

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones: Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible para 2023**

[COM(2022) 780 final]

(2023/C 146/10)

Ponente general: **Gonçalo LOBO XAVIER**

Consulta	Comisión Europea, 19.12.2022
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en el pleno	23.2.2023
Pleno n.º	576
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	196/2/4

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente las prioridades políticas clave del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible para 2023, que se articulan en torno a las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva. Es evidente que, teniendo en cuenta la situación y las hipótesis actuales, a corto plazo se debe apoyar a los hogares vulnerables para protegerlos de los peores efectos de la crisis energética, sin dejar de fomentar de forma general la eficiencia energética en la Unión Europea. El CESE considera que las políticas a medio y largo plazo deberían acelerar la doble transición digital y ecológica. También considera que la Unión necesita equilibrar la demanda de suministro de energía, preservando al mismo tiempo la energía para el invierno y evitando mayores costes. Es fundamental apoyar las medidas que aumenten la eficiencia en todos los ámbitos, lo que debe hacerse preservando la integridad del mercado único y garantizando la estabilidad financiera macroeconómica y la coherencia de las políticas fiscales y monetarias.

1.2. El CESE es consciente de que en 2023 el ciclo del Semestre Europeo estará dominado por la ejecución eficiente de los planes de recuperación y resiliencia. Estos planes harán especial hincapié en las agendas políticas de los Estados miembros, que serán la ocasión de estimular sus economías. El CESE acoge con satisfacción los esfuerzos de la Comisión Europea por organizar diálogos con los Estados miembros a principios de 2023, diálogos que pueden consistir en un debate en profundidad entre la Comisión y los Estados miembros para influir en las recomendaciones específicas por país (REP). A este respecto, el CESE considera que los diálogos promoverán una mejor ejecución de los planes de recuperación y resiliencia y contribuirán a garantizar que todas las preocupaciones se aborden y detecten mejor a través de las recomendaciones específicas por país.

1.3. El CESE aboga por unas condiciones de trabajo justas, una competencia efectiva y una mayor toma en consideración de las preocupaciones de la sociedad civil con el fin de mejorar el funcionamiento del mercado único. Esto es aún más importante en vista de la guerra y la crisis energética. El CESE apoya el llamamiento a que se tomen medidas para mejorar el mercado único. El CESE considera que las recientes perturbaciones subrayan la importancia de una estrecha coordinación entre políticas fiscales saneadas y la creación de reservas presupuestarias en épocas de bonanza económica, que se utilizarán durante las recesiones, abordando al mismo tiempo los déficits sociales, ya que podrían poner en peligro el crecimiento económico a medio plazo. Las políticas fiscales deben tener como objetivo alcanzar situaciones fiscales prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad fiscal mediante una consolidación gradual e inversiones y reformas sostenibles que fomenten el crecimiento.

1.4. El CESE pide una mejor coordinación entre los Estados miembros y unas decisiones audaces que creen incentivos para evitar la dependencia energética de la UE, especialmente de Rusia. Esta dependencia podría comprometer los intereses de la Unión y debe abordarse con valentía.

1.5. El CESE aboga por un enfoque moderado, realista y equilibrado a la vez que se aborda la inflación, al objeto de implicar a todos en la búsqueda de una solución que beneficie a la Unión en su conjunto. Las autoridades de competencia deben actuar con rigor para garantizar la transparencia de los precios y permanecer atentas a cualquier posible fallo del mercado. Los gobiernos deben velar por que sus decisiones se basen en los mejores análisis empíricos, evitando criticar sin fundamento a los agentes comerciales, ya que esto puede dar lugar a conflictos entre ciudadanos, empresas e interlocutores sociales. El CESE considera, asimismo, que el problema solo puede resolverse mediante una colaboración entre los gobiernos, las empresas y la sociedad civil organizada.

El CESE estima que los Estados miembros han de demostrar que velan en todo momento por la eficiencia y la equidad a la hora de utilizar los recursos financieros y otros recursos públicos disponibles, lo que resulta fundamental para garantizar inversiones nuevas y de calidad.

