



Estrasburgo, 22.11.2022
COM(2022) 780 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 2023

1. Introducción

La respuesta rápida, coordinada y unida de la política económica a la pandemia ha dado sus frutos: la recuperación de la economía de la UE tras la COVID-19 ha sido la más rápida desde el auge de la posguerra, con un crecimiento del PIB real del 5,4 % en 2021. A pesar de la perturbación económica provocada por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, el crecimiento del PIB en la UE siguió siendo sólido en el primer semestre de 2022 y se mantuvo positivo en el tercer trimestre, superando las expectativas. Los mercados laborales han demostrado ser especialmente resilientes y se han beneficiado de regímenes de reducción del tiempo de trabajo, apoyados también por el mecanismo SURE de la UE, así como por las reformas y políticas de la última década. El desempleo ha alcanzado un mínimo histórico, mientras que el empleo ha alcanzado un máximo histórico.

Sin embargo, la economía de la UE se encuentra ahora en un punto de inflexión. Se prevé que las presiones causadas por los elevados precios de la energía, la erosión del poder adquisitivo de los hogares, un entorno exterior menos favorable y el endurecimiento de las condiciones de financiación empujen a la UE a una contracción este invierno. La inflación, tras superar el crecimiento salarial, está erosionando rápidamente el poder adquisitivo de los hogares, con un impacto negativo en el consumo. El aumento de los costes, las interrupciones de la cadena de suministro y unas condiciones de financiación más restrictivas están afectando a la inversión. Dado que las fuertes presiones inflacionistas siguen mermando la demanda en muchas economías emergentes y avanzadas, es poco probable que el entorno exterior apoye el crecimiento de la UE. Sobre una base anual, se prevé que el crecimiento del PIB real en la UE disminuya del 3,3 % en 2022 a solo el 0,3 % en 2023, con un repunte hasta el 1,6 % en 2024. Se espera que la inflación siga siendo muy elevada y que alcance un máximo del 10,7 % en el cuarto trimestre de 2022. A medida que las presiones inflacionistas se extienden a los bienes y servicios básicos, la inflación disminuirá de forma gradual hasta el 7,0 % en 2023 y el 3 % en 2024. Es presumible que los mercados de trabajo se mantengan sólidos, ya que la demanda de mano de obra sigue siendo elevada, si bien ya ha empezado a disminuir. Se espera que el desempleo aumente solo ligeramente durante el período de previsión, manteniéndose en torno al 6½%, cerca de sus mínimos históricos. Se prevé que la ratio deuda pública/PIB en la UE, que aumentó notablemente durante la pandemia, disminuya marginalmente hasta el 84,1 % del PIB en 2024. Las perspectivas económicas siguen rodeadas de un grado excepcional de incertidumbre, con riesgos sesgados a la baja. La principal amenaza proviene de la evolución adversa del mercado del gas y del riesgo de gran escasez, especialmente para el invierno de 2023-2024. Las simulaciones de modelos muestran elevados costes macroeconómicos en caso de que estos riesgos se materialicen¹. Más allá del gas, la UE sigue estando directa e indirectamente expuesta a nuevas perturbaciones en los mercados de materias primas provocadas por las tensiones geopolíticas.

Dada esta combinación de retos, las políticas económicas y sociales deben seguir siendo coordinadas y ágiles, sin perder de vista nuestros objetivos a largo plazo. La UE se

¹ Previsiones económicas europeas (otoño de 2022), European Economy – Institutional Paper, 187 (noviembre).

solidariza plenamente con Ucrania en respuesta a la agresión de Rusia. Entre las prioridades políticas inmediatas que requieren una acción coordinada a escala nacional y de la UE se incluyen: garantizar un suministro de energía adecuado y asequible, salvaguardar la estabilidad económica y financiera y proteger a los hogares y empresas vulnerables, preservando la sostenibilidad de las finanzas públicas y la integridad del mercado único. Al mismo tiempo, es necesaria una actuación más rápida para impulsar el crecimiento potencial y la creación de empleo de calidad, cumplir las transiciones ecológica y digital, reforzar la resiliencia y aumentar nuestras capacidades de defensa en un contexto mundial cambiante. La aplicación continuada del pilar europeo de derechos sociales sigue siendo esencial para cumplir los objetivos principales de la UE para 2030 en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza. La ejecución de las estrategias de la Unión para la igualdad² también es crucial para lograr una mayor resiliencia social y económica.

