Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el seguimiento de las medidas de inflación y energía y de la resiliencia energética de la UE en los sectores económicos esenciales

(Dictamen de iniciativa)

(2023/C 349/03)

Ponente: **Felipe MEDINA MARTÍN**

Decisión del Pleno	25.1.2023
Base jurídica	Artículo 52, apartado 2, del Reglamento interno
	Dictamen de iniciativa
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	26.6.2023
Aprobado en el pleno	12.7.2023
Pleno n.º	580
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	151/1/2

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El objetivo del presente Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) es evaluar el impacto de la crisis energética desatada tras la pandemia de COVID-19 y la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania en las empresas europeas, sus trabajadores y el conjunto de la ciudadanía europea. El CESE constata que han surgido problemas de amplio espectro en toda la economía tales como: aumentos de costes de producción desproporcionados, reordenación de las cadenas de suministro, dificultades de abastecimiento de alimentos y otros bienes, encarecimiento de las inversiones o pérdida de poder adquisitivo de los hogares europeos.

1.2. El CESE manifiesta su preocupación por los altos niveles que ha alcanzado la inflación en Europa debido a los costes de la energía, los costes de las materias primas, seguidos de los precios de los servicios y los bienes industriales. La inflación en Europa está en su nivel más alto desde la creación del euro. El CESE insta a las instituciones europeas a establecer mecanismos de control como los recogidos en el documento elaborado por la Oficina Europea de Uniones de Consumidores (BEUC). Esto debería incluir, por ejemplo, la plena aplicación de las medidas establecidas en el proyecto de Reglamento del Consejo, que prevé una importante reforma y un ajuste del diseño del mercado de la electricidad. El CESE pide a los Estados miembros de la UE que apliquen los actos de la UE ya adoptados, como el paquete de medidas sobre energía limpia, que contribuye a acelerar la transición ecológica y a profundizar el mercado interior.

1.3. El CESE considera que se ha de reformar urgentemente el marco temporal de crisis revisado de la UE ante los enormes aumentos de los costes derivados de la guerra de Ucrania y la crisis energética. Además, recomienda aplicar el Marco Temporal de Ayudas Estatales de forma que las ayudas previstas en el Reglamento de Emergencia de la Energía y en el marco de Recuperación y Resiliencia se apliquen a todos los sectores afectados por la crisis energética, con especial atención a los sectores esenciales, para no socavar la capacidad de supervivencia de muchas empresas, evitar un efecto negativo en el coste de la vida de los consumidores y no afectar negativamente su capacidad para encontrar a diario los productos básicos. Además, el CESE pide una vez más la introducción de una «regla de oro» que permita realizar las inversiones públicas necesarias.

1.4. El CESE considera que los hogares y los sectores clave deben beneficiarse de los planes para reducir el impacto de los elevados precios de la energía. Aunque en algunos sectores se registraron beneficios muy elevados, con un aumento sustancial del 26,8 % en comparación con el trimestre anterior, las declaraciones de quiebra en la UE alcanzaron 113,1, el nivel más alto jamás registrado, según un índice utilizado por Eurostat para medir el nivel de quiebra en la UE en comparación con la referencia de 100 en 2015. El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que trabajen para

garantizar que los hogares y los sectores clave puedan abastecerse de energía de manera constante cuando se apliquen medidas para reducir la demanda en las horas punta. Al mismo tiempo, algunas empresas, principalmente del sector de la energía, han aumentado sus beneficios al amparo de la inflación existente, tal y como señala el BCE ([1]). Los beneficios en ese sector han seguido impulsando la inflación en la UE y deben analizarse.

1.5. La crisis energética ha repercutido en la economía en términos de elevada inflación, débil crecimiento económico, fuerte presión sobre las finanzas públicas y el poder adquisitivo de los hogares y las empresas, así como una pérdida de competitividad económica exterior. Basándose en las recomendaciones del BCE, el CESE sugiere establecer el criterio de la «triple T verde» para que las futuras intervenciones sean adaptadas, específicas y a prueba de transiciones. Las medidas de precios no selectivas como el tope de precios de determinados alimentos no harían sino prolongar el período de inflación elevada a largo plazo.

