

# Diario Oficial de la Unión Europea

# C 97



Edición  
en lengua española

## Comunicaciones e informaciones

63.º año

24 de marzo de 2020

### Sumario

#### I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

##### DICTÁMENES

##### **Comité Económico y Social Europeo**

##### **548.º Pleno del CESE, 11.12.2019 – 12.12.2019**

2020/C 97/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Fiscalidad/inversión privada y los objetivos de desarrollo sostenible — Cooperación con el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	1
2020/C 97/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Tratado vinculante de las Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	9
2020/C 97/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La ayuda exterior, la inversión y el comercio como instrumentos para limitar las causas de la migración económica, con especial atención a África» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	18
2020/C 97/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El “valor de uso” ha vuelto: nuevos retos y perspectivas para los productos y servicios europeos» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	27
2020/C 97/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Normas mínimas comunes en materia de seguro de desempleo — Un paso concreto para la aplicación eficaz del pilar europeo de derechos sociales» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	32
2020/C 97/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Configuración de la agenda de la UE sobre los derechos de las personas con discapacidad para el período 2020-2030: contribución del Comité Económico y Social Europeo» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	41

# ES

2020/C 97/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Populismo y derechos fundamentales en las zonas suburbanas y rurales» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	53
--------------	--	----

---

III *Actos preparatorios*

**Comité Económico y Social Europeo**

**548.º Pleno del CESE, 11.12.2019 – 12.12.2019**

2020/C 97/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Informe sobre la política de competencia 2018» [COM(2019) 339 <i>final</i> ] . . . . .	62
2020/C 97/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 1306/2013, en lo que concierne a la disciplina financiera a partir del ejercicio de 2021, y el Reglamento (UE) n.º 1307/2013, en lo que concierne a la flexibilidad entre pilares con respecto al año natural de 2020 [COM(2019) 580 — 2019/0253(COD)] . . . . .	69

## I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

## DICTÁMENES

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

548.º PLENO DEL CESE, 11.12.2019 – 12.12.2019

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Fiscalidad/inversión privada y los objetivos de desarrollo sostenible — Cooperación con el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas»**

(Dictamen de iniciativa)

(2020/C 97/01)

Ponente: **Krister ANDERSSON**

Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno
Decisión del Pleno	24.1.2019
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en la sección	29.11.2019
Aprobado en el pleno	11.12.2019
Pleno n.º	548
Resultado de la votación	129/0/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Las políticas fiscales son fundamentales para cumplir los ODS, ya que determinan el entorno económico en el que se producen la inversión, el empleo y la innovación, al tiempo que ofrecen al gobierno ingresos para financiar el gasto público. Una mayor armonización de las políticas y unas medidas de mejora de la credibilidad podrían contribuir claramente a aumentar la inversión privada y colmar la brecha de la inversión mundial, estimulando los flujos de capital desde los países que poseen mucho capital hacia las economías en desarrollo que necesitan inversión.

1.2. Las empresas ofrecen bienes y servicios valiosos para la economía y son importantes impulsores de la inversión, la productividad, el crecimiento económico integrador y la creación de empleo. Dado que las empresas son diversas y abarcan desde pymes hasta multinacionales, representan una importante fuente de experiencia, creatividad e innovación que ayudan a resolver muchos de los retos del desarrollo sostenible.

1.3. Un elevado porcentaje de actividad económica informal supone una escasa base tributaria, lo que reduce el potencial de recaudación de impuestos y aumenta las distorsiones. Las bases tributarias deben ser lo más amplias posible para que los tipos impositivos no distorsionen la competencia.

1.4. El CESE desea enfatizar que una exitosa movilización de recursos internos exige que 1) los acuerdos tributarios se hagan de manera abierta y transparente; 2) se apliquen sistemas para garantizar que las organizaciones de la sociedad civil y los parlamentarios rindan cuentas; 3) los gobiernos sean transparentes en lo que se refiere a los impuestos y los gastos, y 4) los impuestos sean visibles.

1.5. El sector privado desempeña un papel importante en la promoción de la igualdad de género. Las políticas salariales, la formación y la educación en el lugar de trabajo son elementos importantes para promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la progresión de la carrera y el crecimiento profesional. Las oportunidades vinculadas a la participación femenina en la economía global son enormes y deberían impulsar el crecimiento económico integrador, la innovación y la productividad.

1.6. Las políticas relacionadas con la fiscalidad de la economía digitalizada deberían procurar promover —y no lastrar— el crecimiento económico y la inversión y el comercio transfronterizos. Ante la creciente importancia de las empresas digitalizadas, es necesario desarrollar una nueva metodología que vincule y asigne los beneficios para determinar los derechos tributarios entre el país de destino y el país en que tiene su sede la empresa multinacional digitalizada.

1.7. El CESE considera importante que cualesquiera nuevas normas sobre la manera de asignar los derechos tributarios entre los países sean equitativas para los países consumidores pequeños y grandes y para los países desarrollados y en vías de desarrollo. Es preciso fijar una remuneración adecuada que reconozca las aportaciones en materia de innovación, espíritu empresarial, etc. Los ingresos procedentes del impuesto de sociedades, aunque escasos en relación con los ingresos fiscales totales, son importantes para movilizar recursos y financiar las infraestructuras necesarias, la investigación y el desarrollo, la educación y la asistencia sanitaria, etc.

1.8. El CESE señala que los Estados miembros de la UE figuran entre los mejores cumplidores de los ODS. El Comité subraya que la UE y sus Estados miembros deben adoptar medidas destinadas a garantizar unos sistemas fiscales y tributarios sostenibles con el fin de alcanzar los ODS. La participación de la sociedad civil organizada en todos los niveles resulta esencial para llevar a cabo los ODS, ya que la sociedad civil representa a partes interesadas clave en la aplicación de la Agenda 2030 y una gran proporción de la inversión necesaria procederá del sector privado.

1.9. El CESE celebra la creación de la Plataforma de Colaboración en materia Tributaria, una iniciativa conjunta del Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las Naciones Unidas y el Grupo del Banco Mundial, ya que facilita las interacciones entre el establecimiento de normas, la creación de capacidades y la asistencia técnica en la esfera de la fiscalidad internacional. El CESE cree que la UE también debería formar parte de la Plataforma.

1.10. El CESE considera que el trabajo sobre fiscalidad e inversión privada y los objetivos de desarrollo sostenible del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas es de suma importancia para impulsar el diálogo global y contribuye en gran medida al aprendizaje entre iguales y al intercambio de buenas prácticas. El CESE destaca que la sociedad civil europea debe desempeñar un papel activo en este importante debate internacional.

## 2. Introducción a la inversión, la fiscalidad y los ODS

2.1. La Agenda 2030 se centra en 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) <sup>(1)</sup> y 169 metas, que pretenden abordar los retos medioambientales, políticos y económicos a los que se enfrenta nuestro mundo.

2.2. Para alcanzar los objetivos, la inversión privada desempeña un papel importante y es necesario impulsar una mayor armonización entre la inversión y las políticas fiscales para fomentar la inversión, la creación de empleo y el crecimiento económico sostenible a escala mundial. La OCDE ya ha realizado algunas labores importantes en esta dirección, como el proyecto *Base Erosion Profit Shifting* <sup>(2)</sup> y la iniciativa *Policy Coherence for Sustainable Development* (2018) <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sustainabledevelopmentgoals>

<sup>(2)</sup> <http://www.oecd.org/tax/beps/>

<sup>(3)</sup> <http://www.oecd.org/publications/policy-coherence-for-sustainable-development-2018-9789264301061-en.htm>

2.3. Las políticas fiscales son fundamentales para cumplir los ODS, ya que determinan el entorno económico en el que se producen la inversión, el empleo y la innovación, al tiempo que ofrecen al gobierno ingresos para financiar el gasto público. Una mayor armonización de las políticas y unas medidas de mejora de la credibilidad podrían contribuir claramente a aumentar la inversión privada y colmar la brecha de la inversión mundial, estimulando los flujos de capital desde los países que poseen mucho capital hacia las economías en desarrollo que necesitan inversión.

2.4. La lucha contra la elusión fiscal y la reducción de la competencia fiscal a nivel mundial son esenciales para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible. Durante esta fase de austeridad y de restricciones presupuestarias, el declive de los ingresos fiscales procedentes de las empresas tiene efectos negativos en la sostenibilidad de los sistemas de protección social y puede dar lugar a una tributación regresiva al trasladarse la carga fiscal a los consumidores y trabajadores con ingresos bajos.

2.5. Los países en desarrollo que más necesitan recursos siguen teniendo dificultades para recaudar impuestos. En los países en vías de desarrollo, la contribución de los impuestos sobre la renta de las personas físicas suele ser muy baja (solo un pequeño porcentaje del PIB), mientras que en los países desarrollados constituye el grueso de los ingresos fiscales, en particular si se incluyen las cotizaciones a la seguridad social.

2.6. También es muy importante el modo en que se administran y utilizan los ingresos fiscales. Cabe señalar que algunos países, especialmente naciones africanas, utilizan un 25 %-35 % más de insumos en educación y sanidad para conseguir los mismos resultados que países más avanzados y eficientes<sup>(4)</sup>. Por lo tanto, es importante garantizar que el gasto público sea rentable.

### 3. La fiscalidad como instrumento para la protección del medio ambiente

3.1. Varias de las metas de los ODS relacionadas con la protección del clima se beneficiarían de la creación de un marco coherente y de un plan de aplicación en el ámbito de la fiscalidad para la utilización de los recursos naturales. Las políticas fiscales medioambientales podrían utilizarse para combatir el cambio climático (objetivo 13)<sup>(5)</sup> y proteger los ecosistemas oceánicos y terrestres (objetivos 14 y 15)<sup>(6)</sup>. Al afectar a las estructuras de tarificación de los insumos, la política fiscal puede utilizarse para fomentar una energía asequible y no contaminante (objetivo 7)<sup>(7)</sup> y estimular un uso responsable de los recursos naturales comunes (objetivo 12)<sup>(8)</sup>.

3.2. El propósito de los impuestos medioambientales, desde un punto de vista económico, es corregir las externalidades, es decir, las situaciones en las que los contaminantes pueden trasladar los costes derivados del daño medioambiental a la sociedad; un ejemplo es la emisión de gases de efecto invernadero. Al diseñar este tipo de impuestos, resultaría muy beneficioso involucrar a la sociedad civil y a las empresas en el proceso, ya que esto garantizaría que las políticas que refuerzan los marcos normativos armonizaran los incentivos del sector privado con los objetivos públicos<sup>(9)</sup>.

3.3. Un ejemplo de combinación de políticas en el ámbito de la fiscalidad podría ser eliminar las subvenciones a los combustibles fósiles ineficientes (meta 12.c)<sup>(10)</sup>, lo que aportaría importantes ahorros presupuestarios a los gobiernos, al tiempo que disminuiría el atractivo de este tipo de combustibles para las empresas y los consumidores. Estos ahorros, si se

<sup>(4)</sup> <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/8325/wps3645.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>(5)</sup> Objetivo 13 — Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

<sup>(6)</sup> Objetivo 14 — Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible; Objetivo 15 — Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de modo sostenible los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.

<sup>(7)</sup> Objetivo 7 — Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.

<sup>(8)</sup> Objetivo 12 — Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

<sup>(9)</sup> Para obtener más información, véase la «Carta de las empresas para un desarrollo sostenido — Contribución de las empresas a los objetivos de desarrollo sostenible», elaborada por la CCI, <https://iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2015/09/ICC-Business-Charter-for-Sustainable-Development-Business-contributions-to-the-UN-Sustainable-Development-Goals.pdf>

<sup>(10)</sup> 12 c — Racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que fomentan el consumo antieconómico eliminando las distorsiones del mercado, de acuerdo con las circunstancias nacionales, incluso mediante la reestructuración de los sistemas tributarios y la eliminación gradual de los subsidios perjudiciales, cuando existan, para reflejar su impacto medioambiental, teniendo plenamente en cuenta las necesidades y condiciones específicas de los países en desarrollo y minimizando los posibles efectos adversos en su desarrollo, de manera que se proteja a los pobres y a las comunidades afectadas.

destinan a aumentar la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas (meta 7.2) <sup>(11)</sup>, pueden contribuir al acceso universal a la energía no contaminante (meta 7.1) <sup>(12)</sup>. Si se aplicaran políticas adicionales para estimular las inversiones en infraestructuras de energía no contaminante (meta 7.B) <sup>(13)</sup>, se facilitaría la desvinculación del crecimiento económico de la degradación del medio ambiente (meta 8.4) <sup>(14)</sup>.

3.4. El principio de armonizar incentivos empresariales con objetivos públicos coincide con la *Agenda de Acción de Adís Abeba* <sup>(15)</sup>, que alienta a las empresas a adoptar un modelo empresarial básico que tenga en cuenta los efectos medioambientales, sociales y de gobernanza de sus actividades. Las empresas ofrecen bienes y servicios valiosos para la economía y son importantes impulsores de la inversión, la productividad, el crecimiento económico integrador y la creación de empleo. Dado que las empresas son diversas y abarcan desde pymes hasta multinacionales, representan una importante fuente de experiencia, creatividad e innovación que ayudan a resolver muchos de los retos del desarrollo sostenible. Para alcanzar los ODS en el ámbito de la lucha contra el cambio climático, el sector privado debe suscribir un código de conducta que permita aumentar de manera significativa las inversiones verdes y reducir o eliminar las inversiones con efectos negativos sobre el medio ambiente.

3.5. Teniendo en cuenta la interrelación de los ODS, la participación de la sociedad civil resulta vital para garantizar que el desarrollo sostenible tridimensional (económico, social y medioambiental) se refleje en el diseño y la aplicación de las políticas. Los impuestos medioambientales se han considerado tradicionalmente regresivos, es decir, tienen un mayor impacto sobre los hogares con bajos ingresos. Por consiguiente, es importante garantizar que las políticas sigan siendo socialmente sostenibles.

3.6. El CESE no apoya la imposición de carácter arbitrario que afecte negativamente y afecte de manera desproporcionada a los pobres y menos favorecidos de la sociedad y perjudique también a varios de los ODS. Por ejemplo, el aumento sustancial de los impuestos sobre bienes y servicios en los que no existen alternativas viables solo sería una carga sin alcanzar sus objetivos.

3.7. El CESE subraya la función que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil a la hora de supervisar la aplicación de los ODS y garantizar medidas que gocen de aceptación social y destaca la necesidad de revisar los indicadores <sup>(16)</sup>.

3.8. El CESE desea subrayar la necesidad de crear las condiciones adecuadas para garantizar que los fondos públicos y privados se destinen a las inversiones sostenibles a largo plazo necesarias para una economía sostenible <sup>(17)</sup>.

#### 4. Fiscalidad de la economía informal

4.1. Con el objetivo de financiar la inversión pública y el gasto público necesarios para cumplir los ODS, es importante ampliar la base tributaria de los gobiernos gravando la economía informal. Según la Organización Internacional del Trabajo, más del 61 % de la mano de obra mundial (2 000 millones de personas) gana su sustento en el sector informal, y el 93 % del empleo informal del mundo se concentra en países emergentes y en vías de desarrollo. Por este motivo, resulta vital diseñar políticas fiscales y un marco institucional que permita la integración del sector informal en la economía formal.

<sup>(11)</sup> 7.2 — De aquí a 2030, aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas.

<sup>(12)</sup> 7.1 — De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos.

<sup>(13)</sup> 7.b — De aquí a 2030, ampliar la infraestructura y mejorar la tecnología para prestar servicios energéticos modernos y sostenibles para todos en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, en consonancia con sus respectivos programas de apoyo.

<sup>(14)</sup> 8.4 — Mejorar progresivamente, de aquí a 2030, la producción y el consumo eficientes de los recursos mundiales y procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente, conforme al marco decenal de programas sobre consumo y producción sostenibles, con los países desarrollados a la cabeza.

<sup>(15)</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=2051&menu=35>

<sup>(16)</sup> Dictamen del CESE, en fase de elaboración, sobre *La economía sostenible que necesitamos* (no publicado aún), punto 1.10 — El CESE pide a la Comisión que establezca un plan rector para llevar a cabo una «reforma fiscal ecológica» en los Estados miembros de la UE que contribuya a concertar la fiscalidad, las subvenciones y las políticas «predistributivas» con el objetivo de lograr una transición justa hacia una economía del bienestar.

<sup>(17)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Próximos pasos para un futuro europeo sostenible» (DO C 345 de 13.10.2017, p. 91).

4.2. El papel destacado de la economía informal, en especial en países en vías de desarrollo, implica que las actividades económicas cotidianas de ciudadanos y empresas permanecen fuera de la base tributaria. En muchos casos, la elección de operar al margen de la economía formal no es una elección activa sino más bien la única alternativa práctica para empresas y trabajadores que no pueden acceder al sector formal o que han sido excluidos de él. La inclusión de la economía informal debe fomentarse a través de instituciones eficaces (metas 16.A y 16.6) <sup>(18)</sup> que permitan a los trabajadores, empresas y consumidores contribuir a la base tributaria estatal, beneficiándose al mismo tiempo de la protección y los servicios sociales. En particular, la equidad, la transparencia, la eficiencia y la eficacia de los regímenes fiscales deberían ser una prioridad como condición previa para el desarrollo sostenible.

4.3. A muchas empresas les gustaría formalizar su situación, ya que existen costes ocultos para las pymes que operan al margen de la economía formal y hay numerosos beneficios para aquellas que formalizan su situación. Los beneficios que aporta tener una situación formalizada incluyen un acceso más fácil al crédito y a otros instrumentos financieros (meta 8.10) <sup>(19)</sup>, programas de formación y apoyo, contratos públicos del gobierno, derechos de propiedad y la posibilidad de interactuar con empresas de mayor tamaño. Los costes asociados a la formalización son los costes de registro y licencias, los costes de cumplimiento de las obligaciones fiscales, el coste de cumplimiento de la legislación laboral y otras normativas gubernamentales. Simplificar los procedimientos de registro, concesión de licencias y administración del cumplimiento de las obligaciones fiscales incentivaría a las empresas a formalizar su situación.

4.4. En muchas situaciones en las que la economía informal está muy extendida, una importante contribución a este proceso puede provenir de las empresas en general y, en ocasiones, de las empresas cooperativas en particular, que permiten a muchas personas sin recursos económicos iniciar actividades económicas y empresariales, incluso con una aportación mínima de capital.

4.5. Fomentar la formalización de microempresas y pymes daría cabida a políticas que apoyan la creación de empleo y el crecimiento de las empresas (meta 8.5) <sup>(20)</sup>. Es preciso respetar las normativas del mercado laboral destinadas a implantar unas condiciones de trabajo dignas (meta 8.5). De forma similar, una mayor supervisión y un control periódico de la actividad económica permitirían a los gobiernos adoptar políticas —en especial fiscales, salariales y de protección social— que lograrían progresivamente una mayor igualdad (meta 10.4).

4.6. Aunque los beneficios de un sistema funcional para la recaudación de impuestos son evidentes, aún queda pendiente el reto de cómo aplicar los cambios necesarios para aumentar la capacidad de los Estados en este sentido. Las experiencias pasadas han demostrado que muchos de los esfuerzos que se han dirigido a este fin suelen acabar en distorsiones, bajos rendimientos, elevados costes de recaudación, problemas de cumplimiento e incluso fuga de capitales. Teniendo en cuenta que muchos Estados en vías de desarrollo cuentan con escasos recursos, debe darse prioridad a las medidas destinadas a mejorar la eficiencia y eficacia administrativas de los regímenes fiscales. El sector privado puede ofrecer asistencia en la creación de capacidades transfiriendo experiencias de países y economías altamente desarrollados <sup>(21)</sup>.

4.7. Los costes administrativos y los costes de cumplimiento deben tenerse en cuenta cuando los gobiernos intentan colmar las brechas de ingresos, ya sea a través de impuestos directos o indirectos. Ha de prestarse especial atención a la situación de los trabajadores con bajos ingresos y a la distribución de la presión fiscal entre los distintos niveles de renta. El aumento de las desigualdades puede poner en peligro la moral fiscal. El Comité considera que un régimen fiscal progresivo podría garantizar una distribución justa de la carga impositiva y contribuir considerablemente a disminuir las desigualdades y reducir la pobreza.

4.8. Un elevado porcentaje de actividad económica informal supone una escasa base tributaria, lo que reduce el potencial de recaudación de impuestos y aumenta las distorsiones. Resulta importante destacar la necesidad de movilizar recursos con el fin de mejorar la recaudación nacional de impuestos (meta 17.1) <sup>(22)</sup> y combatir la evasión fiscal y el blanqueo de capitales. Los países deben mejorar su cooperación contra los flujos financieros ilícitos y la UE debe considerar la posibilidad de elaborar una lista coordinada de posibles contramedidas.

<sup>(18)</sup> 16 a — Reforzar las instituciones nacionales pertinentes, también mediante cooperación internacional, para crear en todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.  
16.6 — Crear en todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.

<sup>(19)</sup> 8.10 — Reforzar la capacidad de las instituciones financieras nacionales para fomentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos.

<sup>(20)</sup> 8.5 — De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo digno para todas las mujeres y todos los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor.

<sup>(21)</sup> El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (GIECC) ha iniciado tal programa.

<sup>(22)</sup> 17.1 — Reforzar la movilización de recursos internos, también mediante la prestación de apoyo internacional a los países en desarrollo, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole.

4.9. El CESE desea enfatizar que una exitosa movilización de recursos internos exige que 1) los acuerdos tributarios se hagan de manera abierta y transparente; 2) se apliquen sistemas para garantizar que las organizaciones de la sociedad civil y los parlamentarios rindan cuentas; 3) los gobiernos sean transparentes en lo que se refiere a los impuestos y los gastos, y 4) los impuestos sean visibles<sup>(23)</sup>.

## 5. Fiscalidad e igualdad de género

5.1. El ODS 5 tiene por objeto poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres y promover políticas destinadas a impulsar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas. Una condición previa del empoderamiento femenino es garantizar igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales (meta 5.A)<sup>(24)</sup>. Al perseguir la emancipación económica de las mujeres, se fomenta su participación plena y efectiva y se mejora la igualdad de oportunidades de liderazgo en todos los niveles decisorios de la vida política, económica y pública (meta 5.5)<sup>(25)</sup>. Al alcanzar estos objetivos, garantizar los derechos económicos de las mujeres también refuerza otros ODS, como el objetivo 8 (trabajo digno y crecimiento económico) y el objetivo 16 (paz, justicia e instituciones sólidas).

5.2. El sector privado desempeña un papel importante en la promoción de la igualdad de género. Las políticas salariales, la formación y la educación en el lugar de trabajo son elementos importantes para promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la progresión de la carrera y el crecimiento profesional. Las oportunidades vinculadas a la participación femenina en la economía global son enormes y deberían impulsar el crecimiento económico integrador, la innovación y la productividad.

5.3. Existe un vínculo importante entre la reducción del sector informal y la igualdad de género. Si las empresas no pagan impuestos, la administración pública (estatal, regional y local) tiene menos fondos para los servicios públicos, las infraestructuras sostenibles y la protección social, que son importantes para la igualdad de género. Sin un gasto social adecuado y sin las infraestructuras apropiadas, los pobres se verán perjudicados y, a menudo, las mujeres se verán especialmente afectadas.

## 6. La fiscalidad de la economía digitalizada

6.1. La rápida digitalización de la economía es un motor importante para el crecimiento económico mundial. También permite que las autoridades fiscales recopilen información más eficazmente y los contribuyentes disfruten de un mejor servicio. Sin embargo, la digitalización de las economías ha planteado la cuestión de dónde se obtienen los ingresos y se generan los beneficios y cómo se distribuyen estos entre los países. Los servicios digitales pueden prestarse a distancia, sin presencia física alguna en la jurisdicción del mercado en el que se produce el consumo.

6.2. Las políticas relacionadas con la fiscalidad de la economía digitalizada deberían procurar promover —y no lastrar— el crecimiento económico y la inversión y el comercio transfronterizos. Ante la creciente importancia de las empresas digitalizadas, es necesario desarrollar una nueva metodología que vincule y asigne los beneficios para determinar los derechos tributarios entre el país de destino y el país en que tiene su sede la empresa multinacional digitalizada<sup>(26)</sup>.

6.3. Esto exige hallar una solución que goce de reconocimiento internacional sobre el modo de gravar estos nuevos modelos de negocio, al tiempo que se tienen en cuenta las necesidades de los países desarrollados y los países en desarrollo<sup>(27)</sup>. Para aplicar cualquier modelo de imposición en la economía digitalizada, debe crearse un marco de cooperación intensificada con la administración de las autoridades fiscales nacionales, así como un mecanismo de resolución de litigios entre varias partes.

<sup>(23)</sup> El artículo *Promoting Tax Bargains in Uganda and Beyond: The Importance of Civil Society and Parliamentarians* analiza algunos de estos asuntos.

<sup>(24)</sup> 5.a — Empezar reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.

<sup>(25)</sup> 5.5 — Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo en todos los niveles decisorios de la vida política, económica y pública.

<sup>(26)</sup> Dictamen del CESE sobre «La fiscalidad de la economía digitalizada» (DO C 353 de 18.10.2019, p. 17).

<sup>(27)</sup> Véanse los Dictámenes del CESE sobre «La fiscalidad de las empresas con una presencia digital significativa» (DO C 367 de 10.10.2018, p.73), y «La fiscalidad de la economía digitalizada» (DO C 353 de 18.10.2019, p.17).

6.4. El informe intermedio de la OCDE «*Tax Challenges Arising from Digitalisation — Interim Report 2018*» (marzo de 2018) <sup>(28)</sup> define la línea de trabajo acordada sobre el marco integrador <sup>(29)</sup> en materia de digitalización y normas tributarias internacionales hasta 2020. También describe cómo afecta la digitalización a otros ámbitos del sistema tributario, ofreciendo a las autoridades tributarias nuevas herramientas que se traducen en mejoras de los servicios a los contribuyentes, aumentan la eficiencia de la recaudación de impuestos y detectan la evasión fiscal. En 2020 se espera un informe final sobre el marco integrador de la OCDE.

6.5. El CESE considera importante que cualesquiera nuevas normas sobre la manera de asignar los derechos tributarios entre los países sean equitativas para los países consumidores pequeños y grandes y para los países desarrollados y en vías de desarrollo. Es preciso fijar una remuneración adecuada que reconozca las aportaciones en materia de innovación, espíritu empresarial, etc. Los ingresos procedentes del impuesto de sociedades, aunque escasos en relación con los ingresos fiscales totales, son importantes para movilizar recursos y financiar las infraestructuras necesarias, la investigación y el desarrollo, la educación y la asistencia sanitaria, etc.

## 7. El papel de la inversión privada para cumplir los ODS

7.1. El CESE señala que los Estados miembros de la UE figuran entre los mejores cumplidores de muchos de los ODS. El Comité subraya que la UE y sus Estados miembros deben adoptar medidas destinadas a garantizar unos sistemas fiscales y tributarios preparados para el futuro con el fin de alcanzar los ODS.

7.2. La participación de la sociedad civil organizada en todos los niveles resulta esencial para llevar a cabo los ODS, ya que la sociedad civil representa a partes interesadas clave en la aplicación de la Agenda 2030 y una gran proporción de la inversión necesaria procederá del sector privado.

7.3. Las empresas son los motores globales de la productividad, el crecimiento económico integrador, la creación de empleo, la inversión y la innovación. La experiencia del sector privado tiene la llave para desbloquear muchos de los retos vinculados al desarrollo sostenible.

7.4. La inversión, incluida la inversión extranjera directa (IED), desempeña una importante función a la hora de erradicar la pobreza, combatir el cambio climático y garantizar un crecimiento sostenible integrador <sup>(30)</sup>. Por ejemplo, la consecución del objetivo 8 <sup>(31)</sup> exigirá más inversión del sector privado. La Agenda de Acción de Adís Abeba (2015) reconoce este hecho al afirmar que «la actividad comercial privada, la inversión y la innovación son los principales motores de la productividad, el crecimiento económico inclusivo y la creación de empleo».

7.5. El CESE subraya que unas normas tributarias predecibles resultan esenciales para el comercio transfronterizo, la inversión empresarial, el empleo y el crecimiento. Los tratados relativos al impuesto sobre la renta podrían ayudar al crecimiento comercial al ofrecer una mayor seguridad a las empresas, reducir la doble imposición y proporcionar un mecanismo para combatir la planificación fiscal abusiva y la evasión fiscal. Los gobiernos deben acordar formas aceptables de competencia fiscal y las empresas deben adoptar normas y principios acordados en el seno de cada país y entre países.

7.6. Recientemente, la OCDE y el FMI publicaron un informe conjunto sobre seguridad fiscal en respuesta a la gran preocupación expresada por los líderes del G-20 acerca de la inseguridad en asuntos fiscales y su efecto sobre el comercio transfronterizo y la inversión, en especial en el contexto de la fiscalidad internacional.

7.7. El informe *Paying Taxes 2018* <sup>(32)</sup> del Banco Mundial señala que, para muchas empresas de países en vías de desarrollo, la carga fiscal ya es bastante elevada. Por ejemplo, en el África Subsahariana los tipos impositivos efectivos a los que se ven sometidas las empresas de tamaño medio son un 7 % más elevados que la media mundial. Unas políticas fiscales que fomenten la inversión y la innovación, especialmente en países en desarrollo, contribuirían a atraer IED, lo que ofrecería oportunidades para impulsar el trabajo digno, la innovación y una mayor productividad a fin de aumentar de forma efectiva el producto interior bruto de los países.

<sup>(28)</sup> <http://www.oecd.org/tax/tax-challenges-arising-from-digitalisation-interim-report-9789264293083-en.htm>

<sup>(29)</sup> Marco integrador de la OCDE.

<sup>(30)</sup> Véase la Carta de las empresas para un desarrollo sostenido, elaborada por la CCI (2015).

<sup>(31)</sup> Objetivo 8 — Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo digno para todos.

<sup>(32)</sup> <https://www.doingbusiness.org/en/reports/thematic-reports/paying-taxes>.

7.8. Las empresas deben ser transparentes con las autoridades fiscales. Según la OCDE, el principal objetivo de los informes por país es desarrollar una herramienta de evaluación de riesgos de alto nivel que proporcione a las autoridades fiscales una mejor visión general de las actividades globales de las multinacionales y de los impuestos pagados, sin ser expresamente la base de la propia fiscalidad. Además, también es necesario que los gobiernos sean más transparentes acerca de cuántos impuestos se recaudan y cómo se gastan.

7.9. En ocasiones existe la idea errónea de que los fondos destinados al desarrollo podrían financiarse entera o principalmente «tomando medidas contra las cuestionables prácticas fiscales de las empresas multinacionales». Algunas estimaciones imparciales de la OCDE indican que la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios de las multinacionales ascendían a 100 000-240 000 millones de dólares estadounidenses antes de adoptar contramedidas <sup>(33)</sup>. En la UE, la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios se estimaron en un 0,3 % del PIB <sup>(34)</sup>. Aunque es significativa, esta cantidad no es suficiente para financiar la aplicación de los ODS. Además, estos ingresos no recaerían en aquellos países más necesitados de fondos de desarrollo. La fuente de ingresos más importante para financiar los ODS es el crecimiento económico sostenible. Por lo tanto, las políticas fiscales que fomentan un crecimiento económico, social y medioambiental sostenible deben cumplir estos objetivos.

7.10. El CESE celebra la creación de la Plataforma de Colaboración en materia Tributaria, una iniciativa conjunta del Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las Naciones Unidas y el Grupo del Banco Mundial, ya que facilita las interacciones entre el establecimiento de normas, la creación de capacidades y la asistencia técnica en la esfera de la fiscalidad internacional. El CESE cree que la UE también debería formar parte de la Plataforma.

7.11. El CESE considera que el trabajo sobre fiscalidad e inversión privada y los objetivos de desarrollo sostenible del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas es de suma importancia para impulsar el diálogo global y contribuye en gran medida al aprendizaje entre iguales y al intercambio de buenas prácticas. El CESE destaca que la sociedad civil europea debe desempeñar un papel activo en este importante debate internacional.

