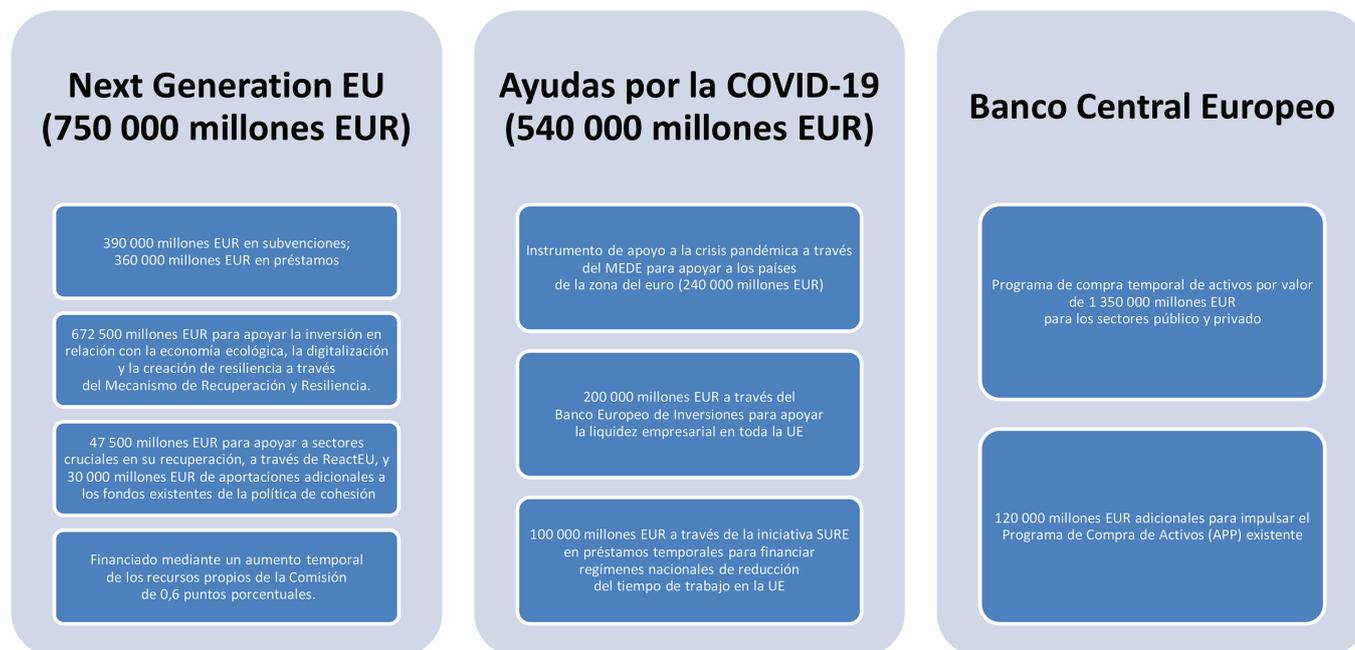
(‡) SMEunited, *Exit & Recovery Strategy — COVID-19 crisis: Proposals from SMEunited*, Documento de orientación, 2020.

(¶) Pouliakas, K., y Branka, J.: *EU Jobs at Highest Risk of COVID-19 Social Distancing: Will the Pandemic Exacerbate Labour Market Divide?* IZA Discussion Paper n.º 13281, (2020).

(‡) Dam, K. W.: *The law-growth nexus: The rule of law and economic development*, Brookings Institution Press, 2007.

Figura 1

## Respuesta de Europa a la pandemia de la COVID-19



3.10. Todo esto impulsará de forma considerable la recuperación económica de la UE. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia («el Mecanismo») ofrecerá ayuda financiera a gran escala para inversiones públicas y reformas muy necesarias que aumenten la resiliencia de las economías de los Estados miembros y las preparen mejor para el futuro. Esto ayudará a los Estados miembros a abordar los retos económicos y sociales a los que se enfrentan tras la crisis, en ámbitos claves, como el social, el empleo, las capacidades, la educación, la investigación y la innovación y la salud, así como en cuestiones relacionadas con el entorno empresarial, en particular la administración pública y el sector financiero. Sin embargo, una cuestión que debe abordarse es la de la capacidad de cada Estado miembro para aplicar reformas y fomentar las inversiones en infraestructuras. La capacidad difiere de un Estado a otro, y puede ser necesaria una respuesta coordinada a escala de la UE para garantizar la eficiencia y la eficacia de las inversiones.

3.11. De manera crucial, el mecanismo también garantizará que las inversiones se centren en las dificultades y las necesidades de inversión asociadas a las transiciones ecológica y digital, garantizando de este modo una recuperación sostenible acorde con la EACS. La inversión en las tecnologías ecológicas y digitales contribuirá a mejorar la eficiencia energética en varios sectores claves de la economía, y a crear empleo y crecimiento sostenible. Podría otorgar a la UE una ventaja como pionera en la carrera mundial hacia la recuperación, y también podría contribuir a que la Unión sea más resiliente y menos dependiente mediante la diversificación de las principales cadenas de suministro.

3.12. El éxito de este mecanismo dependerá en gran medida en la identificación y la preparación requeridas para la canalización de los proyectos pertinentes, en consonancia con las prioridades planteadas en el Semestre Europeo. También es fundamental adecuar estrechamente la política económica y social a las recomendaciones formuladas en el proceso del Semestre. El CESE apoya el punto de vista de que los planes de recuperación y resiliencia, que serán financiados por el Mecanismo, forman parte del proceso que tiene por objeto abordar las recomendaciones específicas para cada país descritas en el Semestre Europeo. Por consiguiente, estos instrumentos mejorarán la eficacia del proceso y respaldarán la aplicación de la EACS de 2020.

3.13. El CESE considera asimismo que los instrumentos facilitan el refuerzo del potencial de crecimiento y la resiliencia económica y social de los Estados miembros en cuestión, y contribuyen así a la cohesión social. También respaldan las transiciones ecológica y digital tan necesarias para la sostenibilidad económica y la resiliencia. El CESE reitera una vez más la importante labor gubernamental para desarrollar proyectos que beneficien a las comunidades y al conjunto de la economía. Asimismo, acoge con satisfacción la intención de la Comisión de dar seguimiento a todo el proceso, es decir, la identificación, el desarrollo y la ejecución de proyectos que cumplan los requisitos, con miras a garantizar que se hace con transparencia. No obstante, el CESE cree que la Comisión debe asegurarse que la transparencia implica también que todas las partes interesadas pertinentes participen en el proceso.

3.14. En este sentido, es fundamental que la financiación que se facilite con arreglo al plan de recuperación Next Generation EU sea justa y accesible y esté a disposición de quienes más la necesitan, en especial las pymes, con arreglo a los objetivos que establece la EACS. Esto implica garantizar que la financiación y el apoyo destinados a estos fines se desembolsan a través de los canales adecuados, como son las agencias nacionales para el desarrollo, dado que normalmente las pymes se financian a través del sector bancario<sup>(8)</sup>. El acceso a la financiación es enormemente importante para las pymes, ya que proporciona la liquidez necesaria tanto durante la etapa de emergencia de la crisis como en la fase de salida y recuperación, lo que les permite invertir en un ulterior desarrollo en la transformación hacia la economía digital y ecológica. Esta inversión ayuda a las pymes a abordar el problema de la morosidad de un modo eficaz y, por tanto, garantiza una liquidez suficiente para estas empresas.

3.15. Debido a los retos sin precedentes a los que se enfrentan las pymes, el CESE pide a la Comisión que actualice la Estrategia relativa a estas empresas para reflejar las nuevas circunstancias que se han desarrollado desde la COVID-19. El CESE también aboga por una gobernanza multinivel y multilateral de la ejecución de la política en materia de pymes. La adecuación de las acciones y los presupuestos entre los diferentes niveles de administración —europea, nacional, regional y local— y la participación efectiva de las organizaciones de apoyo a las empresas en el proceso de toma de decisiones, son cruciales.

