

## CONSULTA PÚBLICA PREVIA

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

De conformidad con lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, con el objetivo de mejorar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, con carácter previo a la elaboración del Anteproyecto de Ley, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

En cumplimiento de lo anterior y de acuerdo con lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales, publicado por Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, se plantea el siguiente cuestionario.

La ciudadanía, las organizaciones y asociaciones que así lo consideren, pueden hacer llegar sus opiniones sobre los aspectos planteados en este documento, hasta el día 3 de marzo de 2022, a través del siguiente buzón de correo electrónico: [gabinete2030@mdsocialesa2030.gob.es](mailto:gabinete2030@mdsocialesa2030.gob.es)

Solo serán consideradas las respuestas en las que el remitente esté identificado. Se ruega indicar que la remisión de comentarios al correo indicado es a efectos de la consulta pública de la reforma en materia de derechos humanos, sostenibilidad y diligencia debida en las actividades empresariales transnacionales.

## 1. Antecedentes de la norma

Desde la aprobación de la Constitución, España ha firmado y ratificado todas las convenciones y pactos internacionales de derechos humanos, incluidos sus protocolos adicionales, con la única excepción de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de las personas migrantes y sus familiares. También ha sido parte activa en la elaboración e incorporación de las normas internacionales del trabajo, así como del Programa de Trabajo Decente a escala internacional. Igualmente, nuestro país pertenece al Sistema Europeo de Derechos Humanos y forma parte de sus instrumentos principales, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea. En el ámbito ambiental, España es también parte de sus principales instrumentos internacionales como son, entre otros, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático –dentro de la que se inserta el Acuerdo de París de 2015-, el Convenio sobre la Diversidad Biológica o la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación. Por tanto, el compromiso jurídico asumido por España a través de tales instrumentos internacionales constituye un elemento esencial de su pacto constitucional, de forma que los avances en materia de derechos humanos y medioambiental en el plano internacional deben estar directamente asociados a la protección que otorgue nuestro ordenamiento jurídico a través del impulso de legislación interna.

En septiembre de 2015, España se compromete con el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 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>”, cuyo fundamento se ancla en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, incluido el pleno respeto del Derecho Internacional y de los tratados internacionales de derechos humanos (*par. 10*). Por tanto, en su aplicación, los Estados tienen la responsabilidad de respetar, proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas, sin distinción alguna (*par.19*).

La Resolución A/RES/70/1 también reconoce el papel que desempeñan los diversos integrantes del sector privado –desde las microempresas y las cooperativas hasta las multinacionales- en la implementación de la Agenda 2030 (*par. 41*), instándoles a aprovechar su creatividad e innovación para resolver los problemas relacionados con el desarrollo sostenible, y comprometiendo a los Estados con el fomento de un sector empresarial dinámico y eficiente, a la vez que se protegen los derechos laborales, y los estándares medioambientales de conformidad con las normas y los acuerdos internacionales existentes en materia medioambiental y de derechos humanos (*par.67*).

La consideración anterior necesariamente se vincula con el creciente peso e influencia que tienen las empresas en las relaciones comerciales y económicas mundiales, y los efectos que su actividad genera sobre las personas, comunidades y los ecosistemas en los

---

<sup>1</sup> Resolución A/RES/70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, accesible [aquí](#).

que operan. En consecuencia, uno de los debates sostenidos en las Naciones Unidas ha sido el establecimiento de mecanismos de control y normas tanto de carácter voluntario como vinculante para el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas. Ejemplo de ello es la Resolución A/HRC/RES/17/4 del Consejo de Derechos Humanos por la que se adoptan los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos<sup>2</sup>, de 2011, o la constitución, a través de la Resolución del Consejo de Derechos Humanos A/HRC/RES/26/9<sup>3</sup> de 2014, de un grupo de trabajo para la elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos, que continúa sus trabajos.

En el ámbito de la Unión Europea también se han producido avances. Así, en virtud del artículo 21 del Tratado de la Unión Europea que establece que la acción exterior de la Unión se basará en el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional, se han adoptado instrumentos jurídicos como son el Reglamento (UE) 995/2010<sup>4</sup>, por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera, incluyendo obligaciones en materia de diligencia debida; el Reglamento (UE) 2017/821<sup>5</sup> que asimismo establece obligaciones para un comercio responsable de minerales de zonas de conflicto o alto riesgo; o la Directiva 214/95/UE, traspuesta a nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley 11/2018, de 28 de diciembre, de información no financiera y diversidad, por la cual se establecen obligaciones para las empresas de hacer pública información sobre aspectos de carácter social y medioambiental vinculados con su actividad empresarial.