Bruselas, 11 de diciembre de 2019.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Luca JAHIER

---

<sup>(33)</sup> Informe BEPS (2015), OCDE.

<sup>(34)</sup> Véase el Dictamen del CESE «Fiscalidad — Votación por mayoría cualificada» (DO C 353 de 18.10.2019, p. 90).

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Tratado vinculante de las Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2020/C 97/02)

Ponente: **Thomas WAGNSONNER**

Decisión del Pleno	24.1.2019
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	28.11.2019
Aprobado en el pleno	11.12.2019
Pleno n.º	548
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	136/23/12

## 1. Conclusiones y recomendaciones

### *Conclusiones*

1.1. El CESE respalda plenamente los derechos humanos como base universal, inalienable, indivisible, interdependiente, interrelacionada y, por ende, obligatoria, para el compromiso social. Los derechos humanos son un fundamento de la riqueza de Europa y de la paz. El CESE destaca que todos los derechos humanos sociales y políticos deben garantizar un modo de vida digno para todas las personas y que su violación no justifica ningún lucro.

1.2. La prevención de las violaciones de los derechos humanos puede mejorarse si existe un marco vinculante acordado en el plano internacional y concebido para que lo apliquen y amparen los Estados. El CESE acoge favorablemente un enfoque que reconozca que los Estados tienen el deber de proteger, promover y garantizar los derechos humanos, y que las empresas deben respetarlos.

1.3. El CESE acoge favorablemente que el borrador actual haya examinado cuestiones de fondo propuestas por la UE, como sus recomendaciones de que el ámbito de aplicación abarque a todas las empresas y que se refuerce la aproximación conceptual con los principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos (UNGP). Las normas deberán elaborarse de manera coherente con los sistemas de diligencia debida existentes, especialmente los principios rectores de las Naciones Unidas, para facilitar su aplicación y evitar redundancias.

1.4. Dado que el ámbito de aplicación del proyecto de tratado, basado en las recomendaciones de la UE, abarca ahora todas las actividades empresariales, por lo general independientemente de su tamaño, el CESE anima a la UE y a sus Estados miembros a que adopten medidas para apoyar a las empresas en el ejercicio de sus obligaciones en materia de derechos humanos, que podrían basarse en sus compromisos voluntarios en materia de responsabilidad social de las empresas (RSE), en particular en lo que atañe a sus actividades internacionales. El CESE reconoce las dificultades a la hora de aplicar las medidas previstas en un tratado de este tipo para las pymes e insta a la UE y a sus Estados miembros a que apoyen firmemente a las pymes y faciliten marcos prácticos que les permitan garantizar el respeto de los derechos humanos en sus actividades.

1.5. El CESE subraya que las medidas no vinculantes y las vinculantes no se excluyen mutuamente, sino que deberán complementarse.

1.6. Sistemas como las líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales y las normas de notificación de los principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos muestran que ya existen formas prácticas de que las empresas apliquen normas estrictas de conducta en materia de derechos humanos. Las empresas que ya se han comprometido a cumplir estas normas no deben soportar cargas adicionales. Para evitar redundancias, el protocolo facultativo previsto en el mecanismo de aplicación habrá de tener en cuenta el sistema de puntos de contacto nacionales de la OCDE —que habría que adaptar para que respalde normas vinculantes— u otras instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) existentes.

1.7. Si bien se acogen con gran satisfacción los importantes progresos realizados, especialmente en Europa, en lo que respecta a directrices no vinculantes para el respeto de los derechos humanos en el contexto empresarial (por ejemplo, los principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos y las líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales), un tratado vinculante es importante para aquellas empresas que todavía no se toman en serio sus responsabilidades. Con él, se garantizarían a las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con la empresa, de manera uniforme en todo el mundo, unas normas, una jurisdicción y una legislación aplicable en materia de derechos humanos, así como el acceso equitativo y eficaz a la justicia. Además, esto permitirá crear unas condiciones de competencia equitativas para las empresas, generar seguridad jurídica y contribuir a una competencia internacional más justa.

1.8. El CESE recomienda que sea competente un único órgano jurisdiccional <sup>(1)</sup> que lleve a cabo procesos justos, sobre todo en los casos en que no esté claro si el responsable potencial es una empresa matriz, una de sus filiales o un proveedor, incluso si las empresas están situadas en distintos países. El CESE subraya que, mediante la estricta norma sobre asistencia jurídica mutua, puede evitarse la búsqueda del foro más favorable.

1.9. El CESE considera que la labor del grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta debe continuar. En este sentido, el CESE está preparado para contribuir como portavoz de la sociedad civil organizada. El CESE afirma que el diálogo social, los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil contribuyen de manera significativa al respeto de los derechos humanos.

#### *Recomendaciones*

1.10. A fin de promover y fomentar los derechos humanos y crear condiciones de competencia equitativas para las empresas sobre la base de normas internacionales coherentes y estrictas, el CESE pide a las instituciones europeas, en particular a la Comisión Europea y al Consejo Europeo, así como a los Estados miembros, que apoyen el proceso del actual tratado y participen de forma constructiva en las negociaciones.

1.11. El borrador actual ofrece la posibilidad de introducir mejoras sustanciales que es preciso abordar. La Comisión Europea necesita un mandato claro para coordinar la participación europea necesaria.

1.12. El CESE recomienda que también se establezcan disposiciones que permitan cierta flexibilidad entre, por un lado, normas proporcionadas pero no excesivas para las pymes y, por otro, normas más estrictas para las industrias de alto riesgo. Además, la UE deberá proporcionar instrumentos especiales (una agencia, apoyo para el aprendizaje entre iguales, etc.) para ayudar a las pymes a afrontar los retos que plantea un tratado de estas características.

1.13. El CESE apoya firmemente las resoluciones aprobadas por el Parlamento Europeo <sup>(2)</sup> (PE), en particular su petición de compromiso absoluto con el desarrollo de un instrumento vinculante y, de forma específica, la necesidad de un mecanismo internacional de reclamación y control. El CESE señala que existen sistemas internacionales, como el procedimiento de reclamaciones de la OIT, que pueden servir de modelo para una ejecución más ambiciosa a escala internacional, ya que las normas vinculantes no resultarán eficaces sin un compromiso firme por parte de los Estados y sin mecanismos de aplicación.

1.14. Allí donde aún no existan, será preciso elaborar planes de acción nacionales para aplicar la diligencia debida en materia de derechos humanos, además de un plan de acción europeo. La sociedad civil organizada debe participar en el proceso de desarrollo, aplicación y cumplimiento de los planes de acción.

1.15. El CESE recomienda que la Comisión Europea estudie la viabilidad de una «agencia pública de calificación de la UE» para los derechos humanos en el contexto de la economía.

<sup>(1)</sup> Oxford Dictionary of law (7<sup>th</sup> ed.): el lugar o país en el que se juzga un caso.

<sup>(2)</sup> Por ejemplo, Resolución del PE de 4 de octubre de 2018 (2018/2763(RSP)).

1.16. El CESE recomienda que exista un sólido mecanismo internacional de ejecución y supervisión, que ofrezca la posibilidad de presentar reclamaciones ante un comité internacional. Asimismo, debe haber un funcionario de las Naciones Unidas independiente (mediador) a disposición de las víctimas de violaciones de los derechos humanos, que investigue y dé apoyo a sus reclamaciones cuando sea necesario y que, de forma independiente, realice un seguimiento de las supuestas infracciones y las ponga en conocimiento del comité.

1.17. El borrador incluye una definición muy amplia de derechos humanos. Una referencia en el preámbulo del proyecto de Tratado a la Declaración tripartita de principios de la OIT sobre las empresas multinacionales y la política social y a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) ha de incluirlos como fundamentales para su interpretación. En concreto, el tratado debería hacer una referencia más explícita a los derechos humanos, como el derecho a un entorno saludable, a la educación y a la protección de los datos, e incluirlos en su ámbito de aplicación.

1.18. El borrador ya prevé la posibilidad —que es preciso definir con mayor precisión— de elegir la jurisdicción competente, por lo que el CESE considera que, cuando una empresa participe, en el marco de sus actividades empresariales, en cadenas de suministro transnacionales, se ha de garantizar que pueda exigirse la aplicación de la jurisdicción del país de domicilio social. Asimismo, debe quedar claro que las filiales y los proveedores locales pueden ser demandados o, al menos, vinculados a las reclamaciones en el país de domicilio social de la empresa matriz o receptora.

1.19. El CESE señala la importancia de los testigos y del papel de los denunciantes. Acoge favorablemente las disposiciones de protección incluidas en el borrador actual. Es preciso dar apoyo a las ONG que desempeñen su labor en este ámbito.

1.20. El CESE recomienda aclarar la cuestión de la relación entre la diligencia debida y la responsabilidad y establecer disposiciones claras y prácticas destinadas a garantizar que la diligencia debida incorpore la supervisión continua en las cadenas de suministro, además de la responsabilidad correspondiente, en caso de que algo falle. La aclaración adicional se basará en los conceptos ya desarrollados para los principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos.

1.21. El CESE recomienda que los casos de negligencia grave estén sujetos a responsabilidad penal. En caso de delitos menores, como el incumplimiento de la obligación de notificación periódica, se atribuirá la responsabilidad administrativa.

1.22. El borrador incluye una disposición relativa a la inversión de la carga de la prueba en la responsabilidad civil, que deberá aclararse para garantizar una aplicación coherente en todas las jurisdicciones, y que las víctimas pueden acogerse a ella cuando sea necesario.

1.23. En lo que respecta a los acuerdos comerciales y de inversión, debe quedar claro que las medidas de aplicación de un tratado sobre empresas y derechos humanos están justificadas y no pueden eludirse mediante sistemas de solución de diferencias en materia de inversiones <sup>(3)</sup>.

1.24. El actual borrador permite usar una cláusula de inclusión voluntaria en un sistema de resolución de controversias. Debe reconsiderarse esta disposición para ajustarla mejor a los marcos actuales, ya que aquellos de los nueve instrumentos básicos en materia de derechos humanos que contienen cláusulas de resolución de controversias incluyen una cláusula de exclusión voluntaria.

1.25. El CESE acoge favorablemente que el actual borrador trate la cuestión de la asistencia mutua. Sin embargo, las disposiciones relativas a las costas procesales han experimentado cambios notables. Con la excepción de los casos de litigiosidad abusiva, las víctimas no deberán tener que soportar esas costas.

1.26. El CESE apoya un instrumento jurídicamente vinculante sobre empresas y derechos humanos, si bien insiste en la necesidad de cooperar estrechamente con los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil.

## 2. Contexto

2.1. Los ODS aspiran, de diversas formas, a lograr mejoras en las relaciones laborales y en la producción y el consumo responsables y a lograr compromisos firmes en materia de derechos humanos. Un tratado vinculante podría apoyar estos esfuerzos de manera significativa, creando un marco internacional de responsabilidad.

---

<sup>(3)</sup> DO C 110 de 22.3.2019, p. 145.

2.2. Las directrices internacionales sobre empresas y derechos humanos incluyen los principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas y las líneas directrices desarrolladas por la OCDE (líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales), que ofrecen a las empresas multinacionales un marco para las estrategias en materia de RSE y para la aplicación jurídica mediante la estructuración de sus contratos cuando operan en el extranjero y usan cadenas mundiales de suministro. La OCDE también proporciona documentos de orientación sobre varios sectores. Su repercusión en el fomento de la aplicación de la diligencia debida en las cadenas de suministro<sup>(4)</sup> demuestra que es posible gestionar los riesgos y aplicar normas estrictas relativas a las violaciones de los derechos humanos.

2.3. La violación de los derechos humanos tiene consecuencias en la vida de las personas, sus comunidades, sus bienes y el medio ambiente. El CESE celebra por tanto iniciativas como esta<sup>(5)</sup> y subraya la importancia de la participación de la sociedad civil y los sindicatos en los procedimientos de diligencia debida. La conducta empresarial responsable se ha convertido en un problema para las empresas. La sociedad civil y los sindicatos constatan que las empresas están haciendo esfuerzos por expandir la aplicación práctica de los derechos humanos y mejorar su conducta. En los debates en curso sobre el tratado, los representantes de las empresas destacan la importancia de que los derechos humanos universales se apliquen a todos los trabajadores y de la aplicación efectiva de las normas y reglas sobre salud y seguridad en el trabajo de la OIT. Los informes sobre RSE no son instrumentos de *marketing*, sino una forma de ilustrar que se está asumiendo responsabilidad. El CESE insta a los Estados miembros a que adopten medidas enérgicas para la aplicación de sus políticas en materia de derechos humanos y apoyen firmemente a las empresas en relación con su compromiso voluntario en materia de RSE, en particular en lo que atañe a sus actividades internacionales.

2.4. Sin embargo, las medidas voluntarias no pueden evitar todas las violaciones de derechos<sup>(6)</sup>. En cambio, las medidas vinculantes, acompañadas de las sanciones adecuadas, permitirían garantizar el cumplimiento de una norma jurídica mínima, también por parte de las empresas que no se toman su responsabilidad moral tan en serio como aquellas que aplican normas rigurosas en el ámbito de los derechos humanos, por ejemplo, sobre la base de los principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos. Las normas vinculantes deberán formularse de manera coherente con los sistemas de diligencia debida existentes, especialmente los principios rectores de las Naciones Unidas, para facilitar su aplicación y evitar redundancias. Las medidas voluntarias y vinculantes no se excluyen mutuamente, sino que se complementan.

2.5. El CESE reconoce que la mayoría de las empresas, especialmente en la UE, están comprometidas con la defensa de los derechos humanos. Sin embargo, según las estadísticas de la OIT, el trabajo forzado en los sectores de la construcción, la manufactura, la minería, los servicios y la agricultura genera a nivel global 43 000 millones de dólares en beneficios anuales para una serie de empresas que no se han comprometido lo suficiente a aplicar los derechos humanos en su cadena de valor.

2.6. El Índice de Referencia de Derechos Humanos Empresariales fue creado por inversores profesionales junto con ONG de derechos humanos<sup>(7)</sup>. El objetivo de este índice es servir de instrumento para los inversores a la hora de identificar a empresas responsables, por lo que a estas les interesaría mostrar buenos resultados. Los resultados ponen de manifiesto una escasa aplicación de los principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos en muchas de las empresas evaluadas. Cabe destacar en particular a empresas que operan en todo el mundo, como McDonald's y Starbucks, que son especialmente activas en Europa y resultan en la parte baja de la clasificación en cuanto al grado de aplicación de los principios rectores de las Naciones Unidas. Una vez más, como en otras ocasiones, las empresas internacionales no europeas se ven aventajadas en relación con las empresas europeas que se comprometen a respetar los derechos humanos. Más del 40 % de las empresas evaluadas reciben una calificación de cero con respecto a la diligencia debida en materia de derechos humanos, y dos tercios —entre las que se cuentan empresas europeas— obtienen calificaciones inferiores al 30 % en lo que respecta a la aplicación de los principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos.

2.7. Aunque una gran mayoría de las empresas se considera comprometida con los derechos humanos, las violaciones de estos en el contexto de las actividades empresariales se repiten una y otra vez. Un tratado vinculante garantizaría a las víctimas, de manera uniforme en todo el mundo, unas normas y una legislación aplicable en materia de derechos humanos, así como el acceso justo a las autoridades y los tribunales. Además, esto permitiría crear unas condiciones de competencia equitativas para las empresas y generar seguridad jurídica, además de contribuir a una competencia internacional más justa.

<sup>(4)</sup> <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecd-portal-for-supply-chain-risk-information.htm>

<sup>(5)</sup> DO C 303 de 19.8.2016, p. 17.

<sup>(6)</sup> Algunos de los ejemplos más recientes: recolectores de avellanas en Turquía, <https://www.nytimes.com/2019/04/29/business/syrian-refugees-turkey-hazelnut-farms.html>; lápidas producidas con trabajo infantil, <https://kurier.at/politik/ausland/blutige-grabsteine-was-friedhofe-mit-kinderarbeit-zu-tun-haben/400477447>; extracción de minerales para baterías de coches eléctricos <https://www.dw.com/de/kinderarbeit-f%C3%BCr-elektro-autos/a-40151803>.

<sup>(7)</sup> <https://www.corporatebenchmark.org/>

2.8. La agenda de la UE incluye la promoción y difusión de los derechos humanos en sus políticas exteriores. El Reglamento de la UE sobre minerales de zonas de conflicto, la Directiva sobre divulgación de información no financiera y el Reglamento sobre la madera son ejemplos de legislación en la que se ha afianzado la diligencia debida en materia de derechos humanos. Algunas cláusulas de acuerdos de libre comercio incluyen compromisos de respeto de estos derechos. Varios Estados miembros de la UE (principalmente Francia, pero también el Reino Unido y los Países Bajos) han aprobado legislación de mejora de la responsabilidad de las empresas y marcos más estrictos para la diligencia debida en materia de derechos humanos. La Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA) ha examinado las competencias europeas en materia de empresas y derechos humanos y ha considerado que existen razones precisas para atribuir determinadas competencias a la UE y atribuir otras a los Estados miembros<sup>(8)</sup>. En consecuencia, se propone un método de enfoque de coordinación abierto. Los problemas de competencia deberán aclararse antes de que se proceda a la ratificación formal de la convención, si bien hay que partir de la base de que se trata de una competencia mixta. Los procedimientos contra las violaciones de derechos fundamentales cometidas por las empresas se tramitan de forma indirecta a través de leyes administrativas, civiles o penales. Esto plantea problemas de derecho penal internacional privado y derecho penal internacional (corporativo), asuntos jurídicos que, hasta cierto punto, se han armonizado a escala de la UE.

2.9. El PE ha aprobado varias resoluciones sobre el tema y se ha posicionado como firme defensor de la participación activa en las negociaciones sobre un instrumento jurídico vinculante. También ha solicitado un estudio sobre el acceso a vías de recurso para las víctimas de violaciones de los derechos humanos cometidas por empresas en terceros países («Access to legal remedies for victims of corporate human rights abuses in third countries»<sup>(9)</sup>), en el que se formulan recomendaciones concretas a las instituciones de la UE para mejorar dicho acceso.

2.10. El Consejo ha solicitado a la FRA que elabore un Dictamen sobre el tema «Mejora del acceso a vías de recurso en el ámbito de la actividad empresarial y los derechos humanos a escala de la UE». Este Dictamen constató un importante potencial de mejora.

2.11. En 2014, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 26/9, en la que decidió establecer un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta, cuyo mandato sería elaborar un instrumento jurídicamente vinculante para regular las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas en la legislación internacional de los derechos humanos. La Resolución contó con el apoyo de un gran número de países en desarrollo. El actual borrador se presentó en julio de 2019.

2.12. La UE ha participado en el grupo de trabajo, pero recientemente se ha desvinculado de los resultados de su sesión de octubre de 2018, aduciendo una serie de problemas. Los más importantes parecen ser los problemas relacionados con la aplicabilidad a todas las empresas, y no solo a las transnacionales, con una mayor orientación a los principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos, y con un proceso más transparente. El actual borrador parece haber tenido en cuenta las cuestiones de fondo propuestas por la UE. En vista de las cuestiones jurídicas sobre armonización, la UE debería participar intensamente en el proceso, con un mandato oficial de negociación, para representar los intereses de la Unión Europea y sus Estados miembros.

2.13. Existen grandes economías que en la actualidad no están participando activamente en el proceso del tratado, como los Estados Unidos, o que no parecen estar implicándose mucho, como China. El amplio ámbito de aplicación del tratado permitirá promover una conducta empresarial responsable, también por parte de las empresas de estas grandes economías. Incluso aunque no ratificaran el tratado vinculante, la entrada de sus empresas en el Mercado Común Europeo les haría potencialmente responsables en Europa, en virtud de este. Estos países deberían aplicar estrictas normas de diligencia debida en materia de derechos humanos si desean seguir beneficiándose de los mercados europeos.

### 3. Observaciones generales

3.1. El CESE respalda plenamente los derechos humanos como base universal, inalienable, indivisible, interdependiente, interrelacionada y, por ende, obligatoria, para el compromiso social, ya sea en la política, la cooperación internacional, el diálogo social, la economía o la empresa. Los derechos humanos son un fundamento de la riqueza de Europa y de la paz en nuestro continente. Y lo que es más, han garantizado, junto con el modelo de estado social europeo (que incluye los sistemas educativos universales), el desarrollo económico y el bienestar material. El CESE destaca que todos los derechos humanos sociales y políticos deben garantizar un modo de vida digno para todas las personas del mundo y que su violación no justifica ningún lucro.

<sup>(8)</sup> Dictamen de la FRA sobre el tema «Mejora del acceso a vías de recurso en el ámbito de la actividad empresarial y los derechos humanos a escala de la UE», p. 62.

<sup>(9)</sup> EP/EXPO/B/DROI/FWC/2013-08/Lot4/07, Febrero de 2019-PE 603.475.

3.2. El CESE considera que la prevención de abusos de los derechos humanos debe ser el principal objetivo de un tratado vinculante. Cuando existe un marco mínimo vinculante sobre la conducta de las empresas acordado a nivel internacional, estas necesitan incluso un mayor apoyo y orientación a la hora de aplicar medidas, y la UE y sus Estados miembros deben asumir su responsabilidad de garantizar que la conducta responsable de las empresas no dé lugar a una competencia desleal.

3.3. El CESE apoya plenamente las resoluciones aprobadas por el PE y reitera su llamamiento a favor de un compromiso total y una participación activa en el proceso de Ginebra para el desarrollo de un instrumento vinculante que incluya la necesidad expresada en las mismas de contar con un mecanismo de reclamación. La Comisión Europea debería adoptar medidas en relación con estas resoluciones y mostrar un firme compromiso.

3.4. El CESE también está de acuerdo con el contenido necesario de un tratado vinculante, de acuerdo con lo expuesto por el PE. En concreto, este tratado debe:

- partir del marco de los principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos,
- definir **obligaciones imperativas de diligencia debida** para las empresas transnacionales y otras empresas, también **con respecto a sus filiales**,
- comprender el **reconocimiento de obligaciones extraterritoriales de los Estados en materia de derechos humanos** y la adopción de medidas normativas al respecto,
- comprender el **reconocimiento de la responsabilidad penal de las empresas**,
- incluir mecanismos de **coordinación y cooperación entre los Estados en los ámbitos de investigación, procesamiento y ejecución en casos transfronterizos**, y
- prever el **establecimiento de mecanismos internacionales de carácter judicial y extrajudicial para fines de supervisión y ejecución**.

3.5. El CESE suscribe, asimismo, la opinión del PE de que, si los demandantes pueden elegir la jurisdicción, esto animará a los Estados a introducir normas estrictas y ordenamientos jurídicos justos para mantener dichos casos dentro de su jurisdicción. No obstante, los mecanismos de ejecución deben garantizar que legislar en favor de la diligencia debida obligatoria en materia de empresas y derechos humanos redunde en el interés de los Estados. Existen sistemas internacionales, como el procedimiento de reclamaciones de la OIT, que pueden servir de modelo para una ejecución más ambiciosa a escala internacional.

3.6. Las normas vinculantes no deben desembocar en una situación en la que se lleve ante los tribunales de manera frívola a las empresas que se comportan con responsabilidad. Por tanto, debe definirse con claridad hasta qué punto un acto vinculante responsabiliza a las empresas de las violaciones. En este sentido, la prevención de las violaciones de los derechos humanos puede mejorarse si existe un marco vinculante acordado en el plano internacional que aplican y amparan los Estados. Esto se ve reflejado en el actual enfoque del borrador, que no introduce obligaciones directas para las empresas, sino que obliga a los Estados a aplicar una norma acordada en consonancia con sus propios ordenamientos jurídicos.

3.7. El estudio llevado a cabo por el PE y el dictamen de la FRA mencionados analizan cuestiones concretas que se plantean periódicamente cuando las personas intentan denunciar ante órganos judiciales europeos las violaciones de derechos humanos cometidas por las empresas o sus filiales o en sus cadenas de suministro.

3.7.1. La **jurisdicción** de los tribunales europeos se reserva a menudo a imputados europeos. Esto significa que una empresa con sede en Europa puede ser demandada ante un tribunal europeo, pero sus filiales, que tienen su sede en el país donde se causó el daño, por lo general no. Los proveedores e intermediarios de la cadena de suministro están incluso más alejados de la empresa europea en cuestión. El CESE señala que es preciso garantizar que las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con la economía tengan asegurado, como un fundamento de los derechos humanos, el acceso a procedimientos, tribunales y autoridades que actúen con justicia. En especial en los casos en que no esté claro si el responsable potencial es la empresa matriz, una de sus filiales o uno de sus proveedores, debe ser competente un único órgano jurisdiccional que lleve a cabo procesos justos.

3.7.2. El estudio del PE también ilustra los procedimientos de mediación que pueden usar las víctimas para hacer valer sus reclamaciones. El CESE celebra explícitamente estos valiosos procedimientos voluntarios popularizados por la OCDE, los principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos y el Pacto Mundial, pero señala que estos procedimientos no solucionan el problema de las violaciones de los derechos humanos perpetradas por las empresas que no aplican los aspectos relativos a los derechos humanos de la RSE. Por lo tanto, se hace necesario contar también con una acusación oficial.

3.7.3. Los demandantes encuentran a menudo dificultades en la recopilación de **pruebas** por razones prácticas. Por lo general, en las causas se ven implicadas muchas personas e intervienen barreras lingüísticas. Si bien normalmente resulta fácil demostrar que una empresa local es una filial o un proveedor de una empresa europea, demostrar el alcance del control que ejerce es muy complicado para las víctimas. En los casos en que puede reivindicarse una jurisdicción europea, el **coste de los procedimientos** puede ser muy elevado, incluso cuando las denuncias de las víctimas de las violaciones prosperan. Hay gran potencial de mejora en materia de cooperación judicial internacional. El CESE acoge favorablemente que el actual borrador trate la cuestión de la asistencia mutua, pero pide que las víctimas no tengan que soportar las costas, con la excepción de los casos de litigiosidad abusiva.

3.8. Cuando cada uno de los Estados miembros de la UE empiece a estipular marcos de **diligencia debida** obligatorios más estrictos, se producirá un desajuste de dichos marcos en el seno de la UE. Las empresas ubicadas en los Estados miembros de la UE con requisitos de diligencia debida más estrictos no han de estar en desventaja competitiva con respecto a aquellas que no lo están. El CESE señala que las empresas deberán estar en igualdad de condiciones, contar con seguridad jurídica y tener responsabilidades claras.

3.9. Por tanto, el CESE considera cruciales el compromiso y la participación activos de los representantes de la UE en el próximo proceso. No participar activamente en la elaboración de un tratado sobre derechos humanos con posibles repercusiones importantes para el sistema comercial internacional no redundaría en el interés de la UE ni de sus Estados miembros<sup>(10)</sup>. El borrador actual ofrece la posibilidad de introducir mejoras sustanciales que es preciso abordar. Las instituciones europeas y los Estados miembros deben participar activamente, y la Comisión Europea necesita un mandato claro para poder coordinar la participación europea.

3.10. Dado que serán los Estados miembros y la UE los encargados de aplicar y hacer cumplir el tratado, allí donde aún no existan será preciso elaborar en los Estados miembros planes de acción nacionales en los que se establezca cómo aplicar la diligencia debida en materia de derechos humanos. Asimismo, debe haber un plan de acción europeo para garantizar la participación de todos los niveles de la gobernanza europea según sus competencias. La sociedad civil organizada debe participar en el proceso de desarrollo, aplicación y cumplimiento de los planes de acción.

3.11. La Comisión Europea deberá estudiar la viabilidad de una «Agencia pública de calificación de la UE» para los derechos humanos en el contexto empresarial, creando un sistema para la certificación y el control periódico de las empresas de auditoría (criterios, supervisión, etc.). Dicha agencia apoyaría a las empresas (especialmente, a las pymes) tratando de definir y mejorar su grado de compromiso con los derechos humanos, lo que acarrearía efectos beneficiosos para las empresas en cuestiones de responsabilidad. Este concepto podría ser objeto de análisis en un futuro dictamen.

3.12. La responsabilidad con los derechos humanos debería ser una asignatura obligatoria en las actividades de formación y en los planes de estudios sobre economía y empresa, así como en los de otros campos relacionados; dicho énfasis educativo podría ser apoyado a través de los programas educativos de la UE.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. El tratado está siendo desarrollado por un grupo de trabajo del ACNUR, que se encarga de la aplicación de los pactos de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos. Dado que los destinatarios del tratado son los Estados, y no los particulares (como las empresas o las personas que son víctimas de violaciones), el establecimiento de dicho grupo de trabajo en el seno del ACNUR tiene sentido, mientras que otras organizaciones, como la OIT y la OMC, pueden participar fácilmente. El CESE considera que el trabajo del grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta (OEIGWG) debe continuar.

4.2. El mandato fundamental del OEIGWG se centra en las situaciones transnacionales. Las asociaciones empresariales y los sindicatos reclaman un alcance más amplio que incluya a todas las empresas (es decir, empresas estatales y empresas comerciales nacionales). El CESE acoge favorablemente el hecho de que el borrador revisado haya tenido en cuenta estas exigencias de forma general. No obstante, el borrador precisa de mayor claridad. A este respecto, el CESE pide que las instituciones de la UE participen activamente.

---

<sup>(10)</sup> El CESE ha señalado la relevancia de un tratado vinculante de las Naciones Unidas en el punto 2.19 de su Dictamen (DO C 110 de 22.3.2019, p. 145).

4.3. Debe existir un sólido mecanismo internacional de ejecución y supervisión, que ofrezca la posibilidad de presentar las reclamaciones individuales ante el comité internacional. Es más, debe haber un funcionario de las Naciones Unidas independiente (mediador) a disposición de las víctimas de violaciones de los derechos humanos, que investigue y dé apoyo a sus reclamaciones cuando sea necesario y, de forma independiente, realice un seguimiento de las supuestas infracciones para ponerlas en conocimiento del comité.

4.4. El borrador incluye una definición muy amplia de derechos humanos. El CESE acoge favorablemente la inclusión del Convenio 190 de la OIT en el preámbulo. Sin embargo, la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT incluye también un amplio catálogo de declaraciones y derechos relativos a las empresas multinacionales y al trabajo, que señala específicamente los convenios y las recomendaciones sobre salud y seguridad en el trabajo. Asimismo, los últimos avances en derechos humanos han puesto de relieve con mayor énfasis el derecho a un entorno saludable y a la protección de los datos, que deberá tenerse en cuenta. Los documentos y derechos mencionados pertenecen al corpus básico de derechos humanos que es aplicable en todo el mundo y que, por lo tanto, deberá tomarse en consideración en el ámbito de aplicación del tratado. El CESE acoge favorablemente que la dimensión de género de las violaciones de los derechos humanos —un aspecto a menudo pasado por alto— se haya anclado con más firmeza en el capítulo sobre prevención de un tratado vinculante.

4.5. El borrador ya prevé, en principio, la posibilidad de elegir la jurisdicción competente, que es preciso definir con mayor precisión. Cuando una empresa participe, en el marco de sus actividades empresariales, en cadenas de suministro transnacionales (por ejemplo, al recibir mercancías o recursos), habrá que garantizar que pueda exigirse la aplicación de la jurisdicción del país de domicilio social. Asimismo, debe quedar claro que las filiales y los proveedores locales pueden ser demandados o, al menos, vinculados a las reclamaciones en el país de domicilio social de la empresa matriz o receptora.