3.16. Las pymes también necesitarán el apoyo de las inspecciones nacionales de salud y seguridad en el trabajo (SST) y de los servicios especializados externos de SST para evaluar el nuevo riesgo asociado a la COVID-19, y para aplicar correctamente las medidas requeridas y reducir las cargas y los costes asociados. Además, las pymes necesitarán ayudas para proporcionar los equipos de protección personal necesarios a los empleados en el lugar de trabajo. La transparencia y la comunicación efectiva son esenciales tanto para proveedores como para subcontratistas y clientes.

#### 4. Reconstrucción de la UE y la EACS

4.1. El CESE considera que el plan Next Generation EU es bienvenido y oportuno. Sin embargo, resulta muy evidente que se requerirá un enorme esfuerzo tanto por parte de los Estados miembros como de la Comisión para aplicar este plan junto con el presupuesto general ordinario de la UE para el período 2021-2027. En cualquier caso, el tiempo apremia; cualquier demora injustificada en la aprobación y la aplicación de las medidas convenidas conlleva el riesgo de minar gravemente la recuperación económica de la UE y la consecución de los objetivos de la EACS, al tiempo que pone en peligro los medios de subsistencia y el bienestar de miles de trabajadores y propietarios de pequeñas empresas en toda Europa. Es igualmente importante que no se desbarate el objetivo general de alcanzar las metas de la EACS debido a dificultades económicas o a razones de conveniencia política a corto plazo. Por lo que se refiere al MFP 2021-2027, el Comité lamenta que el Consejo haya reducido el tamaño de la propuesta inicial de la Comisión. Esta propuesta de la Comisión ya había sido considerada insatisfactoria por el Parlamento Europeo y por el CESE en su Dictamen sobre el «Marco financiero plurianual posterior a 2020»<sup>(9)</sup>.

4.2. En este sentido, conviene avanzar constantemente hacia un modelo de crecimiento que considere los objetivos no económicos y de integración tan importantes como los económicos. Es hora de que la UE sea más ambiciosa y se afane por lograr un objetivo más inclusivo: atender las necesidades del mayor número posible de ciudadanos de la UE, desde la vivienda hasta la atención sanitaria, al tiempo que salvaguardamos nuestros ecosistemas, lo que incluye desde un clima estable y suelos fértiles hasta océanos saludables y una capa de ozono protectora. En otras palabras, medir el progreso económico como el medio para alejarse del crecimiento insostenible y no integrador y acercarse a un modelo de crecimiento más sostenible e inclusivo.

4.3. El CESE considera también que las perturbaciones económicas generadas por la crisis están haciendo que se replantee el uso de los recursos y la fragilidad de las vías de suministro. Al mismo tiempo, la UE debe reforzar los enfoques que potencien tanto la resiliencia como la eficiencia, como los relativos a la economía circular, la acción por el clima y, posiblemente, al incremento de la ambición de las contribuciones determinadas a nivel nacional (las reducciones previstas de las emisiones de gases de efecto invernadero).

4.4. En una unión monetaria como la zona del euro, la coordinación y los mecanismos eficaces de distribución de riesgos constituyen una necesidad y deberían hacer posible un gran impulso presupuestario que sea creíble, al tiempo que reducen las divergencias dentro de la unión monetaria. Desde el punto de vista del CESE, esto es fundamental para la reconstrucción y la recuperación económica, así como para dar apoyo a las personas más vulnerables de la sociedad. Si bien la reconstrucción y la recuperación son necesarias para generar empleo y riqueza en la UE, también lo es el estímulo presupuestario a gran escala con medidas específicas dirigidas a proporcionar asistencia a las personas más afectadas por la COVID-19. Entre las medidas pueden incluirse varios medios para mantener el acceso a la salud y las condiciones de vida básicas.

<sup>(8)</sup> Bénassy-Quéré, A., Marimon, R., Pisani-Ferry, J., Reichlin, L., Schoenmaker, D., y di Mauro, B. W.: 16 COVID-19: Europe needs a catastrophe relief plan. *Europe in the Time of Covid-19*, 2020, p. 103.

<sup>(9)</sup> DO C 440 de 6.12.2018, p. 106.

4.5. El estímulo presupuestario al que se ha hecho referencia se facilitaría por medio de un Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) revisado. Este PEC revisado debería prestar una menor atención a estimar los déficits públicos de los Estados miembros ajustados con respecto al ciclo. En su lugar, la atención debería centrarse en controlar el aumento del gasto público. Concretamente, cada gobierno se comprometería a realizar un gasto coherente con las perspectivas de crecimiento económico y los ingresos fiscales previstos, en consonancia con un determinado objetivo de endeudamiento a medio plazo. Esto proporcionaría a los Estados miembros un mayor margen de maniobra presupuestario y más capacidad nacional para la adopción de decisiones (en colaboración con las partes interesadas) para establecer planes de recuperación tras la COVID-19, haciendo mayor hincapié en el papel del gobierno como impulsor de la recuperación económica. Sin duda, mantener la estabilidad macroeconómica constituye una condición previa del crecimiento económico sostenido e inclusivo. El CESE también considera que el objetivo de la política macroeconómica es la sostenibilidad en el crecimiento económico, la conservación del medio ambiente y el bienestar social de un modo equitativo y equilibrado. Específicamente, dado que el desempleo y el subempleo constituyen las principales causas de la pobreza, es fundamental hacer que la economía se mantenga lo más próxima posible al pleno empleo.

4.6. La fase de reconstrucción y recuperación debería situar la dimensión social y la dimensión económica en igualdad de condiciones. La actividad económica sostenible se basa en la estrecha relación entre estas dos dimensiones. La sostenibilidad económica, también en lo que atañe a la inversión de capital, está íntimamente relacionada con la dimensión ecológica, como en el uso económico de los recursos y la energía, pero también con la dimensión social, en la que la creación y la protección del empleo con salarios justos y buenas condiciones laborales se consideran igualmente importantes. El CESE opina asimismo que es necesario actualizar las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros desde la perspectiva de la COVID-19 y podría empezarse por evaluar los efectos en el mercado laboral.

4.7. Como se ha indicado en el punto 4.6, la actividad económica sostenible contribuye a la dimensión ecológica, y el Pacto Verde Europeo puede verse como una oportunidad tanto de generar beneficios económicos (definidos como privados y sociales) como de crear empleo. El CESE respalda el punto de vista de la Comisión de que el Pacto Verde Europeo debería ser un componente clave de la reconstrucción y la recuperación, al tiempo que hace frente a cualquier impacto social negativo derivado de la transición hacia una actividad económica sostenible.

4.8. Este mismo argumento se aplica específicamente en el caso de la digitalización, haciendo hincapié en la eficiencia, al tiempo que se minimiza cualquier efecto adverso provocado por la transición a la digitalización de los servicios. La COVID-19 ha puesto de relieve la importancia de la transformación digital para el mantenimiento de la actividad empresarial. La promoción de la digitalización entre las pymes en todos los sectores debe acelerarse y ampliarse, y las iniciativas deben centrarse en el fomento y la expansión orientados a la práctica de los procesos empresariales digitales en este tipo de empresas, la seguridad informática y el desarrollo de competencias digitales. Además, los centros de innovación digital deben ser abiertos desde el punto de vista tecnológico y marcarse como objetivo la digitalización de las pymes locales. La administración electrónica también tiene un papel clave que desempeñar, al permitir la disposición de procedimientos administrativos en línea con el fin de eliminar barreras y agilizar los procesos. Al digitalizarse mediante iniciativas de «administración electrónica» y la reducción de los trámites burocráticos y las cargas normativas para las pymes, las autoridades públicas crearían un entorno digital más accesible para los emprendedores.

