*Comité Económico y Social Europeo*

**ECO/492**
**Hacia una economía europea más resiliente y sostenible**

# DICTAMEN

Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social

**Hacia una economía europea más resiliente y sostenible**
(Dictamen de iniciativa)

Ponente: **Javier DOZ ORRIT**

| | |
|---|---|
| Decisión del Pleno | 24/01/2019 |
| Fundamento jurídico | Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno<br>Dictamen de iniciativa |
| | |
| Sección competente | Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social |
| Aprobado en la sección | 02/07/2019 |
| Aprobado en el pleno | 17/07/2019 |
| Pleno n.º | 545 |
| Resultado de la votación<br>(a favor/en contra/abstenciones) | 169 / 4 / 6 |

**Preámbulo**

*Este dictamen forma parte de un paquete de dos dictámenes de iniciativa del CESE elaborados en paralelo:* «Hacia una economía europea más resiliente y sostenible» *y* «Una nueva visión para completar la unión económica y monetaria». *Con este paquete se pretende contribuir directamente a la agenda económica del nuevo Parlamento Europeo y de la nueva Comisión Europea que entrarán en funciones en 2019. Se constata la necesidad patente de una nueva estrategia económica europea: un discurso positivo de la evolución futura de la economía de la UE en el resto del mundo que contribuya a reforzar la resiliencia de la UE a las perturbaciones económicas y la sostenibilidad – económica, social y medioambiental– de su modelo económico, restaurando así la confianza, estabilidad y prosperidad compartida por todos los europeos. Partiendo de los avances logrados en los últimos años, esta estrategia podría sentar las bases para una integración económica, fiscal, financiera, social y política más estrecha, la cual es necesaria para alcanzar los objetivos de la unión económica y monetaria europea.*

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La integración europea se halla en una encrucijada. Una lección de la reciente y prolongada crisis económica y de las profundas cicatrices sociales que esta ha dejado en varios Estados miembros apunta a que la falta de convergencia económica y social entre los Estados miembros y regiones constituye una amenaza para la sostenibilidad política del proyecto europeo y para todos los beneficios que este ha reportado a los ciudadanos europeos.

1.2 Habida cuenta del cambio climático de origen humano y la transgresión de numerosos límites del planeta, es necesario revisar nuestro modelo de producción y consumo. De conformidad con el Acuerdo de París de la COP21 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, la UE se ha fijado el objetivo de alcanzar una economía climáticamente neutra de aquí a 2050. Para conseguirlo se necesitará un marco político global y coherente.

1.3 Desarrollar la resiliencia económica y del mercado de trabajo con sostenibilidad económica, social, medioambiental e institucional deberá ser el principio rector de unas políticas que fomenten la convergencia al alza y la equidad en la transición hacia una economía climáticamente neutra (es decir, en la que las emisiones y las absorciones de gases de efecto invernadero se equilibren entre sí), haciendo frente al mismo tiempo a los retos que plantean la digitalización y el cambio demográfico.

1.4 Para que las políticas económicas puedan incrementar la resiliencia de la economía, el mercado de trabajo y la sociedad, hay que mantener y redoblar los esfuerzos por reforzar la arquitectura institucional de la UEM. Aunque solo sea de forma gradual, hay que sacar adelante la creación de una capacidad presupuestaria en la zona del euro, la reforma de las normas fiscales actuales para preservar la inversión pública durante las recesiones, el establecimiento de un activo común seguro y la culminación de la Unión Bancaria y la Unión de los Mercados de Capitales. Además, hay que promover medidas para evitar la competencia fiscal desleal entre los Estados miembros.

1.5 Al objeto de reducir las vulnerabilidades sociales y aumentar así la resiliencia, deben adoptarse medidas eficaces a nivel europeo y nacional para invertir la actual tendencia hacia una desigualdad cada vez mayor, tanto en términos de oportunidades como de resultados.

1.6 Hay que desarrollar el concepto de transición justa a la hora de intentar alcanzar el objetivo de una economía de la UE neutra en emisiones de carbono de aquí a 2050. Esto requiere garantizar una distribución equitativa de los efectos de las políticas climáticas y gestionar las transiciones del mercado laboral de forma prospectiva y con plena participación de los interlocutores sociales. Una economía sostenible debe integrar las tres dimensiones de la sostenibilidad: la económica, la social y la medioambiental.

1.7 Los Estados miembros han de emprender iniciativas para aplicar el pilar europeo de los derechos sociales recurriendo a iniciativas legislativas de ámbito nacional y garantizando una financiación adecuada. La UE deberá contribuir a este esfuerzo financiero en el próximo marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027.

1.8 Estas iniciativas han de ir acompañadas de un refuerzo de la competitividad de la economía europea, esto es, de su capacidad para incrementar su productividad y su nivel de vida de manera sostenible convirtiéndose, al mismo tiempo, en una economía climáticamente neutra, en particular a través de la investigación, el desarrollo y la mejora de las cualificaciones los trabajadores.