La respuesta política a la crisis energética requiere la combinación de esfuerzos nacionales y a nivel de la UE, utilizando NextGenerationEU y el marco financiero plurianual. La eficacia de la respuesta de la UE a la hora de reconstruir mejor dependerá de que se combine con políticas eficaces a nivel nacional y regional. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que ocupa un lugar central de NextGenerationEU, proporcionará un flujo continuo de inversión para las empresas, las infraestructuras y las capacidades europeas hasta 2026 y, al mismo tiempo, apoyará un ambicioso programa de reformas. Hasta la fecha, los pagos desembolsados en el marco del Mecanismo ascienden a más de 137 000 millones EUR. Además, REPowerEU proporcionará recursos adicionales para aumentar la resiliencia de los sistemas energéticos de la UE y abordar la pobreza energética a través de inversiones y reformas específicas. Esto va de la mano con la ejecución de los programas de la política de cohesión que, desde el inicio de la pandemia, desembolsaron más de 160 000 millones EUR para aumentar la resiliencia e impulsar la convergencia social y regional, y con los planes nacionales de energía y clima³ que los Estados miembros deben actualizar a más tardar en junio de 2023.

El Semestre Europeo y el MRR siguen proporcionando un marco sólido para la coordinación eficaz de las políticas en vista de los retos actuales. Las prioridades inmediatas de la política económica y social de la UE son coherentes con las prioridades existentes en el marco del Semestre Europeo: sostenibilidad medioambiental, aumento de la productividad, equidad y estabilidad macroeconómica. El MRR, integrado en el Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas y de empleo, sigue siendo fundamental para apoyar los programas de reforma e inversión en los próximos años. Junto con la política de cohesión, InvestEU y otros programas de financiación como Horizonte Europa o Europa Digital, están

² La Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025, el Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025, el Marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos para 2020-2030, la Estrategia para la Igualdad de las Personas LGBTIQ, la Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para 2021-2030 y la Estrategia de la UE de lucha contra el antisemitismo.

³ De conformidad con el artículo 14 del Reglamento (UE) 2018/1999, los Estados miembros presentarán proyectos de planes nacionales de energía y clima actualizados a más tardar en junio de 2023, teniendo en cuenta las recomendaciones específicas por país de 2022 y 2023 (COM/2022/8263). Los planes energéticos y climáticos nacionales contribuirán a la consecución de los objetivos de REPowerEU al proporcionar un marco para la planificación y fomentar la reducción del uso de combustibles fósiles.

acelerando la doble transición ecológica y digital, impulsando la cohesión social y territorial y reforzando así la resiliencia de los Estados miembros. Cabe recordar la próxima introducción de capítulos específicos de REPowerEU en los planes de recuperación y resiliencia para abordar las prioridades inmediatas relacionadas con la energía, además de las acciones apoyadas por la política de cohesión y otros fondos nacionales o de la UE.

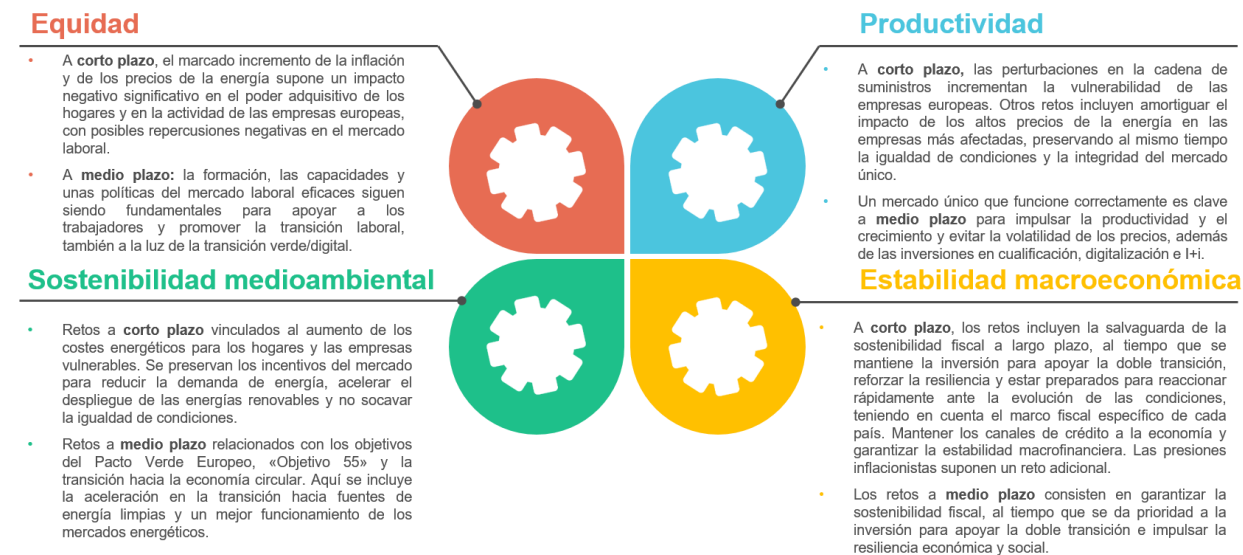
El Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible de este año esboza una agenda de política económica para mitigar los efectos negativos de las perturbaciones energéticas a corto plazo e intensificar los esfuerzos para apoyar un crecimiento sostenible e integrador y aumentar la resiliencia a medio plazo, manteniendo al mismo tiempo la flexibilidad para hacer frente a los nuevos retos. El enfoque está estructurado, como en años anteriores, en torno a las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, que forman parte integrante del Semestre Europeo. Para los Estados miembros de la zona del euro, las prioridades políticas se traducen en una recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro⁴. El documento también resume las principales características del ciclo del Semestre Europeo de 2023 y explica los principales cambios en comparación con ciclos anteriores, teniendo en cuenta las prioridades de REPowerEU y la necesidad de adaptarse a la evolución de las circunstancias.