1.6. La persistencia de la elevada inflación, en particular debido a los precios de la energía, provoca una pérdida general de poder adquisitivo de los trabajadores, los consumidores y las empresas de Europa, afectando a las condiciones de vida de muchas familias, a la demanda interna y al crecimiento. Esto, junto con el mantenimiento de la política monetaria de aumento de los tipos de interés, también afecta negativamente a muchas empresas. El CESE considera que el diálogo social en el sector de la energía es importante para poder distinguir las decisiones adecuadas a nivel nacional.

1.7. El CESE insta a los Gobiernos a fomentar la puesta en marcha de medidas de ahorro y eficiencia energética en empresas y hogares que permitan reducir la demanda de energía de forma permanente. En este sentido, debe favorecerse la expansión de las energías renovables (estableciendo las condiciones legales y fiscales necesarias, incluida la introducción de una «regla de oro de la inversión») para reducir nuestra dependencia de los combustibles fósiles. La actual situación debe aprovecharse como una palanca para acelerar la descarbonización de la economía de la UE. Estas medidas deben acompañarse de garantías de no deslocalización vinculadas a ayudas financieras. Es el momento de llevar a cabo las inversiones (y las condiciones marco fiscales) necesarias en la transformación energética europea para reducir la dependencia de los combustibles fósiles. Además, el CESE considera que se ha de seguir adelante con los cambios propuestos en REPowerEU para racionalizar y acelerar la concesión de permisos para instalar infraestructuras de energías renovables. En este contexto, el CESE insta a la UE y a los Estados miembros a que estudien cómo hacer que el precio pagado por el exceso de energía vertida a la red permita inversiones viables para maximizar la capacidad de generar energía renovable y compartirla cuando supere las necesidades de uso propio. La renovación del diseño del mercado de la energía debe incluirse en la agenda a largo plazo de la Comisión Europea con el objetivo de evitar futuros trastornos en el suministro de energía y precios desorbitados.

2. **Observaciones generales**

2.1. La ola de inflación que está recorriendo Europa es general, pudiendo distinguirse claramente dos fases. La primera tuvo su origen en el período de recuperación tras el confinamiento de la población a causa de la pandemia de COVID-19. La reactivación de todos los sectores de golpe provocó cuellos de botella en las cadenas de suministro que hicieron aumentar los costes de las materias primas y de los fletes de transporte. Las materias primas crecieron un 101 % entre enero de 2020 y marzo de 2022 ([2]) y los fletes un 545 % en el mismo período ([3]).

2.2. Una segunda fase inflacionaria fue generada por la guerra de agresión rusa contra Ucrania y la posterior guerra desde febrero de 2022. En esta ocasión, el *shock* se centró en la energía y algunos productos de los que tanto Rusia como Ucrania eran grandes proveedores de la UE: gas natural, trigo, aceite de girasol y fertilizantes. Entre febrero y abril de 2022 los precios de estos bienes aumentaron respectivamente un 18,6 %, 16,8 %, 38,6 % y 16,7 % ([4]). Con posterioridad, estos costes se han contenido, aunque aún en marzo de 2023 el índice del precio de las materias primas del FMI estaba un 40,9 % por encima de los niveles de enero de 2020; y los fletes un 3,6 % por encima.

2.3. Estos hechos se han visto reflejados en la economía mundial y europea en forma de inflación. La tasa de variación interanual del IPCA ([5]) de la zona del euro ha llegado a alcanzar un 11,5 % (Eurostat) en el mes de octubre. Unos valores que no se alcanzaban desde el siglo pasado y que, a pesar de haberse moderado en los últimos meses (en marzo de 2023 la tasa

([1]) Estudio del BCE sobre la inflación, 2023.
([2]) Índice de precios de las materias primas del FMI. Disponible en https://www.imf.org/en/Research/commodity-prices
([3]) Freightos Baltic Index. Disponible en https://fbx.freightos.com/
([4]) Índice de precios de las materias primas del FMI. Disponible en https://www.imf.org/en/Research/commodity-prices
([5]) Eurostat. Disponible en https://ec.europa.eu/eurostat

fue del 8,3 %), se están mostrando muy difíciles de recortar. La prueba de que el *shock* de precios no es pasajero, como se pensaba inicialmente, está en que la inflación subyacente (de la que está excluida la energía) mantiene una tendencia al alza en la mayor parte de Europa. Esto puede significar que la política monetaria puesta en marcha por el BCE no está teniendo los resultados esperados.