4.9. El Estado de Derecho y, sobre todo, la gobernanza económica contribuyen de manera decisiva al logro de un crecimiento económico sostenible. La gobernanza económica constituye un medio fundamental para garantizar la equidad social y económica, pero a efectos de sostenibilidad requiere que se comprendan y se respeten las opiniones y las posturas de los diferentes grupos de interés de la sociedad, además de tratar de reconciliar estas diferencias. En este sentido, es necesario adoptar medidas urgentes para apoyar la ampliación de la afiliación sindical y la participación entre capas crecientes de la población activa que actualmente no se encuentran representadas.

4.10. Una mayor productividad es crucial para compensar las tendencias demográficas y apoyar la convergencia al alza entre países y regiones, en concreto, en el caso de los países y regiones de la UE que requieren de unos índices de desarrollo y productividad superiores a la media para alcanzar los niveles que les ayuden a lograr un crecimiento económico sostenible. Para que una economía siga creciendo de manera sostenible en el futuro, es necesario que aumente su capacidad de crecimiento, pero solo en la medida en que ese crecimiento añada valor a la economía, a la sociedad y a sus ciudadanos. Por tanto, una mayor productividad es un medio para alcanzar un fin, que consiste en la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, y del medio ambiente, en consonancia con las capacidades y cualificaciones específicas de cada puesto. En este contexto, es necesario adoptar estrategias para mejorar la competitividad de las empresas en los mercados nacionales y mundiales con la participación activa de los propios trabajadores, con el fin de propiciar un clima de relaciones laborales favorable.

4.11. La COVID-19 ha supuesto un momento decisivo para la UE, y la Historia juzgará la eficacia de nuestra respuesta, no por las medidas inmediatas destinadas a prestar apoyo a las personas y las familias afectadas por las consecuencias económicas y sociales del confinamiento, sino por el grado en que los resultados de la respuesta a medio y largo plazo den lugar a una reconstrucción y una recuperación que supongan una verdadera diferencia para millones de ciudadanos de la Unión.

Bruselas, 29 de octubre de 2020.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro»**

**(Dictamen adicional)**

[COM(2019) 652 final]

(2021/C 10/17)

Ponente general: **Judith VORBACH** <sup>(1)</sup>

Decisión de la Mesa	28.5.2020
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 1, del Reglamento interno y artículo 29, letra a), de las Normas de desarrollo del Reglamento interno
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	8.9.2020
Aprobado en el pleno	29.10.2020
Pleno n.º	555
Resultado de la votación	148/9/21
(a favor/en contra/abstenciones)	

### **Preámbulo**

El presente Dictamen forma parte de un paquete de dos Dictámenes de seguimiento, relativos respectivamente a la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro [COM(2019) 652 final] y a la Estrategia anual de crecimiento sostenible 2020 [COM(2019) 650 final]. Su objetivo consiste en actualizar y desarrollar las propuestas <sup>(2)</sup> anteriores del CESE, teniendo en cuenta los últimos acontecimientos, el impacto de la COVID-19 y la recuperación tras esta, así como los diversos informes y recomendaciones publicados en el marco del actual Semestre Europeo. Estos dos Dictámenes constituyen la contribución global de la sociedad civil de la Unión Europea (UE) a la política económica, social y medioambiental para el próximo ciclo del Semestre Europeo, cuya puesta en marcha se prevé en noviembre de 2020. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) invita a la Comisión Europea y al Consejo a que tengan en cuenta esta contribución en el contexto del próximo «paquete de otoño» del Semestre Europeo y del consiguiente proceso decisorio interinstitucional.

### **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El choque simétrico exógeno causado por la COVID-19 está afectando profundamente a la economía de la zona del euro. La previsión económica de primavera de 2020 de la Comisión Europea menciona que «la UE ha entrado en la recesión económica más profunda de su historia» <sup>(3)</sup>, mientras que la previsión económica del verano de 2020 <sup>(4)</sup> prevé una «recesión aún más profunda con mayores divergencias».

1.2. Completar el mercado único y asegurar su rápida recuperación y plena funcionalidad deben seguir figurando entre las prioridades máximas. Esto incluye velar por el cumplimiento de los veinte principios del pilar europeo de derechos sociales.

<sup>(1)</sup> El presente Dictamen fue elaborado durante el mandato 2015-2020 del CESE por Mihai Ivaşcu, en calidad de ponente, y Judith Vorbach, coponente. Fue presentado por Judith Vorbach, actuando como ponente general, en el primer pleno del mandato 2020-2025 del CESE celebrado en octubre de 2020.

<sup>(2)</sup> Véanse los Dictámenes del CESE sobre los temas «Estrategia anual de crecimiento sostenible» (DO C 120 de 14.4.2020, p. 1) y «Política económica de la zona del euro (2020)» (DO C 120 de 14.4.2019, p. 7).

<sup>(3)</sup> Previsiones económicas de primavera de 2020 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_799](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_799).

<sup>(4)</sup> Previsiones económicas del verano de 2020 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_20\\_1269](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_20_1269).

1.3. Con arreglo a las previsiones, el desempleo, la pobreza y las desigualdades sociales y económicas aumentarán de manera drástica, y un número significativo de empresas quebrarán. Por otra parte, la pandemia ha afectado a todos los Estados miembros de la zona del euro, pero sus consecuencias económicas y sociales son dispares. Ante el temor de una recesión profunda, tanto los ciudadanos como los inversores europeos han actuado con cautela y están a la espera de predicciones más fiables. El CESE advierte, asimismo, de nuevos riesgos sistémicos acompañados de una grave recesión económica, como la inestabilidad del sector financiero o las tendencias deflacionarias.

1.4. El CESE aboga por la solidaridad entre los Estados miembros de la zona del euro y entre los ciudadanos, con el fin de reducir las desigualdades en materia de renta y riqueza en las sociedades. Se prevé que la pandemia tenga graves repercusiones en el mercado laboral y las condiciones sociales en la zona del euro, lo que aumentará el desempleo, las desigualdades de renta, la pobreza y la exclusión social. Los pronósticos apuntan a que la tasa de desempleo en la zona del euro aumente en 2020 hasta el 9,6 % y que apenas caiga hasta el 8,6 % en 2021, una vez más, con diferencias significativas entre los distintos Estados miembros, regiones e incluso grupos de ciudadanos. Es de temer también un importante aumento del desempleo juvenil, que podría abordarse mediante una garantía juvenil eficaz. Por otra parte, las desigualdades en términos de renta y riqueza van de la mano de disparidades en términos de esperanza de vida y acceso a una enseñanza y una asistencia sanitaria de alta calidad. Las futuras políticas de la UE también deben tener muy en cuenta el impacto de la crisis en los grupos desfavorecidos y las personas con discapacidad.

1.5. El CESE prevé que la pandemia reestructure nuestra economía y que se conciban nuevos modelos de negocio. Europa está ya a la cabeza de la economía circular, la transición ecológica y la lucha contra el cambio climático. La adopción rápida y eficiente de la digitalización aceleraría el cambio hacia un crecimiento ecológico inteligente. La UE debe aprovechar este impulso para reforzar nuestras ventajas competitivas y garantizar que Europa se esfuerce por situarse a la vanguardia y asuma un papel de liderazgo en ámbitos de vital importancia: el sector digital, la IA, la tecnología, la descarbonización y el crecimiento circular sostenible. El CESE subraya que ha llegado el momento de actuar sin esperar a que termine la pandemia de COVID-19.

1.6. El CESE acoge con satisfacción la decisión del Consejo sobre el Plan de Recuperación de la UE, que debe desempeñar un papel clave en la recuperación económica de Europa y ayudar a los Estados miembros a combatir la pandemia y garantizar una recuperación económica rápida y sostenible. Los planes de recuperación deben vincularse a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales y de los programas de trabajo, impulsando al mismo tiempo un crecimiento sostenible e integrador.

