

**Informe  
de la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de  
España con motivo de la consulta pública previa del**

**“ANTEPROYECTO DE LEY DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS,  
DE LA SOSTENIBILIDAD Y DE LA DILIGENCIA DEBIDA EN LAS ACTIVIDADES  
EMPRESARIALES TRANSNACIONALES”**

Marzo de 2022

## **1. Introducción**

A iniciativa del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, se ha abierto consulta pública previa sobre el Anteproyecto de Ley de Protección de los derechos humanos, de la sostenibilidad y de la diligencia debida en las actividades empresariales transnacionales.

Según se extrae del documento de consulta previa, la tramitación de este Anteproyecto de Ley obedece a que “no existe ninguna norma con rango de ley que regule, específicamente, las obligaciones de las empresas españolas, o con actividad en España, en materia de respeto de la normativa interna e internacional sobre derechos humanos y ambientales, y que establezca medidas para garantizar, en su caso, el derecho de las víctimas al acceso a la justicia y a la debida reparación. Tampoco existe marco normativo alguno orientado a regular de manera general y obligatoria la debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos o ambiental.”

En el mismo documento, la justificación de la necesidad y la oportunidad de la norma se vincula igualmente a otras cuestiones. Por un lado, a “la importancia de generar unas normas claras para que la competencia empresarial no pueda ser distorsionada, evitando la competencia desleal de empresas que no se comprometen con los actuales marcos voluntarios de respeto a los derechos humanos y ambientales con aquellas otras que los cumplen decididamente.”

Por otro lado, según se señala en el texto de la consulta, la nueva normativa “viene a dar un paso en la implementación de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030, en particular respecto a la Política Aceleradora sobre Liderazgo internacional para una globalización justa, sostenible, igualitaria, democrática y basada en los derechos humanos, cuyo objetivo es concretar las obligaciones de las empresas de prevenir y, en su caso, reparar el eventual impacto de su actividad empresarial sobre los derechos humanos o el medio ambiente.”

En este marco, la regulación prevista persigue los siguientes objetivos:

- Regular con carácter vinculante y general la obligación de las empresas o grupos transnacionales españoles, y de aquellas empresas con carácter transnacional que operen en el mercado español, de respetar los derechos humanos y medioambientales en el conjunto de las actividades desarrolladas a lo largo de sus cadenas globales de valor, incluyendo la implementación a lo largo de toda la cadena de mecanismos de diligencia debida, entre ellos la adopción y desarrollo de planes de debida diligencia que contribuyan a prevenir, eliminar, mitigar y/o remediar dichas violaciones. Se garantizará la participación de los sindicatos y las entidades no lucrativas en el desarrollo, implementación y supervisión de las medidas antedichas.
- Aportar seguridad jurídica a las relaciones económicas entre Estados y evitar prácticas de competencia desleal que afecten a las empresas españolas que actualmente aplican estándares rigurosos de respeto de los derechos humanos y ambientales.
- Regular un sistema de infracciones y sanciones para las empresas que incumplan las obligaciones de respeto, protección y promoción de los derechos humanos y ambientales y de los mecanismos de diligencia debida, establecidos en el primer párrafo, garantizando asimismo el acceso a la justicia de cualquier persona afectada por dichas actuaciones para exigir el cumplimiento de las mencionadas obligaciones.

- Garantizar el acceso a la justicia para reclamar la reparación efectiva a todas las personas o comunidades que hayan sido víctimas de violaciones de derechos humanos y ambientales derivados de las actividades realizadas por las anteriores empresas en el conjunto de sus cadenas de suministro. Deberá garantizarse que los sindicatos y las entidades no lucrativas puedan emprender acciones colectivas en nombre de las víctimas.
- Garantizar el derecho de todas las personas a ser informadas por las empresas mencionadas anteriormente de los riesgos que sus actividades suponen para los derechos humanos y el medio ambiente y de las actuaciones orientadas a eliminar dichos riesgos en el marco de los planes de debida diligencia y su desarrollo.
- El nombramiento de una autoridad competente, pública e independiente para vigilar el cumplimiento de la Ley, sin que en ningún caso la actividad de la misma pueda interferir en el acceso a la justicia para exigir el adecuado cumplimiento de las obligaciones establecidas en la norma.
- Garantizar la implementación de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como la consecución de las metas aprobadas en la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030.

## 2. Valoración global

La Cámara de Comercio de España considera adecuado avanzar en la regulación prevista, consciente de la necesidad de luchar contra el cambio climático, la protección de los derechos humanos y del destacado papel que nuestras empresas desempeñan en esta tarea; de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y con el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y a través de la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/70/1 “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”<sup>1</sup>.