2. Las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva: puntos de referencia estables para las transiciones fundamentales en tiempos geopolíticos difíciles

Las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva son puntos de referencia estables para el marco de coordinación de las políticas económicas y de empleo de la UE frente a los cambios estructurales, al tiempo que proporcionan una orientación adecuada para hacer frente a los retos a corto plazo en los actuales tiempos turbulentos. La UE debe seguir trabajando para que la sostenibilidad competitiva vaya acompañada de la resiliencia económica. En el futuro inmediato, se necesitan medidas de apoyo para amortiguar el impacto de la agresión de Rusia contra Ucrania en los ciudadanos europeos y las empresas de la UE, en particular las pequeñas y medianas empresas (pymes). Estas medidas deben estar bien orientadas a los hogares vulnerables y a las empresas más expuestas. Además, la inversión pública y privada, junto con las reformas, son fundamentales para ofrecer un suministro de energía más seguro y asequible, hacer que nuestras economías y sociedades sean más resilientes y aprovechar las oportunidades que ofrecen las transiciones ecológica y digital. Aquí también se incluye la consecución de los objetivos vinculantes de la Ley Europea del Clima. Para llevar a cabo esta profunda transformación de la economía de la UE de manera eficiente, eficaz, justa, inclusiva y democrática, es imprescindible una acción coordinada de los Estados miembros.

⁴ COM(2022) 782.

Gráfico 1. Las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva: abordar los retos a corto y medio plazo



2.1. Sostenibilidad medioambiental

La actual crisis energética ha puesto de relieve la necesidad de contar con fuentes de energía fiables y limpias y con mercados energéticos de la UE que funcionen correctamente, a la vez que se hace mayor hincapié en los objetivos climáticos de la UE. La Comisión ha propuesto varias iniciativas políticas excepcionales para lidiar con las consecuencias inmediatas de la actual crisis energética en los hogares y las empresas, que al mismo tiempo proporcionen suficiente energía limpia, segura y asequible y el acceso a materias primas fundamentales. Una parte crucial de esta respuesta política es el plan REPowerEU, cuyo objetivo es poner fin a la dependencia de la UE de los combustibles fósiles rusos y acelerar la transición hacia una energía limpia. REPowerEU se centra en tres pilares: diversificación del suministro de energía, ahorro y eficiencia energéticos y aceleración del despliegue de las energías renovables. Se ajusta plenamente al Pacto Verde Europeo y se basa en los objetivos del paquete de medidas «Objetivo 55», proponiendo aumentar la ambición en materia de eficiencia energética y energías renovables. A raíz de la Comunicación REPowerEU⁵, la Comisión y los Estados miembros han creado la Plataforma de Energía de la UE para reforzar la seguridad del suministro a precios asequibles. Sobre la base de las propuestas de la Comisión, el Consejo adoptó rápidamente el Reglamento sobre el almacenamiento de gas y las intervenciones de emergencia, que incluye un nuevo instrumento legislativo y un plan europeo de reducción de la demanda de gas para reducir la demanda de gas en la UE en un 15 % para la próxima primavera. El 6 de octubre de 2022, fue seguido por un acuerdo del Consejo sobre medidas de emergencia para reducir los precios de la energía (véase más adelante). El 18 de octubre, la Comisión presentó una propuesta sobre un mecanismo conjunto de compra de gas, un valor de referencia

⁵ COM(2022) 108 final.

complementario para el suministro de gas natural licuado (GNL), un mecanismo de corrección del mercado y disposiciones aplicables a los acuerdos de solidaridad.