Por último, en 2021, el Parlamento Europeo aprobó una Resolución con “Recomendaciones destinadas a la Comisión sobre diligencia debida de las empresas y responsabilidad corporativa”, que incluye un texto articulado como propuesta para una Directiva no sectorial sobre diligencia debida<sup>6</sup>. En esta propuesta, el Parlamento afirma que *“Considera que las normas voluntarias en materia de diligencia debida presentan limitaciones y no han logrado avances significativos para prevenir del menoscabo de los derechos humanos y del medio ambiente, ni para permitir el acceso a la justicia y por ello considera que la Unión debe adoptar con urgencia requisitos vinculantes (...)”* La resolución, además, incorpora relevantes novedades como la introducción de la responsabilidad para las empresas matrices por los daños producidos por sus subsidiarias

---

<sup>2</sup> Resolución A/HRC/RES/17/4 del Consejo de Derechos Humanos Accesible [aquí](#).

<sup>3</sup> Resolución A/HRC/RES/26/9 del Consejo de Derechos Humanos, accesible [aquí](#).

<sup>4</sup> REGLAMENTO (UE) No 995/2010 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 20 de octubre de 2010 por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera. Accesible [aquí](#).

<sup>5</sup> Reglamento (UE) 2017/821 sobre los importadores de la Unión de estaño, tantalio y wolframio, sus minerales y oro originarios de zonas de conflicto o de alto riesgo

<sup>6</sup> 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))

y un mejor acceso a la justicia para las víctimas de todo el mundo por acciones de empresas europeas, o que actúen en los países miembros, que se hayan producido fuera de la Unión Europea (UE). La propuesta de directiva incluida en la resolución propone incluir, igualmente, sistemas sancionadores y multas para aquellas empresas que, de manera directa e indirecta, a través de sus relaciones comerciales, violen los derechos humanos.

## 2. Problemas que se pretenden solucionar

Las empresas son cada vez más conscientes de que el respeto de los derechos humanos y ambientales constituye un activo en términos de negocio que tiene efectos positivos sobre su reputación y marca, en la valoración que de la misma hacen las personas consumidoras y los inversores, reduciendo así los riesgos con respecto a la continuidad de sus operaciones. Ello ha generado que sean cada vez más las empresas que hayan incorporado a su estrategia empresarial mecanismos de carácter voluntario para la identificación, prevención y mitigación de riesgos en materia de derechos humanos e impacto medioambiental, alineando, de esta forma, su práctica empresarial con los principios de la Agenda 2030.

No obstante, persisten los efectos de la actividad de las empresas, en especial las transnacionales, sobre los derechos humanos –civiles, económicos, sociales y culturales–, así como sobre el derecho a un medio ambiente sano, particularmente cuando dicha actividad empresarial se desarrolla en países con débiles marcos normativos de protección de los derechos humanos o del medio ambiente. A ello se suma la complejidad estructural de las cadenas globales de suministro, o los fenómenos de captura corporativa, que favorecen situaciones de impunidad e indefensión con graves consecuencias sobre la población y los ecosistemas, que contravienen los principios de la Agenda 2030 y condicionan gravemente el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Ello pone de manifiesto tanto las limitaciones de los protocolos no vinculantes actualmente existentes, como la necesidad de adoptar normas que regulen el régimen de obligaciones, infracciones y sanciones de las empresas en caso de que su actividad provoque la vulneración de derechos humanos o ambientales en terceros Estados, así como la falta de seguridad jurídica de las víctimas a la hora de disfrutar de garantías de acceso a la justicia y a la reparación.

En ese marco, la norma pretende aportar vías de solución para evitar las vulneraciones de derechos humanos y daños al medio ambiente derivados de las situaciones antedichas, dotando al ordenamiento español de un marco normativo eficaz, tanto en materia preventiva como sancionatoria, que equipare al sector empresarial en términos de obligaciones, corrigiendo por tanto las **prácticas de competencia desleal** que puedan afectar a las empresas que voluntariamente han incorporado mecanismos de prevención

y mitigación de impactos ambientales y de derechos humanos en su actividad empresarial. Asimismo, las prácticas de competencia desleal suponen un fraude a la normativa estatal en materia de consumo, suponiendo por tanto un perjuicio a los derechos de los consumidores. Esta norma vendría a mitigar esta posibilidad.

Además, la norma se orienta a acabar con el problema de la indefensión de las personas y comunidades afectadas, eliminando los obstáculos que impiden el adecuado ejercicio del derecho de las víctimas al acceso a la justicia ante los tribunales españoles, independientemente del lugar en el que se haya cometido la vulneración.

### 3. La necesidad y oportunidad de su aprobación

En 2020, La Red Española del Pacto Mundial, en colaboración con la Secretaría de Estado para la Agenda 2030, realizó una consulta integral a más de 1900 empresas españolas. Los resultados indican que sólo un 8% de las empresas consultadas afirma evaluar el impacto de su actividad respecto a los derechos humanos. El Observatorio de la Responsabilidad Social Corporativa, en su análisis de las Memorias de Sostenibilidad 2019 de las empresas IBEX35, alertó que sólo un 39% de ellas realiza una identificación de riesgos de impacto en derechos humanos, siendo esta identificación de riesgos el primer paso para garantizar la observación de la debida diligencia.