1.9 El acuerdo sobre el tamaño y la forma del próximo MFP debería reflejar la necesidad imperativa de desarrollar la resiliencia y alcanzar una economía sostenible.

1.10 Dada la interconexión entre las diferentes facetas de una economía resiliente y sostenible, hay que formalizar y reforzar a nivel nacional y europeo, siempre que sea necesario, la participación de las organizaciones representativas de los interlocutores sociales y de la sociedad civil en la elaboración de las políticas y en los ciclos de aplicación.

1.11 A través del Semestre Europeo, del MFP 2021-2027 y de otros instrumentos legislativos y gubernamentales, las instituciones europeas y los Estados miembros han de implantar un programa de acción coherente para promover y reforzar los factores clave que fomentan la resiliencia económica en toda la UE y la convergencia de los Estados miembros por lo que respecta a estos factores.

## 2. Una economía europea más resiliente y sostenible

2.1 Desarrollar una mayor resiliencia ante las perturbaciones (económicas) constituye un objetivo que ha ido ganando terreno en los debates políticos (en materia económica) en la UE y, en particular, en la zona del euro. Esto se debe principalmente a las profundas cicatrices económicas, sociales y políticas que las recientes crisis económica y financiera han dejado en varios Estados miembros de la UE, pero también a la anticipación de los efectos harto perturbadores para las economías y las sociedades europeas que se esperan como consecuencia de la cuarta revolución industrial, así como a la necesidad imperativa de hacer frente al cambio climático y a atenernos a los límites de los recursos planetarios.

2.1.1 En el contexto de la unión económica y monetaria (UEM), la definición de resiliencia económica propuesta por la Comisión Europea es la capacidad de un país de resistir una perturbación y volver rápidamente a su [crecimiento] potencial después de una recesión[1].

2.1.2 El Informe de los cinco presidentes y el Libro Blanco de la Comisión sobre la profundización de la unión económica y monetaria afirman que los Estados miembros de la zona del euro deben converger hacia estructuras económicas y sociales más resilientes, lo que debería prevenir los efectos significativos y persistentes de las perturbaciones económicas sobre los niveles de renta y de empleo, de forma que puedan reducir las fluctuaciones económicas, muy especialmente las recesiones profundas y prolongadas.

2.1.3 Cabe señalar, sin embargo, que si la recuperación resiliente de una economía implica evitar o gestionar de manera eficaz los duraderos efectos disruptivos de una perturbación, atendiendo a la naturaleza tanto cíclica como estructural de los cambios, las economías no tienen necesariamente por qué regresar a su estado (o senda de crecimiento) anterior a la perturbación. Por ejemplo, el inicio de la cuarta revolución industrial y la transición hacia una economía climáticamente neutra sin duda debería dar lugar a modelos económicos diferentes. Es importante que las instituciones políticas y los agentes sociales estén preparados para actuar ante los cambios, anticipando sus consecuencias y dirigiendo los procesos de transformación.

2.1.4 Las economías resilientes desde el punto de vista económico pueden tener distintas características. Pueden tener una baja vulnerabilidad a determinados tipos de perturbaciones (por ejemplo, perturbaciones macroeconómicas o financieras). Cuando una perturbación incide efectivamente sobre ellas, las economías resilientes pueden amortiguar su impacto minimizando sus efectos sobre los niveles de producción y de empleo o recuperarse rápidamente de ella gracias a su capacidad de adaptación. Para reforzar la resiliencia pueden utilizarse diferentes tipos de intervenciones políticas y distintas combinaciones de estas, a saber: políticas de preparación, de prevención, de protección, de promoción (del cambio) y de transformación. La existencia de elevados niveles de deuda pública en porcentaje del PIB puede socavar la resiliencia. Por una parte, puede ser una fuente de vulnerabilidad a las perturbaciones; por otra, puede limitar la respuesta de los Estados miembros a las perturbaciones adversas.

2.1.5 La resiliencia económica puede lograrse por vías que tienen efectos muy diferentes sobre el bienestar de distintos grupos de la sociedad. El bienestar de los trabajadores depende en gran medida del grado de estabilidad, seguridad y equidad distributiva de sus ingresos y sus oportunidades de empleo. Por lo tanto, deben favorecerse las políticas que promuevan la resiliencia del mercado tanto económico como laboral, definiéndose la resiliencia del mercado laboral como la capacidad de un mercado laboral de resistir una perturbación económica con pérdidas limitadas en lo que respecta al bienestar de los trabajadores. Sin embargo, el porcentaje creciente de empleo precario atípico en la creación total de empleo constituye un claro recordatorio de que la resiliencia del mercado económico y del mercado laboral no

[1] Comisión Europea, Note for the Eurogroup: Economic resilience in EMU [Nota para el Eurogrupo: La resiliencia económica en la UEM], 13.9.2017.

necesariamente coinciden. La calidad del empleo es un factor de resiliencia, tanto para la vulnerabilidad como para la resistencia y la recuperación.