1.6. El CESE seguirá defendiendo que la consulta de la sociedad civil organizada (es decir, los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil), el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales debe desempeñar un papel más destacado durante todo el ciclo del Semestre Europeo con el fin de reforzar la responsabilización a escala nacional. El CESE considera que el proceso del Semestre y la ejecución de los planes de recuperación y resiliencia se beneficiarían de una participación mejor y más organizada de las organizaciones que integran el CESE. Es necesario un «toque de realismo» cuando se habla de aplicación de políticas.

1.7. El CESE también es consciente de la necesidad de invertir en capacidades y en la agenda industrial para sacar partido realmente de las bazas europeas existentes, a saber, la inversión en innovación y ciencia que debe aprovecharse en beneficio de la ciudadanía.

1.8. El CESE insta a la Comisión a que comunique mejor con los ciudadanos. Un discurso sólido, creíble y común sobre los retos y la manera en que la Unión se moviliza para superarlos es fundamental desde el punto de vista de la ciudadanía y evitará malentendidos sobre el proyecto europeo. La inversión en una comunicación más eficaz (el CESE no se refiere a la publicidad) puede suponer un cambio interesante para rebatir los discursos contra el proyecto europeo, por lo que debería ser una prioridad. A este respecto, el CESE también acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión de presentar este año una Comunicación sobre el refuerzo del diálogo social en la UE y una propuesta de Recomendación del Consejo sobre el papel del diálogo social a escala nacional. Una mejor comunicación y consulta con la sociedad civil son esenciales y van de la mano.

## 2. Contexto

2.1. No es ningún secreto que Europa atraviesa el período más difícil de los últimos setenta años. Se enfrenta a múltiples y complejos retos económicos y sociales con la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, que sigue desgastando la economía europea, con el aumento de las facturas energéticas, las elevadas tasas de inflación, la escasez de suministro, los mayores niveles de deuda y la elevación de los costes de endeudamiento. Por lo tanto, ha llegado el momento de tomar decisiones que encaucen el futuro de uno de los proyectos mundiales de mayor éxito para el progreso social, económico y cultural.

2.2. El 22 de noviembre de 2022, la Comisión adoptó el paquete de otoño del Semestre Europeo de 2023 con el fin de proponer vías para la superación conjunta de estos retos y el refuerzo de nuestras economías a largo plazo, mediante la coordinación de las políticas económicas, presupuestarias, laborales y sociales. El objetivo es garantizar un suministro de energía adecuado y asequible, preservar la estabilidad económica y financiera, proteger a los hogares y empresas vulnerables, estimular el crecimiento y la creación de empleo de calidad y completar la doble transición.

2.3. El Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible para 2023 esboza las prioridades estratégicas de cara al próximo año y establece un programa para reforzar esta coordinación con el fin de mitigar el impacto negativo, abordar los retos actuales y consolidar la resiliencia social y económica, fomentando al mismo tiempo un crecimiento sostenible e integrador, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Con vistas a promover la sostenibilidad competitiva, las cuatro prioridades fijadas consisten en el fomento de la sostenibilidad medioambiental, la productividad, la equidad y la estabilidad macroeconómica.

2.4. La agenda de política económica y política de empleo debe centrarse en ayudar a la ciudadanía y las empresas a hacer frente a los retos que plantean el aumento de los costes de la energía y su suministro y, al mismo tiempo, proseguir los esfuerzos por fomentar el crecimiento sostenible y la doble transición ecológica y digital y aumentar la equidad social y la resiliencia económica.

2.5. Con arreglo a este principio, las propuestas de recomendaciones específicas por país (REP) se esperan para la primavera de 2023; los informes nacionales se centrarán en:

- una visión general sucinta, pero integral, de la evolución económica y social y de los retos a los que se enfrentan los Estados miembros;
- una visión general del estado de ejecución de los planes nacionales de recuperación y resiliencia;
- la aplicación continuada de un enfoque modesto con respecto a las REP.