1.7. El Comité considera que el próximo marco financiero plurianual (MFP) deberá proporcionar los medios necesarios para garantizar un crecimiento sostenible e integrador y alcanzar los objetivos estratégicos de la UE. Por consiguiente, el CESE señala que la envergadura del MFP fijada por el Consejo Europeo es inferior a la solicitada por el Parlamento Europeo y el CESE. Por otra parte, se han eliminado o reducido de manera drástica las cantidades establecidas en *Next Generation EU* para compensar los recortes del MFP. Al CESE le preocupan especialmente los recortes que afectan a las inversiones en innovación e investigación, la digitalización y el Fondo de Transición Justa, así como el abandono de los criterios de respeto al Estado de Derecho.

1.8. La pandemia ha aumentado la presión sobre los presupuestos públicos, y se prevé que los niveles de deuda crezcan en toda la zona del euro. Al mismo tiempo, se han asumido compromisos para luchar contra el cambio climático y adoptar la digitalización, y las inversiones de alta calidad que estimulen el valor añadido y creen empleos de alta calidad son vitales para garantizar la recuperación económica y social. El CESE considera que impulsar la demanda para hacer frente a la crisis climática, promover empleos bien remunerados y combatir la pobreza no solo es necesario para lograr los objetivos en sí mismos, sino también para garantizar la recuperación económica.

1.9. El CESE estima que activar la cláusula de salvaguardia era una iniciativa necesaria y advierte contra un retorno a las normas vigentes antes de la pandemia, ya que esto impondría la austeridad en los países más afectados y ensombrecería cualquier beneficio que pudiera derivarse del Instrumento de Recuperación *Next Generation EU*. Además, según el CESE las normas presupuestarias actualizadas no deberían volver a entrar en vigor hasta que el desempleo se reduzca significativamente. Por otra parte, el CESE insta a que se adopte una gobernanza económica centrada en la prosperidad y basada en la solidaridad mediante la aplicación, por ejemplo, de una regla de oro.

1.10. La rápida implantación de la flexibilidad en el uso de los fondos de la UE permitiendo a los Estados miembros realizar transferencias entre fondos, regiones y objetivos políticos es un enfoque necesario y útil. No obstante, el CESE advierte de que los Estados miembros deben mejorar significativamente su capacidad de programación, asegurando al mismo tiempo de que todos los fondos desplegados se absorban en su totalidad y se utilicen de manera eficiente, en particular respecto de las inversiones con efectos positivos inmediatos para superar la recesión o las inversiones en la transición a una economía sostenible, inclusiva, digitalizada y con bajas emisiones de carbono.

1.11. El Semestre Europeo recientemente ha pasado a situarse en el centro del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. No obstante, el CESE advierte que determinadas instituciones políticas, como el Parlamento Europeo y algunos parlamentos nacionales, no están participando, o solo someramente, en este proceso, por lo que no existe suficiente supervisión democrática. También debería potenciarse el papel de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil.

1.12. El CESE confía en que los bancos de la zona del euro actúen como amortiguadores de la crisis proporcionando la liquidez y el crédito que necesitan los particulares y las empresas. Se debe completar sin demora la unión bancaria, incluida la aplicación del Sistema Europeo de Garantía de Depósitos. Completar la unión de mercados de capitales debería ocupar también un lugar igual de importante en la agenda de la UE. En este contexto, el CESE subraya lo importante que es para la estabilidad del sector financiero contar con una regulación eficiente de los mercados financieros.

1.13. La aplicación de políticas sociales a escala de la UE y a través del Semestre Europeo es vital para corregir fallos del mercado o apoyar la evolución del mercado a escala nacional. El CESE subraya que abordar los grandes desequilibrios entre Estados miembros y dentro de estos es un requisito previo para lograr la resiliencia económica y social.

1.14. El CESE considera que una inversión pública y privada significativa y rápida en I+D y conocimiento debe convertirse en una prioridad inmediata si la UE quiere afrontar el reto de una población cada vez más reducida y envejecida y adoptar la digitalización. Los gobiernos deben estar preparados para promover nuevas ideas innovadoras y financiar la experimentación en sectores con alto potencial de crecimiento.

1.15. Es necesario apoyar los sistemas nacionales de protección social. Para crear estructuras resilientes y solidarias que establezcan la zona del euro en tiempos de crisis, debe aplicarse un sistema de reaseguro de desempleo de la UE que refuerce los sistemas nacionales condicionando sus subvenciones a que los sistemas nacionales se financien de manera sólida.

1.16. El CESE se pregunta cómo responderían los Estados miembros de la zona del euro a una crisis diferente y asimétrica tras la situación actual si solo uno o dos Estados miembros se vieran afectados por otra crisis. El CESE considera que los Estados miembros de la zona del euro necesitan una mayor cooperación e instrumentos especialmente diseñados para mejorar su resiliencia y su capacidad para absorber crisis simétricas y asimétricas.

1.17. La evasión fiscal, la erosión de las bases imponibles, el traslado de beneficios, el blanqueo de capitales y la lucha contra la corrupción siguen siendo temas sensibles y políticamente difíciles para muchos Estados miembros. El CESE hace un llamamiento para que se fije un calendario acelerado y decidido de reformas de las políticas fiscales que colmen los vacíos legales y que sirvan para combatir la evasión fiscal en toda la Unión, dado que esto tiene ahora mayor importancia. Debe configurarse una agenda fiscal moderna de la UE para hacer frente a los retos económicos, sociales y ecológicos del futuro, mejorando al mismo tiempo su enfoque democrático. De hecho, ya el año pasado el Comité apoyó plenamente los debates sobre un paso gradual hacia la votación por mayoría cualificada y el procedimiento legislativo ordinario en materia impositiva, reconociendo al mismo tiempo que todos los Estados miembros, así como las instituciones europeas, deben tener en todo momento posibilidades adecuadas de participar en el proceso de toma de decisiones. El CESE pide que se adopten medidas en relación con las propuestas pertinentes de la Comisión con la mayor urgencia posible y en los términos recomendados en dictámenes anteriores del CESE<sup>(?)</sup>.

## 2. Introducción y observaciones generales

2.1. En febrero de 2020, el CESE adoptó, por amplia mayoría, un Dictamen sobre la *política económica de la zona del euro 2020*. Pese al período de crecimiento del que todavía disfrutaba la zona del euro, la ralentización y los desequilibrios —tanto externos como internos— de su economía resultaban preocupantes. Las circunstancias económicas y sociales han cambiado de forma radical desde entonces, tanto en Europa como en el resto del mundo, tras propagarse rápidamente la pandemia de COVID-19 y afectar a todos los Estados miembros. Esta crisis exógena, de carácter simétrico y extremo, está afectando a nuestra economía e incrementando la pobreza y las desigualdades de renta. Según las previsiones económicas de primavera de 2020 de la Comisión Europea, en 2020 «la UE ha entrado en la recesión económica más profunda de su historia». Las previsiones económicas de verano de 2020 de la Comisión Europea se reafirman en este lúgubre panorama al pronosticar una «recesión todavía más profunda con mayores divergencias».

(?) Véanse los Dictámenes del CESE sobre los temas «Fiscalidad — Votación por mayoría cualificada» (DO C 353 de 18.10.2019, p. 90) y «Mejorar el crecimiento económico sostenible en toda la UE» (DO C 364 de 28.10.2020, p. 29).