También el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, mostró su preocupación en 2018 por los vacíos del ordenamiento jurídico español, y recomendó a España ese año, entre otras cuestiones que:

*“b) Fortalezca el marco normativo aplicable para asegurar la responsabilidad legal de las empresas respecto de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales cometidas directamente por éstas o resultantes de actividades de sus filiales en el extranjero;*

*c) Refuerce los mecanismos existentes para investigar las denuncias presentadas contra las empresas y adopte medidas efectivas para garantizar el acceso a recursos efectivos por parte de las víctimas, así como a las reparaciones o compensaciones correspondientes”<sup>7</sup>.*

La realidad normativa comparada evidencia que países de nuestro entorno han aprobado normas orientadas a establecer obligaciones jurídicamente vinculantes para garantizar la no vulneración de derechos humanos o ambientales en su práctica empresarial y cadenas de suministro, a promover el respeto de condiciones de trabajo decente en la producción

---

<sup>7</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España (Adoptadas por el Comité en su sexagésimo tercer período de sesiones 12 - 29 de marzo 2018), UN Doc. E/C.12/ESP/CO/6, 25 de abril de 2018, párr. 9

de bienes y la prestación de servicios, así como a garantizar el acceso del público a la información sobre cómo abordan los impactos adversos de sus actividades.

Sirva de ejemplo la aprobación por la Asamblea Nacional de Francia en 2017 de la Ley 2017-399 de 27 de marzo, relativa al deber de vigilancia de las sociedades matrices y de las empresas contratistas. Mediante esta norma, se exige a las empresas francesas —con más de 5.000 trabajadores y trabajadoras, o con más de 10.000 incluyendo filiales con domicilio en el extranjero— un plan de vigilancia con el fin de prevenir y detectar la violación de los derechos humanos en sus actividades y en las de sus filiales y proveedores. Las empresas obligadas deben elaborar y publicar un plan de vigilancia, la identificación y señalización de riesgos, evaluaciones regulares de sus filiales, proveedores y subcontratistas, la aplicación de medidas para reducir riesgos y un mecanismo de alerta. Otros ejemplos son la Wet Zorgplicht Kinderarbeid o Ley de Debida Diligencia en Trabajo Forzoso Infantil de Países Bajos, de 2019, o la Ley sobre Debida Diligencia en las Cadenas de Suministro de Alemania de 2021. A ello se suman los reglamentos y directivas aprobados en el seno de la Unión Europea que ya han sido referenciadas en apartados anteriores.

También en Estados Unidos una antigua Ley Federal, denominada Alien Tort Statute (ATS), se ha venido utilizando desde 1980 para casos de violación de derechos humanos permitiendo entablar demandas civiles ante los Tribunales Federales de los Estados Unidos contra corporaciones por participación en violaciones de derechos humanos en el extranjero, siempre que la corporación haya tenido contactos suficientes con los EE. UU., haya actuado junto con una entidad o funcionario del gobierno y haya tenido suficiente control sobre las violaciones.

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.

Este contexto supranacional ya descrito supone, sin duda, un momento oportuno para que el Gobierno español impulse una regulación con carácter general y obligatorio de las obligaciones de las empresas de respeto de los derechos humanos y del medio ambiente en el conjunto de sus actividades, comprendiendo la totalidad de su cadena de suministro, incluyendo la debida diligencia de las empresas y las garantías de las víctimas al acceso a la justicia y a la reparación. 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. De este modo, España será un referente en la promoción de los derechos humanos, haciendo de ello una insignia de las empresas españolas en el exterior y mejorando así nuestra imagen de país y la de nuestras empresas. La legislación sobre esta materia será uno de los sellos distintivos de la Presidencia Española de la Unión Europea en 2023, ayudando a las empresas a mejorar en su actividad y convirtiéndonos en el líder en Europa en la promoción de los derechos humanos.

La justificación de la necesidad y la oportunidad de la norma se vincula igualmente a otras cuestiones. Por un lado, 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. 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<sup>8</sup>.

Por otro lado, la necesidad de regular esta materia ha sido una exigencia de la sociedad civil de larga data. 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. Por ello, a finales del mes de junio de 2021, más de quinientas organizaciones sociales, sindicatos y académicos, agrupados en la Plataforma por las Empresas Responsables, solicitaron al Gobierno España la aprobación de una ley de debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos y medioambientales.

Por último, esta ley 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 concreto, se cumplimentan las metas sobre la contribución positiva de las empresas españolas fuera de nuestras fronteras, a través del alineamiento de la cooperación financiera y demás instrumentos de internacionalización de la actividad empresarial a los principios y objetivos de la Agenda 2030, así como a través de la adopción de un marco normativo sobre debida diligencia en materia de derechos humanos y de respeto al medio ambiente.

---

<sup>8</sup> Acuerdo programático de gobierno: 4.10.- Se perseguirán las prácticas de competencia desleal y/o abuso de posición dominante de las grandes empresas multinacionales que, en ocasiones, perjudican a los autónomos y PYMES.

#### 4. Los objetivos de la norma

##### 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 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 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.



## **5. Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias**

Dada la naturaleza de la norma y de las cuestiones que se plantean en esta consulta pública, no existen alternativas no regulatorias para solucionar los problemas planteados.

En todo caso, forma parte del propio proceso de consulta el planteamiento de diferentes soluciones alternativas.