A corto plazo, la UE debe equilibrar la oferta y la demanda de energía, hacer frente al aumento de los costes energéticos y, al mismo tiempo, mantener los incentivos para la transición ecológica. A raíz de las propuestas de la Comisión, el 5 de agosto de 2022 el Consejo adoptó nuevas normas sobre medidas coordinadas de reducción de la demanda de gas, y el 6 de octubre de 2022, adoptó la intervención de emergencia para hacer frente a los elevados precios de la energía reduciendo los picos de demanda y la demanda global de electricidad. Las medidas también incluyen un límite temporal de ingresos para los productores infra marginales de electricidad, a saber, tecnologías con costes más bajos, y una contribución temporal de solidaridad sobre los beneficios extraordinarios generados por actividades en los sectores del petróleo, el gas, el carbón y las refinerías que no estén cubiertas por el límite máximo de ingresos infra marginales. Los ingresos procedentes de la contribución de solidaridad se reorientarían, entre otras cosas, hacia los consumidores de energía, en particular los hogares vulnerables, las empresas gravemente afectadas y los ecosistemas críticos, como las industrias de gran consumo de energía, manteniendo al mismo tiempo los incentivos a la inversión para la transición ecológica. Dado que las medidas políticas de un Estado miembro para mitigar el impacto económico y social de los elevados precios de la energía también afectan a otros, deben coordinarse a escala de la UE para garantizar su eficacia e incluir inversiones en proyectos transfronterizos. Deben buscarse soluciones comunes de la UE para salvaguardar el mercado único, aprovechar las posibles sinergias y evitar la fragmentación. La ayuda tiene por objeto hacer frente a las actuales condiciones de crisis y, por lo tanto, debe seguir siendo temporal, en consonancia con el objetivo a medio plazo de eliminar gradualmente las subvenciones a los combustibles fósiles y otras subvenciones perjudiciales para el medio ambiente.

La crisis energética de hoy también pone de manifiesto la necesidad de avanzar rápidamente en la transición ecológica, en particular ampliando y acelerando el despliegue de las energías renovables. Esto implica un cambio de paradigma en la forma en que producimos, comerciamos, garantizamos y utilizamos la energía, en consonancia con los objetivos a medio y largo plazo de la UE. Desde 2015, la Unión de la Energía se ha guiado por los objetivos de seguridad energética, asequibilidad de la energía y energía limpia, que también son el camino para salir de la crisis actual. Las transiciones sistémicas necesarias tienen por objeto cumplir nuestros objetivos climáticos y medioambientales y, al mismo tiempo, crear oportunidades para nuestra economía y nuestra competitividad a largo plazo. Reducir la dependencia de los combustibles fósiles de Rusia y acelerar la transición energética de la UE para abandonar los combustibles fósiles requiere inversiones adicionales estimadas en 210 000 millones EUR para finales de 2027⁶. Esto se añade a las necesidades de inversión anuales identificadas para el paquete de medidas «Objetivo 55». Estas inversiones beneficiarán a las industrias de la UE que desarrollan tecnologías e innovaciones transformadoras e impulsan la

⁶ Cifras basadas en el documento SWD (2022) 230 final. Los Estados miembros también deben asegurarse de utilizar al menos el 50 % de los ingresos procedentes de la subasta de derechos de emisión en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE para fines relacionados con el clima y la energía.

capacidad de energía descarbonizada, autóctona y asequible, en particular cuando se combinen con medidas para simplificar y acelerar los procedimientos de concesión de permisos y eliminar otros obstáculos administrativos que ralentizan el despliegue de fuentes de energía renovables. A su vez, estimularán la creación de empleo y las oportunidades de transición entre empleos basada en la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de la mano de obra, al tiempo que aumentarán la autonomía estratégica abierta de la UE. Además de reforzar las medidas de eficiencia energética a largo plazo y acelerar el despliegue de las energías renovables, REPowerEU también aumenta la ambición en relación con el hidrógeno renovable como componente clave del plan para sustituir al gas natural, al carbón y al petróleo en las industrias y el transporte difíciles de descarbonizar⁷. REPowerEU establece un objetivo de 10 millones de toneladas de producción nacional de hidrógeno renovable y 10 millones de toneladas de importaciones de hidrógeno renovable para 2030. Para contribuir a impulsar la producción de hidrógeno renovable, la Comisión ha anunciado la creación de un Banco Europeo del Hidrógeno. Las reformas estructurales también podrían impulsar estas inversiones, por ejemplo, adaptando los sistemas fiscales a los objetivos medioambientales, aplicando el principio de que quien contamina paga o racionalizando los procedimientos.

Dado que el cambio climático y la degradación del medio ambiente son un reto existencial y que la dependencia de los combustibles fósiles pone en peligro nuestras sociedades, el Pacto Verde Europeo sigue siendo nuestra brújula. Este año, Europa se ha enfrentado a fuertes olas de calor y sequías extremas que han provocado un número más elevado de incendios forestales significativos. Es una demostración clara del impacto del cambio climático en nuestras vidas y medios de subsistencia. Desde diciembre de 2019, el Pacto Verde Europeo apoya la descarbonización, el cambio hacia una economía circular, la protección de la biodiversidad y los ecosistemas y una transición justa. En particular, el paquete de medidas «Objetivo 55» impulsará una profunda transformación de la economía de la UE, también en los sectores de la energía, el transporte y la industria, en consonancia con los objetivos de la UE consagrados en la Ley Europea del Clima de reducir las emisiones en al menos un 55 % de aquí a 2030 y convertirse en el primer continente climáticamente neutro de aquí a 2050. Los Estados miembros deben reflejar esta mayor ambición en una acción más enérgica en sus planes nacionales actualizados en materia de energía y clima, cuyo borrador y proyecto definitivo deben estar listos a más tardar en junio de 2023 y en junio de 2024, respectivamente. Más allá de la descarbonización, se pide a los Estados miembros que mejoren su resiliencia frente al cambio climático. En estos momentos se están aplicando políticas fundamentales del Pacto Verde Europeo, como las estrategias sobre biodiversidad, economía circular, contaminación cero, agricultura y alimentación sostenibles, movilidad sostenible y adaptación al cambio climático.