Sin embargo, en opinión de la Cámara de Comercio de España, **el desarrollo de la regulación prevista debería abordarse una vez que se disponga a escala europea del marco legislativo definitivo sobre la diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad, actualmente en proceso de aprobación. Más aún, cuando se trata de una normativa que afecta a las actividades transnacionales de las cadenas de suministro, dado que es de esperar que el enfoque de la Unión Europea (UE), supranacional, refleje con plena fidelidad la complejidad de las relaciones de las cadenas de suministro globales.**

En efecto, el Parlamento Europeo determinó una serie de peticiones al respecto a través de la Resolución aprobada en 2021 denominada “Recomendaciones destinadas a la Comisión sobre diligencia debida de las empresas y responsabilidad corporativa”<sup>2</sup>, a partir de la cual, el pasado 23 de febrero de 2022, la Comisión Europea adoptó una propuesta de Directiva sobre la diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad<sup>3</sup>. Esta propuesta tiene por objeto fomentar un comportamiento empresarial sostenible y responsable a lo largo de las cadenas de suministro mundiales. Asimismo, establece un deber de diligencia debida de las compañías en materia de sostenibilidad para hacer frente a sus posibles repercusiones negativas en materia de derechos humanos y medio ambiente.

---

<sup>1</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas: Resolución A/RES/70/1.

<sup>2</sup> Parlamento Europeo: Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2021, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre diligencia debida de las empresas y responsabilidad corporativa (2020/2129(INL)).

<sup>3</sup> Comisión Europea: *Directive on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937* (COM(2022) 71 final).

El objetivo de la propuesta de la Comisión Europea es velar por que la Unión, incluidos los sectores público y privado, actúe en la escena internacional respetando plenamente sus compromisos internacionales a la hora de proteger los derechos humanos y fomentar el desarrollo sostenible.

Como se ha indicado, la propuesta de Directiva sobre diligencia debida en sostenibilidad ha sido presentada el pasado mes de febrero al Parlamento Europeo y al Consejo para su aprobación. Una vez adoptada, los Estados miembros dispondrán de dos años para transponer la Directiva a la legislación nacional y comunicar los textos pertinentes a la Comisión.

En este contexto, **la Cámara de Comercio de España considera que sería necesario, de cara a la elaboración del futuro Anteproyecto de Ley, contar con la normativa marco europea definitiva en la materia, dado que el proceso para su inminente aprobación ya está en marcha.** Podría resultar precipitado y poco eficiente proceder al diseño de una legislación de carácter estatal que responda a los alineamientos establecidos desde instancias europeas, cuando la normativa marco europea aún se encuentra en proceso de elaboración.

Una nueva regulación estatal diseñada bajo el paraguas de un marco europeo cierto, claro y definitivo contribuiría, en última instancia, a la convergencia entre los marcos legales nacionales dentro de la UE, a la promoción de un mercado único europeo, a la competitividad de nuestras empresas y, en definitiva, al interés general.

Por otra parte, sería necesario que cualquier nuevo desarrollo normativo en la materia esté precedido y justificado por un estudio de evaluación de impacto exhaustivo que analice cuidadosamente el efecto de las obligaciones y cargas administrativas que la nueva norma supondría para nuestras empresas, calibrando el efecto relativo sobre los costes y beneficios, la unidad de mercado comunitario y la competitividad empresarial a nivel global.

Por último, desde la Cámara de Comercio de España se desea trasladar la plena colaboración con las Administraciones Públicas en este proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley de Protección de los derechos humanos, de la sostenibilidad y de

la diligencia debida en las actividades empresariales transnacionales, de modo que el mismo beneficie a la ciudadanía y a las empresas de nuestro país.

A tal efecto, a continuación, se presenta una serie de observaciones específicas.

### **3. Observaciones específicas sobre la necesidad y oportunidad de aprobación de la norma**

Tal y como se señaló en el apartado precedente, dado que la Comisión Europea adoptó el pasado 23 de febrero una propuesta de Directiva sobre la diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad, con el mismo objetivo que la Ley motivo de la presente consulta, **desde la Cámara de Comercio de España se considera oportuno esperar a la aprobación final de la Directiva comunitaria, que en dos años se deberá transponer a la normativa española.** De esta forma, tal y como se señala en el texto de la propuesta de Directiva, se contribuirá a la creación de un modelo comunitario armonizado que evite la fragmentación en los requisitos de diligencia debida en el mercado único y cree un contexto de seguridad jurídica para las empresas.

Los diferentes requerimientos exigidos en las diversas normativas aprobadas hasta ahora por algunos de los Estados miembro están generando distorsiones a la competencia, ya que las empresas están sujetas a requisitos y exigencias diferentes, dependiendo de la ubicación de su domicilio social. Además, en función de cómo estructuren las compañías sus operaciones en el mercado europeo, algunas podrían estar sujetas de forma simultánea a dos o más marcos normativos nacionales, lo que puede traducirse en duplicación de obligaciones y cargas administrativas, mayores dificultades para poder atender a su cumplimiento, falta de seguridad jurídica, o incluso requisitos legales incompatibles.

