



Council of the
European Union

Brussels, 2 December 2022
(OR. es, en)

15603/22

Interinstitutional File:
2022/0269(COD)

MI 909
COMPET 993
CONSUM 322
POLCOM 199
ENFOCUSTOM 172
EMPL 457
SOC 667
UD 276
CODEC 1912
INST 439
PARLNAT 185

COVER NOTE

From:	Cortes Generales
date of receipt:	30 November 2022
To:	The President of the Council of the European Union
No. prev. doc.:	12711/22 - COM (2022) 453
Subject:	Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on prohibiting products made with forced labour on the Union market [12711/22- COM (2022) 453] - Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality ¹

Delegations will find attached the opinion of the Cortes Generales on the above subject.

¹ The translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2022-0453/escor>



CORTES GENERALES

INFORME 47/2022 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 29 DE NOVIEMBRE DE 2022, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE PROHÍBEN EN EL MERCADO DE LA UNIÓN LOS PRODUCTOS REALIZADOS CON TRABAJO FORZOSO (TEXTO PERTINENTE A EFECTOS DEL EEE) [COM (2022) 453 FINAL] [2022/0269 (COD)]

ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este informe.

B. La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se prohíben en el mercado de la Unión los productos realizados con trabajo forzoso, ha sido aprobada por la Comisión Europea y remitida a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 1 de diciembre de 2022.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 18 de octubre de 2022, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Senador D. Rubén Moreno Palanques (SGPP), y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se ha recibido informe del Gobierno en el que se manifiesta la conformidad de la iniciativa con el principio de subsidiariedad. Se han recibido escritos del Parlamento de Cantabria, del Parlamento de Galicia, del Parlamento de La Rioja, del Parlamento Vasco y de la Asamblea de Extremadura, comunicando la no emisión de dictamen motivado o el archivo del expediente.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 29 de noviembre de 2022, aprobó el presente



CORTES GENERALES

INFORME

1.- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que *“el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”*. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, *“en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”*.

2.- La Propuesta legislativa analizada se basa en los artículos 114 y 207 TFUE del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que establecen lo siguiente:

“Artículo 114

1. Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, se aplicarán las disposiciones siguientes para la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 26. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.

2. El apartado 1 no se aplicará a las disposiciones fiscales, a las disposiciones relativas a la libre circulación de personas ni a las relativas a los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena.

3. La Comisión, en sus propuestas previstas en el apartado 1 referentes a la aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, se basará en un nivel de protección elevado, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad basada en hechos científicos. En el marco de sus respectivas competencias, el Parlamento Europeo y el Consejo procurarán también alcanzar ese objetivo.

4. Si, tras la adopción por el Parlamento Europeo y el Consejo, por el Consejo o por la Comisión de una medida de armonización, un Estado miembro estimare necesario mantener disposiciones nacionales, justificadas por alguna de las razones importantes contempladas en el artículo 36 o relacionadas con la protección del medio de trabajo o del medio ambiente, dicho Estado miembro notificará a la Comisión dichas disposiciones, así como los motivos de su mantenimiento.

5. Asimismo, sin perjuicio del apartado 4, si tras la adopción de una medida de armonización por el Parlamento Europeo y el Consejo, por el Consejo o por la Comisión, un Estado miembro estimara necesario establecer nuevas disposiciones nacionales basadas en novedades científicas relativas a la protección del medio de trabajo o del



CORTES GENERALES

medio ambiente y justificadas por un problema específico de dicho Estado miembro surgido con posterioridad a la adopción de la medida de armonización, notificará a la Comisión las disposiciones previstas así como los motivos de su adopción.

6. La Comisión aprobará o rechazará, en un plazo de seis meses a partir de las notificaciones a que se refieren los apartados 4 y 5, las disposiciones nacionales mencionadas, después de haber comprobado si se trata o no de un medio de discriminación arbitraria o de una restricción encubierta del comercio entre Estados miembros y si constituyen o no un obstáculo para el funcionamiento del mercado interior. Si la Comisión no se hubiera pronunciado en el citado plazo, las disposiciones nacionales a que se refieren los apartados 4 y 5 se considerarán aprobadas.