3. **Impacto de la inflación en la economía europea**

3.1. El CESE constata que las perspectivas económicas empeoraron tras la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022. El escenario económico previsto ([6]) para los próximos años es de enfriamiento con respecto a 2022, aunque dichas previsiones están mejorando con el paso de los meses. Si en invierno la Comisión Europea estimaba para el conjunto de la UE un incremento del PIB del 0,8 % en 2023 y un modesto 1,6 % en 2024, en las recientes previsiones de primavera estos porcentajes han pasado a ser del 1,0 % y el 1,7 %, respectivamente. En paralelo, se espera que la inflación disminuya progresivamente, aunque a un menor ritmo del inicialmente previsto (9,2 % en 2022, 6,7 % en 2023, 3,1 % en 2024). El mercado de trabajo se tensionará por el bajo crecimiento y la deuda pública está creciendo debido, entre otras cosas, al rápido incremento de los tipos de interés por parte del BCE, circunstancia que ejercerá presión presupuestaria en la mayoría de los Estados miembros.

3.2. Los 96,5 millones de europeos que viven en riesgo de pobreza o exclusión social son los que más acusan la alta inflación. El 41 % de los encuestados en el Eurobarómetro menciona los precios, la inflación y el coste de la vida como uno de los problemas más importantes a los que se enfrenta su país, por delante de la sanidad (32 %) y la situación económica (19 %).

3.3. La UE ha experimentado un corte casi completo del suministro de gas procedente de Rusia como consecuencia de las decisiones políticas adoptadas, y casi la mitad de los Estados miembros se han visto afectados por la reducción de las entregas en mayor o menor medida. El aumento de la inflación y de los precios de los productos básicos, la escasez de mano de obra y las interrupciones en las cadenas de suministro mundiales están afectando negativamente a las cadenas de suministro en Europa, tanto de productos alimentarios como no alimentarios. Según las perspectivas económicas de la OCDE, el crecimiento mundial se desacelerará bruscamente hasta situarse en torno al 2,2 % en 2023.

3.4. Según el BCE, el aumento de los precios de la energía es la razón que explica dos tercios del diferencial de inflación en la zona del euro. La Comisión afirma que, entre 2019 y 2022, el incremento de los márgenes de beneficio fue del 54 % en el sector de la energía, en el que los salarios solo aumentaron un 6 %. La pérdida general de poder adquisitivo de los trabajadores, los consumidores y las empresas de Europa no solo repercute en las condiciones de vida de muchas familias sino que, de no rectificarse, podría asimismo afectar a la demanda interna y el crecimiento, y, por tanto, a otros sectores empresariales; todo ello también obedece al mantenimiento de la política monetaria de aumento de los tipos de interés. El CESE considera que el diálogo social en el sector de la energía es importante para poder distinguir las decisiones adecuadas a nivel nacional.

3.5. Al mismo tiempo que los precios al consumo se han incrementado de manera general en Europa, los salarios se han comportado de forma menos volátil, detrayendo poder adquisitivo a los ciudadanos europeos, especialmente a los más vulnerables, que no disponen de herramientas para protegerse de la inflación. De hecho, se observan ya cambios en el comportamiento de los consumidores debido a la pérdida de poder adquisitivo de los hogares que se enfrentan a una importante crisis del coste de la vida vinculada a la subida vertiginosa de las facturas energéticas y al impacto de la inflación. Los instrumentos aplicados por los Estados miembros para proteger a los consumidores domésticos vulnerables presentan una gran variabilidad y, en algunos casos, su eficacia puede ser limitada. La Comisión Europea debería estudiar la posibilidad de explorar normas mínimas que deban aplicar los reguladores y los responsables políticos para proteger y apoyar a los consumidores domésticos vulnerables.