Es deseable, por tanto, que la propuesta normativa respete el principio de coordinación interadministrativa, así como el de proporcionalidad y garantía de unas condiciones equitativas para las empresas, protegiendo su competitividad, especialmente la de las pymes, con el objetivo primordial de establecer cadenas de valor sostenibles, resistentes a las crisis y respetuosas con los derechos humanos y el medio ambiente.

La economía de la Unión Europea, y de España en particular, se encuentra en proceso de recuperación tras el marcado impacto de la crisis sanitaria, con un importante impacto negativo sobre el tejido productivo español y muy particularmente en las pymes. Es especialmente relevante que en este momento no se adopten iniciativas legislativas que resulten perjudiciales desde el punto de vista económico y empresarial.

**Es deseable, por tanto, que la futura legislación sea viable, tenga en consideración el impacto sobre la competitividad empresarial, así como la especificidad de las pymes, y, en todo caso, no imponga mayores cargas administrativas o genere inseguridad jurídica para nuestras empresas.**

A continuación, se analizan en detalle, algunas afirmaciones del texto de la consulta:

- ***“Sin embargo, en España no existe ninguna norma con rango de ley que regule, específicamente, las obligaciones de las empresas españolas, o con actividad en España, en materia de respeto de la normativa interna e internacional sobre derechos humanos y ambientales, y que establezca medidas para garantizar, en su caso, el derecho de las víctimas al acceso a la justicia y a la debida reparación. Tampoco existe marco normativo alguno orientado a regular de manera general y obligatoria la debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos o ambiental.” (p.6).***

Una vez más, desde la Cámara de Comercio se señala la **oportunidad actual de proceder a elaborar una regulación en coherencia con la normativa marco europea**, cuya aprobación está ya en proceso. Lógicamente, el diseño de la nueva Ley estatal que aquí se propone deberá responder a los alineamientos europeos que aún se están concretando; por tanto, resulta lógico pensar que este contexto debe condicionar necesariamente el momento de elaboración de la normativa nacional, más aún cuando la europea se encuentra ya muy avanzada.

En definitiva, **en aras de la eficiencia, la coherencia, la promoción del mercado único y de la competitividad de las empresas españolas en el escenario global, la Cámara de Comercio de España considera apropiado esperar a la aprobación**

**final de la Directiva comunitaria para proceder, en su caso, a la elaboración de la nueva normativa nacional** (Ley de protección de los derechos humanos, de la sostenibilidad y de la diligencia debida en las actividades empresariales transnacionales).

Todo ello teniendo en cuenta que, si bien España no cuenta con una Ley explícita para la debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos y medio ambiente, **las empresas españolas ya están obligadas, directa o indirectamente, a cumplir con los estándares de debida diligencia corporativa en la gestión y regulación de los efectos de su actividad sobre los derechos humanos y el medio ambiente.** En particular, de modo no exhaustivo, las obligaciones previstas en la siguiente normativa comunitaria o española<sup>4</sup>:

- Código penal español: regula la responsabilidad penal de las empresas y los deberes derivados de la prevención de infracciones penales (sistemas de cumplimiento), en particular para actos de corrupción, cohecho, blanqueo de capitales, delitos fiscales y medioambientales, salud pública, trata de seres humanos y explotación sexual de menores. Esto ha generado sistemas de cumplimiento dentro de nuestras empresas para gestionar los riesgos de responsabilidad penal.
- Ley de Sociedades Anónimas: está dirigida a las sociedades anónimas (SA) españolas, incluidas las sociedades cotizadas y no cotizadas, y las sociedades anónimas (SL) españolas. Esta Ley establece que:
  - La retribución de los consejeros debe estar “diseñada para promover la rentabilidad y sostenibilidad a largo plazo de la sociedad”.
  - En las sociedades cotizadas, (a) la política de sostenibilidad deberá ser aprobada por el pleno del consejo de administración y (b) la política de retribución de los consejeros deberá garantizar la sostenibilidad a largo plazo y deberá identificar los objetivos

---

<sup>4</sup> Extraído de *Cuatrecasas (February 2022): Legal Joint Paper Corporate due diligence duties within the EU framework on sustainable corporate governance.*



vinculados a la retribución variable, incluida la social. criterios de responsabilidad.

- Código de buen gobierno de las sociedades cotizadas: está dirigido a las sociedades cotizadas españolas, e incluye un conjunto de recomendaciones para el buen gobierno (*soft law*). El código se basa en el principio de cumplimiento voluntario, sujeto a la regla de “cumplir o explicar”, donde una empresa que cotiza en bolsa puede elegir aplicar una determinada recomendación, pero está obligada a informar al mercado y explicar las razones de su decisión.