2.2. Europa acoge el mayor mercado único del mundo y cuenta con la segunda moneda más utilizada. Sin embargo, la moneda única solo podrá desplegar todo su potencial una vez que la hayan introducido todos los Estados miembros y se haya completado la unión económica y monetaria (UEM). Aunque existe un creciente interés en la Comisión por mejorar el papel del euro en el mundo, solo puede lograrse si se mitiga la recesión en la medida de lo posible y se garantiza un crecimiento sostenible dinámico e integrador en el período inmediatamente posterior. Por consiguiente, también es necesario apoyar a los Estados miembros mediante una estrategia común coherente y específica de la UE. En su discurso del pasado 11 de junio, el presidente del Eurogrupo reconoció que «la coordinación, especialmente en la zona del euro, es clave para que podamos evitar las desigualdades y que se incrementen nuestros desequilibrios. Proteger la moneda única es tan importante como proteger el mercado único. De hecho, están interconectados». <sup>(6)</sup>

2.3. El mercado único es uno de los logros más destacados del proyecto europeo. Ha permitido el comercio libre y sin fricciones entre los Estados miembros, contribuyendo a generar riqueza económica, prosperidad y algunos de los niveles de vida más altos del mundo. Completar el mercado único y velar por su rápida recuperación y plena funcionalidad deben seguir siendo las máximas prioridades, teniendo en cuenta las negociaciones sobre el *Brexit* y sus posibles repercusiones. Esto incluye una agenda social con medidas de convergencia social al alza que aseguren unas condiciones de trabajo justas y mejores, así como una distribución más equitativa de la renta y la riqueza. Los veinte principios del pilar europeo de derechos sociales —como el principio de «igual salario por igual trabajo en el mismo lugar de trabajo»— deben aplicarse adecuadamente si se quieren ejecutar medidas de convergencia social y lograr mejores condiciones laborales. Los efectos negativos de la pandemia en el progreso del plan de los ODS también deben medirse, y la UE debe esforzarse por cumplir los plazos originales.

2.4. En las previsiones de primavera, la Comisión subrayó que «la pandemia ha afectado gravemente al gasto de los consumidores, la producción industrial, la inversión, el comercio, los flujos de capital y las cadenas de suministro», y los pronósticos apuntan a que el mercado laboral quedará muy dañado. La Comisión señaló también que «existe el riesgo de que la pandemia pueda desencadenar cambios más drásticos y permanentes en las actitudes hacia las cadenas de valor mundiales y la cooperación internacional». Existen otros riesgos, como la gravedad de la pandemia, la quiebra, una crisis del sector financiero, problemas de liquidez y negociaciones difíciles. El mercado laboral podría sufrir secuelas por un tiempo prolongado. Las previsiones económicas de verano señalan que la economía de la zona del euro podría contraerse en 2020 un 8,75 % y un 8,3 % la economía de la UE en su conjunto.

2.5. Tras el impacto simétrico, exógeno y sin precedentes de la pandemia de la COVID-19, las previsiones indican que el desempleo, la pobreza y las desigualdades sociales y económicas aumentarán de manera drástica, y que un número significativo de empresas quebrará. La pandemia ha golpeado a todos los Estados miembros, pero las consecuencias económicas y sociales son diferentes. En algunos Estados miembros de la UE, sus efectos se sumarán a los problemas sociales ya existentes. Las previsiones del PIB para 2020 van desde una caída del 4,6 % en Polonia hasta el descenso del 11,2 % de Italia, y se pronostica que la intensidad de la recesión en 2021 difiera de manera notable entre Estados miembros y regiones. Las divergencias entre Estados miembros en cuanto al acceso al crédito —y su coste— y la falta de coordinación europea de las políticas económica, social y medioambiental pueden afectar a la capacidad de los Estados miembros para hacer frente a la crisis. La igualdad de condiciones en la zona del euro podría verse alterada también por las diferentes capacidades de financiación de las inversiones necesarias para reactivar la economía. Por otro lado, la persistencia de una elevada desigualdad entre los Estados miembros y regiones podría impulsar la migración de los países más pobres a los más ricos, y con ello, una fuga de cerebros problemática, entre otros problemas sociales.

### 3. Consecuencias de la COVID-19

3.1. Incluso hoy, transcurridos ya varios meses de pandemia, la situación es volátil, los pronósticos cambian de mes a mes y los riesgos se agravan. Nadie puede predecir todavía si tendremos que enfrentarnos a una recesión de doble ola en forma de «W» seguida de una recuperación o incluso un valle recesivo más complicado y duradero, seguido de una recuperación posterior más lenta. Ante el temor de una recesión profunda, tanto los ciudadanos como los inversores europeos han actuado con cautela y están a la espera de predicciones más fiables. El CESE destaca el papel importante que desempeñan las expectativas en la demanda macroeconómica. El Consejo Fiscal Europeo ya ha declarado que también será necesario un apoyo presupuestario mayor y más duradero en 2021, ya que la flexibilización de las medidas de

<sup>(6)</sup> Declaraciones de Mário Centeno tras la videoconferencia del Eurogrupo del 11 de junio de 2020 <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/06/11/remarks-by-mario-centeno-following-the-eurogroup-videoconference-of-11-june-2020/>

confinamiento va a ser más lenta de lo previsto inicialmente y es probable que los consumidores acumulen ahorros preventivos. Cuando los hogares y las empresas, tanto nacionales como extranjeros, recortan el gasto, el gasto público es, junto con la expansión monetaria, la única manera de sostener la demanda <sup>(7)</sup>. El CESE respalda explícitamente este punto de vista y advierte de nuevos riesgos sistémicos acompañados de una grave recesión económica, como la inestabilidad de los mercados financieros o las tendencias deflacionarias.

3.2. La pandemia ha aumentado la presión sobre los presupuestos públicos, y se prevé que los niveles de deuda aumenten en el conjunto de la zona del euro, pero de nuevo en un grado muy diferente entre los Estados miembros. Algunos países presentaban al estallar la pandemia con altos niveles de deuda. Al mismo tiempo, se han asumido compromisos para luchar contra el cambio climático y adoptar la digitalización, y las inversiones de alta calidad que estimulen el valor añadido y creen empleos de alta calidad van a desempeñar un papel clave en la recuperación económica y social. La UE debe esforzarse por explotar los efectos sinérgicos positivos entre las inversiones públicas y privadas y coordinar la futura aplicación de los programas estructurales.

3.3. Tras la crisis sanitaria, se ha observado una reducción significativa de la oferta y la demanda en toda la UE. «Inicialmente, la pandemia tomó la forma de una crisis de la oferta, pero los efectos secundarios han generado ahora una crisis enorme de demanda agregada. El impacto global [...] dependerá de cuál de estas dos crisis sea la que prevalezca» <sup>(8)</sup>. Las pequeñas y medianas empresas (pymes) han sido las más afectadas durante la pandemia y muchas quebrarán por falta de planes de rescate específicos y realistas. La UE ya ha actuado a nivel central, pero corresponde a los Estados miembros aplicar y reorientar urgentemente y de manera coordinada los fondos disponibles allí donde sean más necesarios. La Comisión Europea, por tanto, debería seguir de cerca la absorción correlativa de los fondos disponibles.

3.4. El confinamiento impuesto por la mayoría de los Estados miembros ha puesto de manifiesto las vulnerabilidades de las largas cadenas de suministro y los efectos negativos que genera la dependencia que acusan sectores esenciales de proveedores externos. Por tanto, es necesario un plan estratégico claro y cuidadosamente diseñado a escala de la UE, con inversiones públicas que incentiven la inversión privada. El sector privado puede determinar en gran medida su grado de dependencia mediante la elección del lugar de entrega de las materias primas, los recursos humanos, la logística, etc. La nueva estrategia industrial debería ayudar a reducir esta dependencia. Además, debería entablarse un debate a nivel de la UE y los Estados miembros en relación con la producción nacional en determinados sectores clave, en particular el sanitario.

