



Comité Económico
y Social Europeo

DICTAMEN

Comité Económico y Social Europeo

Propuestas de reforma e inversión y su aplicación en los Estados miembros (ciclo del Semestre Europeo 2023-2024)

¿Qué opina la sociedad civil organizada de las propuestas de reforma e inversión
y de su aplicación en los Estados miembros?
(ciclo del Semestre Europeo 2023-2024)
(Dictamen de iniciativa)

ECO/631

Ponentes: **Gonçalo LOBO XAVIER**
Javier DOZ ORRIT
Luca JAHIER

www.eesc.europa.eu

ES

Asesor	Olivier VAUZELLE
Decisión de la Asamblea	21/9/2023
Base jurídica	Artículo 52, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	10/4/2024
Aprobado en el pleno	25/4/2024
Pleno n.º	587
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	166/1/1

1. Conclusiones y recomendaciones

- 1.1 El alcance y la riqueza del ejercicio anual de consultas que se ha llevado a cabo este año en veintiséis de los veintisiete Estados miembros, basado en la participación activa de setenta y siete miembros del CESE y, a través de ellos, de un gran número de organizaciones de la sociedad civil, interlocutores sociales, instituciones y organismos nacionales y representantes de la juventud y de la sociedad civil organizada de la UE¹, confirman que lograr la eficacia de la participación estructurada y permanente en el Semestre Europeo de los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas pertinentes es fundamental para garantizar una mayor asunción de responsabilidades y la elaboración transparente e inclusiva de las políticas.
- 1.2 Además, demuestra que la mejora de las capacidades de las organizaciones a escala nacional cada vez es más acusada y que sería especialmente necesario y útil realizar un esfuerzo para prestar apoyo a través de medidas y procedimientos adecuados. A este respecto, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) se compromete a seguir invirtiendo en esta labor y pide a la Comisión Europea y a los gobiernos nacionales que presten un apoyo más sistemático y pertinente a su consolidación a escala de la UE y de los Estados miembros.
- 1.3 La importancia de establecer un programa eficaz de reformas e inversiones está ampliamente reconocida como un motor clave para una agenda de estabilidad y crecimiento de nuestros Estados miembros que aborde las prioridades actuales y futuras de la Unión. De la ejecución de instrumentos de financiación como los fondos de la política de cohesión, NextGenerationEU o SURE podrían extraerse lecciones para mejorar la eficacia y la eficiencia de las inversiones y las políticas de empleo, además de información sobre cómo mejorar todo instrumento de inversión de la Unión que aborde las prioridades comunes de la UE, al objeto de alcanzar las cuatro dimensiones en que se basa una sólida sostenibilidad competitiva: la sostenibilidad medioambiental, la productividad, la equidad y la estabilidad macroeconómica. La eficacia de los instrumentos propuestos también tiene un efecto directo en la percepción positiva y el apoyo a la Unión por parte de la ciudadanía europea.
- 1.4 El CESE afirma que la incorporación de las recomendaciones específicas por país a los planes nacionales de recuperación y resiliencia ha propiciado que se conozcan más dichas recomendaciones y ha mejorado su porcentaje de aplicación, pese a que todavía queda mucho por hacer para el pleno cumplimiento de los planes. La doble experiencia adquirida (en el sentido de dichos planes nacionales de recuperación y resiliencia basados en el rendimiento y de la asunción reforzada de responsabilidades a escala nacional) debería convertirse en un elemento clave para la aplicación de las nuevas normas de gobernanza económica y el futuro Semestre Europeo.
- 1.5 La nueva flexibilidad introducida en la revisión de la gobernanza económica y la perspectiva de los planes estructurales nacionales de política fiscal a medio y largo plazo programados podrían ser más eficaces a la hora de fomentar las reformas e inversiones necesarias. Para ello deberían darse tres condiciones: i) disponer de suficiente margen de maniobra presupuestario a escala

¹ Los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil.

nacional que permita un volumen adecuado de inversión, incluida la inversión social; ii) un límite máximo de gasto respecto de todos los fondos de la UE disponibles, y iii) un proceso más sólido que aproveche el potencial de la asunción de responsabilidades a escala nacional prevista.

- 1.6 No obstante, el CESE considera que reforzar la asunción de responsabilidades a escala nacional mediante una mayor participación de los Parlamentos nacionales, los entes locales y regionales, los interlocutores sociales y la sociedad civil requiere disposiciones más claras en los procedimientos formales nacionales y de la UE para aplicar el nuevo marco de gobernanza económica. Como ha recordado el colegislador de la UE y, en varias ocasiones, el CESE, necesitamos un proceso de consulta formal, permanente y estructurado en el que los gobiernos nacionales colaboren estrechamente con las autoridades en todos los niveles y en asociación con los sindicatos, los empresarios, las organizaciones de la sociedad civil y otros organismos competentes a lo largo de todo el ciclo de preparación, aplicación, seguimiento y evaluación del proceso político. Se requieren los mismos avances para el tiempo restante de ejecución de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, con el fin de acelerar el porcentaje de aplicación de las inversiones y reformas.
- 1.7 Es necesario garantizar un nivel adecuado de inversión pública para alcanzar los principales objetivos de la reforma del marco de gobernanza económica, según lo establecido en la revisión del Reglamento, y abordar las prioridades actuales y futuras de la Unión. A este respecto, la flexibilidad introducida en el nuevo marco de gobernanza económica debe utilizarse de la forma más adecuada posible, y las reformas previstas también deben facilitar y promover una inversión privada más inteligente a escala nacional. Sin embargo, esto no bastará para respaldar la enorme inversión transformadora y estratégica que se necesita en los próximos años ni la también requerida coherencia de la política industrial de la UE. La Declaración de Amberes, de febrero de 2024, es un buen ejemplo de lo que la Unión necesita para recuperarse. El CESE defiende una visión de futuro con más y mejor industria, con empleos de elevada calidad y con el menor daño posible al medio ambiente y al planeta.
- 1.8 En primer lugar, el CESE pide unos criterios claros sobre qué debe incluirse en las inversiones ecológicas y sociales en los próximos años, a fin de orientar a los Estados miembros en la formulación de sus planes estructurales de política fiscal.
- 1.9 Al mismo tiempo, el CESE reitera su llamamiento para que, a su debido tiempo y a más tardar en 2026, la Comisión Europea y los colegisladores definan los nuevos instrumentos financieros necesarios a escala de la UE para apoyar la financiación de bienes comunes estratégicos, a saber, los fondos para la soberanía de la UE recientemente anunciados, los nuevos recursos propios, la capacidad presupuestaria (financiera) propia, el próximo marco financiero plurianual y otros posibles. En este contexto, también será vital reforzar el papel del Banco Europeo de Inversiones a la hora de impulsar las inversiones privadas y la mejora de la colaboración público-privada.

2. Introducción

- 2.1 El objetivo del presente Dictamen es fomentar la reflexión y la formulación de recomendaciones por parte de la sociedad civil organizada europea sobre las propuestas de reforma e inversión y su aplicación en los Estados miembros. También aspira a lograr que la gobernanza económica de la UE sea más transparente, democrática, eficaz y resiliente ante futuras crisis, y a implicar más estrechamente a la sociedad civil organizada.
- 2.2 Nuestros análisis y proposiciones tienen en cuenta las propuestas legislativas de la Comisión Europea para llevar a cabo una reforma global de las normas de gobernanza económica de la UE, así como el Dictamen del CESE sobre estas propuestas², las Resoluciones del Comité sobre la participación de la sociedad civil organizada en los planes nacionales de recuperación y resiliencia (2021 y 2022)³ y el Dictamen del Comité sobre recomendaciones para una reforma sólida del Semestre Europeo⁴.
- 2.3 Este Dictamen se basa en una amplia consulta con los representantes de la sociedad civil organizada en los Estados miembros, a través de las veintisiete delegaciones nacionales del Grupo del Semestre Europeo (compuesto por tres miembros de cada país, uno por Grupo). Esta consulta adoptó la forma de un cuestionario y diez visitas⁵ a países («mesas redondas»). Los resultados de la consulta figuran en el anexo y se resumen en el punto 5 del Dictamen.