2.6. Por lo que respecta a la zona del euro, la Comisión ha formulado cinco recomendaciones de cara a 2023:

- a) coordinar la política presupuestaria;
- b) sostener la inversión pública;
- c) supervisar las políticas salariales y sociales;
- d) mejorar el entorno empresarial;
- e) preservar la estabilidad macrofinanciera.

### 3. Observaciones específicas

#### 3.1. *El Semestre Europeo y la participación de la sociedad civil organizada*

3.1.1. El Semestre Europeo sigue constituyendo el marco consolidado principal para la elaboración de unas políticas de coordinación más eficaces entre los Estados miembros, que ha dado sus frutos, ya que la recuperación de la UE tras la COVID-19 ha sido la más rápida desde el auge de la posguerra y nuestros mercados laborales han demostrado ser resilientes, con un nivel de empleo sin precedentes. Como parte del Semestre Europeo y de la ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (incluido su capítulo adicional REPowerEU), el CESE seguirá ocupando un lugar fundamental en el proceso de transformación para conseguir la sostenibilidad competitiva. En este sentido, el CESE seguirá abogando por que la consulta de la sociedad civil organizada desempeñe un papel más importante a lo largo del ciclo del Semestre Europeo a fin de tener en cuenta los diversos intereses de la sociedad y reforzar la responsabilización a escala nacional.

3.1.2. El CESE está llevando a cabo una consulta de la sociedad civil organizada de los Estados miembros con el fin de recabar sus recomendaciones al respecto<sup>(1)</sup>. Por consiguiente, el CESE acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión, anunciada en julio de 2022<sup>(2)</sup>, de presentar este año una Comunicación sobre el refuerzo del diálogo social en la UE y una propuesta de Recomendación del Consejo sobre el papel del diálogo social a escala nacional.

3.1.3. El CESE anima a la Comisión a que amplíe y proporcione un marco claro a los foros existentes en el contexto del Semestre Europeo con el fin de informar a los interlocutores sociales y a las organizaciones de la sociedad civil e impulsar su participación a lo largo de todo el ciclo del Semestre, de modo que se conviertan verdaderamente en agentes pertinentes a la hora de coordinar las políticas presupuestarias, económicas, sociales y de empleo a escala de la UE.

#### 3.2. *Crisis geopolítica: guerra en Ucrania*

3.2.1. Las consecuencias de la invasión rusa de Ucrania plantean a la economía y la sociedad de la Unión un gran número de nuevas dificultades económicas, que afectan a su estabilidad económica y social general y a su abastecimiento energético. La UE debe seguir procurando tanto la sostenibilidad competitiva como la resiliencia social y económica. En el futuro inmediato, se necesitan medidas de apoyo para amortiguar el impacto de la agresión de Rusia contra Ucrania en la ciudadanía europea y las empresas de la UE, en particular las pequeñas y medianas empresas (pymes) y los perceptores de rentas bajas y medias.

---

(1) Se resumirán los resultados y se formularán recomendaciones inequívocas en un dictamen de iniciativa que se presentará al Pleno en abril de 2023.

Dictamen de iniciativa del CESE — *Recomendaciones del CESE para una reforma sólida del Semestre Europeo (ECO/600)*, que se presentará para su aprobación en abril de 2023.

(2) Informe de revisión sobre la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, 29.7.2022.

3.2.2. La crisis energética, en particular, es el factor más importante: sumada a una inflación muy elevada, tendrá un gran impacto a largo plazo. A este respecto, el CESE hace hincapié en la necesidad de adoptar medidas inmediatas para evitar que la situación siga empeorando a corto y medio plazo, al tiempo que se gestiona de manera justa la transición ecológica. En muchos países, la producción energética no se sitúa al mismo nivel que el consumo de energía.