3.5. El CESE ha dicho ya que es «necesario (re)construir cadenas de valor industrial integrado dentro de la UE con el fin de impulsar la autonomía estratégica y la resiliencia económica de Europa» <sup>(9)</sup>. El 13 de junio, el presidente del Banco Central Europeo (BCE) declaró que «el impulso para construir cadenas de suministro más fuertes podría ser el catalizador que necesitamos para completar definitivamente el mercado único» <sup>(10)</sup>. También contribuiría a salvaguardar empleos dignos y eficientes, ayudar a las empresas a crear valor añadido, mejorar la competitividad, reducir la dependencia, afrontar tendencias demográficas desfavorables y lograr una convergencia al alza.

3.6. La pandemia también tendrá graves repercusiones en el mercado laboral y en las condiciones sociales de la zona del euro. Se prevé que la crisis de la COVID-19 aumente significativamente el desempleo, las desigualdades de renta, la pobreza y la exclusión social. Según las previsiones de primavera de 2020, se prevé que la tasa de desempleo en la zona del euro aumente hasta el 9,6 % en 2020 y que caiga solo ligeramente hasta el 8,6 % en 2021, de nuevo con diferencias significativas entre Estados miembros, regiones e incluso grupos de ciudadanos. Algunos sectores, como el turismo, la gastronomía, la aviación y la cultura, pueden verse afectados a largo plazo. Pese a las medidas de estabilización implementadas a gran escala, muchas personas pueden aún ver muy reducidos sus ingresos. Los que se encontraban ya en una situación de vulnerabilidad antes de la crisis pueden ser los más afectados. Muchos de los puestos de trabajo que resultaron ser de vital importancia durante la crisis están en gran medida mal pagados e infravalorados en el mercado laboral. Ha de tenerse seriamente en cuenta el impacto de la crisis en los colectivos desfavorecidos y las personas con discapacidad en las futuras políticas de la UE. Por otra parte, se espera un importante aumento del desempleo juvenil, lo que subraya la necesidad de contar con una garantía juvenil eficaz y reforzada y programas de apoyo al empleo.

<sup>(7)</sup> Evaluación de la orientación presupuestaria adecuada para la zona del euro en 2021: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020\\_06\\_25\\_eub\\_assessment\\_of\\_euro\\_area\\_fiscal\\_stance\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020_06_25_eub_assessment_of_euro_area_fiscal_stance_en.pdf).

<sup>(8)</sup> El Banco Central Europeo en la crisis de la COVID-19: lo que sea necesario, dentro de su mandato

<sup>(9)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Una nueva estrategia industrial para Europa» (DO C 364 de 28.10.2020, p. 108).

<sup>(10)</sup> *The path out of uncertainty* (disipar la incertidumbre).

3.7. El CESE prevé que la pandemia reestructure nuestra economía y que se conciban nuevos modelos de negocio. Un análisis por sectores muestra que las diferencias ya son apreciables en mayor o menor medida. Si cada crisis representa una oportunidad, tenemos que aprovechar esta para consolidar nuestras ventajas competitivas y asegurarnos de que Europa se esfuerce por asumir un papel protagonista en áreas de vital importancia: el sector digital, IA, tecnología, descarbonización, crecimiento sostenible y circular y una economía integradora. Esto exige centrar la atención en la inversión en investigación e innovación, así como en el desarrollo de competencias y capacidades. Un marco de políticas determinado, predecible y competitivo es una parte importante de un entorno favorable para la inversión privada. De manera general, la UE debería ofrecer a las empresas las condiciones adecuadas para gestionar las transiciones digital y ecológica de un modo que genere nuevas empresas y empleos y, por tanto, aporte múltiples beneficios simultáneamente.

3.8. El creciente número de víctimas mortales y las repercusiones sociales y económicas de la pandemia constituyen todo un desafío para el proyecto europeo. Ahora, más que nunca, la Unión Europea debe demostrar su solidaridad y emerger más fuerte. El CESE demanda de las naciones que se den pasos decididos para que disminuyan las desigualdades sociales de renta y riqueza, que están también muy emparejadas con las desigualdades en la esperanza de vida y el acceso a una enseñanza y una asistencia sanitaria de calidad.

3.9. Una política sanitaria europea bien coordinada sería un activo importante para superar la pandemia, permitiendo la cooperación y el apoyo entre los Estados miembros. La distribución uniforme del material sanitario que se considere útil y adecuado para la lucha contra la propagación de la COVID-19 debe ser una prioridad de una política europea de salud, además de una muestra de solidaridad entre los Estados miembros. No habrá recuperación económica sólida y sostenible hasta que derrotemos la pandemia.

#### 4. Recuperación económica y social

4.1. El CESE subraya que ha llegado el momento de actuar sin esperar a que termine la pandemia de COVID-19. La acción política y los procesos de reforma deben continuar en tiempos de enorme incertidumbre. Esto significa proseguir rápidamente con los debates pendientes, por ejemplo, la revisión de la gobernanza económica, la refundición del Semestre Europeo, así como el inicio de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, y poner en marcha políticas importantes como la incorporación de los ODS al marco reglamentario. La crisis de la COVID-19 también puede percibirse como una oportunidad, en caso de que la UE sea lo suficientemente audaz para aprovechar la ocasión.

4.2. El CESE acoge con satisfacción la decisión del Consejo sobre el Plan de Recuperación de la UE. Aunque las cantidades en cuestión son modestas en términos macroeconómicos, se trata de un paso enormemente importante ya que refuerza la posición del BCE de hacer «todo lo que sea necesario», que ahora es defendida por la UE en su conjunto. *Next Generation EU*, aplicado en el marco del MFP, debe desempeñar un papel clave en la recuperación económica de Europa y ayudar a los Estados miembros a combatir la pandemia y a garantizar una recuperación económica rápida y sostenible. Sin embargo, persisten deficiencias han de abordarse. Debe garantizarse que no existe riesgo de condicionalidad negativa en las recomendaciones específicas por país y en el Semestre Europeo, que, en efecto, son más vinculantes a través de su función en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Los planes de recuperación deben tener como objetivo mejorar el crecimiento sostenible e integrador mediante una mayor atención a las metas de los ODS y el pilar europeo de derechos sociales. También debe tenerse en cuenta la situación socioeconómica de cada Estado miembro.

4.3. El CESE valora la respuesta inmediata de la UE y de los Estados miembros a la pandemia de COVID-19. El Comité considera que el próximo marco financiero plurianual (MFP) debe proporcionar a la UE los medios necesarios para garantizar un crecimiento sostenible e integrador, funcionar sin problemas y alcanzar sus objetivos estratégicos. Esto implica una financiación suficiente de la I+D, las tecnologías digitales y la lucha contra el cambio climático. El MFP también debe establecer las prioridades adecuadas para reforzar la cohesión entre los Estados miembros y la UE en su conjunto. Por consiguiente, el CESE señala que, en la Cumbre del Consejo, la cuantía del MFP se fijó en el 1,05 % de la RNB de la EU-27, tasa que no llega al 1,3 % de la RNB solicitado por el Parlamento Europeo y el CESE, ni siquiera al 1,1 % de la RNB de la EU-27 propuesto en mayo de 2018. Por otra parte, las cantidades establecidas en *Next Generation EU* para compensar los recortes del MFP, relativos, por ejemplo, a las políticas de cohesión, finalmente se han eliminado o se han reducido de manera drástica. Al CESE le preocupan también los recortes que afectan a las inversiones en innovación e investigación, la digitalización y el Fondo de Transición Justa, así como el abandono de los criterios de respeto al Estado de Derecho. Por último, el CESE solicita que se adopten medidas rápidas y contundentes para la aplicación de recursos propios adicionales.

4.4. El CESE recomienda mantener un equilibrio prudente de las medidas en el ámbito de la oferta y la demanda. Por lo que respecta al ámbito de la demanda, hay que tener muy presente que impulsar la inversión en la zona del euro para hacer frente a la crisis climática, combatir el desempleo, promover el empleo bien remunerado y luchar contra la pobreza no son objetivos a alcanzar por sí solos, sino que también tiene efectos positivos en la demanda agregada y, por tanto, podrían estimular la recuperación económica.