El código entiende que, en la búsqueda del interés social, la Junta directiva empresarial debe “esforzarse por conciliar su propio interés con los intereses legítimos de sus empleados, proveedores, clientes y demás partes interesadas, así como el impacto de sus actividades”.

- Ley 11/2018, sobre la divulgación de información no financiera y diversidad: incorpora la Directiva de Información no Financiera (2014/95/UE) y obliga a las grandes empresas a presentar un informe de información no financiera, que debe someterse a votación de los accionistas como punto separado del informe general anual.

En concreto, esta obligación afecta a las empresas de más de 250 trabajadores que:

- tienen la consideración de entidades de interés público en virtud de la legislación sobre auditoría de cuentas (excepto entidades que califican como pequeñas y medianas empresas según la Directiva 34/2013/UE); o
- reúnen, en la fecha de cierre de cada uno de ellos, al menos una de las siguientes circunstancias: (a) los activos totales superan los 20.000.000 euros; o (b) el importe neto del volumen de negocios anual supera los 40.000.000 euros.

El contenido de la información no financiera incluye procedimientos de debida diligencia corporativa. El informe debe describir lo siguiente:

- El modelo de negocio corporativo (entorno empresarial, organización y estructura, mercados en los que opera la entidad, objetivos y estrategias, y principales factores y tendencias que pueden afectar a su evolución futura).
- Las políticas corporativas y los resultados de los procedimientos de debida diligencia, incluyendo indicadores clave de desempeño no financieros para permitir el seguimiento y la evaluación del progreso y promover la comparabilidad entre empresas y sectores, utilizando como base marcos de referencia como los Principios Rectores de la ONU para la empresa y los derechos humanos y las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales.
- Impactos ambientales; impactos sociales y relacionados con el personal (que incluyen cuentas -excepto entidades que califican como pequeñas y medianas empresas según la Directiva 34/2013/UE- o aspectos como la “brecha salarial” y la implementación de políticas de desconexión laboral); respeto por los derechos humanos; lucha contra la corrupción y el soborno; y contribución social e impactos. Esta información debe incluir no solo los compromisos de la empresa con el desarrollo sostenible, sino también la gestión de subcontrataciones y proveedores, los impactos en los consumidores y las políticas fiscales.

La información sobre los indicadores clave de rendimiento no financieros debe cumplir con las directrices de la Comisión Europea y debe ser verificada por un proveedor independiente. Debe ponerse a disposición del público de forma gratuita y de fácil acceso en la página web de la empresa dentro de los seis meses siguientes a la fecha de cierre del ejercicio económico y durante un período de cinco años.

- Reglamento sobre taxonomía (2020/852/UE) y sus actos delegados: tienen como objetivo proporcionar a las empresas y a los inversores un lenguaje común para identificar si una actividad económica es ambientalmente sostenible. Se relaciona con la regulación de divulgación ESG de la UE, ya que obliga a los participantes del mercado financiero y a las grandes entidades de interés público a hacer declaraciones sobre cómo sus productos y actividades financieras se alinean con la taxonomía específica.

La regulación de divulgación y taxonomía de la UE afecta indirectamente los estándares de conducción de negocios al establecer que una actividad solo se considerará ambientalmente sostenible (“verde”) si se lleva a cabo de conformidad con (a) las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales; (b) los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos; (c) la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo; y (d) la Carta Internacional de Derechos Humanos (las llamadas “Salvaguardias Mínimas”). El Reglamento de taxonomía de la UE aclara que estas Garantías mínimas deben aplicarse además de los requisitos más estrictos sobre medio ambiente, salud y seguridad, y sostenibilidad social establecidos en la legislación de la UE.

- Reglamento SFDR (2019/2088/UE): normativa europea que afecta a todas las entidades financieras que comercializan productos de inversión en cualquier país de la zona euro. Su principal objetivo es que las gestoras y entidades cataloguen sus productos financieros de inversión, como los fondos, dentro del nivel de sostenibilidad que corresponda en base a los criterios establecidos. Se debe reflejar la información de los riesgos de sostenibilidad o ESG, así como su política, objetivos sostenibles y metodología en los folletos, webs e informes periódicos.