4.6. Deberá aclararse la cuestión de la relación entre la diligencia debida y la responsabilidad, y establecer disposiciones claras y prácticas destinadas a garantizar que la diligencia debida incorpore la supervisión continua (en el sentido de un sistema de comprobaciones y controles) en las cadenas de suministro, además de la responsabilidad, en caso de que algo falle. La jurisprudencia inglesa ha creado una norma de control para las empresas matrices en lo que respecta a las violaciones cometidas por sus filiales<sup>(1)</sup>, que podría servir de inspiración para elaborar una disposición más clara en materia de responsabilidad, en particular para las filiales. El actual borrador se centra en las relaciones contractuales, un enfoque que podría hacer difícil determinar de modo fiable las responsabilidades a lo largo de las cadenas de valor mundiales, ya que las relaciones comerciales pueden adoptar diferentes formas a lo largo de estas cadenas. Existe potencial para mejorar el texto actual, con una aclaración adicional que deberá basarse en los conceptos ya desarrollados para los principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos, a los que la UE deberá dar prioridad.

4.7. Dado que el ámbito de aplicación abarca ahora todas las actividades empresariales, y no solo las transnacionales, también deberán existir disposiciones que permitan cierta flexibilidad entre, por un lado, normas proporcionadas pero no excesivas para las pymes y, por otro, normas más estrictas para las operaciones de alto riesgo. Además, la UE deberá proporcionar instrumentos especiales (una agencia, apoyo para el aprendizaje entre iguales, etc.) para ayudar a las pymes a afrontar los retos que plantea un tratado de estas características.

4.8. El CESE toma nota de las normas sobre asistencia jurídica mutua y cooperación internacional que figuran en el borrador actual. La asistencia y la cooperación podrían facilitarse, en su caso, a través de las oficinas internacionales del mediador de las Naciones Unidas mencionado anteriormente.

4.9. El borrador incluye una disposición relativa a la inversión de la carga de la prueba en casos de responsabilidad civil, que deberá aclararse para garantizar una aplicación coherente en todas las jurisdicciones, y que las víctimas pueden acogerse a ella cuando sea necesario. Esto significaría por lo menos que los demandantes de violaciones de derechos humanos solo tendrán que demostrar la existencia de una conexión clara entre el autor de la violación (como un proveedor o una empresa filial) y la empresa (receptora o matriz), la cual a su vez tendrá que explicar de manera plausible que las violaciones escapaban a su control. El CESE duda de que trasladar la inversión de la carga de la prueba a los tribunales, en lugar de a la ley, contribuya a la seguridad jurídica y a una aplicación coherente.

4.10. El CESE señala la importancia de los testigos y del papel de los denunciantes. Acoge favorablemente las disposiciones de protección incluidas en el borrador actual. Es preciso dar apoyo a las ONG que desempeñen su labor en este ámbito.

4.11. Los casos de negligencia grave deberán estar sujetos a responsabilidad penal. En caso de delitos menores, como el incumplimiento de la obligación de notificación periódica, se atribuirá la responsabilidad administrativa.

---

<sup>(1)</sup> véase nota 9, p. 40.

4.12. El CESE acoge favorablemente la inclusión de una disposición sobre la coherencia con otros acuerdos bilaterales y multilaterales. Sin embargo, en lo que respecta a los acuerdos comerciales y de inversión, debe quedar claro que las medidas de aplicación de un tratado sobre empresas y derechos humanos están justificadas y no pueden eludirse mediante sistemas de solución de diferencias en materia de inversiones.

4.13. Los Estados deben poder exigir el cumplimiento de un tratado vinculante. Ya existen procedimientos que pueden servir de base para esto, como los procedimientos de reclamación previstos en la Constitución de la OIT, que permiten a los interlocutores sociales y a los Estados interponer denuncias contra el incumplimiento de los convenios de la OIT. Un escenario que permita presentar denuncias entre los Estados haría posible exigir la aplicación en todo el mundo, a la vez que protegería mejor a las empresas responsables frente a la competencia desleal. También las ONG y las organizaciones de interlocutores sociales deben poder acceder a estos procedimientos de reclamación. Si este sistema se crea al margen de los procedimientos de la OIT, deberá funcionar sin perjuicio del sistema y las disposiciones de la OIT.

4.14. El actual borrador permite usar una cláusula de inclusión voluntaria en un sistema de resolución de controversias. Debe reconsiderarse esta disposición para ajustarla mejor a los marcos actuales, ya que aquellos de los nueve instrumentos básicos en materia de derechos humanos que contienen cláusulas de resolución de controversias incluyen una cláusula de exclusión voluntaria.

4.15. En el borrador revisado, las disposiciones sobre la prescripción y la ley aplicable se han reducido con respecto al primer borrador. Dado que estas disposiciones prevén importantes derechos procesales para las víctimas, el CESE recomienda volver al primer borrador.

4.16. Los representantes de la sociedad civil organizada —especialmente los representantes de las empresas— han señalado los retrasos en la puesta a disposición y la publicación de los borradores de documentos sobre el proceso de negociación del tratado que está en curso en Ginebra. Esta situación debe mejorarse con el fin de poder recibir aportaciones constructivas y bien razonadas. Debe garantizarse la transparencia para todos los participantes en todas las fases del proceso.

4.17. El CESE apoya un instrumento jurídicamente vinculante sobre empresas y derechos humanos, si bien insiste en la necesidad de cooperar estrechamente con los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil.

Bruselas, 11 de diciembre de 2019.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Luca JAHIER

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La ayuda exterior, la inversión y el comercio como instrumentos para limitar las causas de la migración económica, con especial atención a África»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2020/C 97/03)

Ponente: **Arno METZLER**

Coponente: **Thomas WAGNSONNER**

Decisión del Pleno	23-24.1.2019
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	28.11.2019
Aprobado en el pleno	12.12.2019
Pleno n.º	548
Resultado de la votación	152/0/9
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones generales

1.1. La política de desarrollo de la UE tiene como finalidad promover el desarrollo sostenible de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza, estimular el crecimiento sostenible y la creación de empleo, y promover la paz, la seguridad y la estabilidad, así como la buena gobernanza y los derechos humanos. Además, se trata de un componente fundamental de las relaciones de la UE con el resto del mundo y contribuye a los objetivos de la acción exterior de la UE, junto con la política de asuntos exteriores, seguridad y comercio (y la vertiente internacional de otras políticas, como las de medio ambiente, agricultura y pesca). Para alcanzar estos objetivos, las políticas deberían garantizar en todos los casos una «vida digna», hacer cumplir el Estado de Derecho y crear condiciones de trabajo de calidad. En este orden de cosas, el CESE hace explícitamente hincapié en la necesidad de alcanzar la igualdad de género y de empoderar a las niñas y las mujeres.

1.2. En un mundo que cambia continuamente, una cosa es segura: África y Europa seguirán siendo vecinos cercanos. Los 54 países de África y los 28 Estados miembros de la Unión Europea comparten una vecindad, una historia y un futuro comunes. El CESE subraya la necesidad de evitar definitivamente los errores del pasado en el futuro compartido de ambos continentes.

1.3. Hace setenta años, Europa era un continente de emigración neta, ya que sus ciudadanos huían de calamidades como la guerra, el hambre, la pobreza, el desempleo, la degradación del medio ambiente, la opresión y la discriminación. El éxito de la UE, que ha creado oportunidades para sus ciudadanos, la ha convertido en un continente de inmigración neta. Debemos colaborar con los países africanos para que alcancen un nivel de progreso similar.

1.4. Es difícil definir una estrategia económica coherente de la UE para África en su conjunto. El CESE desea subrayar su compromiso de participar en este enfoque transparente y coherente, como organismo que representa a la sociedad civil organizada y como socio activo en todos estos acuerdos de la UE. El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) ha anunciado que la UE y África ya son sólidos socios políticos y que el próximo paso es convertirse en verdaderos socios económicos y profundizar la relación comercial y de inversión. El CESE ha desempeñado un importante papel en la definición de las relaciones de la sociedad civil con arreglo al Acuerdo de Cotonú. **Ahora es importante que la continuación e incluso el aumento de la participación por parte del CESE y de sus estructuras se convierta en un elemento sustancial del acuerdo posterior a Cotonú.** De este modo, la sociedad civil de la UE estará capacitada para ayudar a la sociedad civil de los países africanos a convertirse en un socio fiable y digno de confianza para los inversores. Esto solo podrá lograrse promoviendo una asociación en pie de igualdad y tomando verdaderamente en consideración las asimetrías actuales en la situación económica.

1.5. Para lograr objetivos comunes, será crucial reforzar la colaboración en el ámbito económico. En los últimos años se ha podido apreciar un acercamiento a un nuevo modelo en las relaciones entre la UE y África (por ejemplo, en la agricultura), que se centra cada vez más en la cooperación política y la promoción de inversiones sostenibles y de un entorno empresarial estable, responsable e integrador. Este modelo debe seguir desarrollándose con éxito en el sector agrícola y en otros sectores, y debe incluir más población local sobre el terreno.

1.6. El CESE recomienda que se establezca a escala de la UE una política de ventanilla única y un mecanismo de consulta adecuado para facilitar información y contactos a quienes deseen invertir en África y colaborar con ella. Esto también serviría para realizar un seguimiento a modo de instrumento político. La implantación de una ventanilla única para todas las iniciativas relacionadas con África evitaría el solapamiento de proyectos y garantizaría la transparencia y la eficacia del apoyo de la UE.

1.7. El CESE recomienda, asimismo, la creación de una plataforma apropiada para mejorar el intercambio de información entre las pymes europeas y africanas sobre las mejores prácticas en materia de inversión y colaboración.

1.8. Es necesario proponer una arquitectura institucional clara y transparente para la cooperación al desarrollo de la UE con África, que se base en el nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo <sup>(1)</sup> y que permita un análisis y una aplicación más realistas de la perspectiva de desarrollo. El CESE espera que el acuerdo posterior a Cotonú pueda proponer una plataforma pragmática para una reforma de la política de cooperación al desarrollo que tenga en cuenta la complejidad del proceso de desarrollo. Esta plataforma debería basarse en la colaboración entre todos los Estados miembros y las instituciones de la UE, en un esfuerzo por registrar todos los programas, proyectos e iniciativas a nivel nacional y de la UE. Esto permitiría evitar los solapamientos y la duplicación de actividades en determinados ámbitos, y que falte apoyo en otros.

1.9. Al mismo tiempo, el CESE se muestra a favor de un proceso que maximice el impacto del desarrollo social y económico <sup>(2)</sup> de otras políticas de la UE. En particular, aquellas relacionadas con el comercio, la inversión, la fiscalidad <sup>(3)</sup>, la ayuda exterior <sup>(4)</sup>, la lucha contra la delincuencia internacional organizada y el clima, deben ser coherentes con los objetivos de la política de cooperación al desarrollo.

1.10. El CESE ha contraído el firme compromiso de aumentar la eficiencia y la eficacia de la financiación europea al desarrollo. Habida cuenta de los fondos de inversión de la UE que ya operan en África, el CESE recomienda el establecimiento de un fondo de inversión, parecido al FSE, que actúe como socio coinversor en las inversiones públicas y privadas. Este fondo debería basarse en los criterios y principios de la Agenda 2030 y en el reconocimiento de las normas básicas reconocidas a escala internacional <sup>(5)</sup>. Los proyectos que reciban apoyo deberán ser objeto de seguimiento y estar inscritos en registros o plataformas centrales. El CESE aboga por una cooperación aún más estrecha con las organizaciones de la sociedad civil (en especial el CESE) en lo que respecta a sus valores éticos en el marco de todos los proyectos.

1.11. El CESE pide que se adopte un enfoque consistente en «pasar de la ayuda a la inversión», es decir, en lugar de repartir ayuda económica, se debería poner el acento en colaborar con agentes económicos autosuficientes e independientes, y en prestarles apoyo, así como en participar en proyectos económicos intercontinentales basados en una cooperación en igualdad de condiciones.

1.12. También deberían reforzarse las estructuras financieras en la propia África, con el fin de respaldar la financiación a largo plazo para inversiones tanto públicas como privadas. Esto constituye un importante requisito previo para lograr un desarrollo sostenible y duradero. La experiencia adquirida a nivel europeo con la banca cooperativa y los bancos nacionales de desarrollo, que prestan servicios sobre todo a los municipios, quizá pueda servir de modelo. En particular, los microcréditos y las inversiones podrían resultar claves para el futuro de la economía africana. El desarrollo sostenible solo tendrá lugar si reciben apoyo las cadenas de valor regionales y los mercados de consumidores para la clase media <sup>(6)</sup>.

<sup>(1)</sup> DO C 246 de 28.7.2017, p. 71.

<sup>(2)</sup> [https://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007\\_joint\\_strategy\\_en.pdf](https://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_joint_strategy_en.pdf)

<sup>(3)</sup> DO C 81 de 2.3.2018, p. 29.

<sup>(4)</sup> En el sentido de ayuda humanitaria y socorro en caso de catástrofe, prevención de conflictos, democratización y cooperación al desarrollo, pero no apoyo y cooperación en materia militar y de policía de fronteras.

<sup>(5)</sup> Como la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social.

<sup>(6)</sup> Algunos estudios muestran que una determinada renta mínima propicia un descenso de la presión migratoria; *inter alia*, Clemens: *Does Development Reduce Migration?*, 2014 (<http://ftp.iza.org/dp8592.pdf>).

1.13. El CESE considera que la cooperación al desarrollo de la UE debería centrarse en lograr una asociación centrada en las personas, garantizar la participación de la sociedad civil, los sindicatos y el sector privado y proporcionar beneficios directos a los ciudadanos africanos y europeos.

1.14. El CESE destaca que la sociedad civil organizada podría contribuir a crear un entorno de confianza para dotar a la sociedad civil africana de instrumentos de acceso al Derecho, implementación de la seguridad y lucha contra la corrupción en asociación con estructuras africanas. Este debería ser el valor añadido que la sociedad civil europea aporte al desarrollo africano, sobre la base de los mismos valores compartidos, como la democracia, el Estado de Derecho y los derechos políticos y cívicos.

1.15. Los acuerdos de libre comercio (ALC) y los acuerdos de asociación económica (AAE) entre la UE y los países africanos no incluyen mecanismos de diálogo con la sociedad civil organizada. En el contexto de la revisión de estos acuerdos, la UE debería procurar establecer dichos mecanismos de diálogo para los agentes no estatales.

1.16. Sobre la base del enfoque y de la creciente experiencia de las plataformas de Empresas sostenibles para África (SB4A), centradas sobre todo en la participación del sector privado, la UE debería destinar una mayor proporción de su ayuda a este ámbito y promover una iniciativa parecida para la sociedad civil en general, ya sea en el marco de la estructura SB4A, acompañando a dicho marco o en paralelo al mismo. Estas plataformas podrían convertirse en plataformas multilaterales de comercio e inversión sostenibles para África.

1.17. El CESE considera que la UE debería destinar parte de sus recursos de ayuda para el comercio a apoyar la participación y el desarrollo de capacidades de las organizaciones de la sociedad civil, con respecto al comercio sostenible y los esfuerzos de inversión.

1.18. A través de un enfoque de múltiples partes interesadas que incluye también a las organizaciones de la sociedad civil, el CESE promueve iniciativas y ajustes a los regímenes de política comercial de ALC, AAE o el sistema de preferencias generalizadas (SPG), encaminados a la aplicación eficaz y sostenible de la Zona de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA) y a la integración de los mercados africanos. En particular, debería reforzar el comercio dentro de África, la integración regional y continental y el desarrollo de los principales sectores de la economía en toda África.

1.19. Las inversiones en infraestructuras públicas, en particular en educación, han sido fundamentales para la mejora de las condiciones de vida en Europa. Uno de los objetivos esenciales de nuestra política de desarrollo en África ha de consistir en mejorar el nivel educativo, especialmente entre los grupos vulnerables en el plano económico.

1.20. El CESE acoge favorablemente el aumento previsto de la financiación de la UE para África, que debería pasar a 40 000 millones EUR (46 500 millones USD) en el próximo período presupuestario, y espera que los inversores privados aprovechen este incremento de manera significativa.

## 2. Contexto

2.1. Europa es líder mundial en desarrollo, por ser el mayor proveedor mundial de ayuda oficial al desarrollo. La UE y los Estados miembros son, en conjunto, el principal donante de ayuda del mundo, ya que proporcionan más del 50 % de la ayuda global al desarrollo.

2.2. Según el Banco Mundial <sup>(7)</sup>, las remesas de expatriados a los países en desarrollo ascendieron en 2016 a alrededor de 426 000 millones USD, lo que representa aproximadamente el triple de la ayuda oficial al desarrollo en todo el mundo. Ofrecer oportunidades de empleo legal a los migrantes africanos en Europa y garantizar la seguridad de los servicios de transferencia de dinero contribuirá en gran medida al desarrollo de África.

2.3. África y Europa son vecinos cercanos, unidos por una historia común. Comparten valores e intereses comunes que deben guiar su cooperación en el futuro. En la actualidad, abordan conjuntamente desafíos mundiales comunes, como el cambio climático y la paz y la seguridad. África será especialmente vulnerable al cambio climático, a pesar de representar menos del 4 % de las emisiones mundiales de gases. En África se encuentran 27 de los 33 países con más riesgos derivados del cambio climático.

---

(7) <http://pubdocs.worldbank.org/en/992371492706371662/MigrationandDevelopmentBrief27.pdf>

2.4. La cooperación a nivel continental entre África y la Unión Europea se rige por una Asociación Estratégica, que se basa en valores compartidos e intereses comunes. En 2007, la UE y la Unión Africana aprobaron la Estrategia Conjunta África-UE, con el fin de forjar vínculos más sólidos entre los dos continentes en ámbitos clave de cooperación, profundizar en el diálogo político y proporcionar una hoja de ruta concreta para el futuro trabajo conjunto.

2.5. La UE mantiene la cooperación más antigua con el Grupo de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), consagrada desde 1975 en el Convenio de Lomé y actualizada desde el año 2000 en el Acuerdo de Cotonú. Cuarenta y ocho Estados del África subsahariana son parte del Acuerdo de Cotonú.

2.6. La UE negocia actualmente con los Estados ACP el acuerdo que sucederá al Acuerdo de Cotonú, que comprende el período 2000-2020. El contexto político y económico ha cambiado enormemente en las últimas dos décadas: las relaciones comerciales entre la UE y los países ACP se rigen actualmente en gran medida por AAE bilaterales y regionales, y la preeminencia del marco de la Unión Africana (UA) pone en tela de juicio la coherencia, la complementariedad y las sinergias entre los marcos de los países ACP y de la UA.

2.7. El acuerdo que suceda al Acuerdo de Cotonú ofrece una oportunidad para modernizar las normas relativas a cuestiones como la inversión, los servicios, el comercio justo, los derechos humanos, las condiciones de trabajo dignas y la migración. Sin embargo, es necesario asentar la cooperación en un nuevo marco, basado en la Agenda 2030, y los Estados africanos tendrán que decidir si desean negociar juntos, como un continente.

2.8. Esta circunstancia anima al CESE a insistir en una estrategia socioeconómica coherente para las relaciones entre la UE y África y a mostrar el lugar adecuado de la participación de la sociedad civil y de los interlocutores sociales en las negociaciones del acuerdo posterior a Cotonú.

2.9. El CESE ha constatado la falta de supervisión o registro centralizados de todas las iniciativas, programas y asociaciones a escala nacional o de la UE. Además, no se dispone de una información completa sobre el importe de los fondos destinados a África.

### 3. Cuellos de botella

3.1. Es esencial subrayar el **carácter cada vez más heterogéneo del continente africano**, y la necesidad de que la UE adapte sus políticas a las distintas realidades. Hace falta un enfoque mucho más pragmático y realista para desarrollar las relaciones entre la UE y África.

3.2. La relación directa entre la UE y la UA ha ganado relevancia desde el establecimiento de la Estrategia Conjunta África-UE en 2007. La UE también ha promovido otras iniciativas, como el Fondo Fiduciario de Emergencia para África, el Instrumento de ayuda a la inversión en África, el Plan Europeo de Inversiones Exteriores y una serie de acuerdos a escala subregional. La multiplicidad de modalidades en las relaciones entre la UE y África tiene como resultado **una arquitectura compleja y a veces incoherente**, en la que elementos de otras políticas se mezclan con la cooperación al desarrollo. A esta confusión se añaden los intereses divergentes de los Estados miembros.

3.3. Para impulsar la inversión privada se requiere paz, seguridad y estabilidad, así como un clima de inversión y un entorno empresarial propicios. Las encuestas a los inversores<sup>(8)</sup> indican claramente que hacen falta muchos más esfuerzos en este ámbito para mejorar la capacidad africana de competir a nivel mundial para atraer capital de inversión. El Estado de Derecho, la lucha contra la corrupción, un poder judicial independiente y una fiscalidad previsible, al igual que la paz y la estabilidad, son factores clave que influyen en las decisiones de inversores tanto nacionales como extranjeros. Se considera que el coste que conlleva la creación de una empresa es aproximadamente tres veces más elevado en los Estados frágiles, lo que desalienta de modo significativo la inversión privada<sup>(9)</sup>.

<sup>(8)</sup> Entre otros, el informe *Doing Business* de 2017, del Banco Mundial.

<sup>(9)</sup> Nota estratégica del Centro Europeo de Estrategia Política: *The Makings of an African Century*, 2017.

3.4. En su Dictamen sobre *El papel central del comercio y la inversión en la consecución y la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible* <sup>(10)</sup>, el CESE afirmó que «La aplicación de los ODS requerirá la participación directa de la sociedad civil, sobre todo porque dicha participación impulsará el Estado de Derecho y contribuirá a combatir la corrupción». Asimismo, hizo hincapié en la necesidad de construir infraestructuras en África, a imagen de lo que están haciendo actualmente los chinos. Los intercambios comerciales entre los países africanos son limitados, sobre todo en lo que respecta a los productos agrícolas; representan entre el 10 % y el 15 % del conjunto del comercio africano, lo que debería mejorar con la aplicación del Acuerdo de la OMC sobre la facilitación del comercio, firmado en 2017.

3.5. Según las previsiones, hacen falta recursos por valor de aproximadamente 600 000 millones USD anuales para alcanzar los ODS en África <sup>(11)</sup>. Incluso con la participación de la inversión extranjera y la ayuda oficial al desarrollo, el desarrollo sostenible en África dependerá de la movilización y de la generación de recursos a nivel interno. Dichos recursos se basan en la inversión a largo plazo y en la creación de valor duradero, con el fin de crear empleos de calidad y cadenas de valor a nivel local y regional. La mejora de la educación y el consumo privado son importantes motores de crecimiento en África, lo que significa que la creación de mercados (consumidores) en África para sus propios productos debe desempeñar un papel fundamental en la consecución del desarrollo. La infraestructura pública también es sumamente importante a la hora de crear un entorno favorable para la inversión privada a largo plazo.

3.6. El CESE señala la importancia del programa Erasmus+ para que más jóvenes africanos tengan acceso a la educación superior.

3.7. No debe pasarse por alto el vínculo entre el desarrollo económico y la migración. Hay estudios que muestran <sup>(12)</sup> que la necesidad de migrar disminuye una vez que se alcanza una determinada renta per cápita (dependiendo del estudio, las cifras oscilan entre los 6 000 y 10 000 USD per cápita anuales). Aparte del hecho de que la mayor parte de la migración en África tiene lugar dentro del continente, estas cifras apuntan a la necesidad de contar con una política de desarrollo orientada a ofrecer a las personas una vida digna, empleo y perspectivas en sus propios países. Lograr esto constituirá un inmenso desafío, ya que, según las previsiones demográficas, la población de África se elevará a 2 500 millones de personas de aquí a 2050 <sup>(13)</sup>.

3.8. Los ODS establecen la necesidad de alcanzar la igualdad de género y de empoderar a las niñas y las mujeres para que sean autosuficientes. Los retos de desarrollo que afrontamos en la actualidad presentan un aspecto de género distintivo que debe ser evaluado a la hora de diseñar las políticas y tenido en cuenta a la hora de ejecutarlas.

3.9. La corrupción supone un enorme problema, y no solo en África. Es necesario promover la buena gobernanza económica y financiera, reforzando la gestión transparente de las finanzas públicas, creando un sistema creíble de lucha contra la corrupción, basado en la independencia del poder judicial, y mejorando el entorno empresarial y las condiciones necesarias para la mejora social.

3.10. La sociedad civil organizada podría desempeñar una importante función de control. La asignación de un papel más significativo a las ONG, los sindicatos y las asociaciones empresariales y el apoyo a dichas iniciativas en los países socios ayudarán a promover la buena gobernanza, la justicia y la democratización.

3.11. Europa está perdiendo terreno en África frente a otros agentes mundiales, como China, que invierte miles de millones en el continente. Los Estados miembros de la UE temen verse relegados a un segundo plano. Si el compromiso de Europa, al igual que el de China, no se centrara exclusivamente en la obtención de beneficios, sino también en el desarrollo sostenible de África, promoviendo al mismo tiempo un nivel de vida digno, la migración podría ser menos necesaria.

3.12. El CESE pide que se adopte un enfoque consistente en «pasar de la ayuda a la inversión», es decir, en lugar de repartir ayuda económica, se debería poner el acento en colaborar con agentes económicos autosuficientes e independientes, y en prestarles apoyo, así como en participar en proyectos económicos intercontinentales basados en una cooperación en igualdad de condiciones.

---

<sup>(10)</sup> DO C 129 de 11.4.2018, p. 27.

<sup>(11)</sup> Ministerio alemán de Desarrollo: *Afrika und Europa — Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft — Eckpunkte für einen Marshallplan mit Afrika*; UNCTAD: *Economic Development in Africa Report 2016*.

<sup>(12)</sup> Entre otros, Clemens: *Does Development Reduce Migration?*, 2014 (<http://ftp.iza.org/dp8592.pdf>).

<sup>(13)</sup> *Africa's Development Dynamics 2018: Growth, Jobs and Inequalities*, AUC/OECD 2018.

3.13. La reticencia de determinadas estructuras conservadoras (por ejemplo, las iglesias) en lo que respecta al control del crecimiento demográfico reduce las posibilidades de desarrollar una estrategia de crecimiento económico y social sostenible.

#### 4. Inversión

4.1. Durante muchos años, la política africana de la UE se ha caracterizado por buenas intenciones y promesas no cumplidas. Sin embargo, desde la crisis de los refugiados, el interés por una nueva estrategia para la cooperación con este continente ha aumentado drásticamente. La UE tiene previsto invertir más en África y desea intensificar las relaciones comerciales, ya que el próximo paso necesario es convertirse en verdaderos socios económicos. Dicha asociación debería basarse en la igualdad de oportunidades, teniendo en cuenta las asimetrías evidentes que existen entre África y Europa.

4.2. Las inversiones en África muestran una situación irregular, reflejo de la incertidumbre mundial, con una afluencia de inversión extranjera directa que fluctúa y no presenta la fuerte tendencia al alza que se requiere. Sudáfrica, Nigeria, Kenia, Egipto y Marruecos atrajeron colectivamente el 58 % del total de la inversión extranjera directa en 2016, mientras que los países menos avanzados y más frágiles encuentran problemas sistémicos para atraer a la inversión privada.

4.3. La UE es el mayor inversor en África, y sus Estados miembros poseen aproximadamente el 40 % de los valores de inversión extranjera directa, que ascendían a 291 000 millones EUR en 2016 <sup>(14)</sup>. Viendo el acentuado progreso económico de África en las dos últimas décadas y el potencial inherente para el futuro, es evidente que todavía puede hacerse mucho más. Las proyecciones demográficas para África dejan claro que también es necesario crear millones de nuevos puestos de trabajo de calidad, especialmente para los jóvenes que se incorporan al mercado laboral. Los indicadores macroeconómicos, por sí solos, no se traducen en un mejor nivel de vida para todos. Es necesario que las políticas garanticen que el desarrollo económico mejora el nivel de vida del conjunto de la población.

4.4. Con el fin de lograr el desarrollo sostenible y crear puestos de trabajo de calidad para la población africana —que se prevé se duplique para el año 2050—, hay que aumentar, en particular, la inversión pública y privada.

4.5. La inversión se ha convertido en una cuestión clave para el futuro desarrollo de África y será uno de los temas de las negociaciones del acuerdo que suceda al Acuerdo de Cotonú. Habida cuenta de la multitud de instrumentos existentes, las negociaciones sobre un régimen de inversiones que combine una protección adecuada del inversor en pie de igualdad con los compromisos en materia de sostenibilidad, en especial en lo relativo a los derechos humanos, la protección del medio ambiente y la creación de unas condiciones de vida dignas, prometen aportar un gran valor añadido.

4.6. En el próximo período presupuestario, la UE prevé aumentar la financiación para África a 40 000 millones EUR (46 500 millones USD). Se espera que, a continuación, los inversores privados multipliquen esta cifra. Como incentivo, la UE desea ofrecer garantías de riesgos para animar al sector privado a comprometerse e invertir en los países africanos. En lo que respecta a las ayudas, se debería conceder prioridad a aquellas inversiones que cumplan claramente los objetivos de sostenibilidad y se destinen a dichos objetivos, fijados en la Agenda 2030. Además del sistema de garantías de riesgos, también hace falta un sistema adecuado de controles y seguimiento para garantizar la consecución de los ODS. El CESE recomienda encarecidamente que la sociedad civil organizada contribuya a la lucha contra el uso indebido de los fondos europeos.

4.7. Los inversores potenciales, sobre todo los que proceden de las pymes, indican que falta confianza en el entorno de inversión en lo que respecta a la estabilidad política, la justicia, los derechos de propiedad intelectual, el acceso a los mercados y el estado de ejecución de los acuerdos comerciales.

4.8. El CESE recomienda el establecimiento de un fondo de inversión, parecido al FSE, que actúe como socio coinversor en las inversiones públicas y privadas. Este fondo debería basarse en los criterios y principios de la Agenda 2030 y en el reconocimiento de las normas básicas reconocidas a escala internacional <sup>(15)</sup>. Los proyectos que reciban apoyo deberán ser objeto de seguimiento y estar inscritos en registros o plataformas centrales. El CESE hace hincapié en una cooperación aún más estrecha con la sociedad civil organizada (especialmente el CESE) en lo que respecta a sus valores éticos en el marco de todos los proyectos.

<sup>(14)</sup> Eurostat, 2018.

<sup>(15)</sup> Como la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social.

4.9. El CESE respalda la creación de un entorno en el que se facilite el acceso a la financiación para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas africanas y europeas, en el que se mejore el marco jurídico para la inversión privada y pública y en el que aumente la eficiencia de los sistemas de contratación pública, donde las inversiones beneficien a las personas en las economías locales y promuevan la creación de puestos de trabajo de calidad a nivel nacional, y donde se promuevan las normas internacionales necesarias.

4.10. También se deberían reforzar las estructuras financieras en África para apoyar una financiación a largo plazo. Esto constituye un importante requisito previo para lograr un desarrollo sostenible y duradero. Además, la banca cooperativa, por ejemplo, se convirtió en una piedra angular del desarrollo en muchos países europeos, y los bancos nacionales de desarrollo, que prestan servicios sobre todo a los municipios, han fomentado la inversión en Europa. Mediante estas medidas, los países europeos financiaron, en particular, infraestructuras públicas sociales y locales, que no solo constituyeron un fundamento importante para la inversión privada y el crecimiento económico duradero, sino también para el desarrollo de los Estados del bienestar europeos.

4.11. La UE y sus Estados miembros deberían concentrar sus instrumentos financieros en metas e instituciones específicas, con el fin de evitar la competencia destructiva. La competencia entre distintas instituciones europeas e internacionales ha provocado malentendidos y dificultades para acceder a los mercados africanos. Hace falta una participación más directa y conjunta, más control y más transparencia. La sociedad civil podría desempeñar un papel institucional en este sentido como supervisores independientes.

4.12. Una política de inversiones que promueva las inversiones privadas europeas en África debería orientarse, en particular, a la creación de cadenas de valor regionales que produzcan bienes que puedan consumirse fundamentalmente en África, lo que contribuiría a la creación de mercados nacionales. Esto podría imitar el modelo de crecimiento europeo en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, que dependía en gran medida de sus mercados nacionales para desarrollar su industria.

4.13. Las ONG africanas y europeas, sobre todo aquellas con raíces africanas, podrían facilitar el desarrollo económico y convertirse en agentes que apoyen el desarrollo económico sostenible en sus países de origen.