3. Antecedentes

- 3.1 El presente Dictamen se centra en las medidas de reforma e inversión en los Estados miembros, en particular las basadas en las recomendaciones específicas por país de 2023⁶ y en su aplicación, con el fin de evaluar la eficacia de estas medidas y las posibilidades existentes de orientar mejor las propuestas, mejorar su ejecución y lograr y supervisar la participación de la sociedad civil organizada en los procedimientos. La combinación de reformas e inversiones se considera fundamental para obtener una competitividad sostenible.
- 3.2 El Dictamen también aborda cuestiones relativas a la reforma en curso de las normas de gobernanza económica de la UE⁷, cuyo objetivo central es reforzar la sostenibilidad de la deuda pública, promoviendo al mismo tiempo un crecimiento sostenible e integrador en todos los Estados miembros a través de reformas e inversiones. Además, el Dictamen prosigue los ejercicios de consulta anteriores examinando el estado de la ejecución de las reformas e

² Dictamen del CESE «Nuevas normas de gobernanza económica preparadas para el futuro», DO C, C/2023/880, 8.12.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/880/oj>.

³ Resolución del CESE «Participación de la sociedad civil organizada en los planes nacionales de recuperación y resiliencia – ¿Qué funciona y qué no funciona?», aprobada en febrero de 2021, [DOC 155 de 30.4.2021, p. 1](#), y Resolución del CESE «Participación de la sociedad civil organizada en los planes nacionales de recuperación y resiliencia – ¿Cómo se puede mejorar?», aprobada en mayo de 2022, [DO C 323 de 26.8.2022, p. 1](#).

⁴ Dictamen «Recomendaciones del CESE para una reforma sólida del Semestre Europeo», [DO C 228 de 29.6.2023, p. 1](#).

⁵ En Francia, Eslovaquia, Eslovenia, Polonia, Finlandia, Portugal, Grecia, Rumanía, Chipre y Lituania.

⁶ Comisión Europea: [Semestre Europeo de 2023: Recomendaciones específicas por país/Recomendaciones de la Comisión](#).

⁷ Comisión Europea: [Nuevas normas de gobernanza económica adecuadas para el futuro](#).

inversiones previstas en los planes nacionales de recuperación y resiliencia que reciben apoyo financiero de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia⁸.

3.3 Por lo tanto, mediante este Dictamen, el CESE quiere proseguir su labor de promoción de un Semestre Europeo más eficaz y participativo —con una mayor asunción de responsabilidades a escala nacional y una participación más estrecha de la sociedad civil organizada—, acompañado de un marco de gobernanza económica adecuado.

4. Metodología utilizada para esta consulta

4.1 Los datos y la información requeridos para el presente Dictamen se recabaron entre diciembre de 2023 y marzo de 2024. En total, se recibieron veintiséis aportaciones nacionales (respuestas al cuestionario o celebración de una mesa redonda)⁹. Las consultas se basaron en los propios conocimientos de los miembros y en ellas tomaron parte interlocutores sociales y organizaciones de la sociedad civil. En algunos países participaron los consejos económicos y sociales nacionales u órganos equivalentes¹⁰, y en otros se consultó también a representantes de los gobiernos.

4.2 Además, el Dictamen se seleccionó para aplicar la evaluación de la UE desde el punto de vista de los jóvenes que realiza el CESE¹¹. Ello significa que, en primer lugar, se invitó a representantes de organizaciones juveniles nacionales a participar en las mesas redondas organizadas en sus países¹² y, en segundo lugar, se invitó a dos representantes de organizaciones miembros¹³ del Foro Europeo de la Juventud¹⁴ a participar en las dos reuniones del Grupo de Estudio. Tres miembros del Grupo de Enlace del CESE¹⁵ también respondieron al cuestionario.

5. Observaciones sobre los resultados de la consulta

El resumen completo de las aportaciones nacionales a las preguntas puede consultarse al principio del anexo al presente Dictamen¹⁶.

⁸ Comisión Europea: [Mecanismo de Recuperación y Resiliencia](#).

⁹ Todos los Estados miembros de la UE, excepto Malta. La delegación maltesa del Grupo del Semestre Europeo no participó en esta consulta.

¹⁰ Por ejemplo, grupos consultivos dedicados al Semestre Europeo.

¹¹ Foro Europeo de la Juventud: [Evaluación de la UE desde el punto de vista de los jóvenes](#).

¹² Las organizaciones juveniles participaron en las mesas redondas organizadas en Chipre, Eslovaquia, Finlandia, Grecia, Portugal y Rumanía.

¹³ [Comité Juvenil de la Confederación Europea de Sindicatos](#) y [Red de Estudiantes Erasmus](#).

¹⁴ Foro Europeo de la Juventud: [Representing Europe's youth](#).

¹⁵ Unión Europea de Estudiantes, [Plataforma de Aprendizaje Permanente](#) y [Eurochild](#).

¹⁶ [Anexo con el resumen completo de las aportaciones nacionales](#).

Sección I: Las medidas de reforma e inversión en los Estados miembros, en particular las basadas en las recomendaciones específicas por país de 2023, y su aplicación.

5.1 ***Pregunta 1*** – *¿Cuál es su opinión sobre las prioridades determinadas por la Comisión para su país en las recomendaciones específicas por país de 2023? ¿Están suficientemente en consonancia con los intereses de su organización y abordan los retos a los que se enfrenta su país?*

5.1.1 En general, las recomendaciones específicas por país se consideran pertinentes y adecuadas, si bien no abordan suficientemente las cuestiones sociales y priorizan los aspectos financieros. No obstante, su aplicación a escala nacional se juzga de manera más crítica.

5.1.2 En la mayoría de los Estados miembros, la sociedad civil organizada subrayó su apoyo a la gran atención dedicada en las recomendaciones específicas por país a la doble transición ecológica y digital y a la utilización de importantes fondos de la UE destinados a las economías de los Estados miembros para estimular la transición justa. Según la sociedad civil organizada de Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Estonia, Italia, Letonia, Suecia y los Países Bajos y los representantes de los miembros del Grupo de Enlace, en general las recomendaciones específicas por país han mejorado con el transcurso de los años. Las prioridades están mayormente en consonancia con los intereses de las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales, con algunas reservas sobre cómo se enfocan las recomendaciones en función de la situación específica de cada país. En Alemania, Chequia, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Grecia, Hungría, Irlanda, Lituania y Luxemburgo, la sociedad civil organizada tiene opiniones más bien divididas sobre las prioridades definidas en las recomendaciones específicas por país. La sociedad civil organizada manifiesta que las recomendaciones específicas por país no tienen bastante en cuenta las características y realidades socioeconómicas de sus naciones. Prueba de ello es que en algunos países se proponen soluciones idénticas para situaciones muy distintas. En Irlanda y Luxemburgo, por ejemplo, lamentaban que no hubiera recomendaciones para hacer frente a la crisis de la vivienda. También se señaló que las recomendaciones específicas por país son muy generales, no son específicas y no se supervisan. Las prioridades parecen cortoplacistas. La sociedad civil organizada de Alemania también observó que las recomendaciones específicas por país no abordan una serie de cuestiones subyacentes y estructurales. La sociedad civil organizada valoró de forma bastante negativa la situación en Eslovenia, Finlandia, Polonia y Portugal. Por ejemplo, en Eslovenia, Finlandia y Portugal se deploraba que no existieran recomendaciones específicas por país para fomentar la mejora de los sistemas fiscales de los Estados miembros. Además, en Polonia observaron que algunas recomendaciones son demasiado complejas y que las reformas propuestas no son lo suficientemente ambiciosas dada la complejidad de los retos sociales, económicos, medioambientales y mundiales.