2.2 Establecer una economía europea más sostenible es un objetivo político de la UE. Según la visión estratégica a largo plazo de la Comisión Juncker para una economía de la UE próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra de aquí a 2050, basada entre otras cosas en los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, una *economía sostenible* debe integrar las tres dimensiones de la sostenibilidad: económica, social y medioambiental.

2.2.1 La definición general de sostenibilidad económica es la capacidad de una economía de sostener un nivel determinado de producción económica indefinidamente. Se refiere a la prevención de grandes desequilibrios macroeconómicos. Mezclando a menudo los dos conceptos de economía sostenible y de sostenibilidad económica, el proceso de coordinación de las políticas económicas de la UE, especialmente el Semestre Europeo, está en esencia concebido para perseguir el segundo de ellos y no respeta plenamente el concepto más amplio de economía sostenible. Por ejemplo, en el documento de reflexión de la Comisión «Para una Europa sostenible de aquí a 2030» se afirma que «la clave son unos presupuestos saneados y unas economías modernas; los progresos realizados hacia unas políticas fiscales y unas reformas estructurales apropiadas han reducido los niveles de deuda y estimulado la creación de empleo»[2].

2.2.2 La crisis y su gestión política han generado un grave retroceso en la cohesión social, con consecuencias políticas negativas. La sostenibilidad social se ha visto amenazada debido a la creciente desigualdad de oportunidades y de resultados que puede observarse en muchos países europeos y otros países avanzados, así como a escala mundial, dejándose atrás parte de la sociedad. Una mayor desigualdad también significa una mayor vulnerabilidad a las perturbaciones, lo que va en contra de una mayor resiliencia. La desigualdad de la riqueza también va en contra de la sostenibilidad económica, ya que merma la productividad de la reinversión de la riqueza y la eficiencia de la sociedad. El fracaso a la hora de hacer frente a los motores de estas desigualdades se ha asociado en muchos casos a la reacción política que se ha observado en muchos países contra los partidos políticos tradicionales y su programa favorable a la UE.

2.2.3 La sostenibilidad social está abocada a enfrentarse a ulteriores presiones debido a la cuarta revolución industrial y a los cambios que esta introduce en materia de trabajo y de bienestar en Europa y en todo el mundo.

2.2.4 Con el temerario agotamiento de los recursos naturales y medioambientales, el modelo de producción y de consumo actual está transgrediendo varios aspectos de los límites del planeta (cambio climático, biodiversidad, océanos, contaminación, etc.) y plantea una amenaza existencial para las generaciones futuras.

---

2 Documento de reflexión «Para una Europa sostenible de aquí a 2030», Comisión Europea (2019)

2.2.5 Un desarrollo sostenible desde el punto de vista social y medioambiental implicaría, por tanto, permanecer al mismo tiempo dentro del «espacio seguro y justo para la humanidad»[3], proporcionando un fundamento social apropiado para todos los miembros de la sociedad, y dentro de los límites del planeta. Para que esto ocurra, es necesaria una revisión fundamental del actual modelo de producción y de consumo («modelo de crecimiento») basada en el «crecimiento sostenible»[4]. Esta visión allana el camino para una transición estructural de la economía europea, impulsando el crecimiento y el empleo sostenibles.

2.2.6 A la luz de todo lo anterior, y en consonancia con el Dictamen NAT/542 del CESE[5], el crecimiento sostenible significa que el crecimiento no solo debe ser cuantitativo, sino de hecho más bien cualitativo, lo que se traduce en un crecimiento que: i) se base en energía limpia y un uso responsable de los materiales, sin explotar ni el medio ambiente ni la mano de obra; ii) se base en un ciclo cerrado de flujo de ingresos entre las familias, las empresas, los bancos, el gobierno y el comercio —resolviéndose los actuales cuellos de botella que ocasiona la fragmentación financiera—, y que funcione de manera social y ecológica; iii) proporcione unas condiciones de vida justas satisfaciendo las necesidades de todos dentro de los límites del planeta; iv) tenga también en cuenta el trabajo no remunerado de los cuidadores —principalmente mujeres—; y v) garantice que el crecimiento económico se mida no solamente mediante el flujo anual, sino también por los patrimonios acumulados y su distribución.

Todas estas características están esencialmente ausentes en el modelo actual.

2.3 Una economía sostenible presenta características que promueven la resiliencia en la medida en que la sostenibilidad económica reduce los riesgos asociados a los desequilibrios macroeconómicos y financieros.

