



Bruselas, 1 de diciembre de 2023
(OR. en)

16052/23

**Expediente interinstitucional:
2022/0269(COD)**

**MI 1052
COMPET 1182
CONSUM 431
POLCOM 297
ENFOCUSTOM 162
JAI 1573
EMPL 594
SOC 829
CODEC 2289
UD 279**

NOTA

De:	Comité de Representantes Permanentes (1.ª parte)
A:	Consejo
N.º doc. prec.:	15495/23 REV2
N.º doc. Ción.:	12711/22 + COR1
Asunto:	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 - Debate de orientación

I. INTRODUCCIÓN

1. El 14 de septiembre de 2022, la Comisión presentó al Consejo y al Parlamento Europeo una 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 forzoso¹.

¹ 12711/22 + COR 1.

2. La propuesta tiene por objeto prohibir los productos realizados con trabajo forzoso, incluido el trabajo forzoso infantil, en el mercado de la Unión Europea (UE), así como su exportación desde la UE. La prohibición abarca todos los productos realizados, total o parcialmente, con trabajo forzoso, y se aplica a todos los sectores y empresas.
3. La propuesta se basa en el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (procedimiento legislativo ordinario).
4. El Comité Económico y Social Europeo emitió su dictamen el 27 de enero de 2023².
5. En el Parlamento Europeo, la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor (IMCO) y la Comisión de Comercio Internacional (INTA) son las competentes para el fondo. Se ha nombrado ponentes a D.^a Maria Manuel LEITÃO-MARQUES (S&D, PT) y D.^a Rafaela SAMIRA (Renew, NL). Las Comisiones IMCO e INTA aprobaron su informe conjunto el 16 de octubre de 2023. El Parlamento Europeo aprobó su mandato de negociación en el Pleno del 8 de noviembre de 2023.

II. TRABAJOS DE LOS ÓRGANOS PREPARATORIOS DEL CONSEJO

6. El Grupo «Competitividad y Crecimiento» inició el estudio de la propuesta el 18 de noviembre de 2022 bajo la Presidencia checa.
7. La propuesta no se acompañó de una evaluación de impacto. En su lugar, la Comisión Europea publicó un documento de trabajo de sus servicios³ en el que se resumían, entre otras cosas, la estrategia de consulta sobre la propuesta que se había seguido y los resultados obtenidos. La falta de una evaluación de impacto de la propuesta de Reglamento fue objeto de duras críticas por parte de muchas delegaciones, ya que se espera que el Reglamento tenga importantes repercusiones económicas, financieras y sociales.

² CESE D/67/2023 de 27 de enero de 2023.

³ 16174/22.

8. En sus ocho reuniones posteriores, celebradas durante las Presidencias checa (dos reuniones), sueca (dos reuniones) y española (cinco reuniones), el Grupo centró sus debates en el objetivo, el ámbito de aplicación y las disposiciones relativas a la aplicación general del Reglamento propuesto.
9. Tomando en consideración los resultados de dichas reuniones y los comentarios escritos formulados por las delegaciones, la Presidencia española elaboró su primer texto transaccional⁴, que se presentó al Grupo los días 21, 29 y 30 de noviembre de 2023.
10. Los debates en el Grupo han llegado a una fase en la que parece adecuado presentar una visión de conjunto de los progresos realizados hasta la fecha e invitar a las ministras y los ministros, con vistas al próximo Consejo de Competitividad del 7 de diciembre de 2023, a que expresen sus puntos de vista sobre la propuesta de prohibir en el mercado de la Unión los productos realizados con trabajo forzoso, y su exportación desde la Unión Europea.

III. PRINCIPALES CUESTIONES POLÍTICAS

a) Objetivo del Reglamento propuesto y coherencia con otros actos legislativos de la UE

11. El objetivo general del Reglamento propuesto, consistente en la lucha contra el trabajo forzoso, contó con un amplio apoyo de todos los Estados miembros. A escala mundial, el trabajo forzoso sigue estando muy extendido y afecta a unos 27,6 millones de personas. En ese contexto, los Estados miembros destacaron la necesidad de racionalizar los esfuerzos de la UE en el ámbito del trabajo forzoso y la esclavitud moderna adaptando el Reglamento propuesto a las normas internacionales y a la legislación de la UE en vigor, en particular, a la Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y al Reglamento sobre la Deforestación.