5.1.3 Asimismo, la sociedad civil organizada, en particular en Croacia, Dinamarca, Eslovenia, Polonia y Portugal, señaló que se hace demasiado hincapié en las reformas económicas y no lo suficiente en las necesidades sociales. Se centra la atención en la sostenibilidad fiscal, ignorando el aspecto social de estos sistemas.

5.2 ***Pregunta 2*** – *¿Cómo evaluaría la eficacia de las medidas de reforma e inversión propuestas por la Comisión en estas recomendaciones?*

5.2.1 Respecto a la eficacia de las medidas de reforma e inversión propuestas por la Comisión a los Estados miembros, la sociedad civil organizada considera, en particular en Bélgica, Chequia, Hungría, Luxemburgo y Polonia, que el proceso de aplicación de las reformas es bastante lento y que el Gobierno no va suficientemente lejos en su aplicación, lo que reduce dicha eficacia. En Dinamarca, las medidas propuestas se consideran adecuadas en sí mismas, pero su aplicación y sus efectos redistributivos siguen siendo inciertos. En Hungría y Polonia se subrayó que las recomendaciones a menudo se repiten de un ciclo del Semestre Europeo al siguiente, lo que denota una aplicación lenta o desigual. En Alemania, la sociedad civil organizada señala que las medidas se ignoran o son imposibles de aplicar, ya que no respetan las condiciones y limitaciones existentes en los países afectados. Además, a menudo las medidas parecen cortoplacistas y están vinculadas a objetivos fáciles de realizar y, desde un punto de vista cuantitativo, de alcanzar. Varias recomendaciones se repiten año tras año, lo que demuestra la ausencia de un seguimiento adecuado y de herramientas significativas, pertinentes y eficaces para animar a los países a aplicar realmente dichas recomendaciones. No se han adoptado medidas para garantizar que las reformas sean sistémicas y no se reviertan tras la evaluación de la Comisión. Los programas nacionales de reformas y los programas de estabilidad o de convergencia creados por los Estados miembros a menudo proponen reformas impopulares de las que luego se culpa a la UE. Además, en Letonia, por ejemplo, la sociedad civil organizada considera que dichas recomendaciones serían más eficaces si estuvieran vinculadas a un apoyo financiero más amplio de la UE (por ejemplo, recursos propios de la UE o similares) y mejor coordinadas.

5.2.2 Sin embargo, como nota positiva, la sociedad civil organizada de Austria, Croacia, Eslovaquia, Estonia, Italia, los Países Bajos y Suecia valoró en general positivamente la eficacia de las medidas de reforma e inversión propuestas por la Comisión Europea en las recomendaciones específicas por país, al tiempo que recalca la importancia del diálogo permanente entre la Comisión, el Gobierno, los interlocutores sociales y la sociedad civil para acelerar la aplicación de las reformas.

5.3 ***Pregunta 3*** – *¿Cómo participa la sociedad civil organizada en el diálogo con su Gobierno y la Comisión? ¿Cuáles son los puntos positivos y negativos?*

5.3.1 En cuanto a la modalidad de participación de la sociedad civil organizada en el diálogo con los gobiernos y la Comisión, la sociedad civil organizada, en especial en Austria, Croacia, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, los Países Bajos y Suecia, ha planteado una serie de puntos positivos. En Francia y Luxemburgo existe una participación formal a través de un diálogo estructurado con el Gobierno, por medio del cual la sociedad civil puede manifestar su punto de vista. En Italia se ha observado una mejora sustancial del diálogo, con ocasiones formalizadas y estructuradas de diálogo con los interlocutores sociales. En Austria y Letonia la participación formal se desarrolla en varios niveles, con diversos grados de calidad. En Dinamarca existe un diálogo formal y consolidado y una serie de reuniones en las que participa la sociedad civil organizada. En Chequia existen vínculos formales e informales

entre la sociedad civil organizada y el Gobierno, en especial con los representantes de las empresas.

5.3.2 En Estados miembros como Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Portugal, Rumanía y Suecia la sociedad civil organizada ha formulado las siguientes críticas:

- la participación se ha reducido en los últimos años;
- la implicación no era ni formal, ni estructurada, ni permanente, variaba en términos de calidad y presentaba un desequilibrio en cuanto al grado de participación de la sociedad civil organizada;
- el diálogo con la sociedad civil organizada se consideraba débil, ineficaz, improvisado y de carácter meramente formal, sin un seguimiento claro a los temas tratados;
- el plazo concedido para emitir un dictamen resultaba muy breve y no permitía una consulta óptima;
- el conocimiento del Semestre Europeo era insuficiente en la esfera pública y, en consecuencia, el interés de la sociedad civil organizada por el tema era escaso;
- se deploraba la falta de participación de la sociedad civil organizada en el proceso del Semestre Europeo durante la adopción de los documentos.

5.3.3 En la mayoría de los países también se destacó la falta de participación de los entes locales y regionales. Por último, según los miembros del Grupo de Enlace, existe poco margen de participación en las consultas realizadas en el contexto del Semestre Europeo. El proceso sigue siendo opaco y la imprecisión de algunos informes nacionales o de las recomendaciones específicas por país de algunos Estados pone de relieve que no se han recopilado suficientes datos, lo que puede correlacionarse con la existencia de un espacio de consulta insuficiente para la sociedad civil.

5.3.4 Hay potencial para mejorar los procesos de consulta. Por consiguiente, la sociedad civil organizada recomienda que:

- se multipliquen los canales de debate, incluso los más formales, a través de grupos de trabajo programados en el tiempo, que puedan facilitar el diálogo entre los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil, los entes locales y regionales, el Gobierno y la Comisión Europea;
- las consultas tengan lugar al menos en dos ocasiones durante cada proceso semestral anual, y que la última reunión se celebre justo antes de que el Gobierno adopte el documento final;
- se incluya en las consultas a las asociaciones de empresas y a las ONG que no sean interlocutores sociales;
- el Gobierno nacional dialogue plenamente sobre todos los documentos del Semestre Europeo, no exclusivamente en el contexto de la elaboración del programa nacional de reformas, y que los ministerios desarrollen con más detalle las medidas programadas en la fase inicial y escuchen los puntos y propuestas de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil;
- se cree un Grupo del Semestre Europeo en el seno de cada consejo económico y social nacional;

- se fomente la participación de la ciudadanía y la juventud en diversas formas de educación no formal, en particular las relacionadas con competencias específicas en los ámbitos a los que se dedican profesionalmente;
- se establezcan directrices claras sobre el funcionamiento de esta participación y una comunicación transparente con el público;
- la duración de la consulta pública sea adecuada, en función de la importancia de la legislación que se esté tramitando y de que se respeten los plazos legales (veintiún o treinta días) para la consulta;
- todos los proyectos legislativos sean objeto de una consulta pública obligatoria. Las enmiendas presentadas durante el proceso legislativo deben incluir una exposición de motivos y una evaluación de impacto;
- las consultas deben llevarse a cabo con un grupo lo más amplio posible y adoptar diversas formas, tanto en consultas públicas abiertas en las que se debatan documentos como en los órganos consultivos y de asesoría que se hayan creado;
- cada año, todos los Estados miembros deberían publicar informes periódicos sobre el proceso de consulta, transmitirlos a la Comisión Europea y a los Parlamentos nacionales y ponerlos a disposición del público.

Sección II: La reforma de las normas de gobernanza económica de la UE.

