



Bruselas, 24.11.2021
COM(2021) 740 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO, AL BANCO CENTRAL EUROPEO, AL
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, AL COMITÉ DE LAS REGIONES
Y AL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES**

Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible para 2022

1. Introducción

Los logros de Europa en el desarrollo de la campaña de vacunación contra la COVID-19 y en la mitigación de las repercusiones socioeconómicas de la pandemia han sentado las bases para una recuperación sostenida. Casi tres cuartas partes de los adultos europeos han recibido la pauta completa, lo que sitúa a Europa entre los líderes mundiales de la vacunación. Además, Europa ha entregado más de 1 000 millones de dosis al resto del mundo, cifra superior a la distribuida dentro de sus fronteras. Fomentar la vacunación, sin pasar por alto las marcadas diferencias en las tasas de vacunación de los distintos Estados miembros y a escala mundial, sigue siendo una de las principales prioridades políticas. En paralelo, la respuesta coordinada a la pandemia tanto por parte de la UE como de los Estados miembros, que no tiene precedentes, ha logrado amortiguar con éxito las consecuencias socioeconómicas de la crisis¹.

Nuestros esfuerzos por responder a los efectos inmediatos de la conmoción provocada por la COVID-19 están dando sus frutos. Se espera que el PIB de la zona del euro y de la UE crezca un 5,0 % en 2021. A medida que la economía pasa de la recuperación a la expansión, con el apoyo de un mercado laboral en proceso de mejora, de unas condiciones de financiación favorables y de la enérgica puesta en marcha del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, se prevé un crecimiento del PIB real del 4,3 % en 2022 y del 2,5 % en 2023. La tasa de desempleo sigue descendiendo, aunque se mantiene ligeramente por encima del nivel previo a la crisis. De cara al futuro, esperamos que la creación de empleo siga acompañando a la recuperación y que la tasa de desempleo disminuya al 6,7 % en 2022 y hasta el 6,5 % en 2023, por debajo de su nivel previo a la crisis. Las presiones inflacionistas han aumentado por la subida de los precios de la energía y las perturbaciones del suministro. Tras alcanzar un nivel máximo del 4 % al final de 2021, se prevé que la inflación se modere y se sitúe en el 1,4 % en 2023. Para el período que se avecina, la incertidumbre y los riesgos, en particular los relacionados con la evolución de la pandemia, siguen siendo elevados tanto dentro como fuera de la UE.

La coordinación de las políticas económicas se ha desplazado gradualmente hacia el objetivo de sentar las bases de una recuperación transformadora e inclusiva y una mayor resiliencia. La actividad económica debe alinearse cada vez más con las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva, a saber, la sostenibilidad medioambiental, la productividad, la equidad y la estabilidad macroeconómica². Esas cuatro dimensiones no deben considerarse por separado por cuanto se refuerzan mutuamente ante un objetivo común: la transición hacia un modelo económico sostenible, resiliente e inclusivo, sustentado en una difusión y una adopción más amplias de las tecnologías digitales y ecológicas, que contribuirá a que Europa asuma un liderazgo transformador. Por tanto, la agenda de Europa en materia de política económica, social y medioambiental debe asegurar que todos los niveles de la administración, así como las empresas, los interlocutores sociales y los hogares, contribuyan de forma coherente hacia la consecución de nuestros objetivos de la transición ecológica y digital, así como de los objetivos de empleo, capacidades y reducción de la pobreza fijados en

¹ Comisión Europea, «La economía de la UE después de la COVID-19: Implicaciones para la gobernanza económica», COM(2021) 662 final, de 19 de octubre de 2021.

² Comisión Europea, «Estrategia anual de crecimiento sostenible 2020», COM(2019) 650 final, de 17 de diciembre de 2019.

el Pilar Europeo de Derechos Sociales, al tiempo que vela por la estabilidad de nuestra economía, por el buen funcionamiento del mercado único y por no dejar a nadie atrás.

La Unión ha presentado una ambiciosa agenda política para dirigir una recuperación sostenible, equitativa e inclusiva y reforzar la resiliencia de la economía de la UE ante futuras perturbaciones, al tiempo que nuestras economías y sociedades se transforman en consonancia con la ambición de la doble transición. Desde el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible del año pasado, las ambiciones de la Unión en materia ecológica, digital y social han aumentado como respuesta a los crecientes desafíos que afrontamos. En julio de 2021, la Comisión presentó una primera serie de propuestas del paquete de medidas *Objetivo 55*³ con las que se pretende que las políticas sobre clima, energía, uso de la tierra, transporte y fiscalidad estén preparadas para reducir al menos en un 55 % las emisiones netas de gases de efecto invernadero de aquí a 2030, objetivo consagrado en la Ley Europea del Clima. La Comisión ha adoptado un plan de acción de contaminación cero y seguirá aplicando su agenda del Pacto Verde Europeo para proteger, preservar y fortalecer el capital natural y para disociar el crecimiento del PIB del uso de recursos naturales. Además, en septiembre de 2021, propuso un nuevo marco de gobernanza para ayudar a que la UE alcance su objetivo de transformación digital de la sociedad y la economía europeas⁴. La propuesta prevé la preparación de hojas de ruta estratégicas nacionales para emprender las trayectorias trazadas respecto a cada objetivo de la Década Digital, así como de herramientas que aceleren y faciliten los proyectos digitales plurinacionales. Para paliar los efectos adversos de la pandemia y contribuir a lograr una convergencia social y económica al alza, pero también para reforzar el impulso de la Unión hacia una transición digital, ecológica y justa, la Cumbre Social de Oporto de mayo de 2021 reiteró el compromiso conjunto de seguir aplicando el Pilar Europeo de Derechos Sociales y acogió con satisfacción los nuevos objetivos principales de la UE en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza⁵. Una economía estable que permita orientar las políticas a largo plazo y una transición justa para los más afectados por las transformaciones son requisitos previos para la consecución de esas grandes ambiciones.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, como parte de la respuesta directa de la UE para salir más fuertes de la pandemia, desempeñará un papel central en la consecución de una economía de la UE resiliente y preparada para la doble transición. El Mecanismo, integrado en el Semestre Europeo de coordinación de las políticas económicas y de empleo, será la herramienta esencial en la aplicación de la agenda política en los meses y años venideros. La aplicación de los amplios conjuntos de medidas previstas en los planes de recuperación y resiliencia, caracterizadas por su ambición y por su refuerzo mutuo, será fundamental para estimular la actividad económica y el empleo y para culminar una transición ecológica y digital justa e inclusiva. Uno de los principales rasgos innovadores del Mecanismo es que se orienta hacia los resultados. Los fondos se desembolsarán a medida que

³ Comisión Europea, «“Objetivo 55”: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática», COM(2021) 550 final, de 14 de julio de 2021.

⁴ Comisión Europea, «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el programa de política “Itinerario hacia la Década Digital” para 2030», COM(2021) 574 final, de 15 de septiembre de 2021.

⁵ Esos ambiciosos objetivos de la UE son los siguientes: que al menos el 78 % de la población de entre 20 y 64 años tenga empleo, que al menos el 60 % de los adultos participe en actividades de formación cada año, y que el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social se reduzca como mínimo en 15 millones.

los Estados miembros ejecuten las inversiones y reformas coherentes acordadas en sus planes. De este modo se garantizará la aplicación en paralelo de ambos tipos de medidas, lo que permitirá hacer frente a las lagunas y retos existentes en las políticas y eliminar los obstáculos a la inversión y a un crecimiento del PIB más sostenible e inclusivo.