De manera complementaria con otros fondos de la UE, como la política de cohesión e InvestEU, el MRR será una herramienta esencial para aplicar REPowerEU a nivel nacional, apoyando al mismo tiempo los objetivos del Pacto Verde Europeo. Los Estados miembros contribuirán a la respuesta conjunta de la UE ante los retos actuales reforzando los

⁷ Otras formas de hidrógeno no fósil, en particular el de origen nuclear, también tienen su importancia en la sustitución del gas natural.

planes de recuperación y resiliencia existentes en consonancia con los objetivos de REPowerEU, a través de capítulos específicos sobre REPowerEU. Estos capítulos deben centrarse en las reformas e inversiones pertinentes, a fin de impulsar el despliegue de las energías renovables y otras tecnologías limpias y la infraestructura necesaria en el sector de la energía, y aumentar la eficiencia energética para reducir el consumo de energía. Las medidas de REPowerEU se beneficiarán de las sinergias con las medidas de transición ecológica ya apoyadas por el MRR en su forma actual, así como por los fondos de la política de cohesión⁸ y los programas de InvestEU⁹ (por ejemplo, para reducir la contaminación atmosférica, promover la economía circular y la eficiencia de los recursos o restaurar y proteger la biodiversidad), y deben ir acompañadas de esfuerzos adicionales para impulsar las capacidades para la doble transición¹⁰.

2.2. Productividad

Reforzar la competitividad de la UE y su potencial de crecimiento sostenible a largo plazo siguen siendo fundamentales para la prosperidad económica y el bienestar social. La inflación récord, además de los precios récord de la energía y las limitaciones de suministro, representan un reto para muchas empresas de la UE, en particular para las que consumen mucha energía y las pymes. Está obligando a algunas empresas a reducir temporalmente su producción o a cerrar de forma permanente. Los metales no ferrosos (aluminio y zinc), las ferroaleaciones, los fertilizantes, el acero y el vidrio son los sectores que se enfrentan a los mayores retos¹¹. Si bien la capacidad de producción se está reduciendo en la UE, fuera de la UE se están observando nuevos incrementos de capacidad (generalmente con una huella de carbono mucho mayor), lo que se traduce en un riesgo de pérdidas permanentes de capacidad de producción y de cuota de mercado para las empresas europeas. Para los sectores que compiten a escala mundial, los cierres en Europa suponen un aumento de la dependencia de las importaciones. A corto plazo, amortiguar el impacto de los elevados precios de la energía en las empresas viables más afectadas no puede ir en detrimento de la igualdad de condiciones y la integridad del mercado único. En septiembre de 2022, la Comisión presentó un Instrumento de Emergencia del Mercado Único¹² para preservar el funcionamiento del mercado único y de las cadenas de suministro de la UE en tiempos de crisis. El instrumento también tiene por objeto garantizar la libre circulación y

⁸ El apoyo de la política de cohesión al Pacto Verde Europeo se reforzará en los programas 2021-2027. La política de cohesión ha aportado 85 000 millones EUR a la acción por el clima y el medio ambiente en el marco plurianual 2014-2020. La aprobación de los programas de la política de cohesión 2021-2027 pondrá a disposición otros 100 000 millones EUR para la transición ecológica, incluidos unos 40 000 millones EUR para inversiones en energías renovables, eficiencia energética y redes energéticas.

⁹ En consonancia con los objetivos del Pacto Verde Europeo, al menos el 30 % del Programa InvestEU apoyará la financiación de inversiones que contribuyan a los objetivos climáticos de la UE. Además, el 60 % de las inversiones apoyadas en el marco del «eje de actuación de infraestructuras sostenibles» del Fondo InvestEU contribuirán a los objetivos climáticos y medioambientales de la UE.

¹⁰ A través del Instrumento de Apoyo Técnico, la Comisión ayuda a los Estados miembros a identificar las reformas e inversiones necesarias para eliminar gradualmente las importaciones de combustibles fósiles procedentes de Rusia.

¹¹ En noviembre de 2022, la Comisión presentó su Comunicación «Garantizar la disponibilidad y asequibilidad de los fertilizantes», que esboza medidas para mantener una producción europea sostenible de fertilizantes, optimizar su uso y reducir la dependencia de los fertilizantes minerales.