2.4 No obstante, la transición hacia una economía sostenible y la integración de la sostenibilidad económica, social y medioambiental exigirán sin lugar a dudas cambios de gran calado que pueden calificarse de perturbación, aunque prevista, intensa y duradera. Ser resiliente ante esta transición requerirá medidas que faciliten y promuevan que las economías, las sociedades y los individuos puedan adaptarse al nuevo modelo. En este sentido, demostrar resiliencia facilitará la transición justa hacia una economía sostenible.

2.5 Un concepto integrado y holístico y un marco político para la sostenibilidad también deben tener en cuenta otras dos megatendencias que configurarán el futuro de la economía y el mercado de trabajo europeos: el envejecimiento de la sociedad, con el consiguiente cambio demográfico, y unos modelos de globalización en plena transformación que, además del retroceso del multilateralismo, también implican unos flujos migratorios más fuertes.

2.6 Los resultados de los distintos Estados miembros durante la pasada crisis han sido muy divergentes en cuanto al concepto de resiliencia se refiere. La crisis ha tenido un impacto social

---

3 Raworth (2017).

4 Dictamen del CESE sobre «Escuchar a los ciudadanos de Europa por un futuro sostenible (Sibiu y más allá)», pendiente de publicación.

5 DO C 143 de 22.5.2012, p. 39.

y económico distinto según los Estados miembros. Casi todos los Estados miembros sufrieron importantes disminuciones del PIB; en varios casos, la recesión se tradujo en importantes pérdidas de empleo durante períodos más o menos largos. Para extraer lecciones adecuadas de la Gran Recesión, que contribuirán a reforzar la resiliencia y la sostenibilidad de la economía y las sociedades europeas, es necesario analizar los factores estructurales de vulnerabilidad y la capacidad de recuperación, así como las políticas aplicadas (austeridad extrema a partir de 2010 y flexibilidad selectiva a partir de 2014). Esto debe hacerse recurriendo no solo a las principales variables económicas sino también a indicadores sociales y medioambientales.

## 3. Las dos grandes transiciones

### 3.1 Hacia una economía ecológica y climáticamente neutra

3.1.1 La transición hacia una economía verde y descarbonizada en Europa se ajusta a dos marcos internacionales: los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de las Naciones Unidas y el Acuerdo de París de la COP21. Los ODS representan un programa integral de ámbito mundial. Los Estados miembros de la UE han comenzado a traducir los ODS internacionales en estrategias y metas nacionales en materia de sostenibilidad. En particular, el ODS n.º 7 (garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos), el ODS n.º 12 (modalidades de consumo y producción sostenibles) y el ODS n.º 13 (acción por el clima) definen objetivos estratégicos sobre la base del principio de responsabilidad compartida.

3.1.2 Las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) realizadas por los firmantes del Acuerdo de París fijan los objetivos estratégicos a nivel nacional. El primer balance mundial llevado a cabo por la COP24 en Katowice indica que es claramente necesario seguir aumentando las ambiciones de la política climática.

3.1.3 En noviembre de 2018, la Comisión Europea puso en marcha su iniciativa «Un planeta limpio para todos: la visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra». Basándose en ella, la UE adoptará y presentará a principios de 2020 sus compromisos en materia de política climática ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), tal como se contempla en el Acuerdo de París, y deberá tener en cuenta lo siguiente.

3.1.4 La ecologización de las economías requiere una combinación coherente de políticas macroeconómicas, industriales, sectoriales y laborales específica para cada país. La finalidad es crear puestos de trabajo dignos a lo largo de toda la cadena de suministro, generando oportunidades de empleo a gran escala.

3.1.5 El desarrollo sostenible debe abordarse en todos los ámbitos políticos de manera coherente. Dicho marco político precisa de la adopción de mecanismos institucionales con objeto de velar por la participación de todas las partes interesadas pertinentes a todos los niveles, basándose en parte en una serie equilibrada de formas de propiedad (pública, privada y cooperativa). También es necesaria una coordinación europea de las políticas nacionales que garantice altos niveles de convergencia entre los Estados miembros. Debe hacerse frente a los efectos sobre el empleo

resultantes de un cambio en el modelo económico mediante una transición justa que sea tangible a través de un diálogo social y de la sociedad civil que vincule los niveles nacional y europeo.

3.2 **Hacia una economía digital**

3.2.1 Es probable que la digitalización y la automatización tengan repercusiones tanto positivas como negativas para la economía y la sociedad. Por una parte, presentan un gran potencial de aumento de la productividad —especialmente en los sectores de servicios, donde habitualmente es baja— y de descentralización de las actividades de innovación a lugares más periféricos.

3.2.2 Por la otra, pueden destruir puestos de trabajo, especialmente en relación con tareas rutinarias no cognitivas. Aunque las revoluciones tecnológicas del pasado nunca han dado lugar a un desempleo masivo permanente, dado que los empleos obsoletos han sido reemplazados por otros nuevos, es probable que la transición no sea fluida o fácil sin esfuerzos de ajuste.