3.2.3. El CESE considera que la posibilidad de aumentar la producción y aprovechar las condiciones existentes y los recursos disponibles en algunos países —como la energía solar, undimotriz y eólica— aún no ha sido considerada por algunos gobiernos, que siguen sin poner en marcha planes para producir energía a partir de sus propios recursos. Entre las razones de ello se cuentan la complicada —o mal concebida— legislación y la excesiva burocracia que siguen existiendo en muchos Estados miembros y que no facilitan la producción de energía ecológica, pese al enorme potencial que presenta. Debemos atrevernos a llevar a cabo los esfuerzos colectivos necesarios. Este empeño requiere inversiones, especialmente del sector privado. Sin embargo, la inversión pública seguirá desempeñando un papel importante en la consecución de los objetivos del Pacto Verde, en la salvaguardia de nuestra prosperidad y competitividad futuras y en la mejora de la autonomía estratégica de la UE. Todo ello también debería reflejarse en la política de cohesión.

### 3.3. Inflación

3.3.1. El elevado nivel de inflación, provocado, en particular, por el aumento considerable de los precios de la energía, está teniendo un impacto muy negativo en los trabajadores y las empresas, la estabilidad financiera, la paridad del poder adquisitivo y la estabilidad económica y social. La inflación en el mundo y en la UE es un fenómeno complejo, tanto por su origen como por sus soluciones. Sus factores más inmediatos e importantes son los cuellos de botella relacionados con el suministro en el proceso de recuperación rápida de la recesión provocada por la pandemia, en un contexto de política monetaria expansionista, unida a la crisis energética causada por la invasión rusa de Ucrania. La inflación afecta a todos los agentes económicos y grupos sociales, especialmente a los más débiles y desfavorecidos. El poder adquisitivo de los trabajadores y los consumidores está disminuyendo al igual que los márgenes de beneficio de numerosas empresas. Solo los especuladores y determinados sectores económicos, como el de la energía, están experimentando un fuerte aumento de sus beneficios. Para hacer frente a la inflación, los Estados miembros han adoptado diferentes enfoques con el fin de controlarla, como las ayudas encaminadas a evitar incrementos de precios en los sectores alimentarios o los esfuerzos por mantener el equilibrio salarial, combinado todo ello con diversas políticas económicas. Aún estamos lejos de alcanzar nuestros objetivos e idear una solución que salvaguarde el bienestar económico y social.

3.3.2. Las autoridades de competencia deben actuar con rigor para garantizar la transparencia de los precios y permanecer atentas a cualquier posible fallo del mercado. Los gobiernos deben velar por que sus decisiones se basen en los mejores análisis empíricos, evitando criticar sin fundamento a los agentes comerciales, ya que esto puede dar lugar a conflictos entre ciudadanos, empresas e interlocutores sociales.

3.3.3. La lucha contra la inflación debe ser la máxima prioridad de una política económica europea coordinada entre las instituciones de la UE y los gobiernos nacionales. Al endurecer sus políticas monetarias, el Banco Central Europeo (BCE) y los bancos centrales nacionales deben tener en cuenta que el proceso inflacionista no se debe a una demanda excesiva e impedir que sus decisiones se traduzcan en una nueva recesión. El CESE anima al BCE a reducir la inflación subyacente sin comprometer la recuperación económica de la UE. Debido a los citados riesgos, el BCE debe actuar con cautela a la hora de normalizar la política monetaria <sup>(3)</sup>. La UE y los gobiernos nacionales deben adoptar medidas para ayudar a los grupos más desfavorecidos de la población y a las empresas más afectadas. La consulta tripartita, el diálogo social y la negociación colectiva deben convertirse en instrumentos clave, por un lado, para hacer frente a la crisis inflacionista mediante un reparto equitativo de la carga y, por otro, para diseñar medidas que permitan superarla en los distintos sectores de la economía. Por lo tanto, el CESE es partidario de medidas como un freno a los precios de la energía para moderar las tendencias inflacionistas.