¹² COM(2022) 459 final.

la disponibilidad de bienes y servicios esenciales, también para las pymes de la UE. Para lograr avances duraderos en materia de productividad y competitividad, se necesitan reformas e inversiones para descarbonizar los procesos industriales, abordar la escasez de mano de obra y la inadecuación de las cualificaciones, reducir las cargas administrativas y reglamentarias, mejorar los marcos de insolvencia y hacer frente a la morosidad sistemática.

Unas cadenas de suministro sólidas deben garantizar la seguridad del suministro de la UE y, al mismo tiempo, garantizar la competitividad mundial. Los cuellos de botella temporales o persistentes en las cadenas de suministro tienen consecuencias negativas en toda la economía de la UE y en sus sectores industriales. En particular, el compromiso de la UE con la doble transición aumentará las necesidades de bienes específicos (por ejemplo, determinadas materias primas) y de tecnologías (por ejemplo, baterías), lo que agravará las presiones sobre el suministro y los precios. Los Estados miembros tienen un papel clave que desempeñar en la reducción de las dependencias estratégicas promoviendo la explotación sostenible de los recursos disponibles en la UE, maximizando el potencial de la economía circular, apoyando la agenda comercial de la UE para garantizar y aumentar un suministro diversificado y sostenible de materias primas procedentes de terceros países, y atendiendo a las perturbaciones de la cadena de suministro. En este contexto, la diversidad económica de las regiones de la UE puede ser una fuente de competitividad y resiliencia para la Unión. La UE tiene la ambición de convertirse en el principal centro de tecnologías ecológicas y transformadoras que sean innovadoras y de vanguardia, aprovechando la apertura de nuestra economía. La próxima Ley de Materias Primas Fundamentales también contribuirá a abordar las dependencias estratégicas de Europa. La agenda comercial de la UE contribuye a la resiliencia de las cadenas de suministro de materias primas al garantizar un comercio abierto basado en normas y en la inversión en materias primas, y eliminar las distorsiones del comercio internacional, a través de acuerdos bilaterales de comercio e inversión y del trabajo en la Organización Mundial del Comercio¹³.

Un mercado único que funcione correctamente, en el que se garantice una competencia leal y efectiva, es fundamental para impulsar la productividad y el crecimiento. El funcionamiento del mercado único no debe darse por sentado, y son necesarios esfuerzos concretos para profundizarlo, en particular en el ámbito de los servicios. Siguen existiendo prácticas reglamentarias restrictivas que tienen un impacto negativo en el funcionamiento de los mercados. Las restricciones a las exportaciones y la elusión de las normas de contratación pública de la UE tienen un impacto negativo en el funcionamiento de los mercados. Dado que la elevada inflación afecta en gran medida al poder adquisitivo de los consumidores, deben abordarse los marcos reguladores restrictivos en los servicios al por menor. La mejor manera de apoyar el crecimiento y la productividad son unos mercados competitivos y eficientes que eviten la volatilidad de los precios, así como reformas estructurales que eliminen los cuellos de botella en el entorno empresarial a nivel nacional y regional. La buena gobernanza y el respeto del Estado de Derecho (en particular la presencia de sistemas judiciales independientes, de calidad y

¹³ Los acuerdos comerciales más recientes de la UE (Reino Unido, Chile, México y Nueva Zelanda) incluyen compromisos específicos en materia de energía y materias primas.

eficientes, de sistemas fiscales que funcionen y sean eficaces¹⁴, así como de marcos de insolvencia eficaces y marcos sólidos de lucha contra el fraude y la lucha contra la corrupción) son factores determinantes clave de una economía al servicio de las personas. En este contexto, la propuesta de un conjunto único de normas tributarias para la actividad empresarial en Europa (BEFIT)¹⁵ y la continua modernización y digitalización de las administraciones tributarias deben contribuir a reducir los costes de cumplimiento, minimizar las oportunidades de planificación fiscal agresiva y elusión fiscal, apoyando al mismo tiempo el empleo y la inversión de la UE en el mercado único. Una estructura tributaria adecuada y una recaudación eficaz de ingresos son fundamentales para adaptarse al futuro garantizando una competencia justa, eficiente y sostenible desde el punto de vista medioambiental, facilitando las transiciones ecológica y digital y respondiendo al impacto presupuestario del envejecimiento de la población. La conectividad en todo el mercado único debe seguir aumentando con mayores inversiones en infraestructuras digitales, de transporte y de energía.

Las inversiones y las reformas para la transición digital siguen siendo esenciales para reforzar la base económica de la UE, promover la creación de empresas y el espíritu empresarial entre las pymes y permitir la rápida aplicación del Pacto Verde Europeo. Las tecnologías digitales permiten a las empresas obtener una ventaja competitiva, mejorar sus servicios y productos y expandir sus mercados, y tienen el potencial de apoyar la transición ecológica. Si bien las grandes empresas tienen más probabilidades de adoptar nuevas tecnologías digitales, el nivel de digitalización de las pymes sigue siendo desigual entre los Estados miembros y los sectores económicos. Aunque algunas pymes son pioneras en la transformación digital, muchas otras pymes tradicionales carecen de recursos financieros o capacidades para aprovechar los beneficios de la digitalización. Es necesario avanzar más en la digitalización para que las pymes puedan mejorar la eficiencia de sus procesos de producción y su capacidad de innovar mediante el desarrollo y la adopción de tecnologías avanzadas.