3.6. Uno de los sectores que está sufriendo un mayor impacto del efecto combinado de la pandemia y la guerra ha sido el de la producción de alimentos —agricultura, ganadería e industria de los alimentos— y su distribución hasta el consumidor final. La cercanía de la guerra y el impacto de la misma sobre los mercados de energía y materias primas está provocando una brecha en los precios de los productos agrarios entre Europa y los mercados internacionales, donde los precios europeos han crecido más. Así, según el *Commodity price dashboard* de abril de 2023, la tasa de crecimiento de los precios de la mayoría de los productos agrarios europeos es superior a la mundial, especialmente en lo que respecta a los productos cárnicos. Este comportamiento provoca tres efectos importantes. El primero es que la población europea está sufriendo la inflación de forma más intensa con el conjunto de productos de primera necesidad. El segundo es que los productos alimentarios europeos están perdiendo competitividad a escala internacional y el tercero es que los precios percibidos por los agricultores han crecido como consecuencia de los incrementos de costes de producción.

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/spring-2023-economic-forecast-improved-outlook-amid-persistent-challenges_en

3.7. La guerra rusa de agresión contra Ucrania desencadenó enormes retos en la cadena de suministro de alimentos, más allá de la espiral de los costes energéticos: el aumento de los precios de los insumos clave (piensos, fertilizantes) y la escasez de ciertos productos básicos (por ejemplo, aceites vegetales o trigo) necesarios para mantener una cadena de suministro en pleno funcionamiento. El efecto dominó del aumento de los costes está llevando a decisiones de recortar la producción de fertilizantes, lo que impulsará aún más el aumento de los precios. Las sequías sufridas durante el verano de 2022 y lo que llevamos de 2023 en toda Europa están ejerciendo mayores presiones sobre los precios al reducir la oferta disponible.

3.8. Algunos sectores esenciales, incluidas empresas y trabajadores, que no pueden detener su actividad, sea cual sea la situación, están sufriendo una doble carga: menos consumidores dispuestos a pagar y costes crecientes, en particular unas facturas de energía estratosféricas. Las empresas del sector alimentario han tratado de limitar el aumento de los costes para garantizar precios competitivos a los consumidores y ahora temen una crisis de consumo [Hidalgo, M., 2023 ([7]); Eurocommerce, 2023]. Recientemente, el Gobierno de España ha publicado ([8]), en su primer informe del observatorio de márgenes, que los márgenes en la cadena alimentaria han disminuido un 25 % desde 2021, por lo que es evidente que la evolución de los márgenes de beneficio es muy heterogénea.

Al mismo tiempo, algunas empresas, principalmente del sector de la energía, han aumentado sus beneficios al amparo de la inflación existente, tal y como señala el BCE ([9]). Los beneficios en este sector han seguido impulsando la inflación en la UE y deben analizarse.

3.9. El Banco de España ([10]) hace referencia a los efectos muy positivos que el mecanismo denominado «excepción ibérica» o «mecanismo ibérico» ha tenido en el sistema de precios del mercado de la electricidad. También menciona el impacto positivo, aunque más limitado, de la reducción del IVA de los alimentos básicos y los combustibles, aunque añade que la medida habría tenido un coste menor si se hubiera centrado en ayudar a las familias con menor nivel de renta. El Banco de España también hace referencia al impacto positivo que los aumentos introducidos por el Gobierno de España en el salario mínimo interprofesional, las pensiones y el ingreso mínimo vital han tenido para mitigar los efectos de la inflación en los hogares con menor nivel de renta.