4.5. El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) cuenta con las herramientas necesarias para afrontar una crisis como la de la COVID-19. El 9 de abril de 2020, el Eurogrupo decidió adoptar un paquete global de 540 mil millones de euros, incluido un instrumento de préstamo de 240 mil millones de euros (la denominada salvaguardia ante una crisis pandémica), basado en la línea de crédito con condicionalidad reforzada del MEDE, que estaría disponible para todos los países de la zona del euro. El 15 de mayo de 2020, el Consejo de Gobernadores del MEDE acordó poner el PCS a disposición de los Estados miembros de la zona del euro. El Consejo de Gobernadores decidirá si concede o no la ayuda solicitada por cada país, basándose en la evaluación realizada por la Comisión Europea en coordinación con el BCE y colaborando con el MEDE <sup>(11)</sup>.

4.6. El CESE considera, asimismo, que la rápida activación de la cláusula de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento fue una iniciativa necesaria. No obstante, el CESE toma nota de las recomendaciones del Consejo Fiscal Europeo de que deben ofrecerse aclaraciones sobre el calendario y las condiciones para encontrar una salida o plantear una revisión en la primavera de 2021. En este contexto, el CESE advierte del peligro de un retorno prematuro a las normas vigentes antes de la pandemia, ya que esto impondría la austeridad en los países más afectados y ensombrecería cualquier beneficio que pudiera derivarse de *Next Generation EU*. Además, las normas presupuestarias no deberían volver a entrar en vigor hasta que el desempleo se reduzca significativamente.

4.7. El CESE insta a que se adopte una gobernanza económica centrada en la prosperidad y basada en la solidaridad. El CESE coincide con las afirmaciones del Consejo Fiscal Europeo de que debe atajarse la tendencia a recortar la inversión pública cuando las finanzas públicas están bajo presión, y acoge favorablemente su disposición a aplicar una regla de oro, así como sus recomendaciones para superar las deficiencias de las normas presupuestarias anteriores con el fin de proteger la inversión pública, incluida la implantación de una capacidad presupuestaria central <sup>(12)</sup>. El CESE solicita a la Comisión que prosiga con la revisión en curso para acelerar la modernización del marco de gobernanza económica. Ejemplo de ello es que, pese a haber adoptado una política monetaria muy expansionista, todavía se cierne sobre nosotros la amenaza de la deflación.

4.8. La UE ha intentado activamente movilizar todos los fondos disponibles para que los Estados miembros puedan reaccionar de inmediato ante la pandemia. El CESE acoge con satisfacción la rápida implantación de la flexibilidad en el uso de los fondos de la UE al permitir a los Estados miembros realizar transferencias entre fondos, regiones y objetivos políticos. Al mismo tiempo, el CESE cree que los Estados miembros deben mejorar significativamente su capacidad de programación, asegurándose al mismo tiempo de que todos los fondos desplegados se absorban en su totalidad y se utilicen de manera eficiente. Los fondos deben utilizarse para inversiones con efectos positivos inmediatos para superar la recesión o para inversiones en las transiciones de los Estados miembros de la UE a una economía sostenible, integradora, digitalizada y con bajas emisiones de carbono. El CESE pide a la Comisión Europea que proporcione una visión general estructurada de todos los recursos y fondos disponibles.

4.9. El Semestre Europeo es una herramienta clave de planificación, seguimiento y gobernanza para la Unión, y recientemente ha pasado a situarse en el centro del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. El CESE aplaude la reforma anunciada del proceso del Semestre Europeo y su nueva función propuesta de coordinación de las medidas de recuperación, respetando plenamente los principios del Pacto Verde Europeo <sup>(13)</sup>, el pilar europeo de derechos sociales <sup>(14)</sup> y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) <sup>(15)</sup> de las Naciones Unidas. No obstante, el CESE advierte que determinadas instituciones políticas, como el Parlamento Europeo y algunos parlamentos nacionales, no están participando, o solo someramente, en este proceso, por lo que no existe suficiente supervisión democrática. También debería potenciarse el papel de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil.

4.10. El Comité considera que sería extremadamente útil que se permitiera una mayor flexibilidad del presupuesto de la UE a la hora de afrontar perturbaciones adversas, en particular respecto de aquellas cuyo origen no es económico. El CESE recomienda que la UE aplique políticas para la mejora inmediata de la cooperación entre los Estados miembros en tiempos de crisis. Unos mejores protocolos y una mayor colaboración reforzada propiciarían una respuesta europea inmediata y coordinada ante cualquier tipo de catástrofe.

<sup>(11)</sup> <https://www.esm.europa.eu/content/europe-response-corona-crisis>.

<sup>(12)</sup> Evaluación de la orientación presupuestaria adecuada para la zona del euro en 2021: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020\\_06\\_25\\_efb\\_assessment\\_of\\_euro\\_area\\_fiscal\\_stance\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020_06_25_efb_assessment_of_euro_area_fiscal_stance_en.pdf).

<sup>(13)</sup> Un Pacto Verde Europeo.

<sup>(14)</sup> Pilar europeo de derechos sociales (DO C 428 de 13.12.2017, p. 10).

<sup>(15)</sup> Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

4.11. Por otra parte, los bancos estaban mejor preparados para afrontar esta crisis que para la financiera de 2008. El CESE confía en que los bancos de la zona del euro actúen como amortiguadores de la crisis proporcionando la liquidez y el crédito que necesitan los particulares y las empresas. Se debe completar la unión bancaria lo antes posible, incluida la aplicación del Sistema Europeo de Garantía de Depósitos. Además, completar la unión de mercados de capitales debería ocupar igualmente prominente en la agenda de la UE. Asimismo, el CESE subraya lo importante que es para la estabilidad del sector financiero contar con una regulación eficiente de los mercados financieros.

4.12. El CESE señala que luchar contra los desequilibrios —tanto internos como externos— y la desigualdad significa, por un lado, aplicar políticas sociales a nivel comunitario y, a través del Semestre Europeo, corregir las deficiencias del mercado o apoyar la evolución del mercado a nivel nacional. Por otra parte, cualquier acción de política económica de la UE —desde la regulación del mercado financiero hasta las medidas para combatir la crisis climática y la de la COVID-19— tiene que considerar sus efectos distributivos. Asimismo, el bienestar de las familias depende cada vez más de factores de índole europea, como por ejemplo, las políticas presupuestarias unilaterales, la escasa dimensión social y los retrasos en la ampliación de la UEM. El CESE subraya que abordar los grandes desequilibrios entre Estados miembros y dentro de estos es un requisito previo para lograr la resiliencia económica y social.

## 5. Perspectivas de futuro

5.1. El CESE considera que una inversión pública y privada significativa y rápida en I+D y conocimiento debe convertirse en una prioridad si la UE quiere afrontar el reto de una población cada vez más reducida y envejecida y adoptar la digitalización. El CESE ya ha afirmado que «para beneficiarse plenamente de la evolución tecnológica, los trabajadores europeos deben poder contar con programas de formación, reciclaje profesional, mejora de las capacidades y aprendizaje permanente»<sup>(16)</sup>. Los gobiernos deben estar preparados para promover nuevas ideas innovadoras y financiar la experimentación en sectores con alto potencial de crecimiento.

5.2. Para evitar enormes dificultades, es necesario apoyar los sistemas nacionales de protección social. Debe implementarse un sistema de reaseguro de desempleo europeo para poder crear estructuras resistentes y basadas en la solidaridad que establezcan la zona del euro en tiempos de crisis y consoliden la protección social en los Estados miembros. Como sucede con otros sistemas de desempleo, actuaría como un estabilizador automático y, al mismo tiempo, respaldaría los sistemas de seguro de desempleo nacionales en caso de recesiones importantes. Además, reforzaría los sistemas nacionales al condicionar los subsidios a que los programas nacionales se financien de manera consistente y solidaria. El Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE, por sus siglas en inglés) es un paso dado en la dirección correcta, pero debe hacerse más.