El aumento de la productividad requiere una mano de obra con las competencias adecuadas y la modernización de la educación y la formación, que debe ofrecer igualdad de oportunidades para todos. La competitividad futura de la UE depende en gran medida de la capacitación de los europeos. El desarrollo de capacidades de alto nivel en las instituciones de educación superior, junto con estrategias de reciclaje profesional y mejora de las capacidades, pueden mitigar la escasez de capacidades en el mercado laboral y abordar las necesidades cambiantes a lo largo de la transición ecológica y digital, a medida que la economía se vea más impulsada desde el punto de vista tecnológico¹⁶. Esta es la razón por la que la Comisión ha propuesto que 2023 sea el Año Europeo de las Competencias y ha puesto en marcha un diálogo

¹⁴ 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.

¹⁵ Empresas en Europa: marco para el impuesto sobre sociedades.

¹⁶ El acceso a las capacidades se ha convertido en un reto clave para las pymes, que tienen dificultades para competir con las grandes empresas. Entre otras acciones, la UE está utilizando el Pacto Europeo por las Capacidades, una iniciativa emblemática de la Agenda de Capacidades Europea, para impulsar la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional, también en las pymes, a través de las asociaciones a gran escala en materia de capacidades y aprovechando 2023 como Año Europeo de las Competencias.

estructurado sobre educación y capacidades digitales. El Índice de la Economía y la Sociedad Digitales muestra que cuatro de cada diez adultos en la UE carecen de competencias digitales básicas. A pesar de que representan la mayoría de los titulados superiores, las mujeres están infrarrepresentadas en las profesiones y los estudios relacionados con las tecnologías: son solo dos de cada cinco científicos e ingenieros, y menos del 20 % de los especialistas en TIC¹⁷. Las inversiones y las políticas inclusivas para apoyar tanto los estudios de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM) como las capacidades digitales (básicas) son, por tanto, esenciales para acelerar el desarrollo y la adopción de tecnologías digitales avanzadas y promover la absorción y difusión de la innovación en nuestras economías y configurar la transición digital y ecológica. Abordar la brecha de competencias digitales y promover proyectos y estrategias para mejorar las capacidades digitales a todos los niveles en la UE es de vital importancia para aumentar la productividad en todos los sectores económicos y en las empresas, especialmente en las pymes, y contribuir a un uso amplio y eficaz de las herramientas y servicios digitales (por ejemplo, en la Administración pública).

Invertir en investigación e innovación es invertir en el futuro de Europa. Los ingresos futuros y la prosperidad sostenible en la UE dependerán fundamentalmente del aumento de la productividad, las capacidades y la innovación. El MRR y el Espacio Europeo de Investigación renovado, la Nueva Agenda de Innovación Europea y las misiones de la UE también ayudarán a colmar la brecha en la actividad de investigación e innovación en comparación con los principales competidores de la UE, mediante la movilización de nuevos fondos para I + D y la mejora de las condiciones para la financiación, las capacidades de innovación y una mejor coordinación de las políticas de I + D en Europa. La investigación y la innovación son vitales para acelerar la transición ecológica y digital, así como para apoyar otros objetivos clave, como la mejora de la salud de las personas, el desarrollo de una autonomía estratégica abierta y el aumento de la competitividad de nuestras economías. En el contexto actual, debemos en particular acelerar la innovación y la inversión en tecnologías transformadoras (energía eólica, solar, hidrógeno, bombas de calor y redes eléctricas inteligentes) y su despliegue.

2.3. Equidad

En 2021 y en el primer semestre de 2022, el crecimiento económico respaldó unos buenos resultados en los mercados laborales de la UE, con un aumento significativo de las tasas de empleo. La tasa de empleo de la UE aumentó a lo largo de 2021 y alcanzó un récord del 74,8 % en el segundo trimestre de 2022. Al mismo tiempo, a pesar de la reciente caída del desempleo juvenil, la tasa de jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación sigue siendo elevada (11,7 % en el segundo trimestre de 2022). El riesgo de pobreza o exclusión social se mantuvo estable durante toda la pandemia, aunque alrededor de una de cada cinco personas seguían en riesgo de pobreza o exclusión social en 2020 y 2021. Este exitoso repunte del mercado laboral y la estabilidad general de los indicadores sociales reflejan el impacto positivo de las medidas

¹⁷ COM(2022) 526 final.

adoptadas por los Estados miembros durante la pandemia. Confluyen el apoyo de la UE¹⁸, el efecto estabilizador de los sistemas de protección social y el éxito de las reformas estructurales aplicadas en la última década.