3.2.3 Las políticas públicas en el ámbito de la educación pueden reformar los sistemas educativos para que estos doten a los graduados de competencias que aumenten su inmunidad al desplazamiento tecnológico y les permitan ser más adaptables en el transcurso de sus carreras a fin de participar positivamente en el mercado laboral.

3.2.4 Las políticas públicas también pueden orientar los avances tecnológicos en direcciones que minimicen su impacto adverso sobre el empleo.

4. **Algunos fundamentos de un modelo económico resiliente y sostenible y una estrategia política para alcanzarlo**

4.1 Para conseguir una resiliencia económica que sea compatible con la resiliencia del mercado laboral y social, necesitaremos desarrollar una serie de herramientas de preparación, prevención, protección, promoción (del cambio) y transformación que deberán desplegarse consecuentemente en función de la intensidad y la duración de los retos a los que se enfrenten las economías.

4.2 En el caso de la UEM, debe evitarse la acumulación de riesgos, que en la última crisis demostró su poder de provocar grandes perturbaciones. A tal fin, el «procedimiento de desequilibrio macroeconómico» ha constituido un paso en la dirección correcta. Sin embargo, sigue estando cargado de asimetrías en la manera en que aborda diferentes desequilibrios (por ejemplo, déficits frente a superávits de cuenta corriente) y no produce recomendaciones vinculantes de adaptación, especialmente para los Estados miembros con superávits de cuenta corriente excesivamente altos. Por lo tanto, es necesario adaptarlo.

4.2.1 De modo similar, deben evitarse grandes divergencias en la inflación y los salarios nominales. Una regla general útil para la coordinación en toda la zona del euro debe ser que los salarios nominales tienen que crecer en consonancia con la suma de la tasa de inflación objetivo del BCE y la tasa de crecimiento de la productividad en la esfera sectorial. Las políticas industriales deben fomentar que la productividad crezca más en los Estados miembros más pobres a fin de

promover la convergencia. Además, dicha evolución podría suavizar la divergencia nominal entre Estados miembros de la zona del euro, aumentando así la eficacia de la política monetaria.

4.3 Una resiliencia económica compatible con la resiliencia laboral también exigiría que —en lugar de repercutir todas las cargas de ajuste a las perturbaciones en los mercados laborales— las políticas macroeconómicas, en especial las políticas fiscales, dispongan de un margen para ser suficientemente activas a fin de contrarrestar el impacto de las perturbaciones, especialmente de las recesiones que afecten a algunos Estados miembros más que a otros. Establecer una capacidad fiscal a nivel de la zona del euro sería la manera más eficaz de conseguir esto, aunque permitir un mayor margen para que lo hagan las políticas fiscales nacionales también podría funcionar. Unas políticas fiscales con mayor capacidad para estabilizar las economías nacionales en sus niveles de actividad con pleno empleo también facilitarían la creación de reservas fiscales sostenibles.

4.4 El funcionamiento adecuado de los estabilizadores automáticos y los sistemas de protección social son factores que refuerzan la resiliencia económica. Para que su acción sea compatible con unas finanzas públicas sostenibles, los sistemas fiscales de los Estados miembros deben proveer recursos suficientes. Una fiscalidad sólida también constituye un factor clave de resiliencia.

4.5 Un entorno empresarial favorable a la inversión y la innovación, el funcionamiento correcto de los mercados financieros y un aumento de la capacidad de compartir riesgos financieros son factores que refuerzan la resiliencia de la economía. Tal como manifestó en su Dictamen sobre el tema «Promover las empresas innovadoras y de rápido crecimiento»[6], el CESE cree que hay que promover políticas que impulsen estos factores. Este es el motivo por el que ha apoyado las iniciativas de la Comisión en relación con la unión bancaria y la Unión de los Mercados de Capitales (UMC). Pero el CESE va más allá y opina que también debe tenerse en cuenta el concepto de sostenibilidad en el sistema financiero, como expresó en su Dictamen sobre el Plan de Acción de la Comisión: Financiar el desarrollo sostenible[7].

4.6 Las políticas que faciliten una transición hacia la economía digital y hacia un modelo climáticamente neutro y sostenible desde el punto de vista medioambiental también deben garantizar que estas transiciones sean justas. Una transición justa no debe ser un «suplemento» de las políticas climáticas o de digitalización; debe ser una parte integrante del marco político de desarrollo sostenible. Las políticas de transición justa deben centrarse en corregir los efectos distributivos adversos (que son regresivos) de las medidas en materia de política climática (en la medida en que estas parecen imponer una mayor carga relativa a los grupos de renta más baja) y en la gestión activa de las transiciones del mercado laboral, y abordar cuestiones de desarrollo regional (por ejemplo, regiones vulnerables desde el punto de vista económico que dependen en gran medida de industrias con un gran consumo de energía).