Con la aprobación de los planes de recuperación y resiliencia y el desembolso de los primeros fondos a los Estados miembros, es crucial que ahora la atención se centre en la fase de aplicación. En el momento de la adopción de la presente Comunicación, 22 planes de recuperación y resiliencia habían recibido el visto bueno de la Comisión y habían sido aprobados por el Consejo, lo que supone el desbloqueo de 52 300 millones EUR en concepto de desembolsos de prefinanciación a 17 Estados miembros desde agosto de 2021. En total, los planes aprobados por el Consejo hasta ahora representan 291 000 millones EUR en concepto de financiación no reembolsable y 154 000 millones EUR en concepto de préstamos. Toda la atención ha de centrarse ahora en que los Estados miembros apliquen reformas e inversiones acordes con los hitos y objetivos convenidos, a fin de estimular la recuperación y la creación de empleo, reforzar la resiliencia europea y garantizar unos efectos duraderos en la sociedad, la economía y el medio ambiente de la UE. El Instrumento de Apoyo Técnico de la Comisión está prestando ayuda en la aplicación de los planes de recuperación y resiliencia. En esta fase, la Comisión mantendrá un estrecho diálogo con los Estados miembros y asegurará la adecuada implicación del Parlamento Europeo y del Consejo, las autoridades regionales y locales, los interlocutores sociales, la sociedad civil y otras partes interesadas clave.

Es importante velar por la complementariedad y coherencia de las reformas e inversiones previstas en los planes de recuperación y resiliencia con las inversiones que se financien al amparo de la política de cohesión y de otros instrumentos de la UE en los próximos años, así como con las medidas financiadas a nivel nacional. Para liberar el total de 500 000 millones EUR de financiación al amparo de la política de cohesión, en el próximo año será prioritaria la rápida culminación de los debates sobre los acuerdos de asociación y los programas correspondientes al próximo período de programación, incluidos los del Fondo de Transición Justa. La consecución de los ambiciosos objetivos de la agenda política de la UE para la doble transición exigirá un esfuerzo coordinado de todos los Estados miembros que movilice hacia esos objetivos la financiación pública y privada disponible.

El Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible de este año esboza las prioridades políticas del próximo año y establece los principios rectores para su aplicación en el ciclo del Semestre Europeo de 2022. El Semestre Europeo ofrece un marco consolidado para la coordinación de las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros y seguirá desempeñando esa labor en la fase de recuperación y en el proceso de la doble transición. Al igual que en los años anteriores, las prioridades políticas se articularán en torno a las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva y en sintonía con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La Comunicación también esboza las principales características del ciclo del Semestre Europeo de 2022 y explica los cambios más importantes respecto a los ciclos previos, tomando en consideración la necesidad de adaptarse a los procesos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

2. Las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva, principios rectores de la recuperación de la UE

Puestas en marcha al inicio del mandato de la Comisión actual, las cuatro dimensiones complementarias de la agenda de sostenibilidad competitiva de la UE, a saber, la sostenibilidad medioambiental, la productividad, la equidad y la estabilidad macroeconómica, son ahora más pertinentes que nunca. Esas dimensiones, que están estrechamente relacionadas entre sí y deberían reforzarse mutuamente, han guiado los programas de reformas e inversión de los Estados miembros durante los últimos años y ocupan un lugar destacado entre los objetivos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Europa ha optado por liderar la transformación para encauzar las oportunidades que brindan la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático, así como las tecnologías digitales. Garantizar que las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva se refuercen mutuamente constituye un reto transformador clave de las políticas económicas y sociales. Una economía sostenible que propicie unas políticas centradas en el largo plazo, así como una transición justa para toda la ciudadanía y todas las regiones de la UE, seguirán ocupando un lugar central en la agenda de recuperación de la UE. Es importante recordar en este contexto que la sostenibilidad competitiva y la resiliencia son dos caras de la misma moneda. De hecho, tal como se señalaba en el informe sobre prospectiva estratégica de 2020⁶, la resiliencia es la capacidad no solo de resistir y superar los retos, sino también de atravesar transiciones de manera sostenible, justa y democrática.

⁶ Comisión Europea, «Informe sobre prospectiva estratégica de 2020. Prospectiva estratégica: trazar el rumbo hacia una Europa más resiliente», COM(2020) 493 final.

Gráfico 1: Las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva y sus vínculos



2.1. Sostenibilidad medioambiental

El cambio climático y la degradación del medio ambiente exigen la adopción de medidas inmediatas. A lo largo de 2021, Europa ha sufrido graves olas de calor, incendios forestales e inundaciones que han mostrado de manera clara y dolorosa las repercusiones que puede tener el cambio climático en nuestras vidas y en nuestros medios de subsistencia. Además, las repercusiones económicas globales ligadas al cambio climático están aumentando y exigen mucha atención. Los costes de la inacción son mucho más elevados que los costes de cumplir nuestras ambiciones climáticas. Por tanto, es esencial velar por que la recuperación económica vaya de la mano del rápido avance de la transición ecológica y encarrilar la economía hacia la consecución del compromiso de la UE de convertirse en el primer continente climáticamente neutro de aquí a 2050.

La Comisión ha presentado un programa de reformas ecológicas ambicioso, que ahora ha de aplicarse con rapidez. Deberíamos aprovechar el próximo período para habilitar las reformas e inversiones necesarias a efectos de descarbonizar la economía de la UE y asegurar una transición ecológica socialmente justa. El Pacto Verde Europeo, y en particular el paquete de medidas *Objetivo 55*, está sentando las bases de la economía de la UE del mañana. Estrategias emblemáticas sobre clima y energía, hidrógeno, energía renovable marina, lucha contra las emisiones de metano, biodiversidad, economía circular, contaminación cero, movilidad sostenible e inteligente, oleada de renovación, alimentos sostenibles y muchas otras, están guiando las reformas e inversiones. Las iniciativas propuestas incluyen medidas

de tributación ecológica, como la Directiva sobre fiscalidad de la energía actualizada, para alinear las políticas tributarias y climáticas de la UE e incentivar los modelos de negocio ecológicos, al tiempo que se mitigan los efectos sociales. El propuesto Mecanismo de Ajuste en Frontera de las Emisiones de Carbono, además, fijará un precio al carbono para determinadas importaciones y, así, animará a las empresas y gobiernos del resto del mundo a tomar medidas en la misma dirección. A escala nacional, la aplicación de los planes de recuperación y resiliencia permitirá emprender reformas ecológicas que contribuyan a cerrar parte de la brecha de emisiones de gases de efecto invernadero. Algunos Estados miembros, en sus planes de recuperación y resiliencia, han presentado reformas de eficiencia energética, mecanismos para facilitar los procedimientos de autorización de energías renovables, apoyo a la investigación e innovación ecológicas⁷ o incentivos fiscales para promover modelos de movilidad sostenible.

El cumplimiento de la ambiciosa agenda del Pacto Verde de la UE exigirá considerables inversiones. Las inversiones privadas y públicas adicionales necesarias en los diez próximos años para atender las necesidades de la transición ecológica se han estimado en casi 520 000 millones EUR anuales⁸. Se espera que los 22 planes de recuperación y resiliencia aprobados hasta ahora den un impulso a las inversiones ecológicas por un valor total de al menos 192 000 millones EUR⁹ en los seis próximos años, en ámbitos como la generación de energía, la renovación de edificios, el transporte sostenible y la adaptación al clima. La política de cohesión aportará unos 150 000 millones EUR en concepto de inversiones ecológicas en los próximos diez años. Será necesaria una considerable inversión adicional para acompañar la necesaria transición del mercado laboral y respaldar la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional, que son condiciones previas de una transición justa y efectiva. Ahora bien, la financiación pública ni será suficiente para acometer las masivas inversiones necesarias a fin de culminar con éxito la transición ecológica, ni debe excluir la inversión privada. En el sector público recaerá la misión esencial de contribuir a canalizar la financiación privada hacia la resiliencia frente al cambio climático, para lo que deberá crear un marco facilitador, promover el desarrollo de los mercados de capitales en el ámbito de las finanzas sostenibles, mejorar la coordinación de las inversiones públicas y privadas de I+D y prestar apoyo específico. Por tanto, será importante utilizar las inversiones y reformas públicas previstas en los planes de recuperación y resiliencia para ayudar a movilizar la inversión privada.