## 5. Comercio

5.1. La UE sigue siendo el principal socio comercial de África ya que representa el 36 % de todas las exportaciones, por delante de China y los Estados Unidos. El objetivo de la Comisión Europea es intensificar esta cooperación y situarla en una nueva base contractual.

5.2. Como principal socio comercial de África, la idea de la UE ha sido ofrecer sus preferencias comerciales más generosas a los países africanos, ya sea mediante su SPG (y TMA para los países menos adelantados, muchos de los cuales se encuentran en África), o mediante los ALC, en particular los AAE, que tienen el desarrollo como objetivo principal.

5.3. Sin embargo, contrariamente a lo dispuesto en la nueva generación de ALC de la UE y en el AAE con el Caribe, los ALC y los AAE de la UE con los países africanos no contienen mecanismos para el diálogo con la sociedad civil organizada. Los ALC con los países del norte de África aún no incluyen cláusulas sobre grupos consultivos internos ni capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible. Además, los AAE, que tienen que ver con el desarrollo, no prevén una cláusula sobre un comité consultivo que promueva un diálogo con los agentes no estatales sobre la aplicación sostenible y el impacto de dichos AAE.

5.4. El compromiso y el diálogo con la sociedad civil organizada también pueden darse al margen de los acuerdos comerciales o en paralelo a los mismos. Dado que las relaciones comerciales y de inversión entre la UE y África tienen como fin promover el desarrollo sostenible, todas las partes interesadas, y no solamente los agentes estatales, deberían estar involucradas.

5.5. Existen obstáculos al desarrollo derivados de la actual estructura del comercio entre África y Europa. Incluso cuando se ratifican, no todos los AAE son realmente aplicados por los países socios. Esta situación no está totalmente injustificada, ya que se han dado a conocer numerosos casos en los que las exportaciones europeas han impedido el desarrollo de industrias y sectores locales<sup>(16)</sup>. La ampliación del libre comercio supone un claro cambio estructural para los países socios,

---

<sup>(16)</sup> Por ejemplo, [https://www.deutschlandfunk.de/das-globale-huhn-ghanas-bauern-leiden-unter-gefluegel.766.de.html?dram:article\\_id=433177](https://www.deutschlandfunk.de/das-globale-huhn-ghanas-bauern-leiden-unter-gefluegel.766.de.html?dram:article_id=433177);  
[https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/wirtschaft/international/835163\\_Was-Altkleider-fuer-Afrikas-Wirtschaft-bedeutet.html](https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/wirtschaft/international/835163_Was-Altkleider-fuer-Afrikas-Wirtschaft-bedeutet.html);  
<https://www.dialog-milch.de/im-fokus-eu-milchpulver-und-der-milchmarkt-in-afrika/>

que antes podían regular sus sectores económicos mediante sistemas preferenciales. Además, los AAE se negocian con bloques económicos cuyos miembros se encuentran a menudo en situaciones diferentes, lo que podría requerir distintos enfoques respecto de la política comercial. Por último, pero no por ello menos importante, los acuerdos comerciales de amplio alcance podrían suponer, por sí solos, un desafío organizativo en las negociaciones relativas a los países en desarrollo y los países de reciente industrialización.

5.6. Una mayor participación de la sociedad civil tiene algunas consecuencias en cuanto al desarrollo de capacidades y los costes, que deberían abordarse para poder crear mecanismos de participación eficaces. La UE debería destinar parte de su ayuda para el comercio (se podría establecer un porcentaje) a apoyar la participación de la sociedad civil, el diálogo social y el desarrollo de capacidades, en lo que respecta al comercio sostenible y los esfuerzos de inversión.

5.7. África también participa en el establecimiento de la AfCFTA, que tiene por objetivo crear un mercado único africano. Hasta la fecha, cuenta con más de cuarenta signatarios y numerosos actores estatales y no estatales de toda África la consideran extremadamente importante. Esto debería reforzar el comercio dentro de África y la integración regional y continental, y desarrollar los principales sectores de la economía en toda África. La UE puede respaldar efectivamente este esfuerzo y ayudar a garantizar que sus regímenes comerciales preferenciales con los países y regiones africanos (los ALC de la UE con el norte de África, los AAE y el SPG) contribuyen a apoyar la integración comercial del continente, orientándose hacia un acuerdo comercial de continente a continente.

## 6. Hacia una nueva alianza entre África y Europa

6.1. África no necesita beneficencia; necesita una asociación genuina y justa con arreglo a la alianza entre África y Europa para la inversión y el empleo sostenibles, propuesta en septiembre de 2018. Según esta propuesta, esto ayudaría a crear hasta diez millones de puestos de trabajo en África en los próximos cinco años. Debe quedar implícito que estos puestos de trabajo tienen que garantizar una renta que contribuya a un nivel de vida digno. El objetivo de la alianza es liberar las inversiones privadas y explorar las enormes oportunidades que pueden generarse en beneficio de la población y las economías africanas y europeas por igual. La UE debería considerar la posibilidad de plasmar los numerosos acuerdos comerciales entre la UE y África en un acuerdo de libre comercio de continente a continente, como una asociación económica entre iguales. Como tal, la alianza constituye un importante mensaje político. Dicha asociación debería basarse en condiciones equitativas, teniendo presentes las asimetrías y las respectivas capacidades.

6.2. Para poder convertirse en una verdadera alianza, es necesario que ambas partes reflexionen, que haya un mayor entendimiento, coordinación y cooperación entre ellas, y:

- lograr que África haga suyo el proyecto;
- actuar más allá del nivel gubernamental;
- incluir a todos los agentes no estatales;
- establecer el objetivo de una vida digna para toda la población africana.

## 7. El acuerdo posterior a Cotonú y el papel de la sociedad civil

7.1. La Comisión Europea inició negociaciones para lograr una nueva asociación ambiciosa con setenta y nueve países ACP. Tanto los países ACP como la UE valoran la «dimensión política» como un logro del Acuerdo de Cotonú, y desean mantenerla. Esta dimensión se centra en el diálogo político sobre cuestiones nacionales, regionales y mundiales de interés mutuo, así como en un compromiso con los derechos humanos, la buena gobernanza y la paz y la estabilidad.

7.2. Una nueva relación de comercio justo de este tipo, desarrollada con los países africanos, debería promover el trabajo digno y preservar los servicios públicos. La política comercial debe garantizar el pleno respeto y la protección de los derechos humanos, la calidad del empleo y el medio ambiente, teniendo en cuenta al mismo tiempo las necesidades de desarrollo de los países menos desarrollados. El comercio solo puede ser una gran oportunidad si crea puestos de trabajo de calidad y favorece un crecimiento sostenible. Todo acuerdo comercial debe garantizar la inclusión de la sociedad civil organizada, la buena gobernanza y la transparencia.

7.3. El CESE ha desempeñado un importante papel en la promoción de las relaciones de la sociedad civil en el marco del Acuerdo de Cotonú. Ahora es importante que la continuación e incluso el aumento de la participación por parte del CESE y de sus estructuras se convierta en un elemento sustancial del acuerdo posterior a Cotonú. De este modo, la sociedad civil de la UE estará capacitada para ayudar a la sociedad civil de los países africanos a convertirse en un socio fiable y digno de confianza para los inversores.

Bruselas, 12 de diciembre de 2019.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Luca JAHIER

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El “valor de uso” ha vuelto: nuevos retos y perspectivas para los productos y servicios europeos»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2020/C 97/04)

Ponente: **Dimitris DIMITRIADIS**

Decisión del Pleno	24.1.2019
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	19.11.2019
Aprobado en el pleno	11.12.2019
Pleno n.º	548
Resultado de la votación	191/3/4
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera que ofrecer productos y servicios innovadores y altamente especializados con características clave bien reconocidas y certificadas que satisfagan las necesidades de los consumidores, así como los requisitos de sostenibilidad social y medioambiental, puede llegar a ser el eje principal y el foco de atención de la competitividad europea moderna. El presente Dictamen tiene por objeto establecer una identidad europea con arreglo a determinados cambios socioeconómicos globales y sistémicos.

1.2. El CESE considera que ciertos acontecimientos recientes están volviendo a centrar la competencia contemporánea en el valor de uso. Esto contribuye a la recuperación sostenible de la producción europea en todos los sectores e industrias. Junto a su más que probado impacto socioeconómico, las pequeñas y medianas empresas (pymes) europeas pueden llegar a ser un factor importante para redefinir la posición de Europa en la distribución contemporánea del trabajo, respondiendo a la demanda de variedad en todo el mundo.

1.3. La «vuelta al valor de uso» encaja con las principales especificidades de Europa, caracterizada por una considerable diversidad sociocultural, geológica y climática. Esto realza la importancia de tener como objetivo unos productos y servicios altamente especializados: en beneficio de la competitividad, los procesos de producción también deben ajustarse a las políticas en materia de sostenibilidad social y medioambiental.

1.4. Si tenemos en cuenta las grandes economías de escala en las economías emergentes y en desarrollo y la negación de la responsabilidad social y medioambiental junto a la vuelta a un proteccionismo agresivo en muchos países desarrollados, la adopción de modelos de producción especializados, de calidad y sostenibles es probablemente la mejor (si no la única) salida a esta trampa, no solo para Europa, sino para el mundo entero.

1.5. A tal fin, el CESE recomienda que se emprendan iniciativas políticas en las siguientes direcciones: i) la gobernanza nacional y de la UE deben aplicar una combinación de políticas orientadas al valor de uso, adaptadas geográficamente según las características y necesidades locales; ii) el desarrollo de una política industrial con el mismo grado de ambición para Europa y la promoción de la agrupación y el cooperativismo de los productores autónomos (o semiautónomos), mediante lo cual preservar la variedad equivale a los beneficios de escala en segmentos específicos del ciclo de vida del producto; iii) la generalización de la simbiosis industrial con el fin de promover la economía circular; iv) la mejora del acceso a los recursos financieros aplicando el plan de acción para la unión de mercados de capitales y la promoción de las herramientas de microfinanciación que este incluye, así como mediante enfoques bancarios ecológicos y orientados al valor de uso.

1.6. La educación y formación profesionales (en lo sucesivo, EFP) y el aprendizaje permanente son medios excelentes para crear redes y agrupaciones con el fin de reducir los costes del desarrollo humano, así como una manera de reforzar capacidades horizontales fundamentales.

1.7. La capacidad de acceso a los datos y a la gestión de datos es el ámbito de la próxima intervención política. No obstante, garantizar tanto la soberanía digital como la privacidad de las personas físicas y jurídicas puede ser una labor técnica y jurídicamente ardua. Por otro lado, los productores de bienes y servicios también necesitan disponer de la posibilidad y capacidad de utilizar los métodos y procesos necesarios, ya sean digitalizados o no. Junto al suministro de programas informáticos de código abierto, este debate nos vuelve a orientar hacia la necesidad de EFP y aprendizaje permanente.

## 2. Antecedentes del presente Dictamen

2.1. El «valor de uso» es la respuesta a la pregunta «¿para qué sirve un producto o servicio?». En un enfoque más amplio y holístico, este concepto incluye todos los diferentes usos positivos o negativos, directamente relacionados o indirectamente provocados. El valor de uso hace referencia a todos los atributos reales objetivos o anticipados subjetivamente de un producto o un servicio durante todo su ciclo de vida («desde su producción hasta su eliminación»). Todo lo que, ya sea material o no, tenga un valor de uso es un «bien económico». En una época de «economía comercializada», el valor de cambio (el precio) ha suplantado el valor de uso en el mercado operativo, de tal forma que, supuestamente, el valor de uso debía ser indicado por el valor de cambio.

2.2. En la actualidad, ante la aceleración del crecimiento de la productividad laboral, las necesidades humanas se están transformando gradualmente y centrándose más en la satisfacción de un deseo de variedad en lugar de cantidad, que durante mucho tiempo estuvo saturado en los principales mercados mundiales. En general, las preferencias de los consumidores se están orientando hacia productos y servicios de calidad especializada, diferenciada y certificada. Esto se produce incluso en los mercados emergentes, para segmentos especiales de demanda local según la edad, el nivel educativo, la ocupación, el grado de urbanización, etc.

2.3. Sin que ello resulte sorprendente, las últimas mejoras tecnológicas y procedimentales tienen por objetivo aumentar la productividad, no solo en lo que respecta a producir cantidades a gran escala, sino, lo que es más importante, con vistas a producir calidades diferenciadas, mejorando de esta forma la correspondencia directa entre la producción y las preferencias constatadas.

2.4. Asimismo, la evolución cada vez más rápida de la técnica también está derivando en una pérdida del carácter comercial típico de los bienes y desencadenando un proceso de descomercialización gradual, aunque en grados diferentes en función de los sectores. Todos estos aspectos están volviendo a centrar la competencia contemporánea en el valor de uso, lo que podría servir de base para una recuperación sostenible en la producción europea en todos los sectores.

2.5. Las instituciones de la UE parecen haber percibido estos cambios estructurales. En su Comunicación COM(2017) 479, la Comisión Europea se centra en la necesidad de invertir en una industria europea inteligente, innovadora y sostenible. El CESE respondió con un Dictamen<sup>(1)</sup> en el que destacó la necesidad de expandir las pymes e impulsar la innovación relevante.

2.6. En un Dictamen exploratorio más reciente, el CESE pidió «un enfoque holístico que concilie los retos del crecimiento, el clima, el medio ambiente y los problemas de la sociedad a la hora de diseñar una “transición justa”». Sobre esta base, el Comité instó a la Comisión Europea y a los Estados miembros a que adopten «una estrategia integral y a largo plazo, con una visión global», en la que «el atractivo de Europa debe ser una prioridad de cualquier política industrial basada en la innovación y la competitividad»<sup>(2)</sup>.

2.7. Más recientemente, ante el dilema de los elevados costes frente a la lucha contra el efecto invernadero, el Dictamen de iniciativa del CESE sobre la perspectiva industrial de conciliar las políticas climática y energética<sup>(3)</sup> investiga la viabilidad técnica y jurídica de implantar medidas de ajuste en las fronteras para el precio interior de las emisiones de gas de efecto invernadero (en lo sucesivo, GEI). En dicho documento, el CESE recomendaba a la Comisión que examinara más detenidamente esta y otras opciones políticas, como la reforma del régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE), el ajuste en frontera de las emisiones de carbono y un tipo de IVA modulado según la intensidad de carbono.

2.8. El presente Dictamen de iniciativa va un poco más lejos. Alude a lo que debe abarcar un enfoque exhaustivo en relación con la política industrial para reposicionar la producción europea de bienes y servicios en el contexto mundial, basándose en un modelo de mercado abierto y ecosocial que responda a la tradición y al futuro de la UE.

<sup>(1)</sup> DO C 227 de 28.6.2018, p. 70.

<sup>(2)</sup> DO C 197 de 8.6.2018, p. 10.

<sup>(3)</sup> DO C 353 de 18.10.2019, p. 59.

### 3. El nivel micro

3.1. Los cambios estructurales mencionados actualizan la «utilidad» de las pymes: junto a su más que probado impacto socioeconómico —impulsando de un modo considerable el valor añadido en una sociedad moderna y creando nuevos empleos—, las pymes pueden convertirse en el factor principal del reposicionamiento de la producción europea, habida cuenta de su capacidad para responder a necesidades específicas en nichos de mercado y la creciente demanda de variedad en todo el mundo.

3.2. Reconocer la importancia contemporánea de las pymes no las hace automáticamente menos vulnerables. Así pues, uno de los objetivos del presente Dictamen es contribuir a encontrar nuevas formas de ayudar a los pequeños y medianos productores europeos a superar las desventajas derivadas de la escala. El CESE reitera su llamamiento a que se promuevan nuevos métodos de creación de redes, agrupación y cooperativismo, conservando la autonomía de los productores en aras de producir bienes de calidad diferenciada, mientras que algunos segmentos del ciclo de vida de la mercancía fabricada se atenderán conjuntamente utilizando economías de escala. Esto podría aplicarse, por ejemplo, en la fase de diseño y promoción de bienes, la creación de incubadoras y «preincubadoras» de empresas emergentes, el ámbito del transporte y la logística, el acceso a los recursos financieros, el acceso y uso de macrodatos y bases de datos especializadas y la interconectividad en el contexto de la economía circular.

3.3. Mejorar el acceso a los recursos y servicios financieros es vital para las empresas europeas y para las pymes en especial. La aplicación del plan de acción para la unión de mercados de capitales es esencial, ya que ofrece herramientas de microfinanciación para empresas innovadoras, emergentes y no cotizadas, así como métodos para facilitar el acceso y la recaudación de capital en los mercados públicos, etc. Además, dada la importancia de los aspectos medioambientales y sociales relacionados con los bienes y servicios (ya sea directa o indirectamente), deben promoverse en mayor medida los enfoques bancarios ecológicos y orientados al valor de uso. Los centros de competencias adecuados podrían resultar muy útiles para la integración de principios de sostenibilidad en el funcionamiento de las pymes.

3.4. También debería prestarse especial atención a la transición hacia una economía circular, animando a los productores a colaborar y compartir recursos de modo eficiente. A tal fin, además de destacar la importancia de informar con la mayor objetividad a los consumidores europeos, el CESE hace hincapié en la creación de parques y distritos ecoindustriales. Una comunidad de empresas fabricantes y del sector servicios puede mejorar el rendimiento medioambiental y económico colaborando en la gestión de cuestiones medioambientales y relacionadas con los recursos, incluida la energía, el agua y los materiales. Esta «simbiosis» geográfica fomenta que se compartan recursos entre entidades del mismo sector o incluso entre diferentes sectores.

3.5. Los beneficios de la simbiosis industrial se constatan cualquiera que sea el grado de sostenibilidad: la ampliación de los vínculos con las fases anteriores y posteriores dentro de los parques industriales y los distritos de producción convierte el coste de la eliminación y el tratamiento de residuos en un foco de beneficios reduciendo el coste de las materias primas, maximizando el uso de recursos e instalaciones infrautilizadas, difundiendo el coste de las nuevas infraestructuras e invirtiendo en colaboración con otras partes interesadas del mismo sector o incluso de otros sectores.

3.6. Además, la gestión de los recursos se convierte en una fuente de innovación, añadiendo valor añadido a recursos «inservibles» o «no explotables» y ofreciendo nuevas oportunidades de negocio, facilitando al mismo tiempo el cumplimiento de la normativa y eliminando el riesgo de incurrir en sanciones económicas. Igualmente importantes son los beneficios medioambientales: a través de la simbiosis industrial, el uso de materias primas, la generación neta de residuos y las emisiones de carbono se reducen sin poner en riesgo la actividad económica. Estos factores pueden servir de base para una certificación globalmente reconocible del producto final, con miras a destacar en mayor medida la calidad de los productos y servicios europeos.

3.7. Mejorar la capacidad de las empresas europeas, especialmente de los pequeños y medianos productores, para gestionar eficientemente todo dato e información relevante (la inteligencia empresarial es una nueva expresión pertinente) aumenta sus opciones de supervivencia, así como su capacidad de adaptarse a un mercado global cambiante:

- uso más inteligente de los recursos, ya que la información en tiempo real sobre el estado de productos tales como los vehículos y otra maquinaria permite a las empresas identificar posibles fallos y planificar mantenimientos predictivos y reparaciones como corresponde, lo que extiende el ciclo de vida de los productos;
- una mayor seguridad de suministro como consecuencia de la transición en curso hacia la economía circular, es decir, una menor dependencia de recursos «vírgenes», y un mayor uso de bienes reciclados, lo que resulta en una menor exposición a la volatilidad de los precios de las materias primas para una empresa, aumentando de este modo su resiliencia;

- ofrecer productos como si fueran servicios, utilizando sensores para supervisar su uso, de tal forma que los consumidores puedan pagar tarifas según su consumo, mientras que las empresas siguen siendo propietarias del producto, lo que permite que los productos sean utilizados durante períodos más largos, con consumidores que solo pagan por lo que realmente usan;
- mayor flexibilidad y competitividad como consecuencia de abordar adecuadamente retos como la elevada volatilidad, la interacción con los clientes y la fidelidad y el aspecto costoso de la eliminación de residuos;
- ofrecer nuevas formas de interactuar de un modo creativo con los consumidores, mediante lo cual las empresas pueden establecer relaciones de servicio más íntimas con estos y diseñar a medida sus productos y servicios de manera más eficaz.

3.8. Por último, si bien no menos importante, la cuestión de la creación de redes y agrupaciones también es aplicable cuando se trata de desarrollar las capacidades necesarias entre los empleados. El Cedefop ha destacado la necesidad de una mayor cooperación, especialmente en el aprendizaje en el trabajo, entre instituciones de EFP, universidades, centros de investigación y empresas. Deben fortalecerse las capacidades horizontales mediante procesos de aprendizaje iniciales y también permanentes con el fin de instaurar procesos de fabricación más flexibles e impulsar la creatividad y la innovación, también en relación con la transformación digital, etc.

#### 4. El nivel macro

4.1. La reindustrialización en el sentido de reconstruir una estructura de producción multisectorial en Europa surgió energicamente tras un período de desindustrialización y un aumento de la externalización hacia otras regiones, en su mayoría no europeas. Es un hecho reconocido que la restauración de un «ecosistema» sostenible diversificado y productivo tiene múltiples efectos positivos en el desarrollo socioeconómico. Esto se debe a lo siguiente: i) crea vínculos provechosos con las fases anteriores y posteriores; ii) fortalece los mercados locales; iii) reduce el grado de dependencia productiva, con lo que aumenta la resiliencia de la economía local; y iv) provoca actividades interdisciplinarias de I+D que impulsan la innovación respecto a los procesos productivos y las características de los productos y servicios que se ofrecen.

4.2. Para lograr la recuperación de la producción europea y aprovechar la tendencia global de relocalización, es necesario replantear la competitividad europea en el contexto de los mercados contemporáneos internacionalizados. Las cadenas de valor mundiales están experimentando cambios significativos: i) contracción continua desde la crisis financiera mundial; ii) «regionalización» como estrategia para acercarse a los principales mercados de consumidores; iii) reestructuración de la fragmentación geográfica de las cadenas de producción.

4.3. Priorizar la calidad sobre el precio y el hecho de que los bienes pierdan su carácter comercial típico encajan con las especificidades esenciales de Europa, una zona caracterizada por una considerable diversidad sociocultural geológica y climática, donde, al mismo tiempo, o quizás precisamente por ello, las pymes siguen desempeñando un papel importante como «intensificadoras» de la economía. Por lo tanto, ofrecer productos y servicios innovadores y altamente especializados con características clave bien reconocidas y certificadas que satisfagan las necesidades de los consumidores, así como la sostenibilidad social y medioambiental, puede llegar a ser el eje principal y el foco de atención de la competitividad europea moderna.

4.4. Este argumento es incluso más convincente si consideramos el nuevo mundo bipolar en evolución: grandes economías de escala en las economías emergentes y en desarrollo y la negación de la responsabilidad social y medioambiental junto a la vuelta a un proteccionismo agresivo en muchos países desarrollados, con Europa atrapada en el medio (por ejemplo, se ve perjudicada por la guerra comercial entre Estados Unidos y China). Los espectaculares cambios tecnológicos, sociales y demográficos están acarreado transformaciones radicales del carácter y la estructura de la economía mundial, con la irrupción de nuevos mercados locales y nuevas necesidades. Adaptarse a estos cambios sistémicos y adoptar las características mencionadas anteriormente de una producción especializada, de calidad y sostenible podría ofrecer una salida, no solo para Europa sino para el mundo entero.

#### 5. Propuesta política pertinente a nivel local, nacional y de la UE

5.1. Con el fin de abordar todos los retos asociados a establecer una identidad europea y reafirmar el papel de los productos y servicios europeos en la economía mundial, la UE y sus Estados miembros deben invertir considerablemente más recursos en investigación y desarrollo, enseñanza, infraestructuras, comercialización y tecnologías innovadoras. Para ello, como solicitan los interlocutores sociales europeos, la sociedad civil y otras partes interesadas, se requiere una política industrial ambiciosa para Europa, centrada en la innovación, la normativa inteligente, la asociación social, el libre comercio y la responsabilidad social y medioambiental.

5.2. Dado que la competencia mundial se transforma e intensifica rápidamente, la política comercial es inevitable. Además, es esencial para contrarrestar los fallos de mercado generados internamente. No obstante, en lugar de quedar atrapadas en una espiral proteccionista, la gobernanza nacional y la gobernanza de la UE deben desarrollar y aplicar una combinación de políticas orientadas al valor de uso, adaptadas geográficamente según las características y necesidades locales: i) medidas de estandarización y certificación para la protección interior y la promoción exterior de las marcas europeas; ii) diplomacia económica proactiva que explote los vínculos internacionales a nivel político, cultural y socioeconómico; iii) recurso a la contratación pública como instrumento para implantar estándares de calidad en los mercados europeos; iv) promoción de las inversiones necesarias en infraestructuras y las medidas institucionales que fortalezcan aún más la competitividad de la producción local.

5.3. Las normativas comerciales inteligentes mencionadas anteriormente deben ir de la mano de políticas industriales inteligentes a nivel nacional y de la UE: i) digitalización, ciberización y aplicación de la inteligencia artificial (IA) en la producción; ii) inversión en el desarrollo de productos y servicios más profundamente diferenciados y altamente especializados; iii) inversión en la capacidad técnica de producir de un modo eficiente variedades diferenciadas; iv) promoción de la agrupación y el corporativismo de los productores autónomos (o semiautónomos), mediante lo cual preservar la variedad equivale a los beneficios de escala en segmentos específicos y cuidadosamente seleccionados del ciclo de vida de los productos; v) generalización del sistema de simbiosis industrial con el fin de promover la economía circular; y vi) mayor fortalecimiento de los vínculos entre la producción y la I+D, incluso en campos científicos con menos aplicaciones (véase el debate pertinente sobre el nuevo Horizonte Europa 2020-2025).

5.4. En particular para la promoción antes mencionada del agrupamiento dirigido y de la simbiosis industrial, serán necesarios estudios regionales y específicos por sector para revelar aquellos segmentos de la producción local donde puedan instaurarse diferentes tipos de redes y corporativismo.

5.5. Como ya se ha mencionado anteriormente, tanto la EFP como el aprendizaje permanente son herramientas útiles para la creación de redes y el agrupamiento con el fin de alcanzar beneficios de escala en relación con los costes de desarrollo humano que deben soportar los empresarios, así como una vía para fortalecer capacidades fundamentales con vistas a impulsar la creatividad, la innovación y la capacidad de adaptación en el proceso de producción. La futura política europea en materia de EFP y aprendizaje permanente deberá priorizar estas capacidades horizontales a todos los niveles de muy distintas maneras, incluidos nuevos métodos de aprendizaje, utilizando tecnologías actualizadas y nuevos mecanismos de financiación, ayudando de esta forma a las unidades productivas a adoptar los avances más novedosos y utilizarlos en el desarrollo de nuevos productos diferenciados.

5.6. La capacidad de acceso a los datos y gestión de los datos es el próximo ámbito de intervención política, que hace referencia al objetivo de apoyar a los productores y proveedores de servicios europeos a la hora de responder a la evolución contemporánea de mercados globalizados y utilizar su ventaja comparativa en bienes y servicios altamente especializados. Esto es especialmente esencial para las pymes. No obstante, liberar el acceso a los datos trae consigo un mayor riesgo de abuso de los mismos. Garantizar tanto la soberanía digital como la privacidad de las personas físicas y jurídicas puede ser una labor técnica y jurídicamente ardua, aunque al mismo tiempo fundamental.

5.7. Por último, junto al ya más fácil acceso a una cantidad exponencialmente creciente de datos, los productores de bienes y servicios también necesitan disponer de la posibilidad y capacidad de utilizar el «conjunto de herramientas» necesario para la gestión de los datos, compuesto de métodos y procesos, digitalizados o no. La inteligencia empresarial es una expresión relativamente nueva en la literatura a este respecto y describe con exactitud la capacidad de utilizar información y conjuntos de datos. Junto a las intervenciones técnicas y jurídicas para ofrecer programas informáticos de código abierto, este debate nos vuelve a orientar hacia las capacidades horizontales pertinentes que es necesario desarrollar mediante la EFP y el aprendizaje permanente.

Bruselas, 11 de diciembre de 2019.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Luca JAHIER

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Normas mínimas comunes en materia de seguro de desempleo — Un paso concreto para la aplicación eficaz del pilar europeo de derechos sociales»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2020/C 97/05)

Ponente: **Oliver RÖPKE**

Decisión del pleno	15.3.2018
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	15.11.2019
Aprobado en el pleno	11.12.2019
Pleno n.º	548
Resultado de la votación	141/65/14
(a favor/en contra/abstenciones)	

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. En la Cumbre Social de la UE del 17 de noviembre de 2017 en Gotemburgo fue proclamado solemnemente el **pilar europeo de derechos sociales**. Para dotarlo de contenido se requieren pasos concretos encaminados a una aplicación eficaz por parte de la UE y los Estados miembros.

1.2. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) se remite al **principio 13 del pilar europeo de derechos sociales, relativo a las prestaciones por desempleo**, en virtud del cual los desempleados tienen derecho a ayudas adecuadas a la activación por parte de los servicios públicos de empleo para (re)integrarse en el mercado laboral y a **prestaciones de desempleo adecuadas y de duración razonable**, en consonancia con sus propias contribuciones y los criterios de concesión nacionales. Estas prestaciones no deben desincentivar un retorno rápido al trabajo.

1.3. El seguro de desempleo es, a pesar de las distintas disposiciones nacionales, un elemento central de los sistemas de asistencia social de todos los Estados miembros. El CESE comparte la opinión de la Comisión según la cual la **mejora de las normas sobre los sistemas de seguro de desempleo de los Estados miembros posibilita un mejor funcionamiento de los mercados laborales** y los Estados miembros con sistemas de seguro de desempleo más generosos y un mayor gasto en políticas y medidas activas del mercado de trabajo pueden reintegrar mejor a los desempleados en el mercado de trabajo de manera sostenible<sup>(1)</sup>. Al mismo tiempo, el CESE subraya su importante función como estabilizadores automáticos.

1.4. En la actualidad, existe una gran divergencia entre los Estados miembros en lo que atañe a las prestaciones por desempleo. El CESE se remite al Informe Conjunto sobre el Empleo correspondiente a 2019, en el que se afirma que unas prestaciones por desempleo de un importe adecuado, una duración razonable, accesibles para todos los trabajadores y acompañadas de medidas eficaces de activación son **fundamentales** para apoyar a los solicitantes de empleo durante los períodos de transición<sup>(2)</sup>.

1.5. El CESE reitera su llamamiento en favor de un alto nivel de empleo y de normas sociales<sup>(3)</sup>, por lo que recomienda que se fijen **objetivos** para las prestaciones por desempleo de los Estados miembros. Deben establecerse objetivos en relación con la **tasa de sustitución neta**, la **duración del derecho** y la **tasa de cobertura**. Además, el CESE recomienda que se establezcan objetivos en relación con la **formación continua y la activación**.

<sup>(1)</sup> Ficha temática del Semestre Europeo — Prestaciones de desempleo (2017).

<sup>(2)</sup> COM(2018) 761 final de 21.11.2018, Consejo EPSCO ST 7619/2019 INIT de 15.3.2019.

<sup>(3)</sup> DO C 62 de 15.2.2019, p. 165.

1.6. Como primer paso, deben fijarse objetivos para las prestaciones de desempleo y supervisarse mediante un **proceso de evaluación comparativa en el marco del Semestre Europeo**. El CESE reitera su recomendación de que el pilar europeo de derechos sociales debe tener también repercusiones en la gobernanza económica de la UE <sup>(4)</sup>. En opinión del CESE, las **recomendaciones específicas por país a los Estados miembros** en el marco del Semestre Europeo deben incluir objetivos concretos en relación con la **tasa de sustitución neta**, la **duración del derecho** y la **tasa de cobertura** de las prestaciones por desempleo, así como la **formación continua y la activación**. Las recomendaciones específicas por país son elaboradas por la Comisión, aprobadas por el Consejo y refrendadas por el Consejo Europeo.