---

6 DO C 75 de 10.3.2017, p.6.

7 DO C 62 de 15.2.2019, p. 73.

4.6.1 La transición justa tiene dos dimensiones principales: en términos de «resultados» (el nuevo empleo y el paisaje social en una economía descarbonizada) y de «proceso» (cómo llegamos hasta allí). Los «resultados» deben ser un empleo digno para todos en una sociedad inclusiva, con la erradicación de la pobreza. El proceso, cómo llegamos hasta allí, debe basarse en una transición gestionada con un diálogo social significativo a todos los niveles para velar por que el reparto de las cargas sea justo y no se deje atrás a nadie.

4.7 Las estrategias para reforzar la resiliencia que llevarían a una transformación justa de nuestro modelo económico frente a los desafíos inminentes deben centrarse en estrategias de inversión, incluida la inversión pública: en competencias y sistemas educativos, o inversión social más en general, y en tecnologías que promuevan la sostenibilidad medioambiental.

4.7.1 Resistir los efectos de la digitalización requerirá el desarrollo de competencias y habilidades que permitan a los individuos desempeñar tareas cognitivas no rutinarias, así como la capacidad de reciclar competencias a lo largo de la vida. Dado que se ha demostrado que las desigualdades existentes (y crecientes) determinan en gran medida los resultados académicos de los estudiantes, resulta importante que se establezcan estrategias de inversión social para garantizar que no se deja atrás a nadie.

4.7.2 Deben redoblarse las inversiones –tanto públicas como privadas– en la economía futura climáticamente neutra para alcanzar las metas de reducción de las emisiones mejoradas de la UE de aquí a 2030, y será necesario un cambio radical para lograr un nivel cero de emisiones para 2050, de conformidad con los objetivos de París y como reconoce la Comisión en su Comunicación [COM(2018) 773 final]. Las inversiones en energías renovables de la EU-27 en 2017 fueron tan solo el 50 % del nivel que alcanzaron en 2011, así como un 30 % menores que el de 2016[8]. La persistente escasez de actividad inversora en energías renovables en Europa contrasta además con el alto nivel de subvenciones para los combustibles fósiles que todavía existe en sus Estados miembros. El problema no reside exclusivamente en la falta de inversión: la asignación de los recursos existentes también es disfuncional. Son necesarios objetivos políticos claros y un marco político más coherente para corregir estas tendencias negativas. En cualquier caso, el final de la era de los combustibles fósiles en Europa debe acompañarse de las inversiones necesarias para garantizar la protección de sus trabajadores, la creación de nuevos empleos y el apoyo al desarrollo local. Los procesos de transición deben negociarse con los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil y han de estar relacionados con la transparencia y con unas políticas de comunicación eficaces.

4.8 Los análisis actuales de la competitividad giran en torno a una interpretación basada en costes, principalmente en costes laborales, pero también consideran los costes energéticos como un factor. El mantenimiento de la competitividad se centra normalmente en el desarrollo de los costes laborales unitarios. Debe darse más importancia a los elementos cualitativos de la competitividad, en términos de productividad laboral, productividad de los recursos y eficiencia energética; además, los consejos nacionales de productividad deberían tenerlos en cuenta.

8 Frankfurt School-UNEP-BNEF (2018).

4.9 Por tanto, un importante objetivo debe consistir en integrar en el mecanismo de gobernanza macroeconómica europeo un enfoque integral e integrador del concepto de «economía sostenible» que incluya indicadores sociales y medioambientales en el proceso del Semestre Europeo, lo que refuerza tanto la resiliencia como la sostenibilidad.

## 5. Instrumentos de gobernanza y política económica, a escala de la UE y de los Estados miembros, para avanzar hacia una economía más resiliente y sostenible

5.1 La importancia de la inversión, especialmente la inversión pública, para fomentar la adaptación a los inminentes procesos de transición y de las políticas fiscales para impulsar la absorción de perturbaciones significa que es imperativo crear espacio para políticas fiscales en este sentido a escala nacional y de la UE. La UE debe fijarse el objetivo de lograr el nivel de inversión que alcanzó antes de la crisis dentro de un plazo breve. Esto implicaría cerrar la brecha de inversión, aumentando así la inversión en dos o tres puntos porcentuales del PIB, es decir, aproximadamente 300 000 millones EUR anualmente para la EU-28[9].

5.2 Para aumentar los ingresos y asegurar recursos fiscales suficientes en la UE y los Estados miembros, deben redoblarse los esfuerzos contra el fraude y la elusión fiscales, el blanqueo de capitales, los paraísos fiscales y la competencia fiscal desleal entre los Estados miembros. Sin perjuicio del apoyo a la innovación, los Estados miembros deberían consensuar una acción coordinada a nivel de la UE para instar a los gigantes digitales a pagar la parte de impuestos que corresponde a cada uno de los Estados miembros en los que obtienen beneficios.