- ***“España debe sumarse al impulso de nuestros países vecinos y no quedarse atrás en esta regulación, anticipándose a la futura Directiva de la Unión Europea sobre informes de sostenibilidad empresarial (CSRD) con un enfoque expansivo en cuanto a los derechos protegidos, las obligaciones derivadas y las empresas y grupos transnacionales concernidos por su ámbito de aplicación.”***  
**(p.6)**

Desde la Cámara de Comercio de España, una vez más, se solicita esperar a la aprobación de la propuesta adoptada por la Comisión Europea el pasado 23 de febrero, de Directiva sobre la diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad. **La competitividad de nuestras empresas a escala global debe ser protegida y promovida desde las instancias gubernamentales nacionales.** Ello requiere, en el contexto de la Unión, que la regulación española se ciña a los alineamientos europeos, cuidando de no penalizar a las compañías nacionales en relación con el resto de países miembros. Al mismo tiempo, la existencia de obligaciones y sanciones más estrictas en España podría desincentivar a algunas empresas a invertir y/u operar en nuestro país, a favor de Estados con normativas más armonizadas en el ámbito comunitario.

Resulta, por tanto, indispensable garantizar la igualdad de condiciones de las empresas nacionales con las del resto de países europeos, de lo contrario, se podría poner en peligro su posición competitiva y mermaría su capacidad para atraer inversión extranjera. Es importante que **la competitividad a nivel global de nuestras compañías no se vea obstaculizada por la desigualdad de condiciones que surgiría en caso de que las obligaciones previstas en la nueva legislación estatal sobrepasaran las impuestas a las empresas del resto de Estados miembro.**

En cualquier caso, sería necesario que una propuesta de una nueva normativa que responda a un “enfoque expansivo” estuviera precedida y justificada por un **estudio de evaluación de impacto** exhaustivo que analice cuidadosamente el efecto de las obligaciones y cargas administrativas que la misma supondría para nuestras empresas, calibrando el efecto relativo sobre los costes y beneficios, y su competitividad a nivel global.

- ***“Unas normas comunes, obligatorias y generales permitirán evitar los actuales efectos adversos para las empresas cumplidoras, generando mejores prácticas empresariales con carácter general. La eliminación de todas las prácticas de competencia desleal que perjudican a las empresas españolas, en especial a las pequeñas y medianas empresas, es un compromiso del Gobierno de España.” (p.7)***

Desde la Cámara de Comercio de España se recuerda que los marcos normativos actuales de respeto a los derechos humanos y ambientales a los que se alude en el texto de la consulta pública, al tratarse marcos voluntarios y por tanto asumidos por las empresas que así lo consideren oportuno, no suponen por tanto una práctica de competencia desleal ni un efecto adverso para aquellas compañías que de manera voluntaria deciden acogerse al mismo.

- ***“Son muchos los informes que ponen de manifiesto que las empresas españolas no siempre se han responsabilizado de los daños causados en el desarrollo de actividades fuera de España.” (p.7)***

Sería oportuno incorporar las referencias de los citados estudios, para aportar transparencia a las afirmaciones que se incorporan para justificar la necesidad y oportunidad de la aprobación del presente Anteproyecto de Ley.

#### 4. Observaciones específicas sobre los objetivos de la nueva regulación

Sobre la base de lo expuesto, desde la Cámara de Comercio de España se ha llevado a cabo una revisión de las opciones posibles vinculadas a la nueva normativa, planteándose diversas observaciones y comentarios en los objetivos del proyecto normativo planteado, con el fin de contribuir a la disposición de un contexto regulatorio eficiente y favorable a la competitividad de nuestro tejido productivo y al interés general.

En concreto, respecto a los objetivos previstos, cabe señalar las siguientes observaciones específicas:

- ***“Regular con carácter vinculante y general la obligación de las empresas o grupos transnacionales españoles, y de aquellas empresas con carácter transnacional que operen en el mercado español, de respetar los derechos humanos y medioambientales en el conjunto de las actividades desarrolladas a lo largo de sus cadenas globales de valor, incluyendo la implementación a lo largo de toda la cadena de mecanismos de diligencia debida, entre ellos la adopción y desarrollo de planes de debida diligencia que contribuyan a prevenir, eliminar, mitigar y/o remediar dichas violaciones. Se garantizará la participación de los sindicatos y las entidades no lucrativas en el desarrollo, implementación y supervisión de las medidas antedichas.”***

La Cámara de Comercio de España considera que, a la hora de diseñar la nueva regulación que aquí se propone, debe tenerse presente que **la debida diligencia se debe adecuar a las circunstancias de cada empresa**. De esta manera, por ejemplo, es de esperar que las compañías incorporen iniciativas y objetivos de sostenibilidad dependiendo del sector en el que operan. Así lo señala la Guía de la OCDE de Debita Diligencia para una Conducta Empresarial<sup>5</sup>, según la cual “la naturaleza y el alcance de la debida diligencia pueden verse afectados por factores como el tamaño de la empresa, el contexto de sus actividades, su

---

<sup>5</sup> OCDE (2018): Guía de la OCDE de Debita Diligencia para una Conducta Empresarial. Ed. OCDE. Disponible en: <https://mneguidelines.oecd.org/Guia-de-la-OCDE-de-debita-diligencia-para-una-conducta-empresarial-responsable.pdf>

modelo de negocio, su posición en las cadenas de suministro y la naturaleza de sus productos o servicios.”