5.4 ***Pregunta 4 – Sobre la base, en particular, de lo que se explica en el anexo en relación con la reforma del marco de gobernanza económica de la UE, ¿está de acuerdo o en desacuerdo con esta propuesta de reforma en general¹⁷? ¿Qué principales ventajas o desventajas observa? Se ruega explicarlo con el mayor detalle posible.***

5.4.1 La sociedad civil organizada de los Estados miembros se mostró dividida en cuanto a las ventajas y desventajas de esta revisión del marco de gobernanza económica de la UE. Las diferentes posiciones están disponibles en la primera parte del anexo. Los representantes entrevistados deseaban añadir las siguientes recomendaciones para garantizar la correcta aplicación de las nuevas normas:

- que la mayor flexibilidad de la propuesta vaya acompañada de una ejecución más estricta para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas;
- que se logre un equilibrio en la política presupuestaria entre la reducción de la deuda y la preservación de la inversión pública y el crecimiento, ya que constituirá el principal reto para los países sobreendeudados;
- que se refuerce la dimensión de la asunción de responsabilidades a escala nacional mediante una participación más estrecha de los Parlamentos nacionales, los entes locales y regionales, los interlocutores sociales y la sociedad civil, y que se haga referencia a esto de manera aún más clara (y con carácter vinculante) que en la legislación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia;
- que la participación de la sociedad civil organizada constituya un acuerdo social o pacto social a largo plazo, mediante el establecimiento de una norma a escala europea para la

¹⁷ [Propuesta de reforma de las normas de gobernanza económica de la Comisión](#) y Dictamen del CESE «Nuevas normas de gobernanza económica preparadas para el futuro», DO C, C/2023/880, 8.12.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/880/oj>.

- participación de la sociedad civil organizada en el proceso del Semestre Europeo y en el marco de gobernanza económica europea;
- que se aborden la aplicación de las normas y el estímulo de la inversión y el consumo para que la reforma tenga éxito;
 - que se establezca una mayor solidaridad entre Estados miembros excedentarios y endeudados;
 - que se cree un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia 2.0 para inversiones paneuropeas e inversiones a largo plazo y estratégicas, destinado a los Estados miembros que lo necesiten;
 - que los Estados miembros dispongan de un mayor margen de maniobra para adaptarse a circunstancias imprevistas;
 - que los objetivos se definan en una dirección estratégica por medio de normas claras, y no en forma de restricciones;
 - que no se incluyan en el cálculo del déficit los gastos de inversión de gran repercusión social y económica, que son decisivos para aumentar y reforzar la competitividad de la Unión;
 - que se determine qué tipo de gasto no debe recortarse con vistas a reducir los niveles de déficit y de deuda, lo que debería contemplar ámbitos importantes para el sector público o militar que no deban tenerse en cuenta en el cálculo de los niveles de deuda y de déficit de la UE;
 - que se deseché el formalismo que impregna el enfoque europeo de la gobernanza económica en favor de un modelo semejante a NextGenerationEU;
 - que se excluya de los cálculos de la deuda y del déficit el gasto en defensa, transición ecológica y digitalización;
 - que se establezca un mecanismo independiente, fiable y transparente para garantizar que los Estados miembros cumplan los compromisos contraídos en sus planes estructurales nacionales de política fiscal a medio plazo.

5.5 ***Pregunta 5*** – *¿Se ha consultado o se está consultando a su organización para definir la posición de su Gobierno respecto a la propuesta legislativa de la Comisión que se debate actualmente en el Parlamento Europeo y en el Consejo de Ministros? En caso afirmativo, ¿cómo? y ¿cree que se han tenido o se están teniendo en cuenta los puntos de vista de su organización y de la sociedad civil en general? En caso negativo, ¿cómo le gustaría haber participado en el proceso?*

- 5.5.1 En cuanto a la consulta de la sociedad civil organizada efectuada por los gobiernos nacionales para definir su posición sobre la propuesta legislativa de la Comisión, la mayoría de los representantes de la sociedad civil organizada de los Estados miembros mencionaron y lamentaron el hecho de no haber sido consultados. Por ello, adujeron que:
- debe ponerse en marcha un proceso formal de consulta que permita a los interlocutores sociales y a la sociedad civil aportar sus puntos de vista a la posición del Gobierno;
 - los responsables del Semestre Europeo de la Comisión podrían participar como observadores en las consultas entre la sociedad civil organizada y el Gobierno;

- deberían participar directamente mediante reuniones individuales con el departamento competente del Estado y con los responsables del Semestre Europeo de la Comisión Europea;
- la consulta sobre esta cuestión podría haber tenido lugar en el contexto de las reuniones de diálogo social sobre el Semestre Europeo (de haberlas) con el Gobierno; el debate debería haber tenido lugar en el contexto de unos procedimientos formales, con el Consejo Económico y Social;
- existe la necesidad urgente de reforzar la participación y la consideración de las perspectivas de la sociedad civil. Esta cuestión fundamental para la política económica debe desarrollarse y aplicarse de forma más democrática. Los interlocutores sociales y la sociedad civil deben ser consultados formalmente y tener la oportunidad de presentar sus propuestas en el marco de un proceso de diálogo exhaustivo con el Gobierno nacional;
- en los casos en que ya se hayan creado foros consultivos, es esencial optimizar la consulta con la sociedad civil organizada;
- esto también ayudaría a disipar el malentendido generalizado de que la legislación europea se elabora en Bruselas sin la participación de los Estados miembros.

5.6 *Pregunta 6* – *Según la propuesta, cada Estado miembro elaborará un plan estructural nacional de política fiscal a medio plazo. Además, sería posible ampliar el período de ajuste presupuestario si se sustenta en reformas e inversiones específicas. ¿Cree que estos planes resultarían eficaces para fomentar reformas e inversiones específicas?*

5.6.1 La sociedad civil organizada ha planteado una serie de aspectos positivos y negativos en relación con estos planes y su posible eficacia a la hora de fomentar reformas e inversiones. Las distintas posiciones están disponibles en la primera parte del anexo. En la mayoría de los Estados miembros se ha subrayado que resulta esencial que los Gobiernos consulten de forma continua y permanente a la sociedad civil organizada en el marco de estos planes, al objeto de definir las prioridades de las reformas y las inversiones específicas y poder después garantizar su aplicación efectiva, asegurando así el apoyo real y democrático de la ciudadanía. El grado de participación de los interlocutores sociales y políticos nacionales y de las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de los planes será determinante para su eficacia. La sociedad civil organizada también pide que:

- los planes tengan en cuenta la situación específica de los Estados miembros, apoyen la estabilidad y el desarrollo a largo plazo y contribuyan al equilibrio regional y la sostenibilidad medioambiental;
- se preste atención a la eficacia y la eficiencia de la inversión pública, al riesgo de causar un efecto de exclusión y a la necesidad de alcanzar un equilibrio entre el control y una gestión demasiado estricta;
- los planes sean realistas a la hora de evaluar el éxito de las reformas y las inversiones previstas;
- los planes se basen en una amplia consulta polifacética, en especial con la sociedad civil organizada, y en el consenso;
- los planes sean objeto de un seguimiento constante por parte de las autoridades europeas, el Parlamento, los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil;

- con el fin de supervisar la ejecución del plan, se elaboren tanto un informe anual en el que se analicen las desviaciones, incluidas las relativas a los aspectos sociales, como propuestas de corrección;
- se apoye la ejecución de los planes estableciendo una relación subsidiaria entre partes públicas y privadas;
- los planes vayan acompañados de la creación de nuevos instrumentos que respondan a una visión de política industrial europea unitaria;
- los planes estén en consonancia con los objetivos sociales y medioambientales;
- se aumente la concienciación a través de una sólida campaña de comunicación, que garantice que la ciudadanía comprenda y respalde el plan nacional;
- este diálogo contribuya a que los Estados miembros asuman una mayor responsabilidad en su recuperación, y ofrezca acciones tangibles que puedan no solo fomentar las reformas e inversiones para garantizar la estabilidad fiscal, sino también encontrar maneras de aplicar con eficacia las reformas e inversiones pendientes;
- se debatan ampliamente los posibles efectos de la ejecución del plan para abordar las tensiones sociales y en casos de emergencia.