1.7. Las orientaciones integradas deben constituir el **fundamento** de las recomendaciones específicas por país <sup>(5)</sup>. De conformidad con la **orientación 7 de las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros de 2018** <sup>(6)</sup> —**que se mantendrán también para 2019**— <sup>(7)</sup>, los Estados miembros deben facilitar a los desempleados unas **prestaciones de desempleo adecuadas y de duración razonable**, en consonancia con sus propias contribuciones y con los criterios de concesión nacionales, aunque tales prestaciones no deben desincentivar un retorno rápido al trabajo.

1.8. El pilar europeo de derechos sociales se acompaña de un cuadro de indicadores que supervisará la aplicación y el progreso del pilar observando las tendencias y los resultados en los Estados miembros y los incorporará al Semestre Europeo. El CESE recomienda que, en el futuro, las prestaciones por desempleo se supervisen también en el cuadro de indicadores sociales. También recomienda la puesta en marcha de un **proceso de evaluación comparativa para las prestaciones por desempleo** como **complemento del cuadro de indicadores sociales**. Por consiguiente, el CESE acoge con satisfacción los esfuerzos que la Comisión está realizando en la actualidad a fin de establecer un proceso de evaluación comparativa para las prestaciones de desempleo, esfuerzos que deberán intensificarse y vincularse con un proceso de seguimiento permanente.

1.9. El **objetivo** del proceso de evaluación comparativa propuesto para las prestaciones por desempleo es **impulsar una convergencia social al alza entre los Estados miembros y un mejor funcionamiento de los mercados de trabajo**. El proceso de evaluación comparativa debe basarse en un análisis del *statu quo* que no debe ni abreviarse ni embellecerse. Este proceso no debe limitarse al seguimiento y la evaluación. Los Estados miembros deben aprender los unos de los otros mediante el aprendizaje comparativo (**benchlearning**) e introducir las mejoras correspondientes (**benchaction**).

1.10. La Comisión debe dirigir el proceso de evaluación comparativa sobre las prestaciones de desempleo. El establecimiento de índices de referencia debe llevarse a cabo con la **participación constante e intensiva de los interlocutores sociales**.

1.11. Los **objetivos sociales** deben conducir con el tiempo a la convergencia social. Las personas deben saber que los principios del pilar europeo de derechos sociales no solo son letra escrita, sino que también se aplican de manera concreta y mejoran progresivamente sus condiciones de vida.

1.12. El CESE recomienda que los resultados del proceso de evaluación comparativa sean objeto de una estrecha supervisión y evaluación. A falta de un progreso suficiente en la consecución de los efectos deseados, se debería introducir un instrumento jurídicamente vinculante para apoyar y complementar los esfuerzos de los Estados miembros por modernizar sus regímenes de seguro de desempleo. Además de una **recomendación del Consejo** para orientar a los Estados miembros, el CESE recomienda que se introduzca una **Directiva, de conformidad con el artículo 153 del TFUE, por la que se establezcan normas mínimas jurídicamente vinculantes** para los regímenes de seguro de desempleo de los Estados miembros. Esta debería incluir objetivos para unas normas mínimas europeas para la **tasa de sustitución neta**, la **duración del derecho** y la **tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo**. El CESE también está a favor de unas normas mínimas europeas para la **formación continua y la activación** en el marco del seguro de desempleo.

1.13. Las normas mínimas jurídicamente vinculantes deberían aplicarse de manera progresiva. Debería establecerse un plazo razonable para que todos los Estados miembros pudieran alcanzar las normas comunes.

1.14. Tal como se establece en el artículo 153 del TFUE, ello no debería afectar de forma significativa a la **competencia que se reconoce a los Estados miembros para establecer los principios básicos de sus sistemas de seguridad social** ni al equilibrio financiero de dichos sistemas. Este principio debería respetarse con independencia de la forma o el fondo del sistema vigente en el Estado miembro. No se debería impedir a los Estados miembros que ejercieran el derecho previsto en

<sup>(4)</sup> DO C 81 de 2.3.2018, p. 145.

<sup>(5)</sup> DO L 224 de 5.9.2018, p. 4.

<sup>(6)</sup> DO L 224 de 5.9.2018, p. 4.

<sup>(7)</sup> DO L 185 de 11.7.2019, p. 44.

los Tratados de mantener o adoptar medidas de protección de mayor nivel (más estrictas). Deben tenerse particularmente en cuenta la distinta organización de los sistemas de seguro nacionales, la participación de los interlocutores sociales y la financiación.

## 2. Situación inicial y antecedentes del Dictamen

2.1. Tras las dolorosas experiencias de la crisis económica y financiera a partir de 2008 y la inestabilidad ulterior, la economía crece de nuevo y las tasas de desempleo disminuyen. No obstante, la **recuperación actual de los mercados de trabajo** no ocurre de igual manera en todos los Estados miembros, regiones y grupos de población. En este sentido, el CESE se remite al Informe Conjunto sobre el Empleo de 2019 <sup>(8)</sup>.

2.2. El CESE comparte la opinión del Consejo de que los Estados miembros y la UE deberían abordar las consecuencias sociales de la crisis económica y financiera y aspirar a **construir una sociedad inclusiva**. Es preciso abordar la desigualdad y la discriminación. Deben garantizarse las posibilidades de acceso y las oportunidades para todos y reducir la pobreza y la exclusión social, principalmente velando por un **funcionamiento eficaz de los mercados de trabajo y de los sistemas de protección social** <sup>(9)</sup>.

2.3. En el marco de la **Estrategia Europa 2020**, la Unión Europea se ha fijado como objetivo reducir en al menos veinte millones el número de personas en riesgo de **pobreza o exclusión social** de aquí a 2020. **Este objetivo aún está muy lejos de alcanzarse**. Aunque se registran mejoras continuas desde 2012 (cuando casi el 25 % de la población total de la UE estaba en riesgo de pobreza y exclusión social), Europa sigue teniendo ante sí enormes retos. En 2018, casi el 22 % de la población de la UE se encontraba en riesgo de pobreza o exclusión social <sup>(10)</sup>.

2.4. El **seguro de desempleo** es un elemento central de los sistemas sociales de todos los Estados miembros. Ofrece una red de seguridad para los trabajadores en caso de pérdida del puesto de trabajo y **protege contra la pobreza**. Al mismo tiempo, las prestaciones por desempleo son **estabilizadores automáticos**, ya que, en caso de un aumento general del desempleo, los ingresos y, por consiguiente, el consumo no disminuyen de forma tan drástica. Asimismo, unas prestaciones de desempleo eficaces y adecuadas permiten a los trabajadores encontrar empleos que respondan a sus expectativas y sus cualificaciones o finalizar su reconversión profesional en el marco de las políticas activas del mercado de trabajo.

2.5. En los últimos años, la protección social ha empeorado en algunos Estados miembros a consecuencia de la política para solventar la crisis. Muchas personas consideran que sus intereses y exigencias sociales están cada vez menos garantizados en la UE. Con el *Brexit* se observa por primera vez una reversión de la integración europea. Esta evolución debe entenderse como una señal de alerta. Para que la UE tenga futuro y a fin de recuperar la confianza de las personas, el CESE considera que es necesario reforzar la dimensión social de la UE, **lo que incluye abordar otros desafíos actuales, como el cambio climático y la digitalización**. Esto requiere **un compromiso a todos los niveles**, incluidos los Estados miembros, los interlocutores sociales y los agentes de la sociedad civil <sup>(11)</sup>, sobre la base de una economía estable, sostenible e inclusiva.

2.6. En la Cumbre Social de la UE del 17 de noviembre de 2017 en Gotemburgo, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea proclamaron solemnemente el **pilar europeo de derechos sociales**. Para dar contenido a este pilar se requieren pasos concretos encaminados a una aplicación eficaz por parte de la UE y los Estados miembros. En las orientaciones políticas para la Comisión Europea 2019-2024, la recién elegida presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, anuncia un plan de acción para la plena aplicación del pilar europeo de derechos sociales. Con su propuesta de establecer objetivos para las prestaciones por desempleo de los Estados miembros, el CESE quiere contribuir a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales.

2.7. El CESE se remite al **principio 13 del pilar europeo de derechos sociales (prestaciones por desempleo)**: los desempleados tienen derecho a ayudas adecuadas a la activación por parte de los servicios públicos de empleo para (re) integrarse en el mercado laboral a través de políticas del mercado laboral y a **prestaciones de desempleo adecuadas y de duración razonable**, en consonancia con sus propias contribuciones y los criterios de concesión nacionales. Estas prestaciones no deberán desincentivar un retorno rápido al trabajo.

<sup>(8)</sup> COM(2018) 761 final de 21.11.2018, Consejo EPSCO ST 7619/2019 INIT de 15.3.2019.

<sup>(9)</sup> DO L 224 de 5.9.2018, p. 4..

<sup>(10)</sup> Eurostat, 16.10.2019.

<sup>(11)</sup> DO C 262 de 25.7.2018, p. 1.

2.8. En este contexto, el CESE también se remite al principio 17 del pilar europeo de derechos sociales, según el cual las **personas con discapacidad** tienen derecho a ayudas a la renta que garanticen una vida digna, así como a servicios que les permitan participar en el mercado laboral y en la vida social. En el plazo del derecho al seguro de desempleo debe tenerse en cuenta que la búsqueda de un nuevo puesto de trabajo o las medidas de formación profesional para las personas con discapacidad son mucho más difíciles y requieren más tiempo.

2.9. El seguro de desempleo es un elemento central de los sistemas sociales de todos los Estados miembros. Las disposiciones nacionales de los sistemas de seguro de desempleo son muy distintas, en lo que respecta tanto a los criterios de concesión como a la cantidad, la duración y el método de cálculo. El CESE recomienda establecer **objetivos para las prestaciones por desempleo** en el contexto del Semestre Europeo. Por otra parte, destaca la necesidad de garantizar unas prestaciones sociales fundamentales basadas en normas comunes a escala de la UE <sup>(12)</sup>. El Comité recomienda una **evaluación** continua **del proceso de evaluación comparativa**. Una **recomendación del Consejo** podría fomentar y orientar el debate y las reformas sobre la introducción de normas mínimas comunes en los Estados miembros, así como permitir la cooperación entre ellos en este ámbito.

2.10. En caso de que, con el tiempo, no se avance lo suficiente en la consecución de los efectos deseados, el CESE recomienda que se introduzca una **Directiva, de conformidad con el artículo 153 del TFUE**, por la que se establezcan **normas mínimas jurídicamente vinculantes** para los regímenes de seguro de desempleo de los Estados miembros. Esta debería incluir objetivos para unas normas mínimas europeas para la **tasa de sustitución neta**, la **duración del derecho** y la **tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo**. El CESE también está a favor de unas normas mínimas europeas para la **formación continua y la activación** en el marco del seguro de desempleo. Las disposiciones mínimas no deben impedir que los Estados miembros establezcan normas más elevadas (véase el punto 16 del preámbulo del pilar europeo de derechos sociales). No debe reducirse el nivel de las normas ya existentes en los Estados miembros. El CESE recomienda establecer disposiciones mínimas para los sistemas de seguro de desempleo de los Estados miembros, junto con una aplicación adecuada de una **cláusula de no regresión** (prohibiendo que la introducción de normas mínimas implique una regresión). De esta manera se garantiza que se tiene en cuenta el objetivo de la UE de mejorar las condiciones de vida y de trabajo en el sentido de una convergencia al alza entre los Estados miembros (artículo 151 del TFUE).

2.11. En las ayudas a los desempleados debe diferenciarse entre las prestaciones de seguridad social (prestaciones de seguro) y la asistencia social. Las prestaciones de seguro por lo general se basan en contribuciones y requieren un período de empleo determinado. En cuanto a la asistencia social, se trata de una prestación de carácter no contributivo financiada con impuestos, que proporciona ayuda a las personas incapaces de cubrir sus necesidades por sus propios medios y que está sujeta a una evaluación de sus necesidades. **En el presente Dictamen de iniciativa, el CESE aborda las prestaciones de seguridad social.**

2.12. En relación con el debate sobre la necesidad de profundizar la unión económica y monetaria, la Comisión propone la creación de una **función estabilizadora para la zona del euro** (con la posibilidad de que participen los Estados miembros de la UE no pertenecientes a la zona del euro) que permita reaccionar mejor a los choques asimétricos en el futuro. La Comisión nombra como posible opción para una función estabilizadora la creación de un **reaseguro de desempleo europeo** que podría actuar como un «fondo de reaseguro» para los sistemas nacionales de seguro de desempleo <sup>(13)</sup>. Esta propuesta, relativa a la política presupuestaria, que actualmente es objeto de un controvertido debate, debe **diferenciarse claramente del presente Dictamen de iniciativa**, que presenta una propuesta sociopolítica para reforzar la dimensión social de la UE.

2.13. Recientemente, el CESE se ha declarado favorable a examinar la **posibilidad de incluir normas mínimas europeas en los regímenes de desempleo nacionales** a fin de garantizar que cualquier solicitante de empleo pueda disfrutar de una ayuda financiera <sup>(14)</sup>. Ahora, con el presente Dictamen, el Comité asume esta tarea.

### 3. Observaciones generales

3.1. De conformidad con la **orientación 7 de las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros de 2018** <sup>(15)</sup> —**que se mantendrán también para 2019**— <sup>(16)</sup>, los Estados miembros deben facilitar a los desempleados unas prestaciones de desempleo adecuadas y de duración razonable, en consonancia con sus propias contribuciones y con los criterios de concesión nacionales. Con esta recomendación, el pilar europeo de derechos sociales se tiene en cuenta en las orientaciones para las políticas de empleo.

<sup>(12)</sup> DO C 13 de 15.1.2016, p. 40.

<sup>(13)</sup> COM(2017) 822 final, 6.12.2017.

<sup>(14)</sup> DO C 129 de 11.4.2018, p. 7.

<sup>(15)</sup> DO L 224 de 5.9.2018, p. 4.

<sup>(16)</sup> DO L 185 de 11.7.2019, p. 44.

3.2. **Reducir** el número de personas en situación o en riesgo de **pobreza o exclusión social** es uno de los cinco objetivos de la **Estrategia Europa 2020** y uno de los diecisiete objetivos de la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible** de las Naciones Unidas. Asimismo, mediante el **cuadro de indicadores sociales** introducido en relación con el pilar europeo de derechos sociales se hará un seguimiento de las tendencias y avances de los Estados miembros respecto de las personas en situación o en riesgo de pobreza o exclusión social.

3.3. El CESE destaca la observación de la Comisión según la cual la **duración del derecho** a las prestaciones de seguro de desempleo tiene un impacto directo en el riesgo de pobreza de los desempleados. Los Estados miembros con sistemas de seguro de desempleo más generosos y un mayor gasto en políticas y medidas activas del mercado de trabajo son más capaces de reintegrar a los desempleados en el mercado laboral<sup>(17)</sup>. Se registran **grandes diferencias** entre los Estados miembros. La duración máxima de las prestaciones por desempleo varía entre los noventa días en Hungría y una duración indeterminada en Bélgica<sup>(18)</sup>.

3.4. El CESE considera que las prestaciones de seguridad social deben estar concebidas de tal manera que, en caso de una situación de riesgo como el desempleo, se garantice un nivel de vida digno. Por consiguiente, la suma de las prestaciones de seguro de desempleo, es decir, la **tasa de sustitución neta**, debe ser adecuada. En este punto también existen **diferencias considerables** dentro de la UE. Las tasas de sustitución netas en el caso de un trabajador con salario bajo y una antigüedad laboral breve (un año) oscilan entre menos del 20 % de los ingresos (netos) previos en Hungría y alrededor del 90 % en Luxemburgo<sup>(19)</sup>.

3.5. El número de desempleados que obtienen prestaciones de seguro de desempleo en relación con el número total de desempleados se indica con la **tasa de cobertura**. La tasa de cobertura se expresa en relación con una duración determinada del desempleo (por ejemplo, el porcentaje de desempleados que reciben una prestación tras un año de trabajo). Una vez más, existen **grandes divergencias** entre los Estados miembros. De media, el porcentaje de desempleados de corta duración (personas desempleadas durante menos de un año) que perciben prestaciones de desempleo representa solo un tercio de los desempleados. Alemania tiene la tasa de cobertura más alta, en torno al 63 %. En cambio, las tasas de cobertura se sitúan muy por debajo del 15 % en Malta, Croacia, Polonia, Rumanía y Bulgaria<sup>(20)</sup>.

3.6. Una tasa de cobertura baja en un Estado miembro puede deberse a distintas causas. Una de las razones es el **desempleo juvenil**. Con frecuencia, los jóvenes desempleados que no logran integrarse en la vida activa no pueden adquirir el derecho a la prestación debido a la falta de períodos de empleo completados. La consecuencia es que en muchos casos los jóvenes desempleados no reciben ninguna prestación.

3.7. El CESE hace hincapié una vez más en que la transición de los jóvenes de la formación (escolar) al mercado laboral es de suma importancia. Debe garantizárseles la mayor asistencia posible, a fin de asegurar una integración lo más rápida posible en el mercado laboral.

3.8. La duración del desempleo también afecta a la tasa de cobertura. Aunque la tasa de cobertura de los desempleados de corta duración asciende a alrededor de un tercio de media en la UE, en caso del desempleo de larga duración es inferior porque la duración de las prestaciones por desempleo está limitada en el tiempo en la mayoría de los Estados miembros. El CESE recomienda establecer un objetivo para la **tasa de cobertura** de los **desempleados de corta duración** (personas desempleadas durante menos de un año).

3.9. Otra causa de la baja tasa de cobertura son las **nuevas formas de trabajo, así como los empleos atípicos y precarios**, que hacen difícil adquirir el derecho a las prestaciones. En relación con el acuerdo político del Consejo sobre una recomendación relativa al acceso a la protección social de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, el CESE pide una solución global que incluya el reconocimiento de los derechos de seguridad social de los trabajadores en las nuevas formas de empleo<sup>(21)</sup>.

3.10. De conformidad con el **primer principio del pilar europeo de derechos sociales**, toda persona tiene derecho a una educación, una formación y un **aprendizaje permanente** inclusivos y de calidad, a fin de mantener y adquirir capacidades que les permitan participar plenamente en la sociedad y gestionar con éxito las transiciones en el mercado laboral. Por tanto, el CESE apoya que se establezcan **objetivos en relación con la formación continua y la activación**, y reitera su opinión de que el objetivo de garantizar el derecho al aprendizaje permanente para todas las personas en edad laboral debería figurar en la agenda de la UE<sup>(22)</sup>.

<sup>(17)</sup> Ficha temática del Semestre Europeo — Prestaciones de desempleo (2017).

<sup>(18)</sup> COM(2018) 761 final de 21.11.2018, Consejo EPSCO ST 7619 2019 INIT de 15.3.2019.

<sup>(19)</sup> COM(2018) 761 final de 21.11.2018, Consejo EPSCO ST 7619 2019 INIT de 15.3.2019.

<sup>(20)</sup> COM(2018) 761 final de 21.11.2018, Consejo EPSCO ST 7619/2019 INIT de 15.3.2019.

<sup>(21)</sup> DO C 129 de 11.4.2018, p. 7.

<sup>(22)</sup> DO C 237 de 6.7.2018, p. 8 y Dictámenes del CESE en DO C 14 de 15.1.2020, p. 1 y DO C 14 de 15.1.2020, p. 46.

3.11. El CESE comparte la opinión de la Comisión según la cual la mejora de las normas sobre los sistemas de seguro de desempleo de los Estados miembros **posibilita un mejor funcionamiento de los mercados de trabajo**. Sin embargo, unas normas de menor nivel no necesariamente significan un menor gasto público, ya que los desempleados que no reciben ninguna prestación del seguro de desempleo, en la mayoría de los casos reciben otra forma de ayuda pública (por ejemplo, ayudas a los desempleados o renta mínima). Resulta razonable asumir, como hace la Comisión, que los gastos adicionales generados por la mejora de las normas en relación con el seguro de desempleo —junto con una política activa del mercado de trabajo— serán amortizados en un tiempo relativamente corto debido al aumento del empleo y a los ingresos fiscales más elevados que resultan de ello, así como a la aceleración del crecimiento económico <sup>(23)</sup>.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. En la actualidad, existe una gran divergencia entre los Estados miembros en lo que atañe a las prestaciones por desempleo. El CESE se remite al Informe Conjunto sobre el Empleo correspondiente a 2019, en el que se afirma que unas **prestaciones por desempleo de un importe adecuado, una duración razonable**, accesibles para todos los trabajadores y acompañadas de medidas eficaces de activación son **fundamentales** para apoyar a los solicitantes de empleo durante los períodos de transición <sup>(24)</sup>.

4.2. Por consiguiente, el CESE recomienda establecer **objetivos** para las prestaciones por desempleo de los Estados miembros. Deben establecerse objetivos en relación con la **tasa de sustitución neta**, la **duración del derecho** y la **tasa de cobertura**. Además, el CESE recomienda que se establezcan objetivos en relación con la **formación continua y la activación**.

4.3. El CESE acoge con satisfacción los esfuerzos de la Comisión para aplicar el pilar europeo de derechos sociales en el marco del Semestre Europeo, entre otros, y para impulsar un proceso de evaluación comparativa para las prestaciones de los seguros de desempleo nacionales (entre otros, mediante un Informe conjunto sobre el empleo). La evaluación comparativa se considera correctamente como un instrumento importante para la aplicación del pilar europeo de derechos sociales. Estos esfuerzos deben intensificarse y vincularse a un proceso de supervisión permanente. El **objetivo** de proceso de evaluación comparativa propuesto para el desempleo deber ser impulsar una **convergencia social al alza** entre los Estados miembros y un **mejor funcionamiento de los mercados de trabajo**.

4.4. En opinión del CESE, las **recomendaciones específicas por país** deben incluir objetivos concretos en relación con la **tasa de sustitución neta**, la **duración del derecho** y la **tasa de cobertura** de las prestaciones por desempleo, así como la **formación continua y la activación**. Para ello, debe respaldarse el enfoque de la Comisión de que las **prestaciones más generosas** deben ir acompañadas de la **activación correspondiente de los desempleados**.

4.5. El **éxito del mercado interior** depende en gran medida de la eficiencia de sus mercados de trabajo y sus sistemas de protección social, así como también de la capacidad de las economías europeas para adaptarse a las perturbaciones. Con esta premisa, se estableció la Estrategia Europa 2020 con el objetivo de transformar la UE en una economía inteligente, sostenible e integradora para conseguir altos niveles de empleo, productividad y cohesión social <sup>(25)</sup>. El CESE señala que la UE no alcanzará el **objetivo de la Estrategia Europa 2020**, a saber, reducir en al menos veinte millones el número de personas en situación o en riesgo de pobreza o exclusión social.

4.6. En opinión del CESE, **tras las elecciones al Parlamento Europeo del 23 al 26 de mayo de 2019**, una de las tareas urgentes de la nueva Comisión debe ser proponer medidas para mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo y lograr una convergencia social al alza entre los Estados miembros. Es preciso también elaborar una nueva estrategia sobre la dimensión social de Europa después de 2020.

4.7. En la actualidad, los Estados miembros debaten sobre la **dimensión social de Europa después de 2020**. Una de las cuestiones clave es qué aspectos fundamentales deberán considerarse determinantes en la futura dimensión social <sup>(26)</sup>. El CESE considera que un **mejor funcionamiento de los mercados de trabajo** y la **lucha contra la pobreza y la exclusión social** deben constituir aspectos clave de la dimensión social de Europa después de 2020. Los objetivos para las prestaciones por desempleo de los Estados miembros podrían aportar una contribución significativa en este sentido.

4.8. Los objetivos sociales deben conducir con el tiempo a la convergencia social. Las personas deben saber que los derechos y principios establecidos en el pilar europeo de derechos sociales no solo son letra escrita sino que también se aplican de manera concreta y mejoran progresivamente sus condiciones de vida.

<sup>(23)</sup> Ficha temática del Semestre Europeo — Prestaciones de desempleo (2017).

<sup>(24)</sup> COM(2018) 761 final de 21.11.2018, Consejo EPSCO ST 7619/2019 INIT de 15.3.2019.

<sup>(25)</sup> COM(2018) 761 final de 21.11.2018, Consejo EPSCO ST 7619/2019 INIT de 15.3.2019.

<sup>(26)</sup> Consejo EPSCO ST 6622 2019 INIT de 27.2.2019.

4.9. En caso de que los objetivos fijados en el marco del Semestre Europeo no resulten suficientemente eficaces, el CESE, con vistas a la dimensión social de Europa después de 2020, recomienda que se introduzca una **Directiva, de conformidad con el artículo 153 del TFUE, por la que se establezcan normas mínimas jurídicamente vinculantes** para los regímenes de seguro de desempleo de los Estados miembros. Esta debería incluir objetivos para unas normas mínimas europeas para la **tasa de sustitución neta**, la **duración del derecho** y la **tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo**. El CESE también está a favor de unas normas mínimas europeas para **la formación continua y la activación** en el marco del seguro de desempleo.

Bruselas, 11 de diciembre de 2019.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Luca JAHIER

---

## ANEXO

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso del debate (artículo 59.3 del Reglamento interno):

**1. Punto 1.12**

Modifíquese de la manera siguiente:

El CESE recomienda que los resultados del proceso de evaluación comparativa sean objeto de una estrecha supervisión y evaluación. A falta de un progreso suficiente en la consecución de los efectos deseados, se debería ~~sopesar la introducción de~~ ~~introducir un marco jurídico~~ ~~instrumento jurídicamente~~ vinculante para apoyar y complementar los esfuerzos de los Estados miembros por modernizar sus regímenes de seguro de desempleo. Además de una **recomendación del Consejo** para orientar a los Estados miembros, el CESE recomienda que se considere ~~introduzca una Directiva un marco jurídico vinculante, de conformidad con el artículo 153 del TFUE, por la el que se establezcan normas mínimas jurídicamente vinculantes~~ para los regímenes de seguro de desempleo de los Estados miembros. ~~Esta~~ ~~Este~~ Este marco jurídico debería incluir objetivos para unas normas mínimas europeas para la **tasa de sustitución neta**, la **duración del derecho** y la **tasa de cobertura** de las prestaciones por desempleo. El CESE también está a favor de unas normas mínimas europeas para **la formación continua y la activación** en el marco del seguro de desempleo.

**Resultado de la votación:**

A favor: 64

En contra: 119

Abstenciones: 19

**2. Punto 2.10**

En caso de que, con el tiempo, y tras un estrecho seguimiento y evaluación de los resultados, no se avance lo suficiente en la consecución de los efectos deseados, el CESE recomienda que se ~~sopese la introducción de~~ ~~introduzca una Directiva un marco jurídico vinculante, de conformidad con el artículo 153 del TFUE~~, por ~~la el~~ que se establezcan **normas mínimas jurídicamente vinculantes** para los regímenes de seguro de desempleo de los Estados miembros. ~~Esta~~ ~~Este~~ Este marco jurídico debería incluir objetivos para unas normas mínimas europeas para la **tasa de sustitución neta**, la **duración del derecho** y la **tasa de cobertura** de las prestaciones por desempleo. El CESE también está a favor de unas normas mínimas europeas para **la formación continua y la activación** en el marco del seguro de desempleo. Las disposiciones mínimas no deben impedir que los Estados miembros establezcan normas más elevadas (véase el punto 16 del preámbulo del pilar europeo de derechos sociales). No debe reducirse el nivel de las normas ya existentes en los Estados miembros. El CESE recomienda establecer disposiciones mínimas para los sistemas de seguro de desempleo de los Estados miembros, junto con una aplicación adecuada de una **cláusula de no regresión** (prohibiendo que la introducción de normas mínimas implique una regresión). De esta manera se garantiza que se tiene en cuenta el objetivo de la UE de mejorar las condiciones de vida y de trabajo en el sentido de una convergencia al alza entre los Estados miembros (artículo 151 del TFUE).

**Resultado de la votación:**

A favor: 63

En contra: 122

Abstenciones: 18

**3. Punto 4.9**

En caso de que los objetivos fijados en el marco del Semestre Europeo, ~~tras un estrecho seguimiento y evaluación de los resultados~~, no resulten suficientemente eficaces, el CESE, con vistas a la dimensión social de Europa después de 2020, recomienda que se ~~sopese la introducción de~~ ~~introduzca una Directiva un marco jurídico vinculante, de conformidad con el artículo 153 del TFUE~~, por ~~la el~~ que se establezcan **normas mínimas jurídicamente vinculantes** para los regímenes de seguro de desempleo de los Estados miembros. ~~Esta~~ ~~Este~~ Este marco jurídico debería incluir objetivos para unas normas mínimas europeas para la **tasa de sustitución neta**, la **duración del derecho** y la **tasa de cobertura** de las prestaciones por desempleo. El CESE también está a favor de unas normas mínimas europeas para **la formación continua y la activación** en el marco del seguro de desempleo.

**Resultado de la votación:**

A favor: 63

En contra: 122

Abstenciones: 21

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Configuración de la agenda de la UE sobre los derechos de las personas con discapacidad para el período 2020-2030: contribución del Comité Económico y Social Europeo»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2020/C 97/06)

Ponente: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Decisión del Pleno	24.1.2019
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	15.11.2019
Aprobado en el pleno	11.12.2019
Pleno n.º	548
Resultado de la votación	178/1/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE pide a la Comisión Europea que considere seriamente las siguientes recomendaciones y conclusiones a la hora de redactar la Agenda europea sobre los derechos de las personas con discapacidad 2020-2030 (en adelante, la «Agenda»), que aplique más plenamente la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y que cumpla sus compromisos en el marco de la Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), en los que se menciona la discapacidad en once ocasiones. En particular, el CESE:

1.2. Recomienda que haya centros de referencia sobre discapacidad en todas las direcciones generales y agencias de la Comisión y en todas las instituciones de la UE, con un centro de referencia sobre discapacidad principal ubicado en el seno de la Secretaría General de la Comisión, dado el carácter transversal de las cuestiones relacionadas con la discapacidad, y que un «Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad», compuesto por estos centros, supervise la aplicación de la Agenda. Puesto que en adelante habrá un comisario de igualdad, también es de suma importancia crear un centro de referencia sobre discapacidad en el seno de la DG Justicia.

1.3. Recomienda que se ponga en marcha un mecanismo interinstitucional entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo <sup>(1)</sup>, cuyos presidentes se reunirán al comienzo de cada mandato. Además, el CESE pide que se cree un grupo de trabajo sobre discapacidad en el seno del Consejo para facilitar dicho mecanismo.

1.4. Recomienda que las instituciones de la UE pongan a disposición del marco de supervisión de la UE relativo a la CDPD todos los medios, los recursos humanos y el apoyo financiero necesarios para garantizar que sea capaz de cumplir su cometido, de conformidad con el artículo 33, apartado 2, de la CDPD.

1.5. Recomienda que se cree un Consejo Europeo de Accesibilidad para supervisar la aplicación de la legislación de la UE en materia de accesibilidad.

1.6. Recomienda que la Comisión revise sus competencias compartidas con los Estados miembros que se derivan de la CDPD y del Derecho de la UE con el fin de determinar cuándo puede la UE colaborar con los Estados miembros en materia de aplicación. Esto ha de llevarse a cabo mediante la elaboración de una declaración de competencias en la que se revise la declaración de competencias exclusivas de la UE y mediante la conclusión del Protocolo facultativo de la CDPD.

<sup>(1)</sup> Recomendaciones del Comité de la CDPD a la UE en 2015.

1.7. Recomienda que la Comisión integre los principios del pilar de derechos sociales en la Agenda, con propuestas específicas para aplicar el principio 17 sobre la inclusión de las personas con discapacidad (PCD).