### 3.4. Objetivos medioambientales y crisis energética de la UE

3.4.1. El CESE sigue abogando por lo que viene defendiendo en los últimos meses, es decir, que, a pesar de las nuevas crisis, no podemos abandonar los objetivos fijados a escala de la UE: la descarbonización y la sostenibilidad medioambiental. Debemos reforzar a las empresas y los trabajadores y capacitar a nuestros ciudadanos para abordar las dificultades si queremos alcanzar nuestros objetivos medioambientales a largo plazo.

<sup>(3)</sup> Dictamen del CESE sobre la «Política económica de la zona del euro 2021» (DO C 75 de 28.2.2023, p. 43).

3.4.2. Por lo tanto, el CESE respalda las medidas que permitan coordinar los precios de la energía con el fin de moderar las tendencias inflacionistas. La reducción de los precios de la energía debe ser una de las prioridades de la política económica de la UE. El CESE apoya la aplicación de un límite máximo a los precios de la electricidad y el gas, y señala que en dictámenes y resoluciones anteriores ha pedido una reforma urgente del sistema de subastas marginales en el mercado mayorista de electricidad, debido a su carácter intrínsecamente inflacionista. La inversión en energía verde es fundamental para la consecución de este objetivo.

3.4.3. La Comisión presentó el plan REPowerEU de hacer que la UE sea independiente del suministro de gas y petróleo rusos, y el CESE lo acogió con satisfacción y adoptó el enfoque de cuatro pilares centrado en el ahorro de energía, la diversificación de las importaciones de gas, la sustitución de los combustibles fósiles mediante la aceleración de la transición a energías renovables y soluciones de financiación (\*). Al mismo tiempo, el CESE pide que se garantice la seguridad del suministro a un coste «lo más asequible posible» tanto para los consumidores como para la industria. El CESE señala que la modificación por parte de los Estados miembros de sus planes nacionales de recuperación y resiliencia con el fin de presentar un capítulo específico de REPowerEU representa una oportunidad adicional para que consulten a la sociedad civil organizada y tengan en cuenta sus puntos de vista.

3.4.4. El CESE subraya que podrían ser necesarias nuevas iniciativas para garantizar que se movilice suficiente capital público y privado en favor de la transición ecológica. Además, el CESE considera que una mejor coordinación del uso de los fondos financieros existentes debe ser una prioridad. El proceso de comunicación sobre esta cuestión sería muy útil para movilizar a la ciudadanía hacia un objetivo común.

### 3.5. Crisis social y económica-Falta de capacidades y personal cualificado

3.5.1. Aunque la tasa de desempleo en la UE es solo del 6 %, seguimos enfrentándonos a la dificultad de encontrar personas con las capacidades necesarias para lograr la reconstrucción y la resiliencia de nuestra economía y alcanzar nuestros objetivos asociados a la doble transición. En algunos países escasean de manera significativa las personas cualificadas para muchos puestos de trabajo fundamentales, en particular porque muchos jóvenes abandonan sus países para trabajar en otros lugares. Además de la formación clave que debe promoverse, perdemos una proporción significativa de trabajadores cualificados una vez instruidos. Con el fin de reforzar la estrategia autónoma de la UE queremos recuperar algunas de las líneas de producción para Europa, pero carecemos del personal cualificado para trabajar en estas fábricas en el continente. Esta situación debe abordarse de forma continua.

3.5.2. El CESE hace hincapié en que ofrecer puestos de trabajo de calidad es una de las mejores maneras de atraer a personas altamente cualificadas. Además, ofrecer salarios dignos, garantizar relaciones de trabajo formal para evitar condiciones laborales precarias, ofrecer amplios programas de mejora de las capacidades, facilitar excelentes condiciones de salud y seguridad y procurar el equilibrio de género, junto con una protección social adecuada a escala nacional, no solo son objetivos en sí mismos, sino que también constituyen la base de un desarrollo económico y político favorable. Además, el CESE aboga por el uso responsable de políticas equilibradas (que combinen los sistemas de formación públicos y privados para utilizar mejor los recursos financieros disponibles) en el contexto de la formación y la mejora de las capacidades.