5.7 *Pregunta 7 – Las nuevas normas proponen reforzar la capacidad de los Estados miembros para emprender reformas e inversiones en apoyo de prioridades comunes (como la doble transición), reforzando así el componente de «crecimiento» en lugar del de «estabilidad», en comparación con las antiguas normas. ¿Cree que los Estados miembros dispondrán de suficiente flexibilidad en sus planes presupuestarios y estructurales a medio plazo para promover tales reformas e inversiones, cuando también deben cumplir las normas de déficit del 3 % y del 60 % de deuda en relación con el PIB?*

5.7.1 En general, la sociedad civil organizada celebra esta flexibilidad adicional proporcionada, pero menciona varios aspectos que deben tenerse en cuenta para que las nuevas normas tengan éxito, como por ejemplo:

- la decisión de excluir la inversión social del cálculo del déficit;
- que no se incluyan en el cálculo del déficit la cuenta de capital ni los gastos corrientes que se basen en las recomendaciones específicas por país;
- que se excluyan de los mapas de ayudas estatales las inversiones realizadas directamente por las empresas para la formación continua de los empleados;
- la necesidad de normas dinámicas que se adapten a las situaciones económicas, que no perjudiquen el crecimiento y que, además, reduzcan la deuda pública liberando recursos, servicios y potencial del Estado en favor del mercado y de la economía social;
- que, al estar muy lejos del reajuste que urge de cara al progreso socioecológico, es necesario reforzar el aspecto del crecimiento sin descuidar las normas de estabilidad;
- que sería conveniente incluir los conocidos como «efectos denominador»: el PIB aumenta solo si hay suficiente inversión; como resultado de ello, la ratio de deuda disminuye;
- que las medidas para promover la transición ecológica deben tener en cuenta el componente económico y las cargas compartidas por todas las partes interesadas;
- que exista una taxonomía clara y rigurosa de qué se incluye en las inversiones ecológicas y sociales y que los Estados miembros la sigan al pie de la letra;

- adaptarse a cada Estado miembro y fomentar las inversiones que conduzcan al crecimiento sostenible y al empleo;
- la necesidad de prever la posibilidad de que se realicen ajustes y haya que apartarse de las estrictas condiciones para los Estados miembros que siguen las recomendaciones específicas por país formuladas en el marco del Semestre Europeo, si bien las inversiones necesarias para aplicarlas dan lugar al incumplimiento de la norma de déficit del 3 %.

5.7.2 Por último, en Alemania, Bulgaria, Chequia y Suecia, la sociedad civil organizada considera que las normas revisadas no proporcionarán suficiente flexibilidad y que algunos Estados miembros seguirán siendo incapaces de financiar las reformas e inversiones necesarias, que la fiscalidad sigue siendo inadecuada y que los Estados miembros carecen de la capacidad administrativa necesaria para aplicar con eficacia estas reformas e inversiones, a lo que se suman las limitaciones a escala nacional. La revisión del marco de gobernanza económica y los planes previstos no proporcionarán suficiente margen de maniobra presupuestario para lograr la transición ecológica. Además, la sociedad civil organizada en Letonia considera que los Estados miembros deben redoblar sus esfuerzos para no apartarse de las normas de estabilidad razonables y necesarias, y que solo deben hacerse excepciones para seguir las recomendaciones específicas por país formuladas en el marco del Semestre Europeo. En Hungría, la sociedad civil organizada teme que el margen de maniobra para las economías deficitarias sea mínimo o insignificante. En tiempos de crisis y recesión, se necesitan reformas y recursos urgentes, de ahí la necesidad de normas más flexibles en materia de déficit excesivo que permitan una intervención rápida.

Sección III: Ejecución de las reformas e inversiones previstas en los planes nacionales de recuperación y resiliencia.

5.8 ***Pregunta 8*** – *En su opinión, ¿han mejorado los planes de recuperación y resiliencia¹⁸ la ejecución de las reformas e inversiones propuestas en las recomendaciones específicas por país, o la han complicado? ¿Por qué?*

5.8.1 Respecto a las opiniones de la sociedad civil organizada sobre la correlación entre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia —el instrumento de financiación basado en el rendimiento— y la aplicación de las reformas e inversiones propuestas en las recomendaciones específicas por país, se ha constatado, en particular en Austria, Chequia, Croacia, España, Estonia, Italia y Letonia, que la interacción entre los compromisos de los planes nacionales de recuperación y resiliencia y las recomendaciones específicas por país ha dado lugar a un mecanismo de aplicación más riguroso. La incorporación de las recomendaciones específicas por país a los planes nacionales de recuperación y resiliencia ha aumentado la transparencia de dichas recomendaciones y, consecuentemente, ha mejorado su aplicación. Sin embargo, los miembros del Grupo de Enlace también observaron que el calendario para hacer comentarios sobre las recomendaciones específicas por país y los planes nacionales de recuperación y resiliencia ha limitado en la práctica las oportunidades para que las organizaciones de la sociedad civil realicen aportaciones significativas. En Alemania, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Hungría, Irlanda, Luxemburgo, los Países Bajos y Suecia la sociedad civil organizada señaló

¹⁸ Servicio de Estudios del Parlamento Europeo: [Planes de recuperación y resiliencia en el Semestre Europeo de 2023](#).

que las recomendaciones específicas por país no han aportado por sí solas mejoras claras en la aplicación de las reformas e inversiones propuestas en estas recomendaciones. En Dinamarca y Alemania, la mejora en la aplicación de las reformas propuestas en las recomendaciones específicas por país, como resultado del plan nacional de recuperación y resiliencia, se consideró moderada, dado que la mayoría de dichas reformas ya estaban en curso y se habrían llevado a cabo de todos modos. En Irlanda se considera igualmente que el plan nacional de recuperación y resiliencia no ha propuesto ninguna nueva iniciativa significativa.

5.8.2 Se destacaron las siguientes propuestas:

- las políticas económicas y presupuestarias deben tener siempre en cuenta la aplicación de la agenda social, como el pilar europeo de derechos sociales y el plan de acción para la economía social;
- la Comisión Europea debe seguir impeliendo a los Estados miembros a que simplifiquen los procedimientos administrativos y culminen el marco legislativo sobre la transición ecológica, lo que facilitará en última instancia la aplicación;
- debe mejorarse la transparencia de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, facilitando datos actualizados al menos cada trimestre sobre la ejecución de los proyectos y la utilización de los recursos, el respeto del compromiso de que el 40 % de los recursos se asignen a las regiones del sur y el seguimiento continuo de la aplicación de la cláusula del 30 % relativa al empleo de jóvenes, mujeres y personas discapacitadas en la contratación pública;
- es necesario reforzar el papel de las administraciones públicas centrales y locales en la ejecución de los planes nacionales de recuperación y resiliencia;
- el programa nacional de reformas (que tiene en cuenta las recomendaciones específicas por país) debe complementar el plan nacional de recuperación y resiliencia y vincularse al mismo, y la política de cohesión también debe vincularse a dicho programa nacional, ya que la complementariedad y las sinergias entre la política de cohesión y el plan nacional de recuperación y resiliencia son muy importantes para el desarrollo estratégico y el refuerzo de la resiliencia económica y social del país.

5.9 ***Pregunta 9 – En su opinión, ¿cuáles deberían ser las principales medidas que deben adoptarse para reforzar el papel de los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil y los entes locales y regionales en la ejecución y el seguimiento de los planes nacionales de recuperación y resiliencia?***

5.9.1 La sociedad civil organizada clasificó las siguientes medidas, por orden de prioridad de apoyo, como las principales necesarias para reforzar su papel en la ejecución y el seguimiento de los planes nacionales de recuperación y resiliencia:

- un proceso de consulta formal, permanente y estructurado, en el que el Gobierno nacional colabore estrechamente con las autoridades en todos los niveles y coopere con los sindicatos, los empresarios, las organizaciones no gubernamentales y otros organismos responsables a lo largo de todo el ciclo de la medida, que consiste en su preparación, ejecución, seguimiento y evaluación;
- para cada medida, los Estados miembros determinarán a los interlocutores pertinentes entre los entes locales y regionales, los sindicatos, los empresarios, las organizaciones no

gubernamentales y otros organismos responsables, y les consultarán sobre el proceso y el calendario de preparación de dicha medida;

- los informes periódicos sobre el proceso de consulta deben publicarse anualmente, transmitirse a la Comisión Europea y a los Parlamentos nacionales y ponerse a disposición de la sociedad civil organizada y del público en general en cada Estado miembro;
- el procedimiento debe llevarse a cabo en un organismo específico o en un organismo preexistente al que se atribuyan legalmente tales funciones; los consejos económicos y sociales nacionales existentes también deberían desempeñar un papel importante en este proceso;
- las reuniones se deberán convocar en tiempo y forma, y se enviarán a los entes locales y regionales, los interlocutores sociales y a los representantes de la sociedad civil que se hayan convocado los documentos e información necesarios con la suficiente antelación para que los estudien; se levantará acta de las reuniones, que incluirá las propuestas realizadas por dichos representantes;
- el proceso de consulta debe definirse por lo general en un Reglamento de la UE.