1.8. Recomienda que se tomen medidas concretas para aplicar la Agenda. Las medidas más urgentes que deben tomarse son: adopción de legislación que combata todas las formas de discriminación por discapacidad<sup>(2)</sup>, una directiva que unifique el reconocimiento de la evaluación de la discapacidad en toda la UE a fin de facilitar la libertad de circulación de las PCD, medidas que salvaguarden los derechos de las PCD a la participación política a escala de la UE y orientaciones dirigidas a los Estados miembros para que garanticen lo mismo a escala nacional, legislación vinculante que armonice las normas de accesibilidad del entorno construido, medidas que armonicen las normas mínimas para la realización de ajustes razonables en el lugar de trabajo, y elaboración de directrices sobre las normas mínimas para la concesión de ayudas en función del nivel de discapacidad y para la prestación de servicios, entre los que se incluye el apoyo a la vida independiente y, cuando sea posible, la prestación de asistencia personal en los Estados miembros.

1.9. Recomienda que las cuestiones sobre la igualdad de las PCD se incorporen en todas las políticas económicas, sociales y medioambientales de la UE, concretamente en la Estrategia sobre igualdad de género, la Garantía Juvenil, el Nuevo Pacto Verde, la Garantía Infantil y el próximo libro verde sobre envejecimiento.

1.10. Recomienda que las instituciones de la UE y los Estados miembros acuerden una garantía sobre los derechos de las PCD similar a la Garantía Juvenil para que las PCD puedan acceder a empleo, prácticas, puestos de trabajo y formación continua.

1.11. Recomienda que el presupuesto de la UE mejore su apoyo a las PCD invirtiendo en la investigación sobre el desarrollo de nuevas tecnologías asistenciales, destinando fondos para aumentar la accesibilidad de los programas Erasmus+ a fin de impulsar la participación de las PCD, financiando la transición de la asistencia institucional a los cuidados comunitarios y familiares y a la vida independiente junto con mecanismos eficaces de supervisión y evaluación en los Estados miembros e invirtiendo estratégicamente los fondos de la UE para aplicar la CDPD en los Estados miembros, en particular en ámbitos en los que la UE no tiene plena competencia.

1.12. Recomienda que la Agenda desempeñe un papel en la promoción de los derechos de las PCD en el marco de la acción exterior de la UE.

1.13. Recomienda que la mejora de la recopilación de datos y las publicaciones sobre las PCD por parte de Eurostat ocupe un lugar central en la Agenda.

1.14. Recomienda que la Agenda incluya índices de referencia claros y concretos e indicadores mensurables, en particular para las mujeres, las niñas, los jóvenes, los mayores, los refugiados, los migrantes y las personas del colectivo LGBTI que sufran discapacidad.

1.15. Recomienda que la Comisión presione a los Estados miembros, a través del Semestre Europeo, para que desarrollen sus propias estrategias nacionales en materia de discapacidad a fin de fomentar la integración transversal de la igualdad de trato en materia de discapacidad y aborden la aplicación de la CDPD en los programas nacionales de reforma.

1.16. Recomienda que la Agenda también prevea campañas de concienciación sobre los derechos de las PCD en el marco de la CDPD.

---

<sup>(2)</sup> De conformidad con el artículo 1 de la CDPD, las PCD incluyen a aquellas personas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

1.17. Recomienda que, cuando se entablen diálogos sociales a escala nacional y europea y los interlocutores sociales negocien convenios colectivos, se consideren seriamente los derechos de las PCD y la aplicación de la CDPD, tras una amplia consulta y con la participación de las organizaciones de personas con discapacidad (OPD).

1.18. Recomienda que se garantice la participación activa y plena de las OPD y las organizaciones de la sociedad civil en la redacción, la aplicación y la gobernanza de la Agenda.

## 2. Introducción

2.1. En cuanto estrategia que será elaborada y aplicada en un contexto en el que la UE y todos los Estados miembros han firmado y ratificado la CDPD, el CESE subraya que la Agenda debe servir como un medio para abordar el alcance completo de la CDPD.

2.2. A diferencia de la actual Estrategia sobre Discapacidad, la Agenda 2020-2030 también debe tener en cuenta la correlación indisociable entre las obligaciones en el marco de la CDPD y el compromiso con los ODS y el pilar europeo de derechos sociales. Por lo tanto, el CESE propone que la Agenda se denomine «Agenda europea sobre los derechos de las personas con discapacidad 2020-2030».

2.3. Habida cuenta del examen que el Comité de la CDPD realizó en 2015 sobre la aplicación de la CDPD por parte de la UE, el CESE señala que la Agenda también debe articularse en torno a las observaciones finales y las recomendaciones.

2.4. La nueva Agenda ha de basarse en una revisión transversal y exhaustiva de toda la legislación y las políticas de la UE y ser coherente con otras iniciativas y estrategias de la UE para garantizar la plena armonización con la CDPD. Asimismo, debe reflejar el enfoque de la discapacidad centrado en los derechos humanos e integrar los avances más recientes en los ámbitos de los derechos sociales y los derechos digitales.

2.5. Teniendo en cuenta la vulnerabilidad de determinados grupos de PCD, todos los ámbitos de la Agenda deben prestar especial atención a las mujeres, los niños, los jóvenes, los mayores, los refugiados, los migrantes, las personas del colectivo LGBTI y las personas sin hogar que sufran discapacidad.

## 3. Principios de la Agenda europea sobre los derechos de las personas con discapacidad

3.1. De acuerdo con los principios generales expuestos en el artículo 3 de la CDPD, el CESE considera que la Agenda ha de integrar las cuestiones relativas a la discapacidad en toda la legislación y las políticas de la UE que afecten a la vida de las PCD. Debe defender los principios de no discriminación, accesibilidad, participación e inclusión, igualdad de oportunidades, igualdad entre hombres y mujeres, respeto de la dignidad inherente y la autonomía individual, aceptación de las PCD como parte de la diversidad humana y la humanidad, y reconocimiento de la evolución de las capacidades de las PCD y de su derecho a preservar su identidad.

## 4. Alcance de la Agenda europea sobre los derechos de las personas con discapacidad

### 4.1. *Combatir la discriminación y la desigualdad* <sup>(3)</sup>

4.1.1. La mitad de los europeos considera que la discriminación por motivos de discapacidad es un fenómeno generalizado en la UE y que está aumentando a un ritmo cada vez mayor <sup>(4)</sup>. Por ello, el CESE:

4.1.2. Insta a que las instituciones de la UE tomen medidas para adoptar una directiva horizontal (sobre discapacidad) contra la discriminación que proteja a las PCD de la discriminación en todos los ámbitos de la vida. Esta directiva debe reconocer la denegación de ajustes razonables en cualquier ámbito de la vida como una forma de discriminación por motivos de discapacidad, así como otras formas de discriminación, como la discriminación por asociación y las formas múltiples e interseccionales de discriminación.

<sup>(3)</sup> Artículos 1, 21 y 26 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y artículos 10 y 19 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>(4)</sup> Eurobarómetro especial 437. Disponible en: [https://data.europa.eu/euodp/es/data/dataset/S2077\\_83\\_4\\_437\\_ENG](https://data.europa.eu/euodp/es/data/dataset/S2077_83_4_437_ENG)

4.1.3. Insta a que las instituciones de la UE aceleren la adopción del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul), junto con medidas específicas para prevenir, combatir y sancionar la violencia de género.

4.1.3.1. Insta a que todas las instituciones de la UE, en su papel de empleador público, velen por la accesibilidad, por ejemplo, garantizando que los sitios web internos y externos sean accesibles y fomentando políticas y procedimientos de recursos humanos que aumenten la presencia de personal con discapacidad en las escuelas europeas y promuevan su integración.

4.1.3.2. Insta a que las instituciones de la UE garanticen medidas destinadas a solucionar la falta de igualdad de oportunidades para las PCD mediante fondos de la UE. Debe prestarse una mayor atención a quienes sufren discriminación múltiple o interseccional por motivos de nacionalidad, edad, raza o etnia, género, religión o creencia, identidad de género y orientación sexual.

4.1.3.3. Insta a que el artículo 7 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(5)</sup> sobre disposiciones comunes (RDC 2014-2020) se incorpore al nuevo RDC 2021-2027 propuesto para reflejar las recomendaciones anteriores del CESE y que este principio se integre directamente en el texto principal de la propuesta de Reglamento relativo al FEDER. La accesibilidad de las PCD también debería incluirse como requisito previo para que los programas se beneficien de los fondos de la UE.

4.1.3.4. Insta a que las instituciones de la UE incorporen las cuestiones sobre la igualdad de las PCD en todas las políticas económicas, sociales y medioambientales de la UE, como la Estrategia sobre igualdad de género, la Garantía Juvenil, el Nuevo Pacto Verde, la Garantía Infantil y el próximo libro verde sobre envejecimiento.

4.1.3.5. Insta a que la Comisión promueva la conformidad de la legislación de los Estados miembros sobre la capacidad jurídica con la CDPD <sup>(6)</sup> y facilite el intercambio de conocimientos entre los Estados miembros.

## 4.2. Garantizar la plena participación y la libre circulación

4.2.1. Las PCD siguen sin poder ejercer su derecho a la libre circulación en la UE debido a la falta de armonización en el reconocimiento de la evaluación de la discapacidad y la imposibilidad de transferir el derecho de servicios y prestaciones asistenciales al desplazarse a otro Estado miembro. La institucionalización continuada, la falta de inversión en servicios basados en la comunidad y la inaccesibilidad general de los servicios convencionales también obstaculizan la participación de las PCD en la sociedad. Por ello, el CESE:

4.2.2. Insta a que la Comisión proponga una directiva por la que se armonice el reconocimiento de la evaluación de la discapacidad para las personas que se desplazan entre Estados miembros. Mediante esta directiva las instituciones de la UE deben defender el derecho a la libre circulación de las PCD garantizando la portabilidad de las ayudas de la seguridad social, ya sea mediante su prestación continua por el Estado miembro de origen o por el nuevo Estado miembro de residencia o mediante la transición gradual entre ambos. Ha de velarse por que las PCD que se trasladan a otro Estado miembro tengan los mismos derechos y condiciones para acceder a los servicios. Esto debe llevarse a cabo de una manera coordinada que facilite una transferibilidad simple y rápida de estos derechos <sup>(7)</sup>, incluida la asistencia personal.

<sup>(5)</sup> Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

<sup>(6)</sup> Observación general n.º 1 del Comité de la CDPD (2014) sobre igual reconocimiento como persona ante la ley.

<sup>(7)</sup> Recomendaciones del Comité de la CDPD, artículo 18.

4.2.2.1. Insta a que las instituciones de la UE garanticen que los fondos de la UE nunca se utilicen para promover la institucionalización de las PCD<sup>(8)</sup> y se inviertan activamente en servicios basados en la comunidad y en la familia. Es fundamental que a los jóvenes que participan en el Cuerpo Europeo de Solidaridad no se les asignen plazas en instituciones de acogida que perpetúen la segregación. Las inversiones también deben destinarse a la formación de los trabajadores de las instituciones para que ofrezcan una atención basada en la comunidad y conforme a la CDPD, elaborada de forma conjunta con las PCD. Asimismo, la Comisión debería concienciar sobre los daños que la institucionalización inflige a las personas con discapacidad a fin de animar a los Estados miembros a preferir las alternativas de servicios basados en la comunidad.

4.2.2.2. Insta a que las instituciones de la UE prioricen el acceso a la cultura y el ocio mediante el uso de fondos de la UE, promoviendo y formalizando la utilización de la Tarjeta Europea de Discapacidad por todos los Estados miembros con el apoyo financiero de la UE.

4.2.2.3. Insta a que las instituciones de la UE garanticen que se faciliten textos en lenguaje de signos, braille y formato de lectura fácil cuando se solicite en los diálogos con los ciudadanos.

4.2.2.4. Insta a que las instituciones de la UE emprendan iniciativas políticas para eliminar todos los obstáculos que impiden la participación política de las PCD y las privan de su derecho de voto y de su derecho a presentarse a las elecciones, especialmente en el caso de las personas con discapacidad intelectual y problemas de salud mental, que sufren una discriminación específica. La Comisión también debe asegurar la plena accesibilidad en el proceso electoral. A tal fin, la Comisión debe promover que todos los Estados miembros garanticen la participación política a sus ciudadanos con discapacidad en sus procesos electorales nacionales, regionales y locales.

4.2.2.5. Insta a que las instituciones de la UE adopten medidas apropiadas para velar por que todas las PCD puedan ejercer todos los derechos consagrados en los Tratados y la legislación de la UE, fomentar medidas no coercitivas y la toma de decisiones asistida para las PCD y garantizar la libertad y la seguridad de todas las PCD.

4.2.2.6. Insta a que las instituciones de la UE promuevan la participación estructural de las PCD y las OPD, incluidas aquellas que trabajan para los niños con discapacidad, en todos los procesos decisorios, tanto a escala nacional como europea, y financien el desarrollo de capacidades de las OPD. La Comisión y otros organismos de la UE también deben garantizar que las PCD puedan participar fácilmente en consultas públicas.

### 4.3. Lograr el acceso en todos los entornos

4.3.1. Los espacios públicos, los edificios, el transporte y la tecnología inaccesibles siguen impidiendo a demasiadas PCD desempeñar un papel activo en la sociedad y ponen en peligro su seguridad. Por ello, el CESE:

4.3.1.1. Insta a que la Comisión adopte medidas concretas para crear un Consejo Europeo de Accesibilidad, similar al Consejo de Accesibilidad de Estados Unidos, que supervise la aplicación de la legislación de la UE en materia de accesibilidad y facilite el desarrollo de normas y directrices sobre accesibilidad, el intercambio de buenas prácticas y la participación significativa de las OPD representativas en el ámbito de la accesibilidad.

4.3.2. Insta a que las instituciones de la UE se esfuercen por establecer las más estrictas normas de accesibilidad para la infraestructura física, la infraestructura de servicios y la infraestructura digital y garanticen la plena accesibilidad de las PCD a todos los sitios web y los formularios de contacto de la administración de la UE.

4.3.2.1. Insta a que las instituciones de la UE utilicen instrumentos legislativos y de otro tipo, como la normalización, para subsanar las carencias del Acta Europea de Accesibilidad a fin de armonizar las normas mínimas de accesibilidad para todos los aspectos del entorno construido<sup>(9)</sup>, tanto en zonas urbanas como rurales, sin olvidar las disposiciones para las personas con discapacidad intelectual o psicosocial.

<sup>(8)</sup> CDPD, artículo 19 y observación general n.º 5.

<sup>(9)</sup> CDPD, artículos 9 y 20.

4.3.2.2. Insta a que la Comisión revise, amplíe y refuerce los derechos de los pasajeros con discapacidad, por ejemplo, publicando una nueva propuesta legislativa sobre el transporte multimodal, revisando el Reglamento (CE) n.º 1107/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(10)</sup> sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo, eliminando, armonizando y definiendo detalladamente los casos de «denegación de embarque» y mejorando otros reglamentos.

4.3.2.3. Insta a que las instituciones de la UE asuman una postura firme sobre la eliminación de los períodos de notificación previa necesarios para la asistencia ferroviaria en el nuevo Reglamento sobre los derechos de los viajeros de ferrocarril de la UE.

4.3.2.4. Insta a que la Comisión siga mejorando la accesibilidad del sistema ferroviario para las PCD <sup>(11)</sup>, velando por que los Estados miembros garanticen la accesibilidad a todos los andenes ferroviarios y faciliten el acceso a los vagones de ferrocarril, no solo en lo que se refiere a las nuevas construcciones, sino también a la adaptación de la infraestructura actual.

4.3.2.5. Insta a que la Comisión ofrezca orientación a los Estados miembros sobre cómo aplicar las Directivas de la UE sobre normas mínimas comunes para los derechos procesales de víctimas de delitos o personas sospechosas o acusadas de delitos en relación con cuestiones de discapacidad <sup>(12)</sup>, incluida la formación sobre los derechos de las PCD para los agentes que trabajan en la administración de justicia. Las OPD deben ser consideradas entidades colaboradoras y poseer un estatus específico que las legitime ante los tribunales.

4.3.2.6. Insta a que la Comisión garantice que la previsión de accesibilidad constituya un criterio de admisibilidad para acceder a los fondos de la UE <sup>(13)</sup>.

4.3.2.7. Insta a que la Comisión invierta en investigación encaminada a desarrollar nuevas tecnologías y dispositivos asistenciales para las PCD.

4.3.2.8. Insta a que se considere que la accesibilidad y la sostenibilidad van de la mano (por ejemplo, en la construcción y el transporte) y que la accesibilidad es un requisito previo para lograr una Europa más verde para todas las personas.

4.3.2.9. Insta a que la Comisión ayude a los Estados miembros a mejorar la accesibilidad del entorno construido nuevo y existente —especialmente en lo que se refiere a las viviendas— y a mejorar la formación del personal en materia de asistencia para acceder a todas las redes de transporte.

4.3.2.10. Insta a que los Estados miembros reciban apoyo de la Comisión para velar por que se conceda a las PCD acceso a dispositivos, tecnología y servicios asistenciales y ayuda para sufragarlos, con independencia del país de la UE en que se ofrezcan.

4.3.2.11. Insta a que la Comisión apoye a los Estados miembros a la hora de garantizar que la contratación pública asegure el acceso de las PCD como ciudadanos, beneficiarios y funcionarios públicos.

4.3.2.12. Insta a que la Comisión proporcione a los Estados miembros el respaldo necesario para transponer de manera correcta y oportuna la Directiva sobre la accesibilidad de los sitios web.

---

<sup>(10)</sup> Reglamento (CE) n.º 1107/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo (DO L 204 de 26.7.2006, p. 1)..

<sup>(11)</sup> En el marco de la próxima revisión del Reglamento (UE) n.º 1300/2014 de la Comisión, de 18 de noviembre de 2014, sobre la especificación técnica de interoperabilidad relativa a la accesibilidad del sistema ferroviario de la Unión para las personas con discapacidad y las personas de movilidad reducida (DO L 356 de 12.12.2014, p. 110).

<sup>(12)</sup> CDPD, artículo 13.

<sup>(13)</sup> DO C 62 de 15.2.2019, p. 83.

#### 4.4. Promover el empleo de calidad y la formación profesional

4.4.1. La tasa de empleo de las PCD sigue siendo desproporcionadamente baja comparada con la de las personas sin discapacidad: se sitúa en un 48,1 % frente a un 73,9 %. El empleo de las mujeres con discapacidad es considerablemente más bajo <sup>(14)</sup>. Por ello, el CESE:

4.4.2. Insta a que la Comisión proponga medidas que armonicen los requisitos en toda la UE sobre lo que los empresarios están obligados a ofrecer y, a su vez, sobre el apoyo que los gobiernos deben ofrecer a sus empresarios, con el fin de proporcionar adaptaciones razonables para los trabajadores con discapacidad <sup>(15)</sup>.

4.4.3. Insta a que las instituciones de la UE, a la hora de contratar PCD, se conviertan en modelo de referencia aumentando la proporción de empleados con discapacidad en sus instituciones y en la administración de la Unión.

4.4.3.1. Insta a que la Comisión estudie la eficacia de los sistemas de cuotas que muchos Estados miembros utilizan para fomentar el empleo de las PCD, con vistas a promover las buenas prácticas y, potencialmente, introducir un sistema de este tipo para la administración de la UE.

4.4.3.2. Insta a que las instituciones de la UE emprendan acciones para invertir fondos de la Unión en iniciativas de formación, empleo y movilidad profesional de las PCD (incluido el apoyo para el emprendimiento social y las empresas de la economía social, que están promoviendo todo tipo de empleo inclusivo de acuerdo con la Convención) y presten especial atención a los jóvenes, las mujeres, los migrantes, los refugiados y los trabajadores de más edad con discapacidad <sup>(16)</sup>. Es preciso poner énfasis en el apoyo a las PCD para que ejerzan su derecho de elegir en su ámbito de trabajo, además de realizar inversiones en políticas de rehabilitación profesional, conservación del empleo, progresión de la carrera y reincorporación al trabajo, haciendo hincapié en el desarrollo de capacidades para las profesiones emergentes.

4.4.3.3. Insta a que las instituciones de la UE y los Estados miembros acuerden una garantía sobre los derechos de las PCD similar a la Garantía Juvenil para que las PCD accedan a empleo, prácticas, puestos de trabajo y formación continua. Una iniciativa de empleo destinada a las PCD debe reservar recursos económicos para apoyar este objetivo.

4.4.3.4. Insta a que la Comisión preste a los Estados miembros la ayuda necesaria para garantizar la plena aplicación de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(17)</sup> relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores para que los padres de las PCD puedan acceder a excedencias adecuadas y fórmulas de trabajo flexible, y a que luche por que las PCD tengan derecho a la misma flexibilidad.

4.4.3.5. Insta a que el Semestre Europeo y la legislación se utilicen como instrumentos para garantizar que se paga un salario adecuado y convenido a los trabajadores con discapacidad, que esté al mismo nivel que el de los empleados sin discapacidad y nunca sea inferior al salario mínimo. La Comisión debe emplear los fondos de la UE para revisar las buenas prácticas y la legislación de empleo sobre reintegración y rehabilitación de los trabajadores tras períodos prolongados de baja por enfermedad durante los que puedan haber adquirido alguna discapacidad.

4.4.3.6. Insta a que la Comisión apoye a los Estados miembros para reducir el riesgo que supone la transición hacia el mercado laboral, ofreciendo sistemas más flexibles de prestaciones por discapacidad y de asignación para evitar la pérdida de redes de seguridad contra la pobreza e incentivar el empleo.

4.4.3.7. Insta a que la Comisión presione a los Estados miembros para que ayuden mejor a los empresarios a la hora de obtener información sobre las tecnologías asistenciales y financiación para estas, hacer que los lugares de trabajo sean más accesibles y aumentar la flexibilidad del horario laboral en función de las necesidades individuales. En particular, la Comisión debería apoyar la investigación destinada a motivar la lógica económica de la creación de puestos de trabajo integradores para las PCD.

<sup>(14)</sup> <https://www.disability-europe.net/theme/employment>

<sup>(15)</sup> CDPD, artículos 5 y 27.

<sup>(16)</sup> CDPD, artículo 27.

<sup>(17)</sup> Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo (DO L 188 de 12.7.2019, p. 79).

4.4.3.8. Insta a que la Comisión brinde a los Estados miembros el apoyo necesario para garantizar la plena aplicación de la Directiva 2000/78/CE del Consejo <sup>(18)</sup>, por la que se prohíbe la discriminación en el empleo. Asimismo, la Comisión y los Estados miembros deben seguir adelante con la adopción del proyecto de directiva horizontal contra la discriminación sobre el acceso a los bienes y servicios, dado que la discriminación en este ámbito puede provocar discriminación en el mercado de trabajo.

4.4.3.9. Insta a que la Comisión respalde a los Estados miembros en la integración de las políticas sobre responsabilidad social empresarial y discapacidad con el fin de incorporar las cuestiones de discapacidad en las políticas de empleo de las empresas. La Comisión también debe apoyar a los Estados miembros en la promoción de aspectos relativos a la discapacidad y la accesibilidad en la información no financiera facilitada por las empresas.

4.4.3.10. Insta a que la Comisión respalde los derechos de las PCD en toda la UE para que puedan ejercer sus derechos laborales y sindicales en pie de igualdad con los demás. Esto debe llevarse a cabo en estrecha cooperación con los interlocutores sociales. En particular, el proceso europeo de elaboración de «cartas de la diversidad» debería prestar más atención al fomento de la mano de obra con capacidades diferentes.

4.4.3.11. Insta a que los interlocutores sociales, a la hora de entablar un diálogo social en la UE y celebrar convenios colectivos, tengan en cuenta la aplicación de la CDPD y los derechos de los trabajadores y empleados con discapacidad, tras consultar a las OPD activas a escala de la UE.

#### 4.5. *Proporcionar una educación y un aprendizaje permanente integradores de calidad*

4.5.1. El acceso a la educación general para las PCD sigue siendo difícil y, a menudo, se traduce en entornos educativos segregados. Las PCD en la UE tienen, de media, un 13 % más de probabilidades de abandono escolar prematuro que sus congéneres sin discapacidad y un 14 % menos de probabilidades de acceder a la educación terciaria <sup>(19)</sup>. Por ello, el CESE:

4.5.2. Insta a que las instituciones de la UE inviertan los fondos de la UE en entornos de aprendizaje, estimulación temprana, programas de aprendizaje permanente y programas de formación integradores para facilitar la transición de las PCD de la educación al empleo. Asimismo, es preciso facilitar la movilidad profesional de las PCD.

4.5.2.1. Insta a que las instituciones de la UE emprendan acciones específicas destinadas a garantizar la integración, en su propio sistema de escuelas europeas, de los niños y jóvenes con discapacidad que sean hijos del personal de las instituciones de la UE.

4.5.2.2. Insta a que la Comisión adopte medidas concretas para aumentar la participación de las PCD en la enseñanza superior mediante la prestación de asistencia para cubrir las necesidades y los gastos de apoyo durante los estudios o la formación.

4.5.2.3. Insta a que la Comisión tome medidas para aumentar la accesibilidad de los programas Erasmus+ y la participación de las PCD mediante la prestación de asistencia para cubrir las necesidades y los gastos de apoyo durante los estudios o la formación en el extranjero.

4.5.2.4. Insta a que la Comisión proporcione a los Estados miembros el apoyo necesario para formar al personal de las escuelas convencionales y respaldar la formación de asistentes de clase especializados en discapacidad a fin de fomentar la integración de los niños con discapacidad en las escuelas ordinarias. La formación también debe centrarse en cómo puede usarse la tecnología asistencial para mejorar la integración de los estudiantes con discapacidad. Asimismo, debe prestarse atención a crear condiciones adecuadas de trabajo en clase y reducir el número de alumnos por aula.

---

<sup>(18)</sup> Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DO L 303 de 2.12.2000, p. 16).

<sup>(19)</sup> Red Académica de Expertos Europeos en Discapacidad según Eurostat 2016, personas con y sin discapacidad (edad: 30-34 años), diferencia en puntos porcentuales.

#### 4.6. *Combatir la precariedad, la pobreza y la exclusión social*

4.6.1. Por término medio, las PCD en la UE tienen un 9 % más de probabilidades de enfrentarse a la pobreza y la exclusión social que sus congéneres sin discapacidad <sup>(20)</sup>. Por ello, el CESE:

4.6.1.1. Insta a que las instituciones de la UE velen por que la nueva Agenda incluya medidas específicas para promover un sistema de protección social inclusivo y que la Comisión establezca directrices para los Estados miembros sobre niveles mínimos de protección social para las PCD y los cuidadores que les garanticen un nivel de vida adecuado <sup>(21)</sup>. La Comisión y los Estados miembros deben garantizar que las PCD, en particular aquellas que hayan adquirido alguna discapacidad durante su carrera profesional y cuenten con períodos de cotización menores de cara al cálculo de la pensión, estén cubiertas por sistemas de protección social adecuados antes y después de llegar a la edad de jubilación.

4.6.1.2. Insta a que la Comisión proporcione orientación sobre las reformas de las prestaciones para ayudar con el coste adicional de los dispositivos relacionados con la discapacidad, la tecnología asistencial, el alojamiento, el transporte, etc. La Comisión debe presionar a los Estados miembros para que sean más flexibles y permitan a las PCD mantener las ayudas cuando se incorporen al mercado laboral con el fin de equilibrar los gastos desproporcionados, reducir el riesgo de pobreza de las persona con trabajo e incentivar el empleo.

4.6.1.3. Insta a que la Comisión oriente a los Estados miembros en lo que respecta a los procedimientos de evaluación de la discapacidad a fin de garantizar que no se deja atrás a las personas con enfermedades poco frecuentes o polidiscapacidad. La Comisión también debe disuadir enérgicamente a los Estados miembros, a través del Semestre Europeo, de reducir las prestaciones por discapacidad para sus ciudadanos e incrementar así el riesgo de pobreza y de exclusión social. La Comisión debe requerir a los Estados miembros que revisen la equidad de sus ayudas por discapacidad a lo largo de toda la vida de la persona para garantizar que las PCD que lleguen a cierta edad y las personas mayores que adquieran una discapacidad no pierdan sus derechos.

4.6.1.4. Insta a que se adapte el cuadro de indicadores sociales para incorporar medidas relacionadas específicamente con las PCD a fin de complementar la creciente relación entre el Semestre Europeo y el pilar europeo de derechos sociales.

4.6.1.5. Insta a que la Comisión facilite a los Estados miembros el apoyo necesario para aplicar correctamente la Recomendación del Consejo sobre la seguridad social para los contratos de trabajo atípicos y garantizar que no se niegue a ninguna PCD, ya sea trabajadora o no, su derecho a una cobertura sanitaria adecuada y otros derechos.

4.6.1.6. Insta a que la Comisión apoye a los Estados miembros en el fomento del acceso a la atención sanitaria para las PCD en pie de igualdad con las personas sin discapacidad <sup>(22)</sup>.

4.6.2. Insta a que la Comisión garantice que las PCD empleadas en el pasado, el presente o el futuro en la administración de la UE, o los familiares a cargo afectados por una discapacidad, se beneficien de un seguro médico completo que les proporcione la mejor atención sanitaria y calidad de vida posibles.

#### 4.7. *Convertir a la UE en un líder mundial a la hora de no dejar a nadie atrás más allá de sus fronteras*

4.7.1. La UE es el principal donante para el desarrollo a escala mundial. En cuanto Estados partes de la CDPD, la UE y los Estados miembros deben promover los derechos de las PCD en su acción exterior. Por ello, el CESE:

4.7.2. Insta a que las instituciones de la UE adopten medidas para garantizar que todas las acciones financiadas por la UE en terceros países respeten los principios generales de la CDPD mencionados en el punto 3.1.

<sup>(20)</sup> EU-SILC 2016.

<sup>(21)</sup> CDPD, artículo 28.

<sup>(22)</sup> Recomendaciones del Comité de la CDPD, apartado 63.

4.7.2.1. Insta a que las instituciones de la UE emprendan acciones para garantizar que los países candidatos a la adhesión a la Unión demuestren que protegen los derechos de las PCD al mismo nivel que los Estados miembros de la UE. La Comisión también debe velar por que los instrumentos financieros de ayuda a la preadhesión se utilicen para mejorar su situación.

4.7.2.2. Insta a que la Comisión conciencie a las delegaciones de la UE sobre la CDPD y las necesidades de las PCD, incluida la accesibilidad, en el ámbito de la ayuda humanitaria y de emergencia, así como sobre las cuestiones relacionadas con la discapacidad.

4.7.2.3. Insta a que las instituciones de la UE garanticen un seguimiento claro del Consenso Europeo sobre Desarrollo y apoye la inclusión de los marcadores de discapacidad del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE en los programas, proyectos y actividades de cooperación de la UE en todo el mundo.

4.7.2.4. Insta a que las instituciones de la UE velen por el respeto de los derechos y que se preste un apoyo suficiente y adecuado a las PCD que llegan a la UE como solicitantes de asilo o refugiados, o que se ofrezca apoyo a las personas que han adquirido alguna discapacidad cuando huían de su país.

4.7.2.5. Insta a que la Comisión apoye a los Estados miembros a la hora de abordar cuestiones relativas a la discapacidad en diálogos con terceros países. La Comisión también debe trabajar para fomentar el acuerdo y el compromiso en cuestiones de discapacidad en los foros internacionales (Naciones Unidas, Consejo de Europa, OCDE).

4.7.2.6. Insta a que la Comisión apoye a los Estados miembros, a la luz del *Brexit*, para garantizar que los ciudadanos de la Unión Europea que residen en este momento en el Reino Unido, y viceversa, sigan recibiendo la asistencia que su país de origen les presta actualmente.