### 3.6. Deuda pública y privada e inversiones

3.6.1. La UE se enfrenta a una necesidad urgente y creciente de inversión pública y privada para alcanzar los objetivos del Pacto Verde y la transformación digital, acelerar la transición energética y hacer frente a los nuevos retos de la autonomía estratégica. Por una parte, la Unión tiene que superar el déficit de inversión de la última década y, por otra, la mayoría de los Estados miembros tienen que reducir su déficit y deuda públicos. Esto debe hacerse de manera muy equilibrada pero decisiva.

3.6.2. Al mismo tiempo, antes de proceder a un aumento extraordinario de los recursos de la UE para la inversión pública y la promoción de la inversión privada, el Comité considera esencial que se utilicen plenamente todos los recursos existentes en los distintos programas (Fondos Estructurales y de Cohesión, MRR, InvestEU, etc.). A tal fin, debe preverse la mayor flexibilidad posible para su utilización, tanto en lo que se refiere a los objetivos como a los plazos de ejecución, siempre de manera compatible con un control riguroso de su correcta aplicación. El CESE considera que la idea de proyectos comunes entre los Estados miembros podría ofrecer una oportunidad interesante para estimular la inversión y las reformas estructurales.

3.6.3. El CESE subraya que es necesario avanzar hacia la culminación de la unión de los mercados de capitales y la unión bancaria al objeto de garantizar el buen funcionamiento del sector y los mercados financieros, que son cruciales para financiar las enormes inversiones que requieren las transiciones ecológica y digital. Profundizar en la unión de los mercados de capitales y de la unión bancaria, al tiempo que se implanta el programa de finanzas sostenibles, consolidaría los canales de financiación, promovería los esfuerzos de inversión y aumentaría la resiliencia.

(\*) Dictamen del CESE — Plan REPowerEU, aprobado el 21 de septiembre de 2022 (DO C 486 de 21.12.2022, p. 185).

3.6.4. Tanto la crisis de la COVID-19 como la invasión rusa han tenido un significativo impacto negativo en la balanza de comercio exterior. El CESE pide que se incremente la inversión como principal motor de la competitividad de la UE.

3.6.5. El CESE considera que los Estados miembros deben ser más eficientes a la hora de utilizar los recursos ya disponibles antes de solicitar otros nuevos. Además, el CESE aboga por una mayor flexibilidad en el uso de los fondos financieros de la UE para poder reorientarlos en caso de que no puedan utilizarse para los fines previstos inicialmente o resulte necesario adaptar los retos sociales, económicos, medioambientales. En su caso, la UE también debe crear las condiciones y los instrumentos adecuados para aumentar la inversión pública y facilitar una mayor movilización de la inversión privada. Esto debe hacerse con arreglo a los objetivos estratégicos y de autonomía comunes, sin socavar ni desequilibrar el funcionamiento del mercado único de la UE. Además, el CESE destaca la necesidad de un uso más eficiente de los recursos financieros asignados: los Estados miembros deben comprometerse a explicar dónde y cómo se utilizan estos recursos financieros. El CESE también llama la atención sobre la necesidad de una recaudación eficaz de los ingresos en el contexto de la sostenibilidad presupuestaria. Por ejemplo, la planificación fiscal agresiva y el fraude también causan graves perjuicios a los presupuestos públicos. En definitiva, el crecimiento sostenible e integrador constituye la mejor base para la estabilidad presupuestaria. No obstante lo anterior, para llevar a buen puerto el Plan Industrial del Pacto Verde y alcanzar el objetivo de una autonomía energética e industrial estratégica, en consonancia con los principios fundamentales del mercado único, se necesitará una financiación europea adicional, tal como se propone en la Resolución del CESE aprobada en mayo de 2022 <sup>(5)</sup>.

Bruselas, 23 de febrero de 2023.

*La Presidenta*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Christa SCHWENG

---

<sup>(5)</sup> DO C 323 de 26.8.2022, p. 1.