Sin embargo, las fuertes subidas de los precios de la energía y la inflación repercuten de forma negativa en el poder adquisitivo de los hogares y en la actividad de las empresas europeas, lo que también genera riesgos de deterioro del mercado laboral. El aumento de los precios de la energía está provocando un aumento del coste de la actividad empresarial y, en consecuencia, una reducción de las horas de trabajo y un mayor riesgo de pérdida de puestos de trabajo en diversos sectores, agravados por la caída de la demanda. El impacto en el empleo vendrá determinado por la composición sectorial de las economías, las fuentes de generación de valor y la dependencia de las cadenas de valor que consumen mucha energía. Como consecuencia de ello, las repercusiones sobre el empleo diferirán significativamente según el sector, el género y la región.

Los hogares siguen viéndose gravemente afectados por los elevados precios de la energía, lo que aumenta el riesgo de pobreza energética y requiere medidas específicas y coordinadas. En el caso de los hogares con bajos ingresos, los alimentos y la energía constituyen el mayor gasto de las cestas de consumo, lo que los expone aún más a las actuales subidas de precios. Los Estados miembros ya han adoptado importantes medidas para mitigar el impacto de los elevados precios de la energía en los hogares. Sin embargo, como se explica en la siguiente sección, más del 70 % de las medidas de apoyo en 2022 no son específicas. Aunque las presiones sobre los precios se extienden más allá de la energía y los recursos siguen siendo limitados, es cada vez más importante que las medidas de apoyo se dirijan a los hogares vulnerables y que se mantengan los incentivos para reducir el consumo de energía y promover la eficiencia energética. Una mejor orientación permite que estas medidas sean eficaces para prevenir el aumento de la pobreza energética y la pobreza en general, sin aumentar la inflación y limitando el impacto presupuestario. Además, las medidas dirigidas a los grupos desfavorecidos obtienen mejores resultados en términos de estabilización macroeconómica. Como parte de REPowerEU, la Comisión propone con SAFE (apoyo a la energía asequible) un uso más flexible de las asignaciones de los fondos de la política de cohesión para el período 2014-2020, con el fin de ayudar a los Estados miembros y las regiones a apoyar a los hogares y empresas vulnerables y preservar el empleo¹⁹.

Un diálogo social sólido puede ayudar a garantizar que la fijación de salarios mitigue las pérdidas de poder adquisitivo, en particular para los trabajadores con bajos ingresos, limitando al mismo tiempo el riesgo de efectos secundarios sobre la inflación y preservando el empleo y la competitividad. Mientras que los salarios nominales repuntaron en 2021 y se aceleraron en 2022, la elevada inflación dio lugar a una caída de los salarios reales. El

¹⁸ En particular, el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE).

¹⁹ Los Estados miembros pueden obtener fondos de la UE, como el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD), que apoya las acciones de los países de la UE para proporcionar alimentos o asistencia material básica a las personas más necesitadas, y que proporciona ayuda alimentaria a más de quince millones de personas.

crecimiento de los salarios en 2021 estuvo impulsado principalmente por el aumento de las horas trabajadas y el fuerte repunte económico que siguió a la crisis de la COVID-19. En 2022, la elevada inflación y la escasez de mano de obra dieron pie a una aceleración de los salarios nominales, pero el crecimiento de los salarios se mantuvo por debajo de la inflación. Una negociación colectiva eficaz es fundamental para lograr una evolución general de los salarios acorde con la evolución de las condiciones macroeconómicas y evitar, al mismo tiempo, el riesgo de desanclaje de las expectativas de inflación. La actualización de los salarios mínimos (en consonancia con la Directiva sobre unos salarios mínimos adecuados) desempeña un papel clave a la hora de proteger el poder adquisitivo de los salarios bajos. Las medidas de apoyo específicas y temporales mencionadas con anterioridad también pueden desempeñar un papel importante cuando los niveles de rentabilidad en algunas empresas y sectores estén sometidos a tensiones. Los ajustes salariales se ven aún más influidos por las especificidades de los sectores y el nivel de flexibilidad de la economía, mientras que, a medio plazo, el poder adquisitivo está protegido por mejoras salariales acordes con el aumento de la productividad y el crecimiento potencial.

Unas políticas del mercado laboral que sean eficaces siguen siendo fundamentales para apoyar a los trabajadores y promover las transiciones laborales, especialmente dado que la escasez de mano de obra y de capacidades sigue siendo predominante en la UE. La escasez de mano de obra afecta a determinados sectores, como el de la asistencia sanitaria, la educación, la hostelería y el turismo, la construcción, las TIC y los sectores vinculados a la transición ecológica. Los despidos que tuvieron lugar como consecuencia de la pandemia de COVID-19 crearon una escasez adicional, especialmente en los sectores en los que más se utilizan los contratos flexibles, ya que no todos los trabajadores volvieron una vez que la demanda empezó a recuperarse. Dado que un aumento temporal de los costes de producción plantea riesgos