La dimensión social está en el núcleo de la ambiciosa agenda ecológica de la UE. La transición ecológica creará oportunidades masivas que propiciarán la creación de empleo, la innovación y una mayor resiliencia frente a las perturbaciones. Al mismo tiempo, supondrá un cambio profundo, en especial para los más vulnerables y para algunas regiones y sectores, como las regiones mineras y los sectores afectados por la transición industrial y otros procesos de reestructuración conexos que a menudo implican pérdidas de puestos de trabajo y de ingresos. Esta es la razón por la cual el Pacto Verde Europeo tiene por objetivo asegurar una distribución equitativa de los esfuerzos necesarios que asegure que todos los sectores de la

⁷ Comisión Europea, «Comunicación sobre las misiones europeas», COM(2021) 609 final, de 29 de septiembre de 2021.

⁸ Véase el recuadro 2 del documento de la Comisión Europea «La economía de la UE después de la COVID-19: Implicaciones para la gobernanza económica», COM(2021) 662 final.

⁹ Estimaciones preliminares de los servicios de la Comisión.

economía y la sociedad presten su contribución y que se adopten medidas para las personas necesitadas¹⁰. La Comisión ha propuesto un nuevo Fondo Social para el Clima con el fin de apoyar a los hogares vulnerables de renta baja y media, a los usuarios del transporte y a las microempresas, que serían los grupos más afectados por la introducción de la tarificación de las emisiones de carbono en el transporte por carretera y en los edificios. En el marco del Semestre Europeo, haremos un estrecho seguimiento de las repercusiones sociales y, cuando proceda, propondremos recomendaciones específicas para garantizar que nadie se quede atrás. La complementariedad con las medidas apoyadas al amparo del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia será prioritaria. A fin de orientar a los Estados miembros para que aprovechen las oportunidades y minimicen los riesgos socioeconómicos de la transición ecológica, la Comisión propondrá antes de que termine el año una Comunicación del Consejo que aborde los aspectos laborales y sociales de la transición climática.

La transición hacia una energía limpia es nuestra mejor protección frente a las perturbaciones en los precios de la energía. La fuerte subida de los precios de la energía que registra actualmente Europa, inducida principalmente por el aumento de la demanda mundial de energía y gas, causa gran preocupación entre los ciudadanos, las empresas y la economía de la UE en su conjunto. La subida de los precios de la energía afecta a los hogares de renta baja y media en una medida comparativamente mayor y puede agravar la pobreza energética. La Comisión ha presentado un conjunto de medidas¹¹ para hacer frente a los desafíos y mitigar los efectos de las subidas temporales de los precios de la energía de manera coordinada. A corto plazo, la concesión a los hogares vulnerables de un complemento de emergencia a la renta limitado en el tiempo, la adopción de medidas que protejan a las empresas y las rebajas impositivas selectivas pueden contribuir a amortiguar los efectos. Desde una perspectiva más estructural, las mejoras de eficiencia energética, la electrificación de la demanda de energía y la continuidad de las inversiones en energías renovables e hipocarbónicas, junto con medidas que faciliten su implantación, son esenciales para la asequibilidad de los precios de la energía en el futuro. La transición ecológica promueve el uso de energía renovable local, lo que reduce nuestra dependencia de fuentes energéticas exteriores, aumenta la eficiencia energética y, por ende, reduce nuestras necesidades de energía. Para no poner en peligro las inversiones en la transición ecológica de la energía y los sectores industriales es fundamental contrarrestar los efectos negativos de las subidas repentinas de los precios y asegurar la asequibilidad sin fragmentar el mercado único europeo de la energía.

La transición ecológica está concebida para preservar nuestra prosperidad y nuestro bienestar al tiempo que se crean oportunidades. Las inversiones y reformas para reducir la contaminación del aire, el agua y el suelo en origen ahorrarán importantes costes a la economía en concepto de asistencia sanitaria, días de trabajo perdidos, daños a edificios y pérdidas de cultivos. La mejora de la infraestructura medioambiental (por ejemplo, en el ámbito del agua y los residuos), la protección y recuperación de nuestra biodiversidad y nuestros ecosistemas naturales, y unos sistemas alimentarios sostenibles reforzarán nuestra

¹⁰ El Mecanismo para una Transición Justa, del que forma parte el Fondo de Transición Justa, proporcionará apoyo específico para la diversificación económica y la creación de empleo en los territorios que afrontan los desafíos socioeconómicos más serios como consecuencia de la transición hacia la neutralidad climática.

¹¹ Comisión Europea, «Un conjunto de medidas de actuación y apoyo para hacer frente al aumento de los precios de la energía», COM(2021) 660 final, de 13 de octubre de 2021.

resiliencia, crearán nuevas oportunidades de trabajo y mejorarán la salud pública. La eliminación progresiva de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente y la utilización de instrumentos económicos para la aplicación del principio de «quien contamina paga» proporcionarán más incentivos y financiación para la transición ecológica.

La digitalización puede contribuir en una medida considerable a la transición ecológica.

Las transiciones ecológica y digital están estrechamente ligadas entre sí: ninguna de las dos puede prosperar sin la otra. La digitalización de la sociedad contribuirá a reducir su huella de carbono, entre otras cosas gracias a un uso más eficiente de la energía y los recursos. Al mismo tiempo, las tecnologías digitales han de ser más limpias y eficientes desde el punto de vista energético. Los planes de recuperación y resiliencia contienen varias medidas destinadas a asegurar un uso inteligente y sostenible de los recursos, entre las que destaca la ecologización de las tecnologías digitales, que entre otras cosas exige que se creen capacidades adecuadas. La UE también está explorando medidas voluntarias y vinculantes, tales como la Coalición Ecológica Digital Europea, para ayudar al sector privado a alcanzar la neutralidad climática y a utilizar más recursos renovables.

2.2. Productividad

La prosperidad de los ciudadanos en el futuro dependerá en una medida crucial de la capacidad de Europa para aumentar la productividad y la innovación. Esa labor exigirá una combinación coherente de reformas y de inversiones públicas y privadas que apunten a la competitividad y la creación de empleo. El aumento de la productividad es un factor esencial de la prosperidad económica, el bienestar y la convergencia a largo plazo. Sin embargo, en la UE se ha ralentizado en las últimas décadas, y esta tendencia continúa. La capacidad de las empresas de la UE para adoptar nuevas tecnologías, sobre todo digitales, y para intensificar sus actividades y actualizar sus modos de producción será crucial de cara al impulso de su productividad y competitividad tanto en el mercado único como a escala mundial. Para ello resultan imprescindibles la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de los trabajadores, que deberán dominar los modelos de producción del mañana. También es necesario que se emprendan reformas facilitadoras capaces de crear un marco propicio para la adaptación y la innovación tecnológicas que, entre otras cosas, mejore la coordinación de las políticas de investigación e innovación, refuerce la transferencia y valorización de conocimientos y apoye el desarrollo y la adopción de tecnologías por parte de las empresas, sobre todo de las pymes y las empresas emergentes. A este respecto resulta esencial liberar el gasto de inversión privado mediante medidas específicas de apoyo público.