5.9.2 La sociedad civil organizada subrayó lo siguiente:

- un Reglamento común de la UE debe abordar los derechos y características básicos del proceso de participación;
- dicho Reglamento también podría prever las consecuencias que procedan, incluidas posibles sanciones, en caso de incumplimiento de las disposiciones pertinentes;
- debe haber una mayor participación en el debate durante la fase de evaluación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia;
- la normativa nacional debería estructurar el proceso consultivo de las organizaciones y organismos representativos en el marco de un organismo específico o de un órgano preexistente al que se atribuyan por ley estas funciones (los consejos económicos y sociales nacionales existentes también deberían desempeñar un papel importante en este proceso);
- es importante que se produzca un diálogo o un careo estructurado antes de poner en marcha acciones y proyectos;
- debe formalizarse la participación de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil en este proceso. La Comisión Europea debe solicitar a la sociedad civil y a los interlocutores sociales que emitan su parecer por separado sobre las reformas adoptadas. El Gobierno debe alcanzar un equilibrio entre el diálogo civil y el diálogo social, ya que debemos trabajar juntos en el plan de trabajo, los informes y los resultados para la ciudadanía;
- todas las generaciones, incluidas las más jóvenes, deben formar parte del diálogo civil en los planes nacionales de recuperación y resiliencia;
- con el fin de reforzar el papel de los interlocutores sociales y la sociedad civil, se consideran importantes las consultas formales, continuas y estructuradas, las reuniones oportunas y específicas y el intercambio de información, así como la participación de los interlocutores pertinentes a lo largo de todo el ciclo de acción;
- la participación de los interlocutores sociales y de otras organizaciones de la sociedad civil debe ser más vinculante a lo largo de todo el proceso. Un proceso formal, permanente y estructurado garantizaría una participación adecuada y significativa, y reforzaría la transparencia y la rendición de cuentas.

5.10 ***Pregunta 10*** – *¿Se han producido retrasos en la ejecución de las inversiones y reformas previstas en su país? En caso afirmativo, ¿qué efectos negativos ha tenido tal demora y cómo puede remediarse esta situación?*

5.10.1 Se han producido numerosos retrasos en la ejecución de las inversiones y reformas previstas en los planes nacionales de recuperación y resiliencia en la mayoría de los Estados miembros. Entre otras cosas, la sociedad civil organizada denuncia retrasos:

- en los pagos de la Comisión Europea y en la ejecución de las inversiones, sobre todo para las administraciones regionales y locales y para las empresas;
- debido a la burocracia y los cuellos de botella existentes en los diversos niveles;
- debido a la novedad del mecanismo;
- debido a perturbaciones externas;
- debido a un cambio de Gobierno;
- debido a la escasa capacidad de planificación del sistema de administración pública;
- debido a la escasa elasticidad del tejido económico del país para adaptarse a la absorción y la utilización de importantes sumas de dinero en un corto espacio de tiempo;
- debido a la incertidumbre normativa y a las complicaciones de un proceso de planificación prolongado;
- debido a los cambios en el plan del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para lograr inversiones en consonancia con el plan REPowerEU, que imponen una relativa lentitud;
- debido a las normas sobre conflictos de intereses que restringen la participación de las partes interesadas en diversos grandes proyectos, al ser demasiado estrictas.

5.10.2 Estos retrasos afectan especialmente a las reformas. El aplazamiento o la cancelación de inversiones y la incertidumbre generalizada han obstaculizado el crecimiento y la innovación de las pequeñas empresas, también en el sector agrícola. Por último, la ubicación de los grandes proyectos sobre infraestructuras sigue planteando un problema y la sociedad civil organizada, por ejemplo en Eslovenia, ha propuesto convocatorias plurianuales de ayudas a la inversión.

5.10.3 Por estos motivos, la sociedad civil organizada propone:

- que se concedan períodos de inversión más flexibles;
- una inversión pública anticíclica para apoyar el empleo y el crecimiento en tiempos de recesión;
- un mayor protagonismo de la colaboración público-privada, la coprogramación y la coplanificación para superar los retrasos en la ejecución;
- una mejor comunicación de la información sobre proyectos y licitaciones y la necesidad de una asistencia más específica y de un mecanismo más adecuado para el seguimiento y el correcto flujo de información;
- que la Comisión Europea considere la posibilidad de ejecutar proyectos nacionales a largo plazo en el marco de los planes nacionales de recuperación y resiliencia.

5.11 ***Pregunta 11*** – *A medida que llegamos a la mitad de la ejecución de los planes de recuperación y resiliencia (que finaliza en 2026) y a la revisión en curso del marco de gobernanza económica de la UE, ¿qué lecciones se han extraído que deberían aplicarse al diseño, la ejecución y el seguimiento de los futuros planes presupuestarios y estructurales a medio plazo propuestos por la Comisión?*

5.11.1 En cuanto a las lecciones extraídas por la sociedad civil organizada de la fase de aplicación intermedia de los planes nacionales de recuperación y resiliencia (que finalizarán en 2026) y de la revisión en curso del marco de gobernanza económica de la UE, que deberían aplicarse a la elaboración, la ejecución y el seguimiento de los futuros planes estructurales nacionales de política fiscal a medio plazo propuestos por la Comisión, se destacó, en relación con la elaboración de los planes, que:

- deben incluirse criterios sociales vinculantes;
- debe preverse un período de programación más largo para ampliar el alcance de la consulta de la sociedad civil organizada;
- deben incluirse medidas adicionales en los planes para fomentar la reforma;
- deben incluirse medidas adicionales en los planes para garantizar que la doble transición ecológica y digital estén vinculadas al aprendizaje permanente, dado su impacto en el mercado laboral;
- los interlocutores sociales y la sociedad civil deben participar en todas las fases del proceso;
- se debe incluir a los Parlamentos nacionales y a los entes locales y regionales;
- se deben simplificar y flexibilizar las normas de desembolso;
- la coordinación entre los planes nacionales de recuperación y resiliencia y los Fondos Estructurales y de Cohesión y la PAC debe fomentarse desde la fase de planificación;
- se debe aumentar la capacidad de reacción y rápida adaptación a las crisis a la hora de elaborar y modificar los planes;
- se debe garantizar una trazabilidad clara de los procesos y de la financiación;
- la inversión debe orientarse hacia ámbitos que favorezcan el crecimiento a largo plazo y el bienestar social;
- la cooperación entre los Estados miembros debe garantizarse desde el principio (también a través de un mecanismo de solidaridad de la UE permanente);
- debemos seguir apoyando soluciones sostenibles e innovadoras. Es preciso emplear la misma lógica basada en el rendimiento que los planes nacionales de recuperación y resiliencia, y supeditar la financiación a la aplicación de las recomendaciones;
- las recomendaciones específicas por país deben calibrarse mejor para tener en cuenta las realidades de los distintos países.