4. **Impacto de los aumentos en el coste de la energía sobre la rentabilidad de las empresas europeas**

4.1. Los precios mayoristas de la electricidad y el gas se han multiplicado hasta por quince desde comienzos de 2021, con graves efectos para los consumidores y las empresas. Los gobiernos europeos han comenzado a aplicar un conjunto de políticas en respuesta. Un tipo de política se dirige a mitigar el impacto del aumento de los costes en los consumidores y en las empresas. Otro tipo de medida busca estabilizar y reducir los precios mayoristas y garantizar la seguridad energética. El CESE insta a la Comisión Europea y a los Estados miembros a acometer una amplia reforma del diseño del mercado eléctrico y del sistema de cálculo del precio de la electricidad en coherencia con lo expuesto en el Dictamen TEN/793 ([11]).

4.2. La forma en la que los precios de la energía repercuten en los costes de las empresas es muy variada: en primer lugar, por la vía del coste del propio suministro de energía eléctrica, en segundo, por la vía indirecta de los impactos en el resto de la cadena de suministro y, en tercero, por las consecuencias financieras que pueden derivarse de ello. A modo de ejemplo, un estudio del Banco de España publicado *ex ante* en la primavera de 2022 ([12]) estimaba que un aumento acumulado del 25 % en el coste de la energía para las empresas tendría un efecto en la reducción de su VAB del 1,6 % en 2023. No obstante, ese es el efecto promedio; el informe encuentra que hay algunos sectores que sufren más que otros —la que más se beneficia es la rama de extracción de petróleo y gas natural—, mientras que las ramas de actividad que se verían más perjudicadas son: pesca y acuicultura, transporte terrestre, transporte marítimo y vías navegables, comercio y reparación de vehículos de motor, agricultura y ganadería, educación, transporte aéreo, actividades inmobiliarias, coquerías y refino de petróleo, actividades sanitarias y servicios sociales y hostelería y restauración. Algunos de estos sectores han demostrado su importancia para el buen funcionamiento de la economía de la UE durante la pandemia. Muchos de los sectores más afectados no son intensivos en el uso de la energía eléctrica en su actividad productiva, pero sí grandes consumidores.

([7]) *Margins and profits of Spanish food retailers in 2022.*
([8]) OME Informe Trimestral 2023T3 (bde.es).
([9]) Estudio del BCE sobre la inflación, 2023.
([10]) 10. https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/22/Fich/InfAnual_2022_-Cap4.pdf
([11]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2019/943 y (UE) 2019/942 y las Directivas (UE) 2018/2001 y (UE) 2019/944 para mejorar la configuración del mercado de la electricidad de la Unión *[COM(2023) 148 final — 2023/0077 (COD)]* (DO C 293 de 18.8.2023, p. 112).
([12]) Disponible en: https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/InformesEstabilidadFinancera/22/IEF_2022_1_Rec1_4.pdf

4.3. Además del impacto directo e indirecto sobre el VAB (los márgenes) de las empresas, hay otra vía de afectación en forma de aumento de la vulnerabilidad financiera. El informe del Banco de España menciona los sectores más afectados. Hay un grupo de sectores especialmente vulnerables, que no solo se encontrarían con un endeudamiento excesivo, sino que también presentarían rentabilidades negativas en 2023: comercio y reparación de vehículos de motor; transporte terrestre y por tubería; pesca y acuicultura; agricultura y ganadería; e industria textil, confección, cuero y calzado.

4.4. A medida que se vayan reduciendo las existencias acumuladas de gas natural en Europa —el volumen almacenado en mayo de 2023 era del 68 % ([13])—, nos encontraremos con retos añadidos en la gestión de nuestra política energética. La diferencia entre las cantidades anteriormente suministradas desde Rusia y los suministradores alternativos aún no se ha eliminado, por lo que es improbable que los precios se vean reducidos a corto plazo. Lo que sí se ha producido es una importante reducción de la demanda. Los altos precios de la energía redundan en una menor competitividad de nuestra industria y de nuestras cadenas de suministro, favoreciendo a su vez la externalización de actividades fuera del territorio de la UE y reduciendo de esta forma la independencia estratégica del bloque. Los efectos sobre los hogares, en particular los más vulnerables, son especialmente significativos, con un porcentaje creciente de personas en riesgo de pobreza o en situación de pobreza. Esto sucederá como mínimo hasta 2024 ([14]). Para combatir estos problemas, el CESE recomienda una serie de medidas, entre las que se incluyen garantías de localización vinculadas a ayudas financieras, medidas adicionales de ahorro de energía y eficiencia energética necesarias para que las empresas reduzcan la demanda, inversiones masivas y las condiciones marco fiscales necesarias para la expansión de la producción de energías renovables a fin de reducir la dependencia de los combustibles fósiles.