5.3. Las estimaciones realizadas por la Comisión Europea a finales de mayo de 2020 muestran que para llevar a cabo la transición ecológica y la transformación digital, la UE necesita invertir un mínimo de 595 mil millones de euros al año<sup>(17)</sup>. El CESE considera que la recuperación económica debe alinearse enteramente con los principios del Pacto Verde Europeo y los ODS. Europa está ya a la cabeza de la economía circular, la transición ecológica y la lucha contra el cambio climático. El CESE estima que la adopción rápida y eficiente de la digitalización aceleraría el cambio hacia un crecimiento ecológico inteligente.

5.4. El CESE ha advertido reiteradamente de que «cuanto más tiempo se prolongue la actual política orientada hacia el ahorro sin un plan de inversión eficaz, mayor será el riesgo para la prosperidad de Europa» y de que «existe una clara falta de visión estratégica para el futuro y de una capacidad para responder adecuadamente a las crisis económicas y financieras». Además, a principios de 2018, el Comité destacó «la necesidad de desarrollar nuevos instrumentos financieros para prevenir crisis y luchar contra las medidas procíclicas»<sup>(18)</sup>. El CESE pide de nuevo que se tomen medidas para reducir la presión sobre las finanzas públicas, lo que permitiría un mayor margen de maniobra a la hora de hacer frente a choques externos.

5.5. El CESE se pregunta cómo responderán los Estados miembros de la zona del euro a un choque asimétrico diferente tras la situación actual y la difícil recuperación prevista, teniendo en cuenta además la incertidumbre que todavía se cierne sobre la zona del euro. ¿Sería tan inmediata y rápida la respuesta de la UE si solo uno o dos Estados miembros de la zona del euro se vieran afectados por otra crisis? Si bien no se desea en absoluto, el CESE considera que un choque asimétrico de este

<sup>(16)</sup> DO C 228 de 5.7.2019, p. 57.

<sup>(17)</sup> SWD(2020) 98 final.

<sup>(18)</sup> DO C 262 de 25.7.2018, p. 28.

tipo sería una prueba decisiva para demostrar la solidaridad de la Unión y del proyecto en su conjunto. En este sentido, el CESE cree que los Estados miembros de la zona del euro necesitan mayor cooperación e instrumentos especialmente diseñados para mejorar su resiliencia y su capacidad para absorber los choques simétricos y asimétricos. Además de reforzar la resiliencia económica, también debe desarrollarse la resiliencia laboral y social. Uno de los factores clave para lograr este objetivo es una mayor participación de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil en todos los procesos, a escala nacional y de la UE <sup>(19)</sup>.

5.6. Ante el crecimiento de los niveles de déficit y deuda en toda la Unión, debemos reconsiderar nuestro enfoque de los impuestos, así como todos los demás elementos relativos a estos. La evasión fiscal, la planificación fiscal abusiva, la erosión de las bases imponibles, el traslado de beneficios, el blanqueo de capitales y la lucha contra la corrupción han sido temas políticamente difíciles para muchos Estados miembros, pero ya no podemos permitirnos el lujo de ignorarlos. El CESE hace un llamamiento para reformar de manera decisiva las políticas fiscales que colmen los vacíos legales y que sirvan para combatir la evasión fiscal en toda la Unión. Además, el CESE pide una política presupuestaria bien coordinada con el fin de mejorar la posición monetaria, la sostenibilidad de las finanzas públicas y la resiliencia frente a las perturbaciones en la zona del euro. El CESE reitera, asimismo, su recomendación de que los Estados miembros y las instituciones europeas aceleren el proceso para hacer frente a la elusión y el fraude fiscales, ya que ahora tienen mayor importancia. Debe configurarse una agenda fiscal moderna de la UE para hacer frente a los retos económicos, sociales y ecológicos del futuro, mejorando al mismo tiempo su enfoque democrático. De hecho, ya el año pasado el Comité apoyó plenamente los debates sobre un paso gradual hacia la votación por mayoría cualificada y el procedimiento legislativo ordinario en materia impositiva, reconociendo al mismo tiempo que todos los Estados miembros, así como las instituciones europeas, deben tener en todo momento posibilidades adecuadas de participar en el proceso de toma de decisiones. El CESE pide que se adopten medidas en relación con las propuestas pertinentes de la Comisión con la mayor urgencia posible y en los términos recomendados en dictámenes anteriores del CESE <sup>(20)</sup>.

Bruselas, 29 de octubre de 2020.

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

---

<sup>(19)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Hacia una economía europea más resiliente y sostenible» (DO C 353 de 18.10.2019, p. 23).

<sup>(20)</sup> Véanse la nota a pe de página 5.

## ANEXO

Las propuestas de enmienda siguientes, que obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates.

**Punto 1.17**

Modifíquese de la manera siguiente:

*1.17 La evasión fiscal, la erosión de las bases imponibles, el traslado de beneficios, el blanqueo de capitales y la lucha contra la corrupción siguen siendo temas sensibles y políticamente difíciles para muchos Estados miembros. El CESE hace un llamamiento para reformar de manera decisiva las políticas fiscales que colmen los vacíos legales y que sirvan para combatir la evasión fiscal en toda la Unión. ~~Por otra parte, el CESE apoya la iniciativa de la Comisión sobre la votación por mayoría cualificada y considera importante que se aplique de manera gradual, si bien inmediata.~~*

**Exposición de motivos**

La votación por mayoría cualificada en materia fiscal es un tema muy delicado con profundas implicaciones para la soberanía de los países en asuntos económicos. Existían razones fundadas para permitir que la fiscalidad fuera una competencia nacional en el Tratado de la UE. La importancia de estos motivos no ha disminuido. Un cambio en términos de soberanía también podría ser un obstáculo a la consecución del objetivo de la resiliencia económica y social. Dada la complejidad de estos asuntos, no procede plantear en un par de frases una nueva posición del CESE en torno a la votación por mayoría cualificada.

**Punto 5.6**

Modifíquese de la manera siguiente:

*5.6 Ante el crecimiento de los niveles de déficit y deuda en toda la Unión, debemos reconsiderar nuestro enfoque de los impuestos, así como todos los demás elementos relativos a estos. La evasión fiscal, la planificación fiscal abusiva, la erosión de las bases imponibles, el traslado de beneficios, el blanqueo de capitales y la lucha contra la corrupción han sido temas políticamente difíciles para muchos Estados miembros, pero ya no podemos permitirnos el lujo de ignorarlos. El CESE hace un llamamiento para reformar de manera decisiva las políticas fiscales que colmen los vacíos legales y que sirvan para combatir la evasión fiscal en toda la Unión. Además, el CESE pide una política presupuestaria bien coordinada con el fin de mejorar la posición monetaria, la sostenibilidad de las finanzas públicas y la resiliencia frente a las perturbaciones en la zona del euro. ~~Por tanto, el CESE apoya la iniciativa de la Comisión sobre la votación por mayoría cualificada y considera importante que se implante de manera progresiva, aunque inmediata.~~*

**Exposición de motivos**

La votación por mayoría cualificada en materia fiscal es un tema muy delicado con profundas implicaciones para la soberanía de los países en asuntos económicos. Existían razones fundadas para permitir que la fiscalidad fuera una competencia nacional en el Tratado de la UE. La importancia de estos motivos no ha disminuido. Un cambio en términos de soberanía también podría ser un obstáculo a la consecución del objetivo de la resiliencia económica y social. Dada la complejidad de estos asuntos, no procede plantear en un par de frases una nueva posición del CESE en torno a la votación por mayoría cualificada.

Se sometió a votación conjunta las dos enmiendas, que se rechazaron por 81 votos a favor, 135 en contra y 29 abstenciones.

---







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



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

ES