5.3 Debe mejorarse el sistema de gobernanza económica de la UE, incluida la arquitectura de la UEM, a fin de evitar poner frenos al crecimiento económico y cargar las políticas fiscales nacionales con tareas que ni pueden ni deben asumir.

5.4 El establecimiento de una capacidad fiscal suficientemente grande a nivel de la zona del euro para proporcionar estabilidad en caso de perturbaciones sería la opción más deseable, que, sin embargo, por el momento parece estancada.

5.5 Preservar un espacio a nivel nacional para proteger la inversión pública, especialmente durante las recesiones, también debe ser una de las máximas prioridades. Sin perjuicio de mantener la sostenibilidad de las finanzas públicas, las actuales normas fiscales de la UE podrían alterarse o interpretarse de una manera que excluya del cálculo de los déficits la inversión pública, en particular la inversión social y la inversión en proyectos medioambientales[10].

5.6 Es necesario completar la unión bancaria con el establecimiento de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos y un mecanismo común de protección presupuestaria para el Mecanismo Único de Resolución. El CESE reitera su preocupación por los obstáculos que varios Gobiernos están poniendo en la vía para completar estos dos proyectos, que son fundamentales para

---

9 How to close the European investment gap? (¿Cómo colmar la brecha de inversión europea?), Michael Dauderstädt, Friedrich Ebert Stiftung.

10 DO C 262 de 25.7.2018, p. 28 y Dictamen del CESE sobre la política económica de la zona del euro (2019), DO C 159 10.5.2019, p. 49.

salvaguardar la estabilidad financiera y, en última instancia, la inversión privada en la zona del euro, y que están muy vinculados al aumento de la resiliencia.

5.7 Debería establecerse un activo común seguro, reducirse la fragmentación financiera mediante la promoción de la Unión de Mercados de Capitales, fomentarse el potencial de la política monetaria y mitigarse el círculo vicioso entre banca y deuda pública sustituyendo los bonos del Estado nacionales en los balances de los bancos. Esto último también allanaría el camino para las reformas necesarias, pero hasta ahora políticamente difíciles, que profundizarán significativamente la UEM. Los países que no pertenecen a la zona euro podrían participar en programas de activos comunes seguros. Las autoridades monetarias y los responsables de la política económica europea deberán tener en cuenta su situación para garantizar la resistencia de todo el sistema financiero europeo.

5.8 El Semestre Europeo debería incorporar de manera más prominente y coherente el desarrollo de la resiliencia con vistas a un incremento de la convergencia y la sostenibilidad en todas las fases, desde el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento (que podría convertirse en un Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento y la Sostenibilidad) hasta los programas nacionales de reforma y las recomendaciones específicas para cada país.

5.9 Son muchos los factores que repercuten en la resiliencia económica y son fundamentales para el funcionamiento de la UEM. A través del Semestre Europeo, del MFP 2021-2027 y de otros instrumentos legislativos y gubernamentales, las instituciones europeas y los Estados miembros han de implantar un programa de acción coherente para promover y reforzar los factores clave que fomentan la resiliencia económica en toda la UE y la convergencia de los Estados miembros en lo relativo a estos factores.

5.10 En conclusión, el CESE considera que en un programa de acción debería incluir los siguientes elementos como factores clave de resiliencia:

a) reforzar la estabilidad financiera: aumentar la capacidad financiera del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), promover una política fiscal europea que incluya la armonización fiscal, facilitar la suficiencia fiscal de los Estados miembros y establecer unos mecanismos eficaces para luchar contra el fraude fiscal;
b) completar la Unión Monetaria ampliando los objetivos del BCE, creando un Tesoro Europeo único con capacidad para emitir deuda, mejorando la gobernanza de la zona del euro y democratizándola;
c) aumentar la productividad de las economías europeas centrándose en factores clave como la inversión (pública y privada), la investigación, el desarrollo, la educación y la formación profesional, la mejora de la gestión empresarial y la participación de los trabajadores;
d) por lo que respecta a los mercados de trabajo y calidad del empleo, reforzar la negociación colectiva y el diálogo social, garantizar el funcionamiento eficaz de los estabilizadores automáticos, así como diseñar más y mejores políticas de empleo activas. La creación de un seguro de desempleo europeo (que complemente los nacionales) podría ser un instrumento de resiliencia económica paneuropea que también reforzaría la cohesión política de la Unión. Pedimos a las instituciones europeas que analicen la viabilidad de su financiación en el marco financiero plurianual 2021-2027;

e) promover la cohesión social y el progreso en aras de una sociedad más inclusiva mediante la aplicación, con la financiación adecuada, del pilar europeo de los derechos sociales, y

f) fomentar la creación de entornos propicios a la inversión empresarial y mejorar la financiación de empresas, completando con carácter de urgencia la Unión de los Mercados de Capitales (UMC) y la Unión Bancaria, que incluiría también un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD)

5.11 El BCE, junto con la mayoría de los demás grandes bancos centrales del mundo, probablemente deberá continuar sus políticas monetarias «no convencionales» mientras las expectativas de inflación se mantengan por debajo del objetivo. También deberá considerar financiar directamente la inversión en proyectos de transición ecológica y digital.