4.5. En consecuencia, debido a la explosión de los costes energéticos, muchas empresas y hogares se encuentran cada vez más en una situación que amenaza potencialmente su existencia. Aunque el invierno ha sido relativamente cálido, no podemos esperar que las condiciones ambientales nos sean siempre favorables. Por este motivo, se han de adoptar medidas que protejan a los hogares especialmente vulnerables con medidas específicas para ellos en esta materia.

4.6. En el caso de las empresas, los aumentos masivos de los costes empresariales, combinados con la reticencia de los consumidores a gastar, puede llevar incluso a la deslocalización obligatoria en algunos casos. Pero esto no lo pueden hacer las empresas que prestan un servicio esencial para los clientes y el resto de la cadena de suministro y que no pueden simplemente detener sus operaciones a causa de los aumentos de los precios de la energía.

4.7. Si bien durante la pandemia de COVID-19 se consideró un gran número de sectores y a sus trabajadores como esenciales, este reconocimiento ha brillado por su ausencia en la actual crisis energética. Hasta ahora, los Estados miembros no han prestado apoyo específico a muchos de estos sectores. Las empresas que pertenecen a estos sectores y sus trabajadores se han esforzado por proteger a los consumidores contra sus propios márgenes y les resulta difícil repercutir en los clientes el coste total de la subida desorbitada de la factura energética. No es una situación que pueda mantenerse a largo plazo. De la misma forma, el CESE considera que no se está produciendo con la misma intensidad la protección de personas por parte de los gobiernos, como en el momento de la pandemia.

4.8. Muchas empresas están llevando a cabo numerosas inversiones para reducir el consumo de energía y tener mayor capacidad de aumentar el acceso a energías renovables. El CESE considera que las empresas pueden también actuar como aceleradoras de la electrificación del transporte y sustituir el gas para calefacción, desempeñando un papel fundamental en la transición energética y en los objetivos de la UE en materia de energías renovables para 2030. Pero para todo ello será necesario un marco normativo favorable, como la concesión de permisos y la lucha contra el desincentivo de los precios a la producción de más energía.

4.9. El CESE subraya la importancia de adecuar las obligaciones de REPowerEU y de la eficiencia energética de los edificios al apoyo y a la capacidad de los operadores para asumir el coste de las considerables inversiones que implican. Estas medidas serán importantes para reducir la dependencia de los combustibles fósiles, pero las obligaciones deben estar vinculadas a la disponibilidad de financiación, tanto pública como privada. La renovación del diseño del mercado de la energía debe incluirse en la agenda a largo plazo de la Comisión Europea con el objetivo de evitar futuros trastornos en el suministro de energía y precios desorbitados y debe considerarse la formación de la mano de obra que se involucrará en el sector.

([13]) Información disponible en: https://agsi.gie.eu/data-overview/eu

([14]) *EIU (2023): Energy crisis will erode Europe's competitiveness in 2023*. Disponible en: https://www.eiu.com/n/energy-crisis-will-erode-europe-competitiveness-in-2023/

En esa misma línea, el CESE considera que ambos programas deben reflejar también los aspectos prácticos relacionados con la disponibilidad de equipos y mano de obra cualificada en las obligaciones para instalar estaciones de recarga rápida de vehículos o para infraestructuras para los combustibles alternativos. Es necesario garantizar que los fondos desembolsados a través de las nuevas propuestas puedan utilizarse para asegurar que esta transición pueda llevarse a cabo en los plazos previstos.

Bruselas, 12 de julio de 2023.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Oliver RÖPKE