En particular, las pequeñas empresas cuentan con una gama limitada de productos o servicios para identificar y gestionar los riesgos de manera efectiva. Tal y como señala la propuesta de Directiva de la Comisión Europea sobre la diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad, “para esta categoría de empresas las cargas financieras y administrativas de implantar y poner en marcha un procedimiento de diligencia debida serían relativamente elevadas”. No tienen conocimiento ni personal especializado para llevarlo a la práctica. A ello se suma el hecho de que, con carácter general, la exposición de una pyme a impactos adversos sobre la sostenibilidad es menor que para una empresa grande. Sería conveniente que se prestase apoyo y asistencia técnica específica y financiera a las empresas, especialmente a las pymes, de modo que puedan cumplir con los requisitos de diligencia debida.

Esto se concreta en la propuesta de Directiva de la Comisión, en la cual se especifica que **“las pequeñas y medianas empresas (...) están excluidas del deber de diligencia debida**. Para esta categoría de empresas, la carga financiera y administrativa de establecer e implementar un proceso de diligencia debida sería relativamente alta. Sin embargo, estarán expuestos a algunos de los costos y la carga a través de las relaciones comerciales con las empresas incluidas en el alcance, ya que se espera que las grandes empresas transfieran las demandas a sus proveedores. Por lo tanto, serán necesarias medidas de apoyo para ayudar a las pymes a desarrollar su capacidad operativa y financiera. Las empresas cuyo socio comercial es una pyme también están obligadas a apoyarlas en el cumplimiento de los requisitos de diligencia debida, en caso de que tales requisitos pongan en peligro la viabilidad de la pyme.”

Por otro lado, en el diseño de la nueva normativa también debe tenerse en consideración que **las empresas tienen diferentes grados de influencia a lo largo de la cadena de valor**. A ello debe añadirse que hay determinados asuntos que no entran dentro de la esfera de influencia de las empresas, por lo que no se les pueden asignar responsabilidades en estos ámbitos. Lógicamente, las

obligaciones impuestas por la nueva normativa deben poder ser asumidas y cumplidas por las empresas sobre las cuales se aplica.

Así lo reconoce la OCDE en las Líneas Directrices para Empresas Multinacionales<sup>6</sup>, según las cuales “existen límites prácticos en la capacidad de las empresas para impactar en el cambio de comportamiento de sus proveedores”. Estas limitaciones se derivan de las características de los productos, el número de proveedores, la estructura y complejidad de la cadena de suministro, así como de la posición de mercado de la empresa respecto a sus proveedores u otras entidades de la cadena de suministro.

En este sentido, si bien las empresas son conscientes de la importancia de prevenir y mitigar los riesgos que pueden ocurrir en sus cadenas de suministro, no se les puede responsabilizar por ningún impacto/daño en la cadena de suministro que esté fuera de su control.

Hay que señalar asimismo que **la debida diligencia no debe transferir responsabilidades**. Así queda reflejado en la mencionada Guía de la OCDE de Debida Diligencia para una Conducta Empresarial, en la cual se especifica que “en una relación comercial, cada empresa tiene la responsabilidad de identificar y abordar los impactos negativos”. Las recomendaciones en materia de debida diligencia de las Líneas Directrices de la OCDE para empresas multinacionales no pretenden transferir las responsabilidades de los gobiernos a las empresas, o de las empresas que causen o contribuyan a generar impactos negativos hacia las empresas que estén directamente vinculadas a aquellos impactos negativos a través de sus relaciones comerciales. En su lugar, recomiendan que cada empresa asuma su responsabilidad con respecto a los impactos negativos. En aquellos casos en que los impactos estén directamente vinculados a las actividades, productos o servicios de una empresa, esta debe intentar, en la medida de lo posible, usar su influencia para efectuar las correcciones, bien sea individualmente o en colaboración con otros.

---

<sup>6</sup> OCDE (2013): Líneas Directrices para Empresas Multinacionales. Ed. OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/MNEguidelinesESPANOL.pdf>



Asimismo, la nueva legislación deberá tener presente que las violaciones de los derechos humanos y las normas medioambientales ocurren con mayor probabilidad en países que carecen de estructuras de supervisión regulatoria efectivas. Por esa misma razón, resulta difícil para una empresa española obtener información sobre los asuntos de sus socios contractuales allí ubicados. En este contexto, no se puede esperar que las empresas asuman aquellas tareas que en muchas ocasiones los propios gobiernos no pueden asumir.