Un mercado único que funcione correctamente y garantice una competencia equitativa y efectiva¹² es de por sí la principal fuente de productividad para la economía de la UE.

Los avances tecnológicos se propagan con más rapidez en un mercado unificado y que funcione bien, y unos mercados de productos y servicios competitivos son un motor clave para el aumento de la productividad por cuanto permiten asignar los recursos de manera más eficaz. La crisis de la COVID-19 ha puesto de relieve la necesidad de preservar la libre

¹² La Comisión está realizando una revisión completa de la política de competencia; Comisión Europea, «Una política de competencia adecuada para los nuevos retos», COM(2021) 713 final, de 18 de noviembre de 2021.

circulación de personas, bienes, servicios y capitales en el mercado único. Las medidas concretas anunciadas en el Informe anual sobre el mercado único¹³, como la solución estructural de garantizar las cuatro libertades en caso de crisis futuras (el Instrumento de Emergencia del Mercado Único) y el análisis de posibles soluciones a la escasez de los suministros, serán clave para reforzar la resiliencia del mercado único. El respeto del Estado de Derecho y, concretamente, unos sistemas judiciales de calidad y eficientes y unas estructuras eficaces de lucha contra la corrupción, el blanqueo de capitales y el fraude, son factores importantes para el entorno empresarial y el funcionamiento del mercado único. Además del Semestre Europeo, el Informe de la Comisión sobre el Estado de Derecho aborda en uno de sus pilares el funcionamiento de los sistemas judiciales.

Los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros prevén una amplia gama de reformas destinadas a mejorar el entorno empresarial y a favorecer la adopción de tecnologías digitales y ecológicas. Esas reformas se completarán con un gran esfuerzo de digitalización de sectores estratégicos de la administración pública y del poder judicial. Este esfuerzo es una respuesta directa a las recomendaciones por país dirigidas en años anteriores a los Estados miembros en ámbitos como la aplicación de reformas para la mejora de la competencia, la adopción de medidas para una contratación pública más dinámica y transparente, el refuerzo del sistema judicial, la mayor eficiencia de la administración pública, incluida la administración tributaria, la promoción de la simplificación legislativa, el mayor desarrollo de los servicios de administración y justicia electrónicas y el fomento de unos marcos de insolvencia que funcionen correctamente. Se espera que la plena aplicación de esas reformas mejore el entorno empresarial en toda la UE y, al mismo tiempo, impulse aún más la innovación digital y tenga un impacto positivo en la productividad, lo que, a su vez, tendrá efectos beneficiosos más amplios; por ejemplo, se crearán empleos de calidad y se mejorará la sostenibilidad de la política fiscal.

La inversión en la adopción de tecnologías digitales e investigación e innovación avanzadas es esencial para hacer realidad la transición digital. En el sector privado europeo, comparado con otras regiones, se observa una considerable brecha de inversión digital¹⁴. Los planes de recuperación y resiliencia adoptados prevén destinar 117 000 millones EUR a la transformación digital. El apoyo se dirige, por ejemplo, a innovación digital, actividades de I+D y tecnologías digitales avanzadas (17 000 millones EUR), incluidos el desarrollo de la inteligencia artificial o la supercomputación. También se asignan cuantiosos fondos a respaldar la transformación digital de los servicios públicos (43 000 millones EUR) o de las empresas (24 000 millones EUR), en su mayoría pymes. Algunos planes comprenden también medidas de conectividad, tales como el despliegue de redes de 5G (13 000 millones EUR). Se prevé que los programas subvencionados con cargo a los fondos de la política de cohesión de la UE, así como otros programas enmarcados en el presupuesto de la UE, también

¹³ Comisión Europea, «Informe anual sobre el mercado único de 2021, que acompaña a la Comunicación «Actualización de la nueva Estrategia Industrial de 2020: Creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa», SWD(2021) 351 final, de 5 de mayo de 2021.

¹⁴ Como ilustración de la brecha de inversión frente a los principales competidores de la UE, véase el cuadro 2 del documento de la Comisión Europea titulado «Identifying Europe's recovery needs» (Determinar las necesidades de recuperación de Europa), que acompaña a la Comunicación «El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación», SWD(2020) 98 final, de 27 de mayo de 2020.

aumenten en una medida sustancial con respecto a las ediciones previas la inversión en actividades de investigación e innovación digitales.

Esas inversiones en tecnología han de completarse con inversiones en las personas y las capacidades, concretamente en reforzar las capacidades digitales, mediante reformas en los sistemas de educación y formación y a través de programas de mejora de las capacidades y reciclaje profesional. La aceleración de la transición digital está dando un fuerte impulso a la demanda de capacidades digitales. Las capacidades en los ámbitos de las ciencias, tecnologías, ingenierías y matemáticas (CTIM) revisten una importancia crucial para facilitar el desarrollo y la adopción de tecnologías digitales avanzadas en nuestras economías. Para asegurar que haya suficientes profesionales altamente cualificados, han de redoblarse los esfuerzos en apoyo de los jóvenes, especialmente de las mujeres y niñas. Esas iniciativas han de ir unidas a un aumento de la prevalencia de niveles al menos básicos de capacidades digitales e informáticas en toda la población. Las personas en edad de trabajar han de tener un acceso fácil a una formación asequible y pertinente que satisfaga sus necesidades en materia de capacidades. Esto es importante en todos los sectores económicos y en todas las empresas, sobre todo en las pymes. Las capacidades digitales son un factor facilitador destacado de la transición ecológica. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia aportará fondos considerables al desarrollo de capacidades (los planes adoptados contribuyen con 47 000 millones EUR a la adopción de medidas de apoyo a la educación, la formación y las capacidades en todos los grupos de edad), con especial atención a las capacidades digitales (20 000 millones EUR)¹⁵.

Además, un acceso responsable a los recursos, la eficiencia en el uso de estos y la productividad no solo revisten importancia para el bienestar ambiental, sino también para el bienestar económico. La UE debe acelerar la transición hacia un sistema económico que utilice los recursos de manera más inteligente y sostenible para reducir la huella de consumo. Apoyándose en el mercado único y aprovechando el potencial de las tecnologías digitales, la economía circular puede reforzar la base industrial de la UE y fomentar la creación de empresas y el emprendimiento entre las pymes, y, al mismo tiempo, reforzar la resiliencia y la autonomía estratégica abierta de la UE. Por lo que respecta a los ciudadanos, la economía circular les ofrecerá productos de alta calidad, funcionales y seguros, eficaces y asequibles que durarán más y estarán diseñados para ser reutilizados, reparados y reciclados en un proceso de alta calidad. La nueva y completa gama de servicios sostenibles, modelos de «productos como servicios» y soluciones digitales aportará una mejor calidad de vida y puestos de trabajo innovadores, además de ampliar los conocimientos y las capacidades.

La resiliencia de la economía de la UE depende de la solidez de las cadenas de suministro. La rápida aplicación de la Estrategia Industrial y su actualización de 2021¹⁶ son factores clave para reducir las dependencias estratégicas y mitigar los obstáculos, ya sean temporales o persistentes, en las cadenas internacionales de suministro de insumos esenciales para los ecosistemas industriales europeos. La UE es un gran importador y exportador mundial con un elevado grado de apertura al comercio y la inversión. Los problemas de

¹⁵ Las medidas en favor de la educación, la formación y las capacidades se consideran parte del gasto social, mientras que las relativas a las capacidades digitales se incluyen en la contribución digital.