5.12 El próximo marco financiero plurianual (MFP) debe reflejar la ambición de desarrollar una economía resiliente y sostenible. La propuesta de la Comisión para el MFP 2021-2027 no prevé suficientes recursos para reforzar los siguientes factores de resiliencia: inversión y nueva función de estabilización de la inversión; políticas de cohesión que favorezcan la convergencia económica y social entre los Estados miembros; políticas de cohesión social interna en el marco del pilar europeo de derechos sociales; y las transiciones justas por las que se aboga en este Dictamen. El CESE reitera su petición, recogida en su Dictamen sobre el Marco financiero plurianual para el período posterior a 2020[11], de que los medios financieros disponibles en el próximo MFP asciendan al 1,3 % de la RNB de la EU-27. El recorte propuesto en la financiación de las políticas de cohesión —un 10 % en comparación con el MFP actual, según la propuesta de la Comisión Europea al respecto— resulta especialmente inaceptable dada la necesidad de reforzar unas políticas clave que impulsen la resiliencia y la sostenibilidad.

5.12.1 Deben establecerse recursos financieros específicos para facilitar la transición hacia una economía sostenible (por ejemplo, un «fondo de transición justa»), en consonancia con la propuesta del Parlamento Europeo de 2018 de crear dicho fondo con una asignación de 4 800 millones EUR.

5.12.2 La política estructural y de cohesión de la UE debe integrarse en el paradigma de la «economía sostenible». Aunque la mitigación del cambio climático (y la adaptación a este) constituye una prioridad de la financiación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), este objetivo se sustenta principalmente en el apoyo a las energías renovables y la eficiencia energética. Aún no está generalmente integrado en el sentido de apoyar la transición hacia una economía climáticamente neutra y no existen prioridades específicas dedicadas a las *transiciones justas*.

5.12.3 El CESE manifiesta su preocupación por que la financiación del BEI y del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) de proyectos energéticos basados en combustibles fósiles sea mayor que la de la energía limpia. A pesar de que la financiación para infraestructuras de gas está destinada a una «energía puente», resulta necesario aplicar metas de emisiones más estrictas.

---

11 DO C 440 de 6.12.2018, p. 106.

5.12.4 Las políticas de subvenciones de la UE y los Estados miembros deben estar en línea con el objetivo de lograr la neutralidad climática para 2050. Por ello, todos las subvenciones para actividades económicas que incidan en el logro de este objetivo o que dañen el medio ambiente de otras maneras deben eliminarse tan rápidamente como sea posible.

5.13 Dado el tipo de medidas y la magnitud de los esfuerzos requeridos para gestionar el desarrollo de una economía más resiliente y sostenible, será indispensable la participación activa de los interlocutores sociales, entre otros representantes de las organizaciones de la sociedad civil, en la elaboración de las vías de transición justa y las vías hacia la resiliencia. Reforzar la participación de los trabajadores y la democracia en el lugar de trabajo podría contribuir a una mayor adaptabilidad y resiliencia en el ámbito industrial. Es un factor de resiliencia que, a su vez, refuerza otros factores con los que guarda una correlación positiva en el funcionamiento de las empresas y la economía: la productividad, la capacidad de innovación, la calidad del empleo, etc. Las cooperativas de trabajadores también pueden servir de potente modelo de democracia empresarial, basado en el interés común y la solidaridad, además de anclado en un área concreta.

5.13.1 Por otra parte, la participación de los trabajadores es esencial para el éxito de las transiciones ecológicas y digitales. Las herramientas actuales para la participación de los trabajadores y la democracia en las empresas han de utilizarse. Los interlocutores sociales y las instituciones europeas deben garantizar la existencia de estas herramientas en todos los Estados miembros de la UE y la instauración de relaciones con procedimientos de diálogo social que promuevan transiciones justas. Las directrices de la OIT de 2015 para una transición justa[12] facilitan una serie de herramientas prácticas para la gestión de este proceso de transformación por parte de los Gobiernos y los interlocutores sociales.

Bruselas, 17 de julio de 2019

Luca JAHIER
Presidente del Comité Económico y Social Europeo

---

12 Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos, Organización Internacional del Trabajo (OIT).