- ***“Aportar seguridad jurídica a las relaciones económicas entre Estados y evitar prácticas de competencia desleal que afecten a las empresas españolas que aplican estándares rigurosos de respeto de los derechos humanos y ambientales.”***

Precisamente atendiendo a este objetivo, desde la Cámara de Comercio de España aconseja esperar a la aprobación de la propuesta de Directiva de la Comisión Europea sobre la diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad.

En primer lugar, **la ausencia de un enfoque conjunto a escala de la Unión Europea podría dar lugar a una menor seguridad jurídica en lo que respecta a las prerrogativas empresariales y a desequilibrios en la competencia leal**, lo que a su vez perjudicaría a las empresas proactivas en materia social y medioambiental.

Atendiendo ya al diseño propiamente dicho de la normativa objeto de la presente consulta pública, **la certidumbre, la claridad y la coherencia serán fundamentales para generar seguridad jurídica**. En este sentido, se recomienda la adopción de definiciones claras y la utilización de un lenguaje inequívoco, y garantizar la plena alineación con los principios de los marcos internacionales (Directrices de la OCDE y Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas) y **la coherencia con los alineamientos marcados desde las instancias europeas**.

Por tanto, es menester, en aras de una mayor seguridad jurídica y de evitar la competencia desleal, que la nueva legislación estatal esté coordinada y bajo el paraguas de la normativa marco europea, actualmente en fase de aprobación.

Adicionalmente, la nueva legislación debería **evitar la creación de una carga administrativa añadida para las empresas españolas**, que podría dar lugar a su retirada del mercado y su sustitución por empresas de otros países que no estén sujetas a normas similares.

- ***“Regular un sistema de infracciones y sanciones para las empresas que incumplan las obligaciones de respeto, protección y promoción de los derechos humanos y ambientales y de los mecanismos de diligencia debida establecidos en el primer párrafo, garantizando el acceso a la justicia de cualquier persona afectada por dichas actuaciones para exigir el cumplimiento de las mencionadas obligaciones.”***

La Cámara de Comercio de España aconseja valorar la posibilidad de implementar preferentemente **un sistema de incentivos en lugar de sanciones**. Ello, desde la convicción de que la **nueva normativa** no debe centrarse en las sanciones, sino más bien tener como **principal objetivo alentar a las empresas a mejorar continuamente su diligencia debida**, reconociendo y estimulando el esfuerzo para abordar y mejorar la protección de los derechos humanos y prevenir y/o mitigar los daños medioambientales.

En este contexto, la norma podría prever mecanismos que se refuercen mutuamente para no solo exigir, sino también incentivar y apoyar a las compañías en el respeto de los derechos humanos y mitigación de los efectos medioambientales. En este sentido, cabría complementar cualquier nueva medida obligatoria relativa a la diligencia debida con enfoques que fomenten el respeto empresarial por los derechos humanos. Por ejemplo, recompensar a las empresas con mejores prácticas a través de las decisiones/procesos de contratación pública. Otro ejemplo de modelo mixto podría ser una combinación de requisitos mínimos más incentivos: establecer requisitos mínimos que deben

cumplirse en los diferentes ámbitos relativos a los derechos humanos y el medio ambiente, y otorgar incentivos a quienes decidan ir más allá de esos umbrales.

**En caso de optar finalmente por un sistema de infracciones y sanciones, se debe garantizar que el mismo sea viable, proporcionado y eficaz.** En cualquier caso, su aplicación efectiva debería realizarse en un período transitorio razonablemente amplio desde la aprobación de la nueva normativa; y se debería asimismo facilitar un periodo de tiempo suficiente para tomar las medidas correctoras en caso de infracción.

En todo caso, cualquier sanción que se incorpore a la nueva legislación debe alentar (y no simplemente penalizar y/o obstaculizar) la aplicación de acciones de corrección efectivas. En este sentido, una posible opción sería, en algunos casos, sancionar únicamente las faltas reiteradas que reflejen la ausencia de adopción de medidas correctoras.

Finalmente, debe señalarse que desde la Cámara de Comercio de España **se recomienda que la nueva normativa se complemente con apoyo y orientación efectiva y accesible sobre la materia para las empresas, especialmente pymes**, dado que disponer de este conocimiento y recursos podría ser la clave inicial del éxito y cumplimiento de una legislación de estas características. Como ejemplo, podría ponerse en marcha un servicio de información y asesoramiento a escala nacional para las empresas. Esta orientación será particularmente crítica para las pequeñas y medianas empresas, caracterizadas por la limitación de sus recursos.