⁴ 15455/23.

b) Ámbito de aplicación y definiciones

12. El Reglamento propuesto prohíbe la introducción y la comercialización en el mercado de la UE, así como la exportación desde el mercado de la UE, de cualquier producto realizado con trabajo forzoso. Define el trabajo forzoso haciendo referencia a un Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pero sin profundizar en su aplicación en el momento actual. Varios Estados miembros rechazaron la definición por ser vaga, obsoleta y demasiado amplia para garantizar una aplicación eficiente y eficaz del Reglamento propuesto. Otros Estados miembros apoyaron el uso de una definición acordada internacionalmente a fin de garantizar la conformidad del Reglamento propuesto con las normas internacionales (como las normas de la OMC). En las próximas reuniones del Grupo, se seguirá debatiendo este tema y profundizando en él.
13. La prohibición de los productos realizados con trabajo forzoso que propone la Comisión se aplica con independencia de que dichos productos tengan su origen en la UE o estén destinados a ser importados en ella o exportados desde ella, y no aborda la retirada de los productos que hayan llegado a los usuarios finales del mercado de la Unión. Algunos Estados miembros expresaron su preocupación por el hecho de que, sin una definición del término «usuarios finales», el ámbito de aplicación del Reglamento propuesto podría interpretarse en el sentido de que abarca una gama más amplia de productos. Para tener en cuenta esas preocupaciones, en el nuevo texto transaccional de la Presidencia se limitó el ámbito de aplicación del Reglamento añadiendo una definición de «usuarios finales» en el artículo 2.
14. Es preciso seguir debatiendo si debe ampliarse el ámbito de aplicación del Reglamento propuesto mediante la inclusión de algunos servicios.

c) Carga de la prueba

15. Según el proyecto de propuesta, las autoridades competentes de los Estados miembros se encargarán de investigar si un operador económico ha infringido la legislación al introducir en el mercado productos realizados con trabajo forzoso. Así pues, la carga de la prueba recaería en las autoridades competentes. Esta cuestión fue uno de los principales motivos de preocupación para muchos Estados miembros. En sus debates, los Estados miembros también abordaron la opción de trasladar la carga de la prueba a los operadores económicos. Sin embargo, tal inversión de la carga de la prueba podría dar lugar a que las empresas se desvinculen de las regiones en las que exista el riesgo de que se recurra al trabajo forzoso. La medida tendría una incidencia limitada sobre la erradicación del trabajo forzoso y podría provocar una mayor marginación de las pymes que no puedan dejar de abastecerse en zonas de alto riesgo o que tengan pocas posibilidades de hacerlo. Una clara mayoría de Estados miembros argumentó que una opción razonable sería reforzar la función de la Comisión Europea en el proceso de investigar y probar el uso del trabajo forzoso.

d) Refuerzo de la función de la Comisión Europea en la aplicación y la garantía del cumplimiento del Reglamento propuesto

16. De acuerdo con el proyecto de propuesta, la Comisión Europea tan solo tendría una función de apoyo por lo que respecta a la aplicación y a la garantía del cumplimiento del Reglamento propuesto, por ejemplo, mediante la publicación de directrices sobre diligencia debida en relación con el trabajo forzoso, la creación de la Red de la Unión contra los Productos del Trabajo Forzoso y su participación activa en ella, y la realización de tareas relacionadas con una base de datos de zonas o productos que presenten riesgo de trabajo forzoso. Con el fin de garantizar un control coherente del cumplimiento del futuro Reglamento, los Estados miembros pidieron que se reforzase la función de la Comisión a lo largo de todo el proceso de investigación, decisión y cooperación con miras a la retirada del mercado de la Unión de los productos realizados con trabajo forzoso y a la erradicación del trabajo forzoso a escala mundial. Debatieron igualmente la función de la Comisión en cuanto autoridad principal en dicho proceso, así como la opción de delegar competencias de control del cumplimiento en una agencia específica. Este tema es de vital importancia para todos los Estados miembros y requiere un análisis más profundo.