¹⁶ Comisión Europea, «Actualización de la nueva Estrategia Industrial de 2020: Creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa», COM(2021) 350 final, de 5 de mayo de 2021.

escasez que afectan a la logística mundial, como los que está experimentando Europa con los chips de ordenador y algunas materias primas, influyen en muchos ecosistemas industriales, sobre todo en industrias procíclicas como la del automóvil o la construcción. Los obstáculos en la cadena de suministro inciden negativamente en los niveles de productividad, el empleo, el volumen de negocio y las tasas de entrada y salida de las empresas, y pueden afectar a la capacidad de la UE de responder a una crisis sanitaria. La mayor ambición de la UE en la doble transición ecológica y digital requiere una reorientación de las políticas, las cuales deberán abordar las dependencias estratégicas actuales o futuras de los productos y tecnologías que liderarán la transformación industrial de Europa y, por ende, los problemas subyacentes de seguridad del suministro. La Comisión presentará una Ley Europea de Chips para coordinar mejor los esfuerzos de la UE en la investigación y el diseño de semiconductores y para facilitar su fabricación en Europa.

2.3. Equidad

La equidad debe ser un elemento central de la recuperación de la recesión provocada por la COVID-19. La crisis ha repercutido de manera desigual en los distintos grupos de población, sectores y regiones. Cabe destacar que ha afectado en una medida desproporcionada a los jóvenes, los trabajadores poco cualificados y las personas de origen migrante. Las repercusiones para las mujeres y los hombres han sido distintas¹⁷. El Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE) ha contribuido con éxito a atenuar las consecuencias económicas y sociales negativas de la pandemia. A medida que la economía se recupera, es posible que observemos más cambios en la distribución del empleo. La pandemia ha traído consigo o ha acelerado algunas tendencias de cambios en la demanda, las pautas de consumo y los modelos de negocio. En todos los sectores de la economía se están creando nuevos puestos de trabajo, mientras que otros tipos de empleo pierden atractivo. Estos cambios implican gran cantidad de transiciones laborales y algunos Estados miembros y sectores vuelven a padecer escasez de mano de obra. En este contexto, conviene prestar más atención a la mejora de la capacidad de los mercados laborales para anticiparse y adaptarse a los cambios sin que nadie se quede atrás. Las reformas de las ventajas fiscales pueden reducir las desigualdades y alentar la participación en el mercado de trabajo.

La pandemia de COVID-19 ha tenido repercusiones asimétricas en las regiones europeas debido a sus distintas especializaciones económicas. La crisis ha afectado especialmente a las regiones que dependen del turismo, pero también ha repercutido en una medida considerable en otros servicios que precisan mucho contacto. Otros sectores se han visto menos afectados, aunque sí han registrado una caída de la actividad, como es el caso de la fabricación y la construcción. El número de horas trabajadas cayó a sus niveles más bajos entre 2019 y 2020 en Grecia, España, Portugal e Italia, sobre todo en las regiones con un peso significativo del turismo. Por último, las regiones de la UE con mayor desarrollo económico se vieron menos afectadas que las menos desarrolladas y que las regiones en transición.

¹⁷ Instituto Europeo de la Igualdad de Género, «Gender Equality Index 2021 Report (Informe de 2020 del índice de igualdad de género)», noviembre de 2021.

De cara al futuro, unas políticas activas del mercado de trabajo bien diseñadas y eficaces, junto con un apoyo adecuado por parte de los servicios públicos de empleo y los sistemas de protección social, son esenciales para acompañar a los trabajadores durante la doble transición ecológica y digital. A este respecto, la Recomendación de la Comisión sobre un apoyo activo eficaz para el empleo (EASE)¹⁸ resalta la importancia de elaborar y aplicar paquetes de medidas coherentes que incluyan incentivos a la contratación y a la transición, la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional, y un mejor apoyo por parte de los servicios públicos de empleo. Debe dedicarse la debida atención a los jóvenes, especialmente afectados por la pandemia de COVID-19. También conviene abordar ciertos problemas relacionados con el envejecimiento de la población activa y con la participación de las mujeres y las personas con discapacidad en el mercado laboral, que vienen de muy atrás.

Debe reforzarse la función de la educación, la formación y la capacitación como elementos determinantes de la inclusión social y el crecimiento económico, teniendo en cuenta los desafíos y oportunidades de la doble transición. La crisis de la COVID-19 provocó perturbaciones, en parte por las desigualdades en el acceso al aprendizaje en línea, y tuvo repercusiones negativas en la salud mental de los alumnos. Esta situación podría traer consecuencias a largo plazo, tales como un bajo nivel de competencias básicas y unos resultados educativos inferiores al nivel óptimo, y, por tanto, podría exacerbar las desigualdades existentes en materia de educación. Los Estados miembros tendrán que intensificar sus esfuerzos por mejorar los resultados del aprendizaje en todos los sistemas de educación y formación. En paralelo, debería fomentarse el aprendizaje permanente para atajar la inadecuación de las capacidades, particularmente las relacionadas con la doble transición, dando un fuerte impulso a la participación de los adultos en programas de mejora de las capacidades y reciclaje profesional. El cumplimiento de los objetivos de la UE sobre educación, formación y desarrollo de capacidades facilitará el éxito de la doble transición ecológica y digital y dará respuesta a los retos ligados a las necesidades de adaptación de las capacidades. Se precisarán sobre todo reformas para reducir las desigualdades en la educación, abordar la brecha entre las ciudades y el mundo rural, incluida la relativa a la conectividad digital, reducir el riesgo de abandono escolar prematuro y el bajo rendimiento escolar y garantizar que todos los adultos, con independencia de su nivel de cualificación, tengan oportunidades para desarrollar sus capacidades. También es importante reforzar el papel de las universidades en la mejora de la calidad de la enseñanza superior y su consonancia con las necesidades del mercado laboral, así como en el fomento de la inclusión, la diversidad y la igualdad de género.

La aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales es fundamental para alcanzar la convergencia social y económica al alza. El Plan de Acción de la Comisión sobre la aplicación del Pilar propuso nuevos objetivos de la UE en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza de aquí a 2030, así como un cuadro de indicadores sociales revisado, con miras a su integración en el Semestre Europeo. La propuesta de informe conjunto sobre el empleo de 2022 como un elemento del presente paquete de otoño redobla la atención en los principios del Pilar e integra en su análisis los objetivos principales de la UE para 2030 y los indicadores más importantes del cuadro de indicadores sociales revisado. El informe muestra

¹⁸ Comisión Europea, «Recomendación (UE) 2021/402 de la Comisión, de 4 de marzo de 2021, sobre un apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis de la COVID-19 (EASE)», C/2021/1372 (DO L 80 de 8.3.2021).

una clara consolidación de la recuperación del mercado de trabajo, pero también advierte de que se están empezando a producir problemas de escasez de mano de obra y de que persisten los bajos índices de empleo entre los jóvenes y las mujeres. La recuperación y la doble transición ecológica y digital aumentan la probabilidad de que algunos empleos no se restablezcan, lo que revela la importancia de apoyar las transiciones laborales, sobre todo mediante políticas activas del mercado de trabajo y medidas de mejora de las capacidades y reciclaje profesional. El informe subraya asimismo la importancia de contar con unos sistemas de protección social sólidos, que en la mayoría de los Estados miembros contribuyeron a mitigar la caída de ingresos de los hogares y a mantener estable la proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social.