- ***“Garantizar el acceso a la justicia para reclamar la reparación efectiva a todas las personas o comunidades que hayan sido víctimas de violaciones de derechos humanos y ambientales derivados de las actividades realizadas por las anteriores empresas en el conjunto de sus cadenas de suministro. Deberá garantizarse que los sindicatos y las entidades no lucrativas puedan emprender acciones colectivas en nombre de las víctimas.”***

La Cámara de Comercio de España señala su **preocupación por la manera en que este objetivo será llevado a la práctica de manera efectiva, y por las**

**repercusiones en que en función de ello su aplicación podría tener** sobre el funcionamiento del sistema judicial español y sobre los potenciales costes a repercutir sobre el contribuyente nacional.

En este sentido, una vez más, se destaca la conveniencia de que una propuesta de nueva normativa estuviera precedida y justificada por un estudio de evaluación de impacto exhaustivo que analice cuidadosamente sus efectos sobre los agentes implicados (con especial atención al potencial colapso del sistema judicial), el erario público y la economía en su conjunto.

- ***“Garantizar el derecho de todas las personas a ser informadas por las empresas mencionadas anteriormente de los riesgos que sus actividades suponen para los derechos humanos y el medio ambiente y de las actuaciones orientadas a eliminar dichos riesgos en el marco de los planes de debida diligencia y su desarrollo.”***

La nueva normativa deberá diseñarse de modo que incentive a las empresas a revelar los problemas y riesgos que enfrentan a lo largo de su cadena de valor y a tomar medidas para mitigarlos y abordarlos, asegurando que dicha divulgación no las exponga a un mayor riesgo de litigio. Es opinión de la Cámara de Comercio que **deberían evitarse las demandas excesivas y las sanciones desproporcionadas, dado que las mismas podrían resultar en un efecto contrario al que pretenden promover**, desviando recursos que podrían destinarse a acciones efectivas de mitigación de daños medioambientales. Con ello también se impediría un aumento desproporcionado de estos litigios, evitando así un potencial colapso judicial y los elevados costes administrativos asociados al mismo.

- ***“El nombramiento de una autoridad competente, pública e independiente para vigilar el cumplimiento de la ley, sin que en ningún caso la actividad de la misma pueda interferir en el acceso a la justicia para exigir el adecuado cumplimiento de las obligaciones establecidas en la norma.”***

Sería lo deseable **que la nueva legislación estatal no implicara costes innecesarios o evitables para los contribuyentes nacionales**. En este sentido, desde la Cámara de Comercio de España se reclama que las tareas de supervisión recaigan sobre un organismo ya existente, asignándole la competencia de controlar la implementación de las obligaciones de diligencia debida.

Una cuestión pendiente de definición se refiere a la supervisión de empresas de terceros países con actividad en nuestro país.

- ***“Garantizar la implementación de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como la consecución de las metas aprobadas en la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030.”***

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, es un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia. La Agenda 2030 incluye 17 Objetivos Globales, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Tanto la Unión Europea como España han mostrado un compromiso inequívoco con la Agenda a través de diferentes declaraciones e iniciativas.

En este contexto, desde la Cámara de Comercio de España se considera que, si bien las actuaciones previstas en la propuesta de nueva Ley estatal deberán regirse, entre otros, por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; **no puede ser objetivo de la misma “Garantizar la implementación de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como la consecución de las metas aprobadas en la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030”, dado que trasciende el alcance del presente Anteproyecto de Ley.**

Se recomienda revisar la redacción de este objetivo, considerando la contribución de la nueva legislación a la implementación de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como a la consecución de las metas aprobadas en la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030.

En conclusión, desde la Cámara de Comercio de España, en el desarrollo de la función consultiva que corresponde a esta Corporación conforme a la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, si bien se considera adecuado avanzar en la regulación prevista, se aconseja la conveniencia de esperar para ello a la aprobación final de la propuesta de Directiva sobre la diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad adoptada por la Comisión Europea el pasado 23 de febrero. De esta forma, tal y como se señala en el texto de la propuesta de Directiva, se contribuirá a la creación de un modelo comunitario armonizado que evite la fragmentación en los requisitos de diligencia debida en el mercado único y cree un contexto de seguridad jurídica para las empresas.

En este sentido, la Cámara de Comercio de España señala la oportunidad actual de proceder a elaborar una regulación en coherencia con la normativa marco europea, cuya aprobación está ya en proceso. Lógicamente, el diseño de la futura nueva Ley estatal que aquí se propone deberá responder a los alineamientos europeos que aún se están concretando; por tanto, resulta lógico pensar que este contexto condiciona el momento de elaboración de la normativa nacional, más aún cuando la europea se encuentra ya muy avanzada.

En definitiva, en aras de la eficiencia, la coherencia, la promoción del mercado único, de la competitividad de las empresas españolas en el escenario global y, en definitiva, del interés general, la Cámara de Comercio de España considera necesario esperar a la aprobación final de la Directiva para proceder a la elaboración de la nueva normativa sobre protección de los derechos humanos, de la sostenibilidad y de la diligencia debida en las actividades empresariales transnacionales.