5.11.2 En relación con la aplicación de los planes, se ha argumentado lo siguiente:

- la ciudadanía y la sociedad civil organizada deben estar suficientemente informados de los objetivos de las medidas que se incluyan;
- las normas de aplicación deben simplificarse y flexibilizarse;
- se necesita con carácter urgente formación técnica para el personal de la administración pública encargado de ejecutar los planes nacionales de recuperación y resiliencia;

- las asociaciones de empresas podrían contribuir a la aplicación de los fondos ayudando a las empresas a gestionar las complejidades administrativas y a familiarizarse con el sector económico local;
- deben primar el pragmatismo y el realismo;
- debe impartirse formación técnica a las pymes para la realización de inversiones de la doble transición ecológica y digital;
- es necesario reforzar la capacidad de las administraciones públicas, sobre todo en los territorios más desfavorecidos;
- la flexibilidad, la consulta eficaz y la adaptabilidad a las condiciones cambiantes revisten una importancia crucial para optimizar la ejecución de los planes.

5.11.3 En relación con el seguimiento de los planes, se ha argumentado lo siguiente:

- es necesario establecer normas de aplicación más estrictas;
- es fundamental mejorar los sistemas de auditoría y presentación de informes;
- deben establecerse sistemas de control previo aleatorios, selectivos y representativos;
- debe evaluarse el impacto económico y social de los proyectos;
- debe reforzarse la participación de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil;
- deben desarrollarse medidas e indicadores eficaces para supervisar los avances en la consecución de los objetivos;
- debe crearse un sistema de datos abiertos permanente y continuamente actualizado para examinar los proyectos, el calendario para su ejecución y su geolocalización;
- asimismo, debe garantizarse la participación de las partes interesadas en el seguimiento de los planes, implantarse normas más estrictas y controlar la ejecución de estas.

5.12 ***Pregunta 12*** – *La ejecución de las reformas establecidas en los planes nacionales de recuperación y resiliencia se está quedando significativamente rezagada, en concreto en comparación con las inversiones. ¿Cómo podemos lograr un mejor equilibrio entre la inversión y el énfasis en las reformas?*

5.12.1 En la mayoría de los Estados miembros, la sociedad civil organizada destacó que algunas de las reformas previstas han suscitado gran inquietud en el debate político y entre la opinión pública, ya que se planificaron sin realizar las consultas adecuadas o bien estas fueron escasas. La aplicación de las reformas no ha estado exenta de dificultades, se ha retrasado y se ha vuelto más compleja a causa del actual contexto económico y social derivado de la guerra de Ucrania, la crisis de la energía y la inflación.

5.12.2 La sociedad civil organizada, por ejemplo en Austria y Bulgaria, propone las siguientes acciones para lograr un mejor equilibrio entre las inversiones y la atención a las reformas:

- debe reforzarse el Consejo Fiscal Europeo;
- deben fortalecerse las instituciones o autoridades fiscales nacionales independientes;
- debe establecerse un mejor equilibrio entre las inversiones y las reformas mediante una mayor participación de las partes interesadas, la adaptación al contexto económico y social actual y una comunicación clara de los objetivos y beneficios de las reformas;

- debe adoptarse como objetivo para los próximos años el refuerzo del diálogo interinstitucional a escala europea (en concreto, las autoridades nacionales y europeas deberían estar obligadas a responder a las propuestas de los órganos consultivos).

6. Observaciones generales

6.1 Las medidas de reforma e inversión en los Estados miembros, en particular las basadas en las recomendaciones específicas por país de 2023, y su aplicación

6.1.1 El CESE ha defendido en varios de sus Dictámenes el concepto de «sostenibilidad competitiva»¹⁹. Dicho concepto, propuesto en los tres últimos Estudios Prospectivos Anuales sobre el Crecimiento Sostenible (EPACS) de la Comisión, engloba la sostenibilidad medioambiental, la productividad, la equidad y la estabilidad macroeconómica como pilares necesarios para la sostenibilidad competitiva. Además, como se destaca en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible para 2024²⁰, la ejecución de los planes nacionales de recuperación y resiliencia y la complementariedad con otros instrumentos de financiación de la UE enmarcarán el Semestre Europeo de 2024. Los informes por país y los exámenes exhaustivos también determinarán los retos estructurales y emergentes para liberar el potencial de competitividad de cada uno de los Estados miembros. Las recomendaciones específicas por país de este año se centrarán en un conjunto limitado de retos y detallarán las principales necesidades de inversión para la revisión intermedia de los programas de la política de cohesión 2021-2027. El CESE acoge con satisfacción el llamamiento de la Comisión a los Estados miembros para que colaboren activamente con las partes interesadas, incluidos los interlocutores sociales, los entes locales y regionales y las organizaciones pertinentes de la sociedad civil. Lo esencial para las reformas son las recomendaciones específicas por país y el diálogo que las rodea, ya que la responsabilidad de las reformas recae en los Estados miembros. La inversión tiene tres dimensiones principales: la primera está en manos de los Estados miembros; la segunda depende de la UE, si logra disponer de margen de maniobra presupuestario (por ejemplo, con fondos para la soberanía de la UE y bienes públicos europeos) y la tercera comprende las dos juntas (la UE y los Estados miembros) y debe facilitar y promover, con una perspectiva a largo plazo, la inversión privada inteligente.

6.1.2 El CESE considera que el apoyo a la inversión privada y a la colaboración público-privada debe prestarse a través de dos líneas de acción principales:

6.1.2.1 Mediante el fortalecimiento de la capacidad crediticia del Banco Europeo de Inversiones, sobre la base del modelo InvestEU, y el apoyo al crédito para la financiación de las empresas en las políticas financieras nacionales, se facilitaría la financiación de la inversión privada.

¹⁹ Dictámenes del CESE «[Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible para 2024](#)», DO C, C/2024/2484, 23.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/2484/oj>; «Consideraciones adicionales sobre el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible 2023», ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/871/oj>; «Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible para 2023», [DO C 146 de 27.4.2023, p. 59](#), «Consideraciones adicionales acerca del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible 2022», [DO C 75 de 28.2.2023, p. 35](#); «Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible para 2022», [DO C 275 de 18.7.2022, p. 50](#).

²⁰ [COM\(2023\) 901 final](#).

- 6.1.2.2 Mediante reformas que creen un entorno favorable para la inversión: simplificar las formalidades para la creación de empresas, establecer programas de asistencia técnica para la creación y el apoyo a las pymes y las empresas de la economía social, promover los servicios industriales y de urbanización y desarrollar infraestructuras y servicios complementarios, con estabilidad y normativa transparente y clara que permita crear un entorno favorable para la inversión. El CESE considera que el diálogo social y civil a escala nacional, regional y local desempeña un papel esencial en la definición y la aplicación de estas políticas. Todas ellas deben ser sostenibles desde el punto de vista medioambiental y debe evitarse toda forma de competencia desleal en materia tributaria o laboral a escala europea y en los Estados miembros.
- 6.1.3 El Consejo ECOFIN debatirá el 21 de junio de 2024 la interacción entre las inversiones sociales y las reformas, el crecimiento económico, la estabilización macroeconómica y la convergencia social al alza. La clasificación de las inversiones en los planes estructurales nacionales de política fiscal a medio plazo no ha cambiado con respecto al método utilizado para los planes de recuperación y resiliencia. La Presidencia belga está tratando de garantizar que en este análisis de sostenibilidad de la deuda (que servirá de base para las normas presupuestarias de la UE) se consideren las inversiones sociales en el marco del examen de los planes nacionales, lo que no ha ocurrido hasta el momento. En la actualidad, el análisis de sostenibilidad de la deuda estima que el coste social tiene un impacto sobre ciertos elementos, como la curva demográfica. Por consiguiente, debemos, por un lado, clasificar las inversiones sociales y, por otro, tratar de centrarnos en una metodología común para medir el impacto de dichas inversiones. Como ya hemos señalado²¹, el CESE pide que los legisladores examinen de modo más profundo y exhaustivo la metodología del análisis de sostenibilidad de la deuda a fin de evitar cualquier consecuencia automática no deseada que se derive de nuevas políticas de austeridad, en particular teniendo en cuenta las repercusiones sociales de las medidas que se puedan prever. Esta tarea ya ha sido asumida en el acuerdo político provisional del marco de gobernanza económica de la UE reformado, y los trabajos concretos se pondrán en marcha tras la entrada en vigor de las nuevas normas, pero con plazos muy restringidos debido al calendario de aplicación de la reforma para 2024.
- 6.1.4 Existen diferencias importantes entre los Estados miembros en cuanto a la inversión social que necesitan, debido a varios factores (entre otros, la demografía, la base económica, el ciclo económico y el desempleo estructural). El CESE considera que esto debe tenerse en cuenta para que no se apliquen los mismos criterios de forma indiscriminada a la hora de analizar los déficits y la sostenibilidad de la deuda. Los Estados miembros con mayores necesidades de inversión y reforma también pueden encontrar más dificultades para cumplir unos criterios de déficit y deuda excesivamente rígidos.
- 6.1.5 Estos temas deberían relacionarse con la erosión de la competitividad mundial de la UE, tal como se aborda en el informe de Mario Draghi sobre el futuro de la competitividad europea, que presentará tras las elecciones europeas de junio.