Los planes de recuperación y resiliencia incluyen una amplia gama de reformas e inversiones que contribuirán a reforzar la cohesión social y la resiliencia. Las medidas relacionadas con este enfoque temático incluidas en los planes que ya han sido aprobados por el Consejo representan aproximadamente 135 000 millones EUR, alrededor del 30 % del total de las dotaciones financieras de esos planes. Entre estas medidas figuran, por ejemplo, reformas e inversiones para que las políticas activas del mercado de trabajo sean más efectivas, impulsen la capacidad de los servicios públicos de empleo y respalden la participación de las mujeres y los grupos desfavorecidos en el mercado de trabajo. Esos planes también incluyen medidas para mejorar el acceso a educación y formación de calidad en todos los niveles de la enseñanza, así como a la educación digital, concretamente para la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de adultos en edad de trabajar, que les permitan prosperar en un entorno en rápida evolución y beneficiarse de la doble transición ecológica y digital. Por último, los planes de recuperación y resiliencia aspiran a mejorar la resiliencia social mediante inversiones en atención sanitaria y en la mejora del acceso a servicios como la educación infantil y la atención a la infancia, los cuidados de larga duración y la vivienda social. De este modo, junto con los fondos de la política de cohesión, el Mecanismo apoya con iniciativas concretas una recuperación equitativa e inclusiva en la UE. La aplicación oportuna y ambiciosa de esos planes tendrá efectos tangibles para los ciudadanos europeos por cuanto apoyará la transformación que están experimentando las economías nacionales de cara a la doble transición. Además, está previsto que el Mecanismo para una Transición Justa, incluidos los 19 000 millones EUR del Fondo de Transición Justa, movilice unos 55 000 millones EUR durante el período 2021-2027 en las regiones más afectadas con el fin de paliar las repercusiones socioeconómicas de la transición hacia la neutralidad climática, de tal modo que contribuya a su equidad.

2.4. Estabilidad macroeconómica

Seguir impulsando la estabilidad de su economía combatiendo las fragilidades que persisten a nivel nacional y de la UE, así como coordinar estrechamente las políticas pertinentes de la UE, asegurará la resiliencia frente a futuras perturbaciones y ayudará a facilitar la doble transición ecológica y digital. La respuesta contundente y coordinada a la crisis de la COVID-19 ha reducido en una medida significativa sus repercusiones económicas y sociales y, al mismo tiempo, ha tenido efectos positivos en la estabilidad macroeconómica. Esta experiencia resalta la importancia de mantener una estrecha coordinación de las políticas económicas, fiscales, de empleo y sociales que cubra los

distintos instrumentos de actuación y financiación y conecte las iniciativas de los Estados miembros y de la UE. Asimismo, ha puesto de relieve la importancia de la resiliencia económica y social frente a perturbaciones inesperadas, entre otras cosas mediante la creación de un margen de maniobra fiscal en tiempos normales que pueda activarse en caso de recesión.

Los Estados miembros deben seguir prestando apoyo fiscal específico y temporal en 2022 y, al mismo tiempo, preservar la sostenibilidad de la política fiscal a medio plazo.

La cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento ha permitido a los Estados miembros respaldar sus economías durante la crisis de la COVID-19. Se espera su desactivación en 2023. Cuando las condiciones económicas lo permitan, los Estados miembros deberían aplicar una política fiscal destinada a lograr posiciones fiscales prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad de la política fiscal también a medio plazo. Al mismo tiempo, deberían fomentar la inversión para hacer realidad la doble transición, estimular la actividad económica e impulsar el potencial de empleo. Los dictámenes de la Comisión sobre los proyectos de planes presupuestarios de los Estados miembros de la zona del euro¹⁹ y la propuesta de la Comisión de una Recomendación sobre la política económica de la zona del euro²⁰ forman parte del paquete de este otoño.

Una composición de las finanzas públicas que propicie el crecimiento y una fiscalidad equitativa y eficiente serán esenciales para aumentar la inversión y respaldar una recuperación justa, sostenible e inclusiva.

Un esfuerzo coordinado y sostenido durante varios años resulta necesario para un aumento persistente y considerable de la inversión pública y privada que guarde proporción con las necesidades de la doble transición y de la cohesión económica, social y territorial. Si bien el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia prevé un apoyo temporal significativo, los presupuestos nacionales también tienen un papel que desempeñar en la promoción de la inversión. A este respecto, los Estados miembros deben mejorar la composición y calidad de sus finanzas públicas, tanto del lado del gasto como del de los ingresos, al tiempo que avanzan en la presupuestación ecológica. Del lado de los ingresos, en un momento en que las administraciones nacionales se esfuerzan por conseguir más con menos y tratan de cubrir los costes de la pandemia en condiciones justas y sin dañar la recuperación, es esencial mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias e iniciar el rumbo hacia la fiscalidad medioambiental. La declaración fiscal electrónica, la simplificación tributaria y la intensificación de la cooperación administrativa entre los Estados miembros pueden impulsar la recaudación fiscal y reducir los casos de fraude, elusión y evasión de impuestos. También será importante frenar la competencia fiscal perniciosa y la planificación fiscal agresiva²¹. La Comisión está preparando varias propuestas legislativas²²²³

¹⁹ «Comunicación de la Comisión: Evaluación general de los proyectos de planes presupuestarios para 2022» y dictámenes de la Comisión sobre los proyectos de planes presupuestarios de los Estados miembros de la zona del euro para 2022.

²⁰ «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo, Informe sobre el Mecanismo de Alerta 2022», COM(2021) 741 final.

²¹ Por ejemplo, el informe sobre la brecha del IVA (CASE *et al.*, 2020) estima que el déficit recaudatorio en materia de IVA en la UE alcanzó los 140 000 millones EUR en 2018 y prevé que suba a 164 000 millones EUR en 2020, sobre todo como consecuencia de la pandemia.

²² COM(2020) 312 final, Plan de acción para una fiscalidad equitativa y sencilla que apoye la estrategia de recuperación.

²³ COM(2021) 251 final, La fiscalidad de las empresas para el siglo XXI.

para fomentar la transparencia tributaria, combatir la elusión fiscal e intensificar la lucha contra la evasión de impuestos, entre las que destaca una propuesta para poner fin al uso indebido de sociedades ficticias a efectos fiscales. El acuerdo de la OCDE y el G-20 para la reforma de la fiscalidad mundial, por su parte, debe garantizar que las empresas multinacionales paguen una cuota de impuestos justa allí donde ejerzan actividades y queden sujetas a un tipo impositivo efectivo mínimo del 15 % a partir de 2023. La Comisión está preparando una propuesta para incorporar el acuerdo internacional sobre el nivel mínimo de imposición efectiva al Derecho de la UE.

Los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros contienen algunas medidas de política presupuestaria y tributaria. En sus planes de recuperación y resiliencia, los Estados miembros han incluido revisiones del gasto con el fin de reforzar la calidad del gasto público, así como modificaciones de los sistemas tributarios para favorecer una actividad económica más sostenible y justa. Algunos planes también introducen reformas destinadas a mejorar la sostenibilidad y adecuación de sus sistemas de pensiones a largo plazo. Las reformas propuestas para elevar el grado de eficiencia de la administración tributaria deben mejorar la recaudación fiscal y reducir los costes de cumplimiento para las empresas, los particulares y las administraciones tributarias. Algunos Estados miembros también han incluido en sus planes de recuperación y resiliencia medidas de lucha contra la planificación fiscal agresiva.