## 5. Gobernanza, aplicación y supervisión

5.1. Teniendo en cuenta las observaciones finales que el Comité de la CDPD dirigió a la UE, el CESE recomienda encarecidamente que se designen centros de referencia sobre discapacidad en cada institución, agencia y organismo de la UE (Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, Servicio Europeo de Acción Exterior, Comité de las Regiones, etc.) y en las agencias, como la Agencia de los Derechos Fundamentales y el Instituto Europeo de la Igualdad de Género. Además, debe haber centros de referencia sobre discapacidad en todas las direcciones generales de la Comisión. Dado que las cuestiones sobre discapacidad presentan un carácter transversal, el centro de referencia principal debe establecerse en el seno de la Secretaría General de la Comisión. Esto será necesario para supervisar la aplicación de la CDPD y de la Agenda por parte de las instituciones de la UE. El CESE, predicando con el ejemplo, cuenta con su propio centro de referencia sobre discapacidad y con un Grupo de Estudio sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, apoyado por la secretaría de la Sección SOC. Además, el CESE:

5.2. Insta a que, dado que habrá un comisario de igualdad, se cree un centro de referencia sobre discapacidad en el seno de la DG Justicia que le asista en su cargo. Esto es de vital importancia.

5.3. Insta a que se sustituya el sistema actual de un Grupo de Alto Nivel sobre la Discapacidad por un «Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad» que sirva como plataforma para las reuniones periódicas de todos los centros de referencia sobre discapacidad ubicados en las diferentes direcciones, instituciones y agencias y en los distintos Estados miembros. Dicho Comité debe tener derecho a supervisar la aplicación de la Agenda a escala de la UE y de los Estados miembros y a formular recomendaciones a la Comisión y los gobiernos nacionales.

5.4. Insta a que la Comisión revise sus competencias compartidas con los Estados miembros que se derivan de la CDPD y del Derecho de la UE con el fin de determinar cuándo puede la UE colaborar con los Estados miembros en materia de aplicación. Esto debe llevarse a cabo mediante la elaboración de una declaración de competencias.

5.5. Insta a que se ponga en marcha un mecanismo interinstitucional entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo <sup>(23)</sup>. Los presidentes de estas tres instituciones deben reunirse al comienzo de cada mandato para mostrar su compromiso con los derechos de las PCD. Debe crearse un grupo de trabajo sobre discapacidad en el seno del Consejo que facilite dicho mecanismo.

5.6. Insta a que las instituciones de la UE incluyan en la Agenda índices de referencia claros, concretos y específicos e indicadores mensurables para realizar un seguimiento de las deficiencias de aplicación y medir de manera eficaz los progresos realizados.

5.7. Insta a que la Comisión vele por que se planifiquen mecanismos de supervisión eficaces durante la elaboración de las propuestas e iniciativas legislativas y se asignen recursos y presupuestos suficientes a dichos mecanismos. La Agenda ha de incluir un compromiso claro con la financiación e indicar las dotaciones que deben preverse para los mecanismos de seguimiento.

5.8. Insta a que la Comisión proporcione al marco de la UE relativo a la CDPD los recursos adecuados para garantizar su funcionamiento independiente y correcto.

5.9. Insta a que las instituciones de la UE impulsen la participación activa y plena de las OPD y las organizaciones de la sociedad civil en la redacción, la aplicación y la gobernanza de la Agenda <sup>(24)</sup>. Asimismo, las OPD deberían ser consultadas y participar de manera continuada en el diseño, la adopción, la aplicación y el seguimiento de las leyes, las políticas y los programas que se deriven de esta Agenda y tener acceso a recursos que apoyen su participación significativa. Los procesos de consulta también deben ser comprensibles y plenamente accesibles para las PCD.

5.10. Insta a que la Comisión tome medidas apropiadas para garantizar que Eurostat, en colaboración con las autoridades estadísticas nacionales y los representantes de las OPD, desarrolle un sistema de indicadores basado en los derechos humanos y un sistema de recopilación de datos relacionados con la igualdad exhaustivo y comparable sobre la situación de las PCD en la UE, y publique análisis más relevantes y desagregados sobre discapacidad. Para ello, debe tenerse en cuenta la interseccionalidad de los problemas y experiencias de las PCD, como aquellos derivados del género, la edad, la condición de refugiado, solicitante de asilo o migrante o la pertenencia a una minoría étnica, así como diferentes tipos de discapacidad y la manera en que estos afectan al bienestar y los resultados <sup>(25)</sup>. Asimismo, deben recopilarse datos sobre el número de PCD que viven en residencias y de niños con discapacidad que viven fuera de un hogar.

5.11. Insta a que la Comisión presione a los Estados miembros, a través del Semestre Europeo, para que desarrollen sus propias estrategias nacionales en materia de discapacidad y aborden la aplicación de la CDPD en los programas nacionales de reforma.

5.12. Insta a que la Comisión ponga a disposición del marco de supervisión de la UE relativo a la CDPD todos los medios, los recursos humanos y el apoyo financiero necesarios para garantizar que sea capaz de cumplir su cometido, de conformidad con el artículo 33, apartado 2, de la CDPD.

## 6. Comunicación y difusión <sup>(26)</sup>

6.1. Las instituciones de la UE deben dar a conocer los obstáculos a los que aún se enfrentan las PCD, romper los estereotipos y colaborar con los gobiernos nacionales y regionales para garantizar que esta información llegue a los responsables de la toma de decisiones y a otras partes interesadas en todos los niveles. La Comisión debe apoyar el trabajo de las OPD y las ONG activas en este ámbito a escala de la UE.

6.2. La Comisión debe lanzar campañas y elaborar cursos de formación para concienciar sobre los derechos de las PCD, dirigidos al público general, los responsables de las políticas y la toma de decisiones, el personal de las entidades públicas y privadas, las PCD y sus familias, etc. La Comisión debe animar a los Estados miembros a que pongan en marcha campañas similares.

---

<sup>(23)</sup> Recomendaciones del Comité de la CDPD a la UE en 2015.

<sup>(24)</sup> Observación general de la CDPD.

<sup>(25)</sup> CDPD, artículo 31.

<sup>(26)</sup> CDPD, artículo 8.

6.3. La Comisión y los Estados miembros deben prestar especial atención a recalcar la discriminación múltiple e interseccional a la que se enfrentan determinados grupos de PCD, en particular las mujeres y las niñas, las personas LGBTI y las minorías étnicas.

Bruselas, 11 de diciembre de 2019.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Luca JAHIER

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Populismo y derechos fundamentales en las zonas suburbanas y rurales»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2020/C 97/07)

Ponente: **Karolina DRESZER-SMALEC**

Coponente: **Jukka AHTELA**

Decisión del Pleno	20.2.2019
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	27.11.2019
Aprobado en el pleno	11.12.2019
Pleno n.º	548
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	145/3/6

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Los partidos populistas lograron avances significativos en las elecciones europeas de 2019. El populismo conlleva el debilitamiento de la estabilidad de las instituciones políticas, una mayor fragmentación y polarización de las comunidades y un entorno de creciente riesgo para las decisiones de inversión de las empresas.

1.2. Las causas que se encuentran detrás del éxito de los movimientos y partidos populistas son diversas. En términos generales, es impulsado por los procesos de globalización que afectan a todos los tipos de países desarrollados. De forma más específica, el populismo puede explicarse tanto a partir de factores culturales o de identidad como de los avances socioeconómicos. Por último, la amenaza populista es especialmente pronunciada en los «lugares que no importan» <sup>(1)</sup>, ya se encuentren en la periferia o en el centro de la Unión Europea.

1.3. Debe hacerse una clara distinción entre, por un lado, el miedo, la incertidumbre y el odio que arrojan a las personas a los brazos de los partidos populistas y, por otro, los agentes políticos que intentan transformar deliberadamente estos sentimientos en votos. El descontento de los ciudadanos, que con frecuencia tiene una justificación racional, debe tomarse en serio. Esta es la diferencia con el discurso de los líderes populistas, que intentan sacar provecho de ese descontento.

1.4. La geografía del descontento combina la división continental *Norte-Sur* y *Este-Oeste* de la UE con la división nacional *centro-periferia* dentro de cada Estado miembro. En cada lugar, el nivel de descontento es diferente. Las estrategias seguidas para combatir este fenómeno, si quieren ser eficaces, deben tener en cuenta estas complejidades. El CESE considera que la construcción de alianzas entre las autoridades locales, las OSC, los interlocutores sociales y otros agentes, como los líderes locales y los movimientos sociales, resulta esencial para hacer frente a las causas profundas del populismo.

1.5. Cuanto menos se benefician las personas del éxito de los polos de crecimiento de su país, más acentuada suele ser su actitud negativa hacia los gobernantes, los sistemas de partidos y los estilos de vida posmodernos. Los activistas de la sociedad civil a menudo se consideran parte de estos grupos, lo cual refuerza la actitud negativa hacia ellos.

<sup>(1)</sup> Andrés Rodríguez-Pose 2018, «*La venganza de los lugares que no importan. (and what to do about it)*» [La venganza de los lugares que no importan (y qué hacer al respecto)], p. 32 (LSE Research online): [http://eprints.lse.ac.uk/85888/1/Rodriguez-Pose\\_Revenge%20of%20Places.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/85888/1/Rodriguez-Pose_Revenge%20of%20Places.pdf)

1.6. Para la sociedad civil, la situación se vuelve particularmente dura en los lugares en los que los populistas han ganado poder y tienen la posibilidad de influenciar en gran medida las agendas gubernamentales, acercándose al autoritarismo. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se ven afectadas por una gran amenaza, no solo por la reducción del espacio del que disponen para sus actividades, sino también por las amenazas y persecución que sufren a nivel personal.

1.7. El CESE considera que la educación cívica sobre los principios de la democracia, los derechos fundamentales y el Estado de Derecho deben reforzarse para hacer frente a esta evolución. Remite a la recomendación de su Dictamen «Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho» <sup>(2)</sup> dirigida a los Estados miembros para que incorporen estos temas a los programas educativos de escuelas y universidades y a la Comisión Europea para que proponga una estrategia ambiciosa en materia de comunicación, educación y sensibilización de la opinión pública sobre los derechos fundamentales, el Estado de Derecho y la democracia y el papel de los medios de comunicación independientes.

1.8. Teniendo en cuenta el deseo de la población de visiones políticas ambiciosas y efectivas, el CESE está convencido de que la Unión Europea debería proponer discursos sobre un futuro deseable y relanzar los principios clave del proyecto europeo, como la asociación y la subsidiariedad.

1.9. El CESE apoya la Resolución del Parlamento Europeo «sobre la respuesta a las necesidades específicas de las zonas rurales, montañosas y periféricas de la Unión» [2018/2720 (RSP)] <sup>(3)</sup> para fomentar «el desarrollo socioeconómico, el crecimiento y la diversificación económicos, el bienestar social, la protección de la naturaleza y la cooperación y la interconexión con las áreas urbanas, al objeto de promover la cohesión y evitar el riesgo de fragmentación territorial». Por lo tanto, el Comité se une al Parlamento en la apuesta por que se instaure un Pacto para Pueblos Inteligentes en el que participen todos los niveles de gobierno, con arreglo al principio de subsidiariedad.

1.10. El CESE reitera la recomendación de su Dictamen «Una democracia sólida a través de una sociedad civil fuerte y diversa» <sup>(4)</sup> de creación de «un cuadro de indicadores de la democracia que refleje [...] las condiciones marco para las actividades de la sociedad civil y dé lugar a recomendaciones de reforma concretas».

1.11. Las autoridades deberían plantear sus políticas adoptando un enfoque basado en los derechos humanos <sup>(5)</sup>, en particular las políticas de reforma económica, que deberían fundamentarse en evaluaciones sistemáticas de su incidencia en los derechos humanos <sup>(6)</sup>. Esto debería ser un requisito previo para llevar a cabo con criterio y de manera inclusiva debates nacionales y reajustes de las opciones políticas, así como para la correcta aplicación de las reformas.

1.12. El CESE pide que se haga más hincapié en las nuevas actividades económicas de las zonas rurales, muchas de las cuales se basan en los principios de mutualismo y asistencia. Anima a adoptar medidas cuyo objetivo sea promover una mayor asistencia y articulación de dichas iniciativas con el fin de ir más allá de las fases experimentales puntuales hacia alianzas sociales y políticas emancipadoras.

1.13. El CESE pide a la UE y a los Estados miembros que refuercen las infraestructuras a nivel subnacional. La interrupción de las conexiones de transporte público, junto con el cierre de centros educativos y de salud, son claramente algunas de las razones de las protestas populistas en Europa.

1.14. Las instituciones de la UE deberían potenciar el desarrollo de capacidades de las OSC europeas, nacionales y locales, y dotarlas de los recursos necesarios para que puedan mejorar el alcance y la calidad de su intervención, ya que desempeñan una importante función a la hora de reconocer las necesidades de las comunidades y de responder a ellas. Estas se ven especialmente afectadas cuando se deterioran el Estado de Derecho, los derechos fundamentales y la democracia.

<sup>(2)</sup> Dictamen del CESE «Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión. Situación y posibles próximas etapas» (DO C 282 de 20.8.2019, p. 39).

<sup>(3)</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de octubre de 2018, sobre la respuesta a las necesidades específicas de las zonas rurales, montañosas y periféricas de la Unión (DO C 11 de 13.1.2020, p. 15).

<sup>(4)</sup> Dictamen del CESE «Una democracia sólida a través de una sociedad civil fuerte y diversa» (DO C 228 de 5.7.2019, p. 24).

<sup>(5)</sup> OACDH, «Principles and guidelines for a human rights approach to poverty reduction» (Principios y directrices para un enfoque de reducción de la pobreza basado en los derechos humanos), <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiesen.pdf>

<sup>(6)</sup> OACDH, «Guiding principles for human rights impact assessments for economic reform policies» (Principios rectores de las evaluaciones del impacto en los derechos humanos para las políticas de reforma económica), 19 de diciembre de 2018, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/443/55/PDF/G1844355.pdf>

## 2. Observaciones generales

2.1. Los partidos populistas lograron avances significativos en las elecciones europeas de 2019. El CESE manifiesta su profunda preocupación por esta evolución y pide iniciativas de gran alcance para abordar la situación, que deben comenzar con los esfuerzos por comprender mejor las causas subyacentes.

2.2. El CESE considera que se debe prestar una atención especial a las OSC, que se ven seriamente afectadas cuando se deterioran el Estado de Derecho, los derechos fundamentales y la democracia. Las OSC están sufriendo una reducción del espacio de sus actividades en muchos países. Un aumento aún mayor del populismo puede implicar, asimismo, una menor estabilidad económica y una mayor ineficiencia de la gobernanza y las políticas, y causar un efecto negativo en las inversiones.

2.3. El CESE ya ha expresado su enorme preocupación por «el deterioro de la situación de los derechos humanos, la deriva populista y autoritaria que se está generalizando y el riesgo que esto plantea para la calidad de la democracia y la protección de los derechos fundamentales»<sup>(7)</sup>. Ha solicitado a las instituciones europeas que adopten «un enfoque proactivo y preventivo para sus actividades políticas, a fin de anticipar y evitar problemas».

2.4. En su Dictamen de iniciativa «Una democracia sólida a través de una sociedad civil fuerte y diversa»<sup>(8)</sup>, el CESE ha subrayado que considera que la sociedad civil desempeña una función clave a la hora de «mantener la democracia liberal en Europa» y que «solo una sociedad civil fuerte y diversa puede defender la democracia y la libertad y proteger a Europa frente a tentaciones autoritarias».

2.5. Para comprender cabalmente el fenómeno del populismo, deben considerarse varias dimensiones. Algunos observadores se centran principalmente en los factores culturales a la hora de identificar el origen del populismo. Pese a no ignorar la importancia de estos factores, otros argumentan que la principal causa del crecimiento del populismo es de índole socioeconómica y radica en la complejidad del proceso de globalización.

2.6. Muchas de las inquietudes que se encuentran en la base del descontento de los ciudadanos son razonables y requieren soluciones políticas. Estas preocupaciones legítimas deben distinguirse de los intentos de algunos actores políticos de aprovechar el descontento y utilizarlo para ganar votos con propuestas demagógicas y poco razonables.

2.7. Entre los factores más importantes que explican la receptividad ante el populismo se encuentran la edad (avanzada), el nivel de educación (bajo), la riqueza relativa (baja), la tasa de desempleo (alta) y el tipo de empleo (atípico, de duración determinada). La prevalencia de estos factores socioeconómicos es mayor en zonas rurales y fuera de las grandes ciudades.

2.8. El referéndum sobre el *Brexit* en el Reino Unido, el movimiento de los chalecos amarillos en Francia y el éxito del AFD en Alemania oriental, la Lega en Italia o el partido Ley y Justicia en Polonia son diferentes en muchos sentidos. Sin embargo, todos ellos tienen como denominador común que reflejan la pérdida considerable de confianza en las instituciones, los políticos y los medios de comunicación.

2.9. Cuanto menos consiguen beneficiarse las personas del éxito de los polos de crecimiento de su país, más acentuada suele ser su actitud negativa hacia los gobernantes, los sistemas de partidos y los estilos de vida posmodernos. Los activistas de la sociedad civil a menudo se consideran parte de estos grupos, lo cual refuerza la actitud negativa hacia ellos y tiene importantes implicaciones para el funcionamiento de las OSC.

## 3. Factores generales y espaciales del populismo

3.1. El auge del populismo puede explicarse desde dos perspectivas principales. Por un lado, se destacan los factores culturales, como la creación de identidad y los cambios de percepción, que son el resultado de las tendencias en curso a lo largo de las dos o tres últimas décadas. Por otro, se pone de relieve la importancia de los factores socioeconómicos como

<sup>(7)</sup> Dictamen del CESE «El mecanismo europeo de control del Estado de Derecho y los derechos fundamentales» (DO C 34 de 2.2.2017, p. 8).

<sup>(8)</sup> Dictamen del CESE «Una democracia sólida a través de una sociedad civil fuerte y diversa» (DO C 228 de 5.7.2019, p. 24).

principales causas que explican el éxito del populismo. Aunque ambas explicaciones son relevantes, los factores político-económicos revisten claramente una mayor importancia a la hora de considerar el papel del espacio y el territorio <sup>(9)</sup>.

3.2. El populismo es una de las expresiones concretas de lo que se conoce como un cambio de era o de época. A distintos niveles, todos los países se ven afectados por las implicaciones de este cambio, independientemente de la región de que se trate. Las dimensiones esenciales del orden social —el Estado, el mercado o la comunidad (que representa a la sociedad civil)— tienden a sufrir dicho cambio.

3.3. Impulsado por procesos de mercantilización de las relaciones sociales y políticas, el populismo suele surgir primero a nivel de la comunidad. Las comunidades basadas en la libre elección, como las asociaciones de interés, los movimientos sociales y otras OSC, están cada vez más sujetas a la desorganización. Han de luchar por sobrevivir y mantener sus miembros. Las comunidades que no se eligen, como las familias, los barrios y los grupos locales, también sufren fragmentación, pérdida de solidaridad, alienación y disolución.

3.4. En un mundo cada vez más complejo, esta fragmentación política y social suele causar inseguridad, inquietud y la búsqueda de respuestas que no sean ambiguas. Con frecuencia, las comunidades tradicionales han dejado de ser capaces de ofrecer esas respuestas. Independientemente de la edad y la clase social, muchas personas buscan nuevas formas de pertenencia e identidades seguras. Los agentes políticos populistas se han especializado en ofrecer estas respuestas simples, que a menudo están relacionadas con visiones retrógradas de un pasado glorioso que debería volver a construirse.

3.5. Cuando se trasladan a programas políticos atractivos, esas respuestas simples se retroalimentan en los ámbitos de la política y el Estado (sistemas afectados por la fragmentación de los sistemas de partidos y un declive de la confianza en la gobernanza).

3.6. Las causas generales que explican el populismo se ven reforzadas aún más por la fragmentación territorial que afecta a las zonas suburbanas y rurales. Sus poblaciones se sienten desconectadas del desarrollo económico y las infraestructuras públicas de transporte, sanidad, atención a las personas mayores, educación y seguridad. Ello se traduce en una elevada prevalencia de antielitismo y prejuicios contra lo que se considera una forma de vida cosmopolita.

#### 4. Globalización y crisis económica

4.1. La globalización ha generado oportunidades y amenazas, siendo estas últimas mayores en las zonas suburbanas y rurales. Esto ha motivado una desinversión en estas áreas y una sensación de inseguridad justificada a la hora de afrontar los riesgos de la deslocalización de las infraestructuras industriales y los empleos, junto con un rechazo de políticas fiscales injustas que suelen percibirse como insuficientemente equitativas. Algunos acuerdos comerciales, como el reciente con Mercosur, también han suscitado preocupación en algunos Estados miembros, ya que se considera que ponen en peligro la subsistencia de los agricultores europeos y el modelo de familia de la agricultura europea.

4.2. Esta «economía política del populismo» se analiza en un informe elaborado por el Grupo Diversidad del CESE <sup>(10)</sup>, en el que se sugiere que el aumento de los ingresos disponibles, la tasa de empleo, el gasto en prestaciones sociales y el PIB están asociados a la disminución del voto populista a nivel regional. El descenso de los ingresos disponibles está asociado a un mayor apoyo de los partidos populistas.

4.3. A pesar de los avances generales conseguidos en el empleo en Europa, el desempleo, el empleo atípico y la exclusión social y económica son especialmente elevados entre los grupos más jóvenes de la población de muchos Estados miembros. Las personas de entre veinte y treinta años pueden representar la primera generación desde el nacimiento de la UE que podría vivir en una situación peor que la generación que la precede. Las cifras de Eurostat muestran que un 44 % de los trabajadores europeos de entre diecinueve y veinticuatro años solo tienen un contrato temporal, frente al 14 % de la población en su conjunto.

<sup>(9)</sup> «Societies outside Metropolises: the role of civil society organisations in facing populism» (Sociedades fuera de las metrópolis: el papel de las organizaciones de la sociedad civil para combatir el populismo), CESE, Bruselas 2019: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-04-19-236-en-n.pdf>

<sup>(10)</sup> «Societies outside Metropolises: the role of civil society organisations in facing populism» (Sociedades fuera de las metrópolis: el papel de las organizaciones de la sociedad civil para combatir el populismo), CESE, Bruselas 2019, <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-04-19-236-en-n.pdf>

4.4. Las zonas rurales, suburbanas y periféricas suelen ser más vulnerables a la influencia del populismo, que propone un modelo que cuestiona los factores del reciente crecimiento económico: mercados abiertos, migración, integración económica y globalización <sup>(1)</sup>.

4.5. En el contexto de un crecimiento económico estructuralmente bajo, los Estados europeos suelen tener generalmente menos ingresos y un mayor gasto. La presión ejercida sobre el gasto proviene de diversos factores como el envejecimiento de la población, el peso de la deuda y el aumento de los costes de la seguridad pública. Al mismo tiempo, la presión sobre los ingresos procede de factores como las opciones político-económicas, las políticas de austeridad y la evasión o la elusión fiscales. Como resultado, la escasez de recursos públicos limita a los Estados a la hora de cumplir sus obligaciones en el ámbito de las políticas redistributivas, que son esenciales para garantizar los derechos sociales y económicos. Los inversores públicos y privados se están apartando de la industria, sobre todo en las zonas suburbanas y rurales, lo cual ha generado un sentimiento de marginación y abandono de las estructuras estatales y los servicios públicos en algunos sectores de la población.

4.6. El CESE pide a las autoridades europeas y nacionales que consideren la inclusividad, el acceso a los derechos y la conservación del tejido económico e industrial y del empleo como criterios clave de las políticas económicas, territoriales y de cohesión.

## 5. El papel de la migración

5.1. Al igual que la globalización, la migración es un fenómeno que afecta a todos los países, desarrollados o menos desarrollados. No es probable que desaparezca, y aumentará con el tiempo. La presión cada vez mayor de los movimientos populistas dificulta que los Estados miembros se pongan de acuerdo en una política europea —que no por difícil deja de ser menos necesaria— sobre migración y asilo que sea justa, solidaria y responsable, y que se ajuste a la legislación internacional en materia de derechos humanos.

5.2. El discurso populista no se dirige de manera racional a los aspectos reguladores de las políticas de migración, sino que estigmatiza directamente a los migrantes como delincuentes, terroristas o invasores, creando un clima que favorece los ataques directos contra estos.

5.3. Con respecto a la migración, las diferencias más importantes en términos geográficos guardan relación con las diferencias en los sistemas de bienestar social y los mercados laborales. Los sistemas de bienestar social y los mercados laborales pueden encontrarse relativamente abiertos a los inmigrantes en algunos países, o ser cerrados y excluyentes en otros. Con la llegada de un mayor número de migrantes, las reacciones de las partes de la población local que están marginadas o a las que les preocupa estarlo difieren en función del tipo de economía política.

5.4. En algunos países, y en áreas específicas de estos países, se teme la sobrecarga de los sistemas de bienestar, mientras que en otros los migrantes se perciben como competidores del mercado laboral. De manera subjetiva, los migrantes pueden suponer una amenaza en lo que respecta al empleo estable o a la recepción de las prestaciones sociales. Este tipo de temores puede acentuarse especialmente entre las personas que viven en zonas suburbanas y rurales.

5.5. Ello provoca que se multipliquen las posibles causas que subyacen bajo el crecimiento de los movimientos populistas y que deberían tener en cuenta los gobiernos nacionales, las instituciones de la Unión Europea y las OSC a la hora de diseñar estrategias políticas y económicas adecuadas para combatirlos. Reviste también importancia el hecho de que, en algunas partes de la UE, los sentimientos de declive social y marginación económica no son el resultado de la inmigración, sino más bien de la emigración. En algunas partes de Europa oriental, en particular, la salida de profesionales altamente cualificados ha adquirido proporciones alarmantes que han afectado al tejido socioeconómico de estos países.

5.6. El CESE rechaza la idea de que exista una competición por los recursos públicos entre los migrantes y las poblaciones locales. Pide a las organizaciones de la sociedad civil que intensifiquen sus actividades orientadas a afrontar el miedo y la preocupación presentes en algunos sectores de la población. Asimismo, pide la creación de programas educativos y sociales que aborden la gama de motivos que impulsan el populismo, especialmente en las zonas remotas de la UE. Se debe prestar un mayor apoyo a las plataformas y redes nacionales y europeas de la sociedad civil para obtener un análisis más detallado del fenómeno y promover la difusión de información fiable, así como actividades educativas destinadas a su mejor comprensión.

---

<sup>(1)</sup> Andrés Rodríguez-Pose, «*The revenge of places that don't matter (and what to do about it)*» [La venganza de los lugares que no importan (y qué hacer al respecto)], p. 32 (LSE Research online): [http://eprints.lse.ac.uk/85888/1/Rodriguez-Pose\\_Revenge%20of%20Places.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/85888/1/Rodriguez-Pose_Revenge%20of%20Places.pdf)

## 6. La geografía del descontento

6.1. Los partidos populistas han conseguido resultados superiores a la media en las zonas rurales y periféricas postindustriales de la UE <sup>(12)</sup>. Este es el caso del voto a favor del *Brexit* en el Reino Unido y de Austria, donde el candidato del FPÖ obtuvo un 62 % del voto rural durante las elecciones presidenciales de mayo de 2018.

6.2. La geografía del descontento combina la división continental norte-sur y este-oeste de la UE con la división nacional centro-periferia dentro de cada Estado miembro. El populismo ha crecido con los años en esta fragmentación múltiple de las sociedades y los territorios. Las políticas de infraestructura y transporte son, por tanto, de especial importancia debido a que garantizan la continuidad territorial y son un requisito previo material del acceso de la población a los derechos civiles, políticos, económicos y sociales.

6.3. El CESE recomienda a las autoridades europeas y nacionales que vean en las políticas de transporte, infraestructura y conectividad a internet un medio para hacer frente al populismo. Las autoridades deben plasmar estas políticas públicas, así como las políticas sociales, de cohesión y de reducción de la pobreza, empleando un enfoque basado en los derechos humanos <sup>(13)</sup>. Además, deberían velar por que las políticas, en concreto las políticas de reforma económica, se basen en evaluaciones sistemáticas previas y posteriores del impacto en los derechos humanos <sup>(14)</sup>, a fin de facilitar debates nacionales fundados e inclusivos sobre el arbitraje y el reajuste de las opciones políticas.

6.4. Una de las consecuencias de la fragmentación social, económica y territorial es el aumento *de facto* de la enajenación política de una gran parte de la población de las zonas suburbanas y rurales. Esta se manifiesta en forma de un alto abstencionismo, rechazo de los organismos intermediarios y de democracia representativa, como los partidos políticos y los sindicatos, y apoyo de movimientos populistas radicales. El CESE considera que la educación cívica sobre los principios de la democracia, los derechos fundamentales y el Estado de Derecho deben reforzarse para hacer frente a esta evolución. Remite a la recomendación de su Dictamen «Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho» <sup>(15)</sup> dirigida a los Estados miembros para que incorporen estos temas a los programas educativos de escuelas y universidades y a la Comisión Europea para que proponga una estrategia ambiciosa en materia de comunicación, educación y sensibilización de la opinión pública sobre los derechos fundamentales, el Estado de Derecho y la democracia.

6.5. Precisamente debido a las políticas entrecruzadas de identidad, pertenencia, reconocimiento y redistribución, debe tenerse en cuenta que la religión, las dinámicas de género y la identidad cultural y geográfica, así como los intereses y la desigualdad de clases, son importantes. No resulta sencillo poner en marcha alternativas a la fácil captación por parte de las fuerzas políticas regresivas. Se necesitan nuevas campañas y discursos. Una manera particularmente eficaz de lograr esto es considerar las numerosas actividades económicas de nuevo cuño que están surgiendo en las zonas rurales y que se basan en los principios de comunidad, mutualismo y asistencia. Por lo tanto, la tarea consiste en conectarlas, superando así las fases de aislamiento y experimentación, y vincularlas entre ellas y con alianzas políticas emancipadoras.

## 7. Cómo afecta el populismo a la sociedad civil fuera de las grandes ciudades

7.1. El auge de los movimientos y los partidos populistas en toda Europa y a diferentes niveles territoriales está afectando profundamente a la sociedad civil. Dado que la propaganda autoritaria, las actitudes xenófobas y racistas, y la violencia fascista están ocupando cada vez más espacio político en muchas partes de Europa, los movimientos sociales, los sindicatos y las asociaciones empresariales se ven directamente afectados.

7.2. Para la sociedad civil, la situación se ha vuelto particularmente dura en los lugares en los que los populistas han ganado poder y tienen la posibilidad de influenciar en gran medida las agendas gubernamentales. Cuando los partidos populistas ocupan posiciones clave en el parlamento y en el ejecutivo, tienden a empujar a sociedades previamente liberales hacia regímenes autoritarios. Las OSC son objeto de graves amenazas por la reducción del espacio disponible para sus

<sup>(12)</sup> Caroline de Gruyter, «*Commentary: The revenge of the countryside*» (Comentario: la venganza del mundo rural), 21 de octubre de 2016.

<sup>(13)</sup> OACDH, «*Principles and guidelines for a human rights approach to poverty reduction*» (Principios y directrices para un enfoque de reducción de la pobreza basado en los derechos humanos), <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiesen.pdf>

<sup>(14)</sup> OACDH, «*Guiding principles for human rights impact assessments for economic reform policies*» (Principios rectores de las evaluaciones del impacto en los derechos humanos para las políticas de reforma económica), 19 de diciembre de 2018, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/443/55/PDF/G1844355.pdf>

<sup>(15)</sup> Dictamen del CESE «*Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión. Situación y posibles próximas etapas*» (DO C 282 de 20.8.2019, p. 39).

actividades. Al mismo tiempo, algunas ONG falsas o ficticias que se crean desde arriba, a menudo bajo el disfraz de radicalmente democráticas, complican aún más el libre funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil existentes.

7.3. La cuestión referente a la medida en la que la sociedad civil se ve afectada por el populismo en las zonas suburbanas y rurales es compleja. Los activistas rurales son, con frecuencia, incapaces de formar el tipo de coaliciones que son más comunes en las zonas metropolitanas. Esto también ocurre con las coaliciones entre, por ejemplo, movimientos de consumidores y activistas en materia alimentaria establecidos en zonas urbanas, que a menudo están más avanzados en materia de políticas alimentarias sostenibles. La falta de movimientos sociales y partidos políticos influyentes que podrían representar los intereses de los residentes de las zonas rurales explica en parte el éxito electoral de los partidos populistas de derechas en la Europa rural.