Cuando esté justificado por la complejidad del asunto y no haya riesgos para la salud humana, la Comisión podrá notificar al Estado miembro afectado que el plazo mencionado en este apartado se amplía por un período adicional de hasta seis meses.

7. Cuando, de conformidad con el apartado 6, se autorice a un Estado miembro a mantener o establecer disposiciones nacionales que se aparten de una medida de armonización, la Comisión estudiará inmediatamente la posibilidad de proponer una adaptación a dicha medida.

8. Cuando un Estado miembro plantee un problema concreto relacionado con la salud pública en un ámbito que haya sido objeto de medidas de armonización previas, deberá informar de ello a la Comisión, la cual examinará inmediatamente la conveniencia de proponer al Consejo las medidas adecuadas.

9. Como excepción al procedimiento previsto en los artículos 258 y 259, la Comisión y cualquier Estado miembro podrá recurrir directamente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea si considera que otro Estado miembro abusa de las facultades previstas en el presente artículo.

10. Las medidas de armonización anteriormente mencionadas incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por uno o varios de los motivos no económicos indicados en el artículo 36, medidas provisionales sometidas a un procedimiento de control de la Unión.

Artículo 207

1. La política comercial común se basará en principios uniformes, en particular por lo que se refiere a las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales relativos a los intercambios de mercancías y de servicios, y los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, las inversiones extranjeras directas, la uniformización de las medidas de liberalización, la política de exportación, así como las medidas de protección comercial, entre ellas las que deban adoptarse en caso de dumping y subvenciones. La política comercial común se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión.



CORTES GENERALES

2. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán mediante reglamentos las medidas por las que se defina el marco de aplicación de la política comercial común.

3. En caso de que deban negociarse y celebrarse acuerdos con uno o más terceros países u organizaciones internacionales, se aplicará el artículo 218, sin perjuicio de las disposiciones específicas del presente artículo.

La Comisión presentará recomendaciones al Consejo, que la autorizará a iniciar las negociaciones necesarias. Corresponderá al Consejo y a la Comisión velar por que los acuerdos negociados sean compatibles con las políticas y normas internas de la Unión.

La Comisión llevará a cabo dichas negociaciones en consulta con un comité especial designado por el Consejo para asistirle en dicha tarea y con arreglo a las directrices que el Consejo pueda dirigirle. La Comisión informará periódicamente al comité especial y al Parlamento Europeo de la marcha de las negociaciones.

4. Para la negociación y celebración de los acuerdos mencionados en el apartado 3, el Consejo decidirá por mayoría cualificada.

Para la negociación y celebración de acuerdos en los ámbitos del comercio de servicios y de los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, así como de las inversiones extranjeras directas, el Consejo se pronunciará por unanimidad cuando dichos acuerdos contengan disposiciones en las que se requiere la unanimidad para la adopción de normas internas.

El Consejo se pronunciará también por unanimidad para la negociación y la celebración de acuerdos:

a) en el ámbito del comercio de servicios culturales y audiovisuales, cuando dichos acuerdos puedan perjudicar a la diversidad cultural y lingüística de la Unión;

b) en el ámbito del comercio de servicios sociales, educativos y sanitarios, cuando dichos acuerdos puedan perturbar gravemente la organización nacional de dichos servicios y perjudicar a la responsabilidad de los Estados miembros en la prestación de los mismos.

5. La negociación y la celebración de acuerdos internacionales en el ámbito de los transportes se regirán por el título VI de la tercera parte y por el artículo 218.

6. El ejercicio de las competencias atribuidas por el presente artículo en el ámbito de la política comercial común no afectará a la delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros ni conllevará una armonización de las disposiciones legales o reglamentarias de los Estados miembros en la medida en que los Tratados excluyan dicha armonización."

3.- Según estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), 27,6 millones de personas son obligadas a realizar trabajos forzados, en muchas industrias y en todos los continentes. La mayor parte del trabajo forzoso tiene lugar en la economía privada, aunque una parte es impuesta por algunos Estados.