El Informe sobre el Mecanismo de Alerta recoge el análisis de la Comisión sobre la evolución de los desequilibrios y los riesgos emergentes²⁴. Respecto a doce Estados miembros, un examen exhaustivo determinará si se ven afectados por desequilibrios que requieren una intervención. A medida que se afianza la recuperación, garantizar la resiliencia de la economía de la UE significa también tratar los desequilibrios y riesgos emergentes previos a la crisis. Tras una corrección gradual de los desequilibrios hasta el comienzo de la pandemia, la conmoción económica subsiguiente acentuó las vulnerabilidades preexistentes. Este fue el caso, concretamente, de los elevados niveles de deuda pública y privada, que han aumentado como consecuencia del *shock* y de las medidas adoptadas para contrarrestarlo. Se espera que, en los próximos diez años, los niveles de deuda pública se mantengan por encima de los niveles previos a la pandemia en un tercio de los Estados miembros, aproximadamente, y en el conjunto de la UE, entre otros factores por el gasto ligado al envejecimiento de la población y a la lucha contra el cambio climático y sus repercusiones, que ya son tangibles. La situación financiera de las empresas se ha debilitado en algunos sectores como consecuencia de los préstamos necesarios para cubrir las súbitas pérdidas de ingresos y la escasez de liquidez, aunque las moratorias temporales han protegido a las empresas y les han permitido capear la recesión. El aumento de los precios de la vivienda en algunos Estados miembros conlleva riesgos de sobrevaloración. La recuperación económica ayudará a los gobiernos y al sector privado a reducir sus ratios de deuda y mitigar las vulnerabilidades financieras.

Completar la unión de los mercados de capitales y la unión bancaria reforzaría los canales de financiación de la economía, fomentaría la contribución del sector privado a los esfuerzos de inversión y aumentaría la resiliencia económica y social. El sector

²⁴ «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo, Informe sobre el Mecanismo de Alerta 2022», COM(2021) 741 final.

bancario de la UE ha resistido bien la conmoción económica provocada por la pandemia y está desempeñando un papel esencial en la actual recuperación económica. Ahora bien, sigue enfrentándose a desafíos estructurales en un contexto de baja rentabilidad y fragmentación. Una unión bancaria robusta situaría a los bancos en una mejor posición para apoyar el crecimiento de las economías de la UE en un mercado único más integrado, al tiempo que protegería a los contribuyentes de la UE, y contribuiría positivamente a la estabilidad macrofinanciera de la zona del euro. Además, es necesario que los mercados de capitales funcionen bien para que las empresas, incluidas las pymes y las empresas emergentes, tengan acceso a fuentes complementarias de financiación que las ayuden a reforzar su capital y su potencial de innovación tras la pandemia y las acompañen en su adaptación a una economía más ecológica y más digital.

Gráfico 2: Contribución de los planes de recuperación y resiliencia a las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva



Nota: Análisis preliminar de los veintidós planes de recuperación y resiliencia adoptados por el Consejo (las cifras podrían ser revisadas). Las reformas e inversiones a nivel de submedida se asignaron a las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva. La representación gráfica es ilustrativa y no refleja plenamente la naturaleza interrelacionada de un buen número de medidas.

3. El Semestre Europeo evoluciona

El Semestre Europeo reanuda su extensa coordinación de las políticas económicas y de empleo en 2022 y evoluciona en sintonía con los requisitos de aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. La aplicación del Mecanismo requiere seguir adaptando el Semestre Europeo para tener en cuenta los posibles solapamientos y garantizar que los esfuerzos conjuntos puedan centrarse en la adopción de unos planes de recuperación y resiliencia de gran calidad y alto nivel de ambición. La aplicación de los planes guiará las agendas de los Estados miembros en materia de reformas e inversión en los años venideros. El Semestre Europeo, gracias a su mayor alcance y a la supervisión multilateral, completará la aplicación de los planes de recuperación y resiliencia. Los dos procesos estarán intrínsecamente ligados entre sí, y se harán todos los esfuerzos necesarios para evitar

solapamientos y aprovechar de la mejor manera posible las sinergias existentes a fin de evitar una carga administrativa innecesaria.

La Comisión publicará informes por país integrados en la primavera de 2022. Los informes harán balance de la aplicación de los planes de recuperación y resiliencia por los Estados miembros, basándose también en el cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia que se elaborará para diciembre de 2021 y en la información facilitada en los planes respecto al gasto social, aplicando la metodología que está siendo acordada con el Parlamento Europeo y el Consejo. Además, los informes ofrecerán una visión general de la evolución económica y social y de los retos que afrontan los Estados miembros, así como un análisis prospectivo de su resiliencia. Por último, incluirán una evaluación de los avances en la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales, especialmente a través del cuadro de indicadores sociales, y en la consecución de los objetivos generales de la UE en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza. Partiendo de este análisis, los informes por país determinarán las posibles deficiencias respecto a las dificultades que no se abordan, o se abordan solo en parte, en los planes de recuperación y resiliencia. Los informes incluirán también, cuando proceda, un resumen de las conclusiones sobre los exámenes exhaustivos con arreglo al procedimiento de desequilibrio macroeconómico, que tomarán en consideración las repercusiones de la crisis de la COVID-19.

La Comisión también prevé proponer al Consejo la adopción de recomendaciones específicas por país en la primavera de 2022. Las recomendaciones tratarán los problemas más importantes analizados en los informes por país y, cuando proceda, en los exámenes exhaustivos, que puedan requerir una intervención a lo largo de varios años. De este modo, contribuirán a hacer avanzar y potenciar los esfuerzos de los Estados miembros en aplicación de los planes de recuperación y resiliencia, al tiempo que se abordan los desafíos emergentes, para acelerar la doble transición y aumentar la resiliencia. También incluirán recomendaciones sobre la situación presupuestaria de los Estados miembros, tal como prevé el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Los informes por país, los exámenes exhaustivos y las propuestas de recomendaciones por país formarán parte del paquete del Semestre Europeo de la primavera de 2022.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se integrarán en mayor medida en el Semestre Europeo. El ciclo del Semestre Europeo de 2020 inició la labor de integración de los ODS, tal como había reclamado la presidenta Von der Leyen en sus orientaciones políticas de 2019. El ciclo del Semestre Europeo de 2022 proseguirá esta vía con el objetivo de que la información que faciliten los Estados miembros sobre los ODS esté plenamente actualizada y sea coherente. En primer lugar, el informe anual de seguimiento de los ODS²⁵ estará ahora integrado en los documentos del Semestre Europeo y se publicará como parte del paquete de primavera. En segundo lugar, cada informe por país del Semestre Europeo contendrá una sección específica en la que se analizará la situación del país en comparación con el promedio

²⁵ Eurostat, «Sustainable development in the European Union, Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context» (Desarrollo sostenible en la Unión Europea. Informe de seguimiento de los avances en materia de ODS en el contexto de la Unión), edición de junio de 2021.

de la UE y los avances en cada ámbito de los ODS²⁶. En tercer lugar, una combinación de esos dos elementos y otros indicadores de seguimiento de los resultados de los Estados miembros respecto a los objetivos de las políticas de la UE (por ejemplo, el Pacto Verde Europeo o la Década Digital) servirá de base para los informes por país y apuntalará las recomendaciones específicas por país. En el análisis relativo a los informes por país también se utilizarán los cuadros de indicadores de resiliencia²⁷.

La Comisión no ahorrará esfuerzos para garantizar las sinergias y la integración de las obligaciones de información del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del Semestre Europeo. El principio rector de la relación entre los servicios de la Comisión y las administraciones de los Estados miembros será evitar una carga administrativa innecesaria. La Comisión integrará las obligaciones de información de los Estados miembros con arreglo a ambos procesos. Por ejemplo, los programas nacionales de reformas, que se presentan en abril, también se utilizarán para los informes semestrales del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. La información facilitada mediante las herramientas informáticas adecuadas servirá para hacer un seguimiento de los avances en la aplicación de los planes de recuperación y resiliencia y de los avances generales en el cumplimiento de recomendaciones específicas previas por país, de tal modo que la presentación adicional en papel de la secuencia de informes no será necesaria.