## 8. Oportunidades para combatir el populismo

8.1. Para combatir el populismo, se recomiendan dos conjuntos de políticas. El primero hace referencia a la amenaza populista en general y a los potenciales instrumentos de la Unión Europea. El segundo está relacionado de forma más directa con regiones y zonas suburbanas y rurales concretas.

8.2. Para atacar las raíces del populismo, puede ser apropiado adoptar varias estrategias. La primera afecta a la forma en la que los políticos y las instituciones se dirigen a aquellos que sufren realmente dificultades socioeconómicas e interactúan con ellos. La complejidad a nivel social, económico y político es de naturaleza tal que no existe ninguna institución, incluida la UE, que sea capaz de encontrar respuestas sencillas e inequívocas que reduzcan dicha complejidad volviendo a una situación socioeconómica idealizada anterior. A la vez que se centran en abordar las causas raíces del populismo, los políticos y las instituciones deberían deconstruir el discurso que pretende proponer respuestas inmediatas e infalibles a complejos problemas.

8.3. La segunda de estas estrategias guarda una relación directa con la imagen y el destino de la Unión Europea. Entre las muchas frustraciones de aquellos que se muestran más receptivos a la propaganda populista, se encuentra la falta de proyectos políticos realmente deseables que generen una esperanza creíble en un futuro mejor y propongan medidas para mejorar las condiciones de vida del día a día. Los populistas han aprovechado este sentimiento de frustración para proponer una visión retrógrada anclada a un pasado supuestamente glorioso. Para sobrevivir, la Unión Europea no tiene otra opción que reavivar el deseo popular de un proyecto europeo.

8.4. El mito fundador de la UE ya no es suficiente por sí solo para atraer a los ciudadanos europeos. La UE debería proponer discursos sobre un futuro deseable y relanzar los principios clave del proyecto europeo, como los de asociación y subsidiariedad.

8.5. El CESE pide a la UE, los Estados miembros y todas las partes interesadas que relancen los principios de asociación y subsidiariedad. Como se menciona en la Recomendación del Grupo Diversidad Europa sobre «*Regaining Citizens' Trust and Confidence in the EU*» (Recuperar la confianza de los ciudadanos en la UE) <sup>(16)</sup>, el CESE considera que se deben realizar esfuerzos para aclarar a los ciudadanos el principio de subsidiariedad y explicar que la UE respeta tanto la diversidad cultural como las tradiciones locales. La subsidiariedad funcional consistiría en una mayor implicación por parte de las OSC tanto en la planificación regional y las políticas regionales de la UE como en la defensa de la democracia, la justicia y la igualdad de trato de todos los habitantes de las zonas rurales y periféricas. La subsidiariedad territorial capacitaría a los entes locales y regionales para asumir la corresponsabilidad del diseño, la aplicación y la evaluación de las políticas estructurales.

8.6. El CESE recomienda reforzar una herramienta aplicada en el contexto de la política de cohesión europea, a saber, el desarrollo local participativo. De este modo, los agentes locales y los ciudadanos tendrían la oportunidad de tomar decisiones con respecto a los problemas que les afectan directamente y contribuirían así de manera sustancial a mejorar su calidad de vida.

8.7. La asociación resulta esencial tanto en lo que respecta a la comunicación y la solidaridad como a la ayuda mutua entre las OSC de distintos países. La asociación es igualmente importante a la hora de construir alianzas entre las autoridades públicas y los grupos de la sociedad civil a nivel local.

---

<sup>(16)</sup> «*Regaining Citizens' Trust and Confidence in the EU: 7 priorities of the Diversity Europe Group*» (Recuperar la confianza de los ciudadanos en la UE: siete prioridades del Grupo Diversidad Europa), Grupo Diversidad Europa.

8.8. La UE y los Estados miembros deben mejorar sus respuestas ante las violaciones de los derechos fundamentales y del Estado de Derecho resultantes de la acción de los movimientos populistas, incluida la de los que se encuentran en el poder. El CESE remite a la recomendación de su Dictamen «Una democracia sólida a través de una sociedad civil fuerte y diversa»<sup>(17)</sup> de creación de «un cuadro de indicadores de la democracia que refleje [...] las condiciones marco para las actividades de la sociedad civil y dé lugar a recomendaciones de reforma concretas», así como a las recomendaciones de su Dictamen «Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión»<sup>(18)</sup>.

8.9. El CESE recomienda integrar la consideración del presente Dictamen en este cuadro de indicadores de la democracia de este tipo y un futuro mecanismo de supervisión del Estado de Derecho. Se debería aclarar, mediante una cuidadosa comunicación, que el objetivo de la respuesta de la UE y los Estados miembros es hacer frente a las violaciones de los derechos fundamentales y del Estado de Derecho resultantes de determinadas políticas populistas, más que dirigirse a los ciudadanos que han votado a partidos populistas, y a cuyas preocupaciones legítimas se debe dar respuesta mediante políticas justas, no discriminatorias y eficaces.

## 9. Apoyo a una respuesta al populismo desde las bases

9.1. El problema al que la sociedad civil se enfrenta en las zonas rurales no es necesariamente uno de «reducción de espacios»; el problema es que todavía no se han creado espacios. La respuesta al auge del populismo debería abordar las causas profundas del descontento y proceder en la medida de lo posible desde el nivel de la base. El CESE anima a que se adopten medidas que generen un sentido de intereses y objetivos comunes entre distintos grupos de productores y consumidores de alimentos por encima de las diferencias entre las clases, el género, las generaciones y las zonas urbanas y rurales. La soberanía alimentaria y las múltiples cuestiones en torno al derecho a la alimentación y a un entorno saludable son ejemplos de los desafíos concretos que deberían abordarse de forma más adecuada mediante el aumento de la solidaridad, la identidad colectiva y la participación política en la Europa rural.

9.2. En cuanto a una mayor participación de los ciudadanos, los Estados miembros que estén considerando la posibilidad de reforzar la democracia directa mediante referendos locales deben ser conscientes de que este es precisamente el instrumento que promueven en la actualidad los partidos populistas de toda Europa. La democracia directa puede ser un arma de doble filo. Las autoridades locales y los agentes de la sociedad civil deberían tomar las medidas adecuadas para garantizar que su uso se limite a situaciones en las que quepa esperar beneficios reales.

9.3. El CESE considera que la construcción de alianzas entre las autoridades locales, las OSC, los interlocutores sociales y otros agentes, como los líderes locales y los movimientos sociales, resulta esencial para hacer frente a las causas profundas del populismo. Esto formará parte de los esfuerzos por afrontar el sentimiento de abandono de los habitantes de las zonas suburbanas y rurales. Asimismo, reforzará el papel de los interlocutores sociales, que pueden ayudar a reducir las desigualdades y atraer inversión y desarrollo económicos a través de su diálogo y su actuación.

9.4. Los intereses e inquietudes de las asociaciones de pequeñas empresas, los artesanos y los agricultores son igualmente importantes. Los agentes económicos pueden tener dudas a la hora de invertir en aquellos lugares en los que los grupos autoritarios han ganado poder en los gobiernos (locales). Además, los migrantes en busca de empleo pueden evitar dichos lugares, aunque existan en ellos oportunidades de trabajo. Por tanto, es importante romper este círculo vicioso en las zonas suburbanas y rurales.

9.5. Promover la inversión pública y privada en el potencial sin explotar de regiones que se sienten excluidas es un enfoque que merece ser desarrollado ulteriormente. El énfasis en las transferencias o el bienestar debería complementarse mejorando las oportunidades de las regiones (teniendo en cuenta el contexto local), abordando las deficiencias y los obstáculos institucionales y adoptando medidas que fomenten la formación y promuevan el espíritu empresarial y la asimilación de los conocimientos y la innovación<sup>(19)</sup>.

<sup>(17)</sup> Dictamen del CESE «Una democracia sólida a través de una sociedad civil fuerte y diversa» (DO C 228 de 5.7.2019, p. 24).

<sup>(18)</sup> Dictamen del CESE «Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión. Situación y posibles próximas etapas» (DO C 282 de 20.8.2019, p. 39).

<sup>(19)</sup> Andrés Rodríguez-Pose, «The revenge of places that don't matter (and what to do about it)» [La venganza de los lugares que no importan (y qué hacer al respecto)], p. 32 (LSE Research online): [http://eprints.lse.ac.uk/85888/1/Rodriguez-Pose\\_Revenge%20of%20Places.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/85888/1/Rodriguez-Pose_Revenge%20of%20Places.pdf)

9.6. Para hacer frente a las causas profundas del populismo, deben considerarse mejor factores como la religión, la dinámica de género, el lugar de residencia, la identidad cultural y la educación, así como los factores socioeconómicos. No es fácil poner en marcha alternativas a las respuestas simples de las fuerzas políticas regresivas. Las respuestas deben adaptarse a la configuración específica en la que se dan las dificultades de una determinada situación local.

9.7. Un nuevo discurso también podría ayudar a combatir el tipo de desinformación que potencian campañas en los medios sociales con el fin de socavar los valores europeos y favorecer de este modo la aparición de proclamas y actitudes separatistas y nacionalistas. Es importante reforzar el papel de los medios de comunicación tradicionales (televisión pública, periódicos independientes) para que puedan desempeñar su labor a la hora de proporcionar información imparcial. Aunque la Comisión ya se ha mostrado activa a este respecto [véase COM(2018) 236], se recomienda vivamente un mayor apremio.

9.8. El CESE demanda que se haga más hincapié en las nuevas actividades económicas de las zonas rurales, muchas de las cuales se basan en los principios de mutualismo y asistencia. Anima a llevar a cabo acciones cuyo objetivo sea apoyar y conectar mejor dichas iniciativas para pasar de las fases experimentales puntuales a alianzas sociales y políticas emancipadoras.

9.9. El CESE pide a la UE y a los Estados miembros que refuercen las infraestructuras a nivel subnacional. La interrupción de las conexiones de transporte público, junto con el cierre de centros educativos y de salud, son claramente algunas de las razones de las protestas populistas en Europa. Es necesario ofrecer ayuda económica para mejorar las infraestructuras locales tanto materiales (transporte y servicios públicos) como inmateriales (redes de distintos tipos de lugares, instituciones y organizaciones).

9.10. El CESE, sus organizaciones y otras instituciones de la UE deberían aumentar las capacidades de las OSC locales y dotarlas de los recursos necesarios para mejorar el alcance y la calidad de su intervención. Debe prestarse un mayor apoyo a estas y a sus redes europeas a fin de formar a los miembros de las OSC locales.

Bruselas, 11 de diciembre de 2019.

*El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo*  
Luca JAHIER

---

## III

*(Actos preparatorios)*

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

548.º PLENO DEL CESE, 11.12.2019 – 12.12.2019

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Informe sobre la política de competencia 2018»**

[COM(2019) 339 final]

(2020/C 97/08)

Ponente: **Gerardo LARGHI**

Consulta	Comisión Europea, 15.10.2019
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	19.11.2019
Aprobado en el pleno	11.12.2019
Pleno n.º	548
Resultado de la votación	197/0/1
(a favor/en contra/abstenciones)	

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente el Informe de la Comisión Europea sobre la política de competencia 2018, en el que se elabora un enfoque orientado a reforzar el mercado único, el desarrollo económico y los objetivos de la política social.

1.2. Como ha señalado anteriormente en varios documentos, el CESE considera que una política de competencia eficaz y respetuosa con los principios constituye uno de los pilares de la Unión Europea y un instrumento indispensable con vistas a la culminación de un mercado interior, tal y como se define en el marco del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en función de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), de la construcción de una economía social de mercado y de lo previsto en el pilar social<sup>(1)</sup>.

1.3. El CESE y la Unión Europea deben mantener un diálogo permanente sobre este tema con las demás instituciones, la sociedad civil y, en particular, las asociaciones de consumidores.

---

<sup>(1)</sup> Artículos 7, 9, 11 y 12 del TFUE.

1.4. Por este motivo, el CESE pide que la concesión de ayudas se acompañe siempre de la máxima transparencia en lo relativo a la repercusión de los costes sobre los consumidores y que se informe claramente a estos sobre tales cargos en las facturas<sup>(2)</sup>. El CESE acoge con satisfacción la voluntad de la Comisión de actuar contra las restricciones verticales y horizontales a la competencia, en particular en el mundo del comercio electrónico, en el que se dejan sentir los efectos de los comportamientos anticompetitivos.

1.5. En lo que respecta a las prácticas discriminatorias, debe prestarse una atención especial a la inteligencia artificial (IA). Deberá adaptarse la legislación de la UE para prohibir la discriminación derivada de la elaboración de perfiles del consumidor con la ayuda de la IA.

1.6. Los macrodatos pueden utilizarse contra los consumidores, en particular en detrimento de su bienestar, ya que mediante la elaboración de perfiles se reducen sus posibilidades de libre elección.

1.7. El CESE aboga por que las autoridades de competencia dispongan de los conocimientos, las competencias y los recursos necesarios para poder aplicar una legislación específica y resolver los graves problemas de competencia que perjudican a los consumidores.

1.8. Respecto a las ayudas estatales, el CESE celebra que el proceso de modernización de los controles haya permitido focalizar la atención de las autoridades en los expedientes más importantes y relevantes, gracias también a la ayuda de la plataforma informática del «Módulo de adjudicación con transparencia».

1.9. El CESE insiste en la necesidad de cohesión entre las políticas ambientales y las que se refieren a las ayudas estatales. En particular, toma nota de la revisión en curso de las directrices en materia de protección del medio ambiente y de la energía.

1.10. El CESE acoge favorablemente que las orientaciones de la Comisión sobre las ayudas estatales aspiren a garantizar la libre competencia en el mercado europeo de la energía mediante procedimientos de adjudicación tecnológicamente neutros, esenciales para la aparición de distintas tecnologías útiles a las energías renovables y para un mercado europeo de la energía resiliente y competitivo que garantice la seguridad del suministro. El CESE invita a la Comisión y los Estados miembros a que adopten una estrategia global y a largo plazo, en contraposición con un enfoque basado en medidas correctivas a corto plazo que no permiten el crecimiento y la creación de puestos de trabajo de una manera más concreta y sostenible. En este contexto, sería oportuno que la Comisión elaborase un estudio comparativo sobre los diferentes planes de apoyo a la industria manufacturera adoptados recientemente en China, Corea y Estados Unidos<sup>(3)</sup>.

1.11. Por lo que se refiere a la competencia con empresas no pertenecientes a la UE, el CESE pide que se garanticen las mismas normas sociales y medioambientales para establecer condiciones de competencia equitativas.

1.12. El CESE destaca la importancia, con la vista puesta en la culminación de un libre mercado social, de una política de competencia que concilie el desarrollo de los objetivos sociales y económicos de los trabajadores y consumidores y el mantenimiento de una estructura productiva competitiva y eficaz.

1.13. El CESE considera que las disposiciones del mercado interior relativas a los derechos de libre circulación (en particular de las personas, aunque también de los servicios, los bienes y los capitales) constituyen la piedra angular del Derecho de la UE y que deben garantizarse el derecho de desplazamiento de los trabajadores y la libre circulación de los servicios, a fin de evitar cualquier forma de dumping social.

1.14. Por último, el CESE se muestra sorprendido por la omisión en el informe objeto de examen de una referencia al estancamiento en que se hallan evidentemente las negociaciones entre el Consejo y el Parlamento Europeo sobre las acciones de representación, tras la propuesta relativa al nuevo marco para los consumidores, habida cuenta de que estas acciones son fundamentales para completar el sistema de reparación efectiva de los daños causados a los consumidores por las infracciones de las normas de defensa de la competencia.

---

<sup>(2)</sup> Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (DO L 158 de 14.6.2019, p. 125).

<sup>(3)</sup> DO C 197 de 8.6.2018, p. 10.

## 2. Resumen del Informe sobre la política de competencia de 2018

2.1. El informe de 2018 aborda temas como la economía digital, los servicios financieros, la energía y el medio ambiente, la agricultura y la alimentación, los transportes y la industria manufacturera y cuestiones como la aplicación descentralizada de los poderes de defensa de la competencia en los Estados miembros y una amplia cooperación internacional.

2.2. Las prácticas ejecutivas cotidianas de la Comisión se basan en los siguientes principios: no discriminación, igualdad, transparencia, previsibilidad, derecho a ser escuchado y protección de la confidencialidad. Un objetivo explícito de las actuaciones de la Comisión en materia de competencia es la «protección del bienestar de los consumidores».

2.3. La era digital plantea nuevos desafíos para el Derecho de la competencia, como el uso de macrodatos, algoritmos e inteligencia artificial (IA).

2.4. Con el objeto de «simplificar los procedimientos en los casos de competencia», la Comisión ha publicado una guía actualizada para las empresas sobre los secretos comerciales y otros datos confidenciales en los procedimientos de defensa de la competencia, así como orientaciones sobre el uso de círculos de confidencialidad.

2.5. Premiar la cooperación de las empresas con los procedimientos de defensa de la competencia ha demostrado ser eficaz para ayudar a la Comisión a aumentar la pertinencia y el impacto de sus decisiones, acelerando las investigaciones.

2.6. La Directiva (UE) 2019/1 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>(4)</sup> («Directiva REC+») permite a las autoridades de competencia de los Estados miembros aplicar de manera más eficaz las normas de competencia de la UE.

2.7. La modernización de la política en materia de ayudas estatales ha simplificado la ejecución por parte de los Estados miembros de las medidas que promueven las inversiones, el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo. La rápida aplicación de las medidas de ayudas estatales en los países miembros ha tenido un impacto significativo a la hora de reducir los costes derivados de medidas estatales menos distorsionadoras.

2.8. El procedimiento de transacción de la Comisión ha permitido detectar más rápidamente los cárteles, por lo que se han liberado recursos para otras investigaciones y reducido los costes de las pesquisas. Además, las empresas se han beneficiado de decisiones más rápidas.

2.9. El informe de 2018 pone de manifiesto las decisiones adoptadas en 2018 (y en los años precedentes) en relación con los cárteles del sector automovilístico y el lanzamiento de una investigación exhaustiva sobre la posible colusión de fabricantes de vehículos respecto al desarrollo tecnológico de sistemas de reducción de emisiones para turismos.

### 2.10. Economía digital

2.10.1. La política de competencia es parte integrante de la creación de un mercado único digital que funcione correctamente. En este sentido, se debe impedir que los «gigantes de la red» utilicen su poder de mercado para debilitar la competencia y, por consiguiente, la innovación en los mercados digitales.

2.10.2. El mantenimiento de los precios de reventa en plataformas de comercio electrónico es una de las restricciones más generalizadas en la economía digital. Para ello, se ha registrado un mayor uso de los algoritmos de fijación de precios.

2.11. Las ayudas estatales a la economía verde apoyan las inversiones necesarias para garantizar la seguridad del suministro al tiempo que descarbonizan el sistema energético europeo.

---

<sup>(4)</sup> Directiva (UE) 2019/1 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, encaminada a dotar a las autoridades de competencia de los Estados miembros de medios para aplicar más eficazmente las normas sobre competencia y garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior (DO L 11 de 14.1.2019, p. 3).

### 2.12. *Energía*

2.12.1. Las autorizaciones de ayudas estatales concedidas en 2018 en el sector de las energías renovables han inducido a los Estados miembros a promover la energía sostenible y reducir los costes para los consumidores del sistema eléctrico en su conjunto.

2.12.2. La Comisión ha afirmado que las medidas de ayuda estatal contribuirán a garantizar la seguridad del suministro sin acarrear un aumento de los precios para los consumidores o impedir los flujos de electricidad más allá de las fronteras de la Unión.

2.12.3. La UE debe aumentar la cuota de energías renovables en su combinación energética con vistas a la diversificación del suministro de gas y dotarse de una legislación energética específica a nivel nacional y de la UE.

### 2.13. *Competencia en el mercado único*

2.13.1. La Comisión ha prohibido la adquisición de Alstom propuesta por Siemens. Ha autorizado la fusión, en el sector agroalimentario, entre Bayer y Monsanto, pero condicionándola a la cesión de algunas actividades. En el mercado del acero, se ha aprobado la adquisición de ILVA por parte de Arcelor Mittal, condicionándola a la cesión de determinados activos. La compra prevista de Alstom por parte de Siemens se ha bloqueado debido a que perjudicaba la competencia.

### 2.14. *Sector financiero*

2.14.1. La estabilización general del sector ha reducido el número de intervenciones del presupuesto público en casos de ayuda estatal en este ámbito. No obstante, en algunos Estados miembros no se han erradicado todavía los préstamos dudosos.

### 2.15. *Garantizar condiciones de igualdad en el ámbito fiscal*

2.15.1. Se deben crear condiciones de igualdad para las empresas a fin de competir en función del mérito. Los Estados miembros no pueden ofrecer ventajas fiscales a las empresas multinacionales a expensas de las pymes.

## 3. **Observaciones generales**

3.1. El informe de 2018 desarrolla un enfoque encaminado al refuerzo del mercado único, del desarrollo económico y de los objetivos de política social.

3.2. La economía digital requerirá una inversión significativa —de aproximadamente 500 000 millones EUR— en los próximos diez años para la consecución de los objetivos en materia de conectividad. Es esencial aplicar una política de competencia seria, sobre todo en las zonas rurales y menos urbanizadas.

3.3. La era digital plantea nuevos desafíos para el Derecho de la competencia, como el uso de macrodatos, algoritmos e inteligencia artificial (IA). Procede, por tanto, velar por que los «gigantes tecnológicos» no utilicen su poder sobre el mercado para debilitar la competencia en su contra. Las autoridades de competencia deberían disponer de los conocimientos, las competencias y los recursos necesarios para poder aplicar una legislación específica y resolver, antes de que sea demasiado tarde, los graves problemas de competencia que perjudican a los consumidores.

3.4. La aplicación también debería basarse en una utilización proactiva de herramientas para recopilar información y de investigaciones sectoriales.

3.5. Debe evitarse cualquier retraso en la aplicación de las normas recurriendo de forma proactiva al conjunto de herramientas de la competencia (por ejemplo, las medidas provisionales) en los casos en que exista un perjuicio manifiesto para la competencia y los consumidores.

3.6. Es fundamental transferir la carga de la prueba a las empresas que se fusionan en los mercados digitales para que estas puedan demostrar que los acuerdos no falsearán la competencia.

3.7. Es preciso evaluar con mayor rigor si los operadores pueden bloquear la entrada en el mercado y, de este modo, restringir las posibilidades de elección de los consumidores y los flujos de información, así como manipular el comportamiento de los usuarios.

3.8. A fin de llamar la atención sobre los problemas de competencia que plantean determinadas prácticas, sería importante ofrecer orientación a las empresas y ayudarlas a actuar dentro de los límites de la legislación.

3.9. La IA ejerce un impacto sobre las políticas de precios y su vigilancia, con recaídas no exentas de peligros. Los algoritmos permiten a las plataformas de comercio electrónico controlar y limitar la libertad de los minoristas en sus políticas de precios así como la competencia en el sector de la gran distribución (con prácticas desleales que no podrán mantenerse en el futuro).

3.10. Este mismo fenómeno predomina en el sector turístico, en el que las plataformas de venta de productos turísticos se caracterizan por los abusos de posición dominante. Existen cuatro grandes redes de ventas, que ejercen un poder enorme sobre hoteles, operadores de pequeño tamaño y pymes.

3.11. En lo que respecta a las prácticas discriminatorias, debe prestarse una atención especial a la IA. Deberá adaptarse la legislación de la UE para prohibir la discriminación derivada de la elaboración de perfiles con la ayuda de la IA.

3.12. El CESE aprueba que la Comisión se decante por considerar a las empresas que recurren a algoritmos las únicas responsables de las acciones que de estos se desprenden. Los macrodatos pueden utilizarse contra los consumidores, en particular en detrimento de su bienestar, ya que mediante la elaboración de perfiles de consumidores muy detallados se reducen sus posibilidades de libre elección.

3.13. Desde el punto de vista del CESE, el asunto del impacto de los macrodatos sobre la competencia es, y será, cada vez más importante. Una política excesivamente intervencionista podría, sin embargo, reducir los incentivos a la innovación (es decir, unos servicios mejores y precios más bajos que podrían depender de innovaciones en materia de distribución de productos y de plataformas de compra).

3.14. Una ventaja en materia de macrodatos sobre los competidores puede permitir a los principales operadores mantener una posición dominante en el mercado. Las técnicas de análisis masivas (comercio de datos, comercialización en línea, reconocimiento de pautas, estimación de la demanda, optimización de precios) pueden dar lugar a prácticas abusivas.

3.15. En el ámbito de la estrategia para el mercado único digital, las pesquisas de la Comisión han demostrado que las restricciones relativas al precio de reventa son, con creces, las restricciones más generalizadas a la competencia en los mercados del comercio electrónico. En 2018, la Comisión emitió una serie de decisiones por las que se sancionaba a empresas por la imposición de restricciones a los precios de reventa en línea que vulneraban las normas de la UE en materia de competencia.

3.16. En el ámbito de la fiscalidad, el CESE se congratula de las intervenciones de la Comisión en 2018. Al mismo tiempo, resulta importante que se garantice una competencia leal entre los distintos países también en este sector. En particular, es necesaria una mayor vigilancia en la cuestión de las resoluciones fiscales y de las ventajas competitivas ilícitas obtenidas a través de acuerdos entre algunos países y los grandes operadores, comportamientos que distorsionan el libre mercado y perjudican a las pymes, además de generar competencia desleal entre países.

3.17. En materia de energía, el CESE constata que en algunos países todavía no se garantiza la transparencia plena y general de las facturas domésticas. Sin transparencia se reduce la posibilidad de que los consumidores tomen decisiones con conocimiento de causa y se propicia un *statu quo* que favorece a los grandes operadores.

3.18. Agricultura y alimentación Resulta importante proteger las producciones de denominaciones de origen europeas en el sector agroalimentario. El sector de las semillas y los plaguicidas es esencial para agricultores y consumidores, pero genera asimismo preocupaciones que trascienden la protección de los consumidores, la seguridad alimentaria y la garantía del respeto de las normas en materia de medio ambiente y clima.

3.19. En el tema de los transportes, se sugiere a la Comisión que verifique si la exención del pago del impuesto sobre el queroseno puede constituir una ayuda indebida a las compañías aéreas en relación con el transporte ferroviario.

3.20. Con el fin de garantizar un equilibrio entre libertad de mercado y concentraciones, no parece que baste con invocar la competencia de otros grandes operadores mundiales, en especial si provienen de países cerrados a la competencia de empresas extranjeras. A este respecto, se sugiere que, como alternativa a fusiones empresariales que debilitan la competencia, se adopten medidas encaminadas a superar los obstáculos a la entrada en mercados de terceros países, incentivos fiscales más sólidos para la investigación y el desarrollo, así como acuerdos entre productores europeos para coordinar las estrategias de exportación e inversiones en el extranjero.

3.21. En cualquier caso, la defensa del consumidor debe equilibrarse con una acción de apoyo y promoción de las empresas innovadoras y las pymes (con instrumentos que no perjudiquen a la competencia dinámica en el mercado), que constituye la mejor vía hacia la creación de empleo de calidad y la sostenibilidad dinámica del sistema productivo.

3.22. En relación con el mercado laboral y la protección de la competencia, el CESE considera que entre los puntos en los que es necesario actuar para garantizar una verdadera libre competencia entre las empresas en el mercado actual se incluye también un marco normativo en el que se inscribe el respeto de los derechos sociales fundamentales y de la libre circulación de trabajadores y servicios.

3.23. Se trata de prevenir cualquier forma de «dumping social» (competencia desleal en materia de retribuciones y condiciones laborales que causa una espiral descendente) para garantizar la igualdad de trato de los trabajadores, con independencia de dónde operen y de su procedencia, y la no discriminación de trabajadores y empresas en el lugar en que se lleva a cabo la actividad.

3.24. Por último, el CESE no puede dejar de manifestar su sorpresa por el hecho de que, por primera vez, tanto en el informe objeto de examen como en el documento de trabajo SWD(2019)297 final que lo acompaña, y al contrario que en todos sus informes de los últimos años, la Comisión haya omitido toda referencia a la falta de avances en las acciones de representación —que no están cubiertas por la Directiva 2014/104/UE del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(5)</sup> relativa a acciones por daños y perjuicios por incumplimiento de las normas antimonopolio— como forma de promover la reparación efectiva de los daños causados a los consumidores por las infracciones de las normas de defensa de la competencia, en particular teniendo en cuenta el Dictamen del CESE <sup>(6)</sup> relativo a la propuesta de la Comisión sobre el nuevo marco para los consumidores <sup>(7)</sup> y la decisión del Consejo de excluir de la Directiva que se acaba de adoptar toda la parte relativa a las acciones de representación <sup>(8)</sup>, que, sin embargo, el CESE considera manifiestamente deficiente.

#### 4. Observaciones particulares

4.1. Respecto a la digitalización, el CESE comparte la decisión de la Comisión de considerarla prioritaria y de centrar el programa relativo a la competencia para 2021-2027 en los desafíos asociados a los macrodatos, los algoritmos y la IA. El CESE invita a la Comisión a que desarrolle cuanto figura en el informe sobre «Una política de competencia en la era digital», de abril de 2019, en particular por lo que respecta a:

4.1.1. las estrategias que deberán aplicarse para luchar contra cualquier limitación de la competencia y del libre mercado impuesta por plataformas digitales, también en los sectores del comercio y el turismo;

4.1.2. el conocimiento y la transferibilidad reales y completos de los datos personales de todas las plataformas por parte del usuario-consumidor;

4.1.3. la lucha contra cualquier forma de exclusión de empresas que algunas plataformas digitales consideran potencialmente peligrosas para su propia posición dominante;

4.1.4. la salvaguarda del libre mercado mediante la protección de las pequeñas empresas emergentes con potencial de mercado que, a menudo, son absorbidas por los grandes operadores del sector digital, que las ven como competidoras futuras peligrosas.

<sup>(5)</sup> Directiva 2014/104/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de noviembre de 2014, relativa a determinadas normas por las que se rigen las acciones por daños en virtud del Derecho nacional, por infracciones del Derecho de la competencia de los Estados miembros y de la Unión Europea (DO L 349 de 5.12.2014, p. 1).

<sup>(6)</sup> DO C 440 de 6.12.2018, p. 66.

<sup>(7)</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores y por la que se deroga la Directiva 2009/22/CE, COM(2018) 184 final — 2018/0089 (COD).

<sup>(8)</sup> Véase el documento PE-CONS 83/19 de 18 de octubre de 2019.

4.2. El CESE considera que las entidades de cualquier nivel que han confiado encargos de interés general a las plataformas digitales deben disponer también de los instrumentos legislativos para acceder y controlar los algoritmos utilizados por tales plataformas.

4.3. El CESE sugiere a la Comisión que refuerce las medidas de control sobre la aplicación de los acuerdos de libre comercio y que proteja la libertad de acceso de las empresas europeas a los mercados mundiales.

4.4. En este sentido, es necesario garantizar una reciprocidad real en los mercados mundiales de contratación pública.

Bruselas, 11 de diciembre de 2019.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Luca JAHIER

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 1306/2013, en lo que concierne a la disciplina financiera a partir del ejercicio de 2021, y el Reglamento (UE) n.º 1307/2013, en lo que concierne a la flexibilidad entre pilares con respecto al año natural de 2020**

[COM(2019) 580 — 2019/0253(COD)]

(2020/C 97/09)

Consulta	Parlamento Europeo, 13.11.2019 Consejo de la Unión Europea, 15.11.19
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	11.12.2019
Pleno n.º	548
Resultado de la votación	191/1/1
(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 548.º pleno, celebrado los días 11 y 12 de diciembre de 2019 (sesión del 11 de diciembre) decidió por 191 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención emitir un dictamen favorable sobre la propuesta.

Bruselas, 11 de diciembre de 2019.

*El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo*  
Luca JAHIER

---









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



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

ES