CORTES GENERALES

4.- La comunidad internacional se ha comprometido a erradicar el trabajo forzoso de aquí a 2030 (Objetivo de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas n.º 8.7)

5.- La UE, en consonancia con sus Tratados, promueve el respeto de los derechos humanos en todo el mundo, y la lucha contra el trabajo forzoso y la promoción de las normas de diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad son prioridades de la agenda de la UE en materia de derechos humanos.

6.- El objetivo de la presente propuesta es prohibir eficazmente la introducción y comercialización en el mercado de la UE y la exportación desde la UE de productos realizados con trabajo forzoso, incluido el trabajo forzoso infantil.

7.- La propuesta abarca todos los productos, los fabricados en la UE para consumo nacional y exportación, y los bienes importados, sin centrarse en empresas o industrias específicas.

8.- Los aspectos generales de esta propuesta se establecieron el 23 de febrero de 2022 en la Comunicación de la Comisión sobre el trabajo digno en todo el mundo [COM (2022) 66 final], y en la propuesta de Directiva de la Comisión sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad [COM(2022) 71 final + anexo [1/223, recibida el 30/03/2022, vista por la Mesa de la CMxUE el 28/06/2022, sin que se creara una ponencia]], en la que la Comisión Europea estableció una obligación para las empresas más grandes de actuar con la debida diligencia para identificar, prevenir, mitigar y dar cuenta de los efectos adversos reales y potenciales sobre los derechos humanos, incluidos los derechos laborales, y el medio ambiente, a lo largo de las cadenas de suministro mundiales.

9.- Respecto a la subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva), la puesta en ejecución de esta propuesta, en particular las investigaciones y las decisiones para prohibir los productos realizados con trabajo forzoso, será competencia de las autoridades nacionales de los Estados miembros. Las autoridades aduaneras actuarán, basándose principalmente en las decisiones emitidas por las autoridades competentes de los Estados miembros, en las fronteras exteriores de la UE para detectar e interceptar los productos realizados con trabajo forzoso que entren en el mercado de la UE o salgan de él.

10.- Sin embargo, la propuesta es necesaria para ofrecer una garantía de cumplimiento firme y uniforme en este ámbito, evitar distorsiones en el funcionamiento del mercado interior, preservar los intereses públicos defendidos en este contexto y garantizar la igualdad de condiciones para las empresas establecidas dentro y fuera de la UE.

11.- Respecto a la proporcionalidad, aunque todos los operadores económicos que introducen y comercializan dichos productos en el mercado de la UE entrarían en su



CORTES GENERALES

ámbito de aplicación, para garantizar el cumplimiento de forma eficaz, las autoridades competentes deberán centrar sus esfuerzos allí donde haya mayor prevalencia del riesgo de trabajo forzoso y allí donde probablemente tengan mayor impacto. Por tanto, es probable que se ponga mayor atención en los operadores económicos más grandes de las primeras fases de la cadena de valor de la UE (por ejemplo, importadores, fabricantes, productores o proveedores de productos).

12.- Del mismo modo, aunque los poderes para garantizar del cumplimiento recaerán en los Estados miembros, es necesario un adecuado nivel de armonización para que existan una cooperación y una coherencia en materia de garantía de cumplimiento, y se hará mediante el establecimiento de una red de autoridades pertinentes (una nueva Red de Productos de Trabajo Forzoso de la UE) que servirá de plataforma para la coordinación y cooperación estructuradas entre las autoridades competentes y la Comisión, sin que suponga una carga desproporcionada o excesiva para las autoridades de los Estados miembros. Por consiguiente, la propuesta no excede de lo necesario para alcanzar sus objetivos.

13.- Respecto a la elección del instrumento, se necesita un reglamento para alcanzar los objetivos de cumplimiento y de garantía de cumplimiento efectiva. Una directiva no alcanzaría los objetivos, puesto que pueden persistir discrepancias jurisdiccionales tras su transposición, lo que pondría en peligro la garantía de cumplimiento armonizada.

14.- La Comisión Europea publicará directrices en un plazo de dieciocho meses a partir de su entrada en vigor, que incluirán orientaciones sobre la diligencia debida en materia de trabajo forzoso e información sobre los indicadores de riesgo relativos al trabajo forzoso.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se prohíben en el mercado de la Unión los productos realizados con trabajo forzoso, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.