El diálogo constructivo con los Estados miembros, integrado con el diálogo sobre la aplicación de los planes de recuperación y resiliencia, será un aspecto fundamental del Semestre Europeo renovado. El diálogo sobre el diseño de los planes de recuperación y resiliencia permitió a la Comisión y los Estados miembros reforzar y profundizar su cooperación, que según lo previsto se mantendrá durante la fase de aplicación de los planes. Ese diálogo tendrá lugar de la manera menos gravosa para las administraciones públicas nacionales y, a tal fin, se recurrirá también a intercambios virtuales o escritos. Para garantizar las sinergias, esos intercambios bilaterales se combinarán con el diálogo del Semestre Europeo, de mayor alcance, de tal modo que queden cubiertos todos los temas pertinentes, incluidos los que no se tratan en los planes. Además, la Comisión apoyará el intercambio de puntos de vista y análisis entre los Estados miembros, uno de los elementos centrales de una supervisión multilateral efectiva.

La implicación sistemática de los interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes es crucial para el éxito de la coordinación y aplicación de las políticas económicas y de empleo. Su implicación oportuna y significativa es esencial en todas las etapas del ciclo del Semestre Europeo. Durante la pandemia, los interlocutores sociales han apoyado el diseño y la aplicación de las medidas de emergencia y recuperación y de los planes de recuperación y resiliencia en muchos Estados miembros. Ahora bien, su consulta y participación fueron muy distintas de un Estado miembro a otro. Para la aplicación de los planes es importante que los Estados miembros colaboren de manera activa con los interlocutores sociales y otras partes interesadas mediante reuniones periódicas específicas.

²⁶ Los gráficos por país de los resultados relativos a los ODS elaborados por Eurostat indican la situación de los Estados miembros y su evolución hacia la consecución de los ODS, en comparación con el promedio de la UE; véase: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/sdg-country-overview/>

²⁷ <https://ec.europa.eu/info/resilience-dashboards>.

Además, esos intercambios ofrecerán la oportunidad de colaborar en la agenda de coordinación más amplia de las políticas económicas, de empleo y sociales, y ayudarán a definir los retos, mejorar las soluciones políticas y contribuir al éxito de la aplicación del Semestre Europeo y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de manera conjunta.

Proseguirá el diálogo interinstitucional reforzado a escala europea con el Parlamento Europeo y el Consejo. El diálogo macroeconómico técnico y político entre el Consejo, la Comisión y los representantes de los interlocutores sociales europeos, de periodicidad bianual, garantiza el debate permanente sobre la evolución social y económica de la Unión Europea. Este formato ya se utilizaba en los debates del Semestre Europeo y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. La fase de aplicación de los planes de recuperación y resiliencia y la reanudación de los informes por país son una buena oportunidad para dotar al diálogo macroeconómico técnico y político de un nuevo ímpetu. La Comisión mantendrá asimismo su diálogo permanente con el Parlamento Europeo sobre los aspectos más importantes de la evolución social y económica, también en el contexto del Semestre Europeo, y se mantendrá en contacto con él antes de cada etapa esencial del ciclo del Semestre Europeo. En el caso específico del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, la Comisión seguirá contribuyendo a los diálogos con el Parlamento sobre recuperación y resiliencia y a los debates periódicos en un grupo de trabajo específico del Parlamento sobre el Mecanismo. La Comisión prevé mantener esta buena práctica y se compromete a reforzar la rendición de cuentas democrática de la gobernanza económica de la Unión.

En los próximos meses, en el contexto del debate sobre la revisión de la gobernanza económica, hay previstos varios procesos de reflexión sobre el futuro del Semestre Europeo a medio plazo. Están en curso varios procesos de reflexión y consultas de partes interesadas, conectados con los objetivos y la función del Semestre Europeo. Teniendo en cuenta la evolución de las circunstancias de la gobernanza económica tras la crisis de la COVID-19, la Comisión reanudó en octubre de 2021 el debate público sobre la revisión del marco de gobernanza económica de la UE²⁸. Con esta revisión se pretende mejorar la eficacia de la supervisión económica y la coordinación de las políticas en la Unión, y el debate público debe contribuir a alcanzar un amplio consenso sobre el camino a seguir. Además, la aplicación de los planes de recuperación y resiliencia aportará experiencia y conocimientos adicionales sobre las complementariedades e interacciones entre el Semestre Europeo y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. El ciclo del Semestre Europeo de 2022 brindará la oportunidad de analizar esos resultados con los Estados miembros y las partes interesadas pertinentes para determinar si conviene mejorar, y cómo, los futuros ciclos del Semestre Europeo y sus resultados concretos.

²⁸ Comisión Europea, «La economía de la UE después de la COVID-19: Implicaciones para la gobernanza económica», COM(2021) 662 final, de 19 de octubre de 2021.

Gráfico 3: Ilustración de los procesos integrados del Semestre Europeo de 2022 y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia



Leyenda: EPACS: Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible, RZE: Recomendación para la zona del euro, ICE: Informe Conjunto sobre el Empleo, IMA: Informe sobre el Mecanismo de Alerta, PPP: proyectos de planes presupuestarios, ZE: zona del euro, MRR: Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, PEC: Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

4. Conclusión

Una acción decidida y coordinada de la UE y de los Estados miembros en respuesta a la COVID-19 ha permitido pasar de la gestión de la crisis a la recuperación. El ambicioso programa político y la financiación prevista de la UE y de los Estados miembros ayudarán a garantizar una recuperación duradera e inclusiva, gracias a la cual Europa alcanzará la doble transición y será más justa y resiliente. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, integrado en el Semestre Europeo, es el principal instrumento para dar cumplimiento a este programa en los años venideros y proporcionar la dirección necesaria a efectos de su aplicación en todos los Estados miembros. Será responsabilidad colectiva de todos los responsables políticos transformar esta dirección en acción, conseguir que la recuperación sea un éxito para todos los ciudadanos de la UE y fortalecer las bases de la prosperidad de las generaciones futuras.

A medida que avanza la transformación estructural necesaria para la doble transición, el Semestre Europeo seguirá siendo el marco general de la UE para la coordinación de las políticas económicas, de empleo y sociales, y seguirá ayudando a definir los retos políticos pertinentes, fijar las prioridades de actuación, proporcionar orientaciones políticas y asegurar la supervisión y el seguimiento de las políticas. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia estará en el núcleo del proceso en los próximos años por cuanto está plenamente arraigado en el objetivo de la UE de alcanzar la sostenibilidad competitiva. Los planes de recuperación y resiliencia ayudarán a los Estados miembros a cumplir un importante número de recomendaciones específicas por país en los años venideros. Al mismo tiempo, el Semestre Europeo seguirá proporcionando la base analítica para determinar los

retos emergentes de la política económica, de empleo y social, incluidos los derivados de las ambiciones nuevas o reforzadas de las políticas de la UE (por ejemplo, el paquete de medidas «Objetivo 55» o la Década Digital) que aún no se contemplan en los planes, y para formular recomendaciones específicas por país a este respecto. Por tanto, ambos procesos seguirán estando intrínsecamente relacionados entre sí y, al mismo tiempo, se utilizarán en la mayor medida posible las sinergias para evitar solapamientos y duplicaciones, también en lo que respecta a los requisitos de información.

En los años venideros será imprescindible aplicar los ambiciosos programas de reformas e inversiones incluidos en los planes de recuperación y resiliencia. La Comisión pide a los Estados miembros que velen por la oportuna y plena aplicación de las reformas e inversiones incluidas en sus planes e intensifiquen la programación y ejecución de los fondos de la política de cohesión. Asimismo, les pide que tengan debidamente en cuenta las prioridades definidas en el presente Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible al emprender las reformas e inversiones nacionales. Los Estados miembros disponen de una amplia gama de instrumentos políticos y de financiación de la UE, y la Comisión se mantiene dispuesta a ayudarles en la mayor medida posible.