²¹ Dictamen del CESE «Nuevas normas de gobernanza económica preparadas para el futuro» (puntos 1.7 y 4.8), DO C, C/2023/880, 8.12.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/880/oj>.

- 6.1.6 Existe una enorme necesidad de inversión en Europa, que no es posible abordar únicamente mediante financiación pública (fondo para la soberanía europea u otros); también se requieren reformas (sin grandes inversiones ni costes) que promuevan un espacio favorable a la inversión privada y un entorno estable para acelerar los flujos de inversión (internos y de fuera de la UE). Las reformas son también un factor multiplicador esencial para la absorción de los fondos existentes, y deben superarse los obstáculos resultantes de la falta de capacidad administrativa para gestionarlos.
- 6.1.7 La reforma de las normas presupuestarias mediante la revisión del marco de gobernanza económica de la UE también podría haber abordado el aspecto de las inversiones privadas, si bien la reforma solo afectó a las inversiones públicas nacionales. Con el fin de abordar el déficit de inversión y de mejorar la competitividad, se necesita una perspectiva transfronteriza. Además, un fondo para la soberanía de la UE podría haber compensado las normas sobre ayudas estatales, junto con una reforma de los proyectos importantes de interés común europeo. Necesitamos un instrumento de financiación paneuropeo específico para volver a invertir en las infraestructuras europeas, en proyectos transfronterizos, y no únicamente en proyectos nacionales.
- 6.1.8 El CESE es consciente de que es difícil generar financiación adicional a escala de la UE. Debe iniciarse un debate serio sobre los nuevos recursos propios de la UE y su capacidad presupuestaria o de financiación y sobre el fondo para la soberanía de la UE, al margen de las negociaciones para el próximo marco financiero plurianual²².
- 6.1.9 La capacidad financiera de los Estados miembros debe compensarse. Hay que garantizar un nuevo contrato social europeo apto para un futuro sostenible²³. La inversión social estratégica es un factor multiplicador para el desarrollo económico y el empleo, y resulta esencial para generar un crecimiento inclusivo y fortalecer la base social de Europa. Al invertir en los sectores sociales, se obtienen beneficios económicos y crecimiento²⁴. No invertir en dicho sectores tendrá costes significativos. El objetivo es acelerar la creación de empleo, impulsar el bienestar, la salud y las capacidades de las personas, mejorar la vivienda y hacerla accesible, asequible y eficiente desde el punto de vista energético, resolver los graves problemas demográficos y los crecientes desequilibrios entre la ciudadanía, y apoyar las innovaciones sociales en todos los sectores expuestos a riesgos vinculados a la doble transición ecológica y digital. En última instancia, se pretende reforzar la competitividad sostenible de Europa, mejorando al mismo tiempo la vida de todas las personas, sean de la generación que sean. El CESE pide reformas e inversiones en ámbitos sociales clave²⁵.

22 Dictamen del CESE «Un Plan Industrial del Pacto Verde», [DO C 349 de 29.9.2023, p. 179](#).

23 [COM\(2023\) 376 final](#).

24 [Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe](#) [documento en inglés], Informe del Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre la Inversión en Infraestructura Social en Europa, presidido por Romano Prodi y Christian Sautter.

25 Dictamen exploratorio del CESE [«Impulsar el crecimiento integrador a largo plazo mediante reformas e inversiones»](#) (pendiente de publicación en el Diario Oficial).

6.1.10 Las recomendaciones específicas por país no siempre tienen en cuenta las cuestiones que más preocupan a la ciudadanía. En algunos casos, por ejemplo, los problemas de vivienda o las cuestiones medioambientales no se destacan o priorizan lo bastante, a pesar de su importancia para la ciudadanía.

6.2 **La reforma de las normas de gobernanza económica de la UE**

6.2.1 Al objeto de fomentar un mayor nivel de inversión, los mecanismos de gobernanza económica europea deben tener en cuenta el esfuerzo fiscal de cada Estado miembro. Por lo tanto, el CESE pide que se estudie la opción de recompensar, a la hora de asignar fondos europeos, a los Estados miembros con una política presupuestaria adaptada a sus necesidades de inversión, en comparación con los países que no hacen este esfuerzo y recurren únicamente a la UE para compensar este déficit de financiación nacional.

6.2.2 Las últimas crisis sucesivas (crisis financiera, pandemia e invasión de Ucrania) han demostrado que una austeridad excesiva puede provocar un déficit de inversión en los países más «virtuosos», con el consiguiente perjuicio social y económico, lo que ha suscitado un sentimiento de falta de solidaridad y rechazo social y puede haber impulsado las tendencias populistas y antieuropeas en la última década. El CESE considera que el cumplimiento de las normas presupuestarias no debe ir en detrimento de la inversión y de las reformas sociales necesarias.

6.2.3 La reforma se centra sobre todo en el nivel de gasto público, y poco en la evolución de los ingresos públicos de cada Estado. Ambos son esenciales para lograr un déficit controlado y un nivel de deuda sostenible y, por consiguiente, debe hacerse más hincapié en las políticas de aumento de los ingresos.

6.3 **La ejecución de las reformas e inversiones previstas en los planes nacionales de recuperación y resiliencia**

6.3.1 El informe de evaluación del CESE sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia²⁶ mostró que la sociedad civil organizada de la UE apoyaba en gran medida el contenido de dicho Mecanismo y sus planes nacionales de recuperación y resiliencia. Sin embargo, el informe también reflejaba las críticas por el grado insuficiente de participación de la sociedad civil organizada en su redacción y aplicación, la necesidad de una mejor información sobre proyectos concretos y los graves problemas encontrados para aplicar los planes dentro de los plazos establecidos.

²⁶ Informe de evaluación del CESE: [Evaluación intermedia de la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia](#).

- 6.3.2 Las referencias que figuran en las recomendaciones específicas por país a la participación de los entes locales, los interlocutores sociales y la sociedad civil en el Semestre Europeo y en la aplicación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia no constituyen sino meros recordatorios o recomendaciones. El CESE considera que deberían ser vinculantes para los Gobiernos nacionales, como ya se ha señalado en varios Dictámenes recientes del CESE y en las consideraciones sobre el último acuerdo político provisional sobre la revisión del marco de gobernanza económica de la UE.
- 6.3.3 El deterioro del diálogo social en algunos países dificulta la asunción deseada de responsabilidades en relación con los compromisos del Semestre Europeo. Existe el riesgo de que la presión para que se respeten los plazos sirva de excusa a los gobiernos para eludir la consulta y la participación de la sociedad civil organizada. En el nuevo marco de gobernanza económica deben reforzarse los diálogos social y civil, tanto a escala nacional como europea, en consonancia con las propuestas formuladas por el CESE en anteriores Dictámenes²⁷.

Bruselas, 25 de abril de 2024.

El Presidente del Comité Económico y Social Europeo
Oliver RÖPKE

²⁷ Dictamen del CESE «Recomendaciones del CESE para una reforma sólida del Semestre Europeo», [DO C 228 de 29.6.2023, p. 1](#) y Dictamen «Vías para reforzar el diálogo civil y la democracia participativa en la UE», DO C, C/2024/2481, 23.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/2481/oj>.