e) Reparación para las víctimas del trabajo forzoso

17. Por su propia naturaleza, el proyecto de propuesta consiste en prohibir determinados productos, pero no implica la reparación para las víctimas del trabajo forzoso. Los Estados miembros están divididos en cuanto a si la reparación para las víctimas debería incluirse en el futuro Reglamento, ya que otras propuestas, como la Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad, podrían ser más adecuadas para proporcionar una compensación financiera. En sus debates, los Estados miembros también abordaron la cuestión de las sanciones pecuniarias y el uso del dinero recuperado por las autoridades competentes para poner fin al trabajo forzoso. Se proseguirán los debates sobre estos temas en las próximas reuniones del Grupo.

f) Directrices de aplicación claras

18. Todos los Estados miembros expresaron serias dudas sobre la aplicabilidad del proyecto de propuesta por motivos tales como la delimitación ambigua de las tareas entre las autoridades competentes, las autoridades de vigilancia del mercado y las autoridades aduaneras, la falta de claridad del marco para la cooperación con terceros países, y las responsabilidades jurídicas o las sanciones aplicables en caso de incumplimiento de las normas establecidas. Destacaron la necesidad de que la Comisión proporcionase más aclaraciones y elaborase orientaciones claras a fin de garantizar el cumplimiento uniforme del Reglamento propuesto y crear unas condiciones de competencia equitativas para todos los Estados miembros y en todo el sector. A este respecto, también hicieron hincapié en la importancia de limitar la carga administrativa y mitigar los efectos negativos para los operadores económicos.

g) Obligación de deshacerse de los productos realizados con trabajo forzoso

19. El proyecto de propuesta contempla la obligación de deshacerse de los productos realizados con trabajo forzoso en caso de que las autoridades competentes denieguen su despacho a libre práctica o su exportación. Ahora bien, simplemente se dispone que deberá hacerse de conformidad con el Derecho nacional acorde con el Derecho de la Unión. Los Estados miembros convinieron en que el futuro Reglamento debía establecer claramente todas las posibles opciones para deshacerse de un producto y que esas opciones debían ser conformes con el objetivo de la UE de una economía circular. Abogaron por la donación como opción preferida y por el reciclado como segunda opción. La destrucción de productos realizados con trabajo forzoso sería el último recurso. Los Estados miembros hicieron hincapié igualmente en que la donación debía incluir todos los tipos de productos realizados con trabajo forzoso.

20. El trabajo forzoso, la trata de seres humanos y la esclavitud se encuentran entre las peores formas de explotación humana que se dan en los mercados laborales actuales. Están particularmente generalizadas en la economía informal, pero se van introduciendo cada vez más en las cadenas de suministro mundiales. A la luz de dichas tendencias y de sus efectos negativos en los derechos humanos, se invita a las ministras y los ministros a que expresen sus puntos de vista sobre la siguiente cuestión con vistas a contribuir a los debates antes señalados:

Con objeto de resolver la cuestión de la venta en el mercado interior de la Unión Europea de productos realizados con trabajo forzoso, y tomando en consideración el primer texto transaccional de la Presidencia, ¿pide que la Comisión tenga una implicación mayor o menor en todas o en algunas de las etapas (recogida de información, medidas previas a la investigación, investigación, decisión, ejecución y sanciones) contempladas en el Reglamento sobre la Prohibición del Trabajo Forzoso?

21. La Presidencia considera que la visión de conjunto expuesta resume de manera equilibrada las principales cuestiones debatidas durante el examen tanto de la propuesta como del primer texto transaccional de la Presidencia y que, por lo tanto, podría remitirse al nivel ministerial con vistas al próximo debate de orientación en el Consejo de Competitividad del 7 de diciembre de 2023.

IV. CONCLUSIÓN

Se invita al Consejo de Competitividad a que tome nota del presente documento de la Presidencia en su sesión del 7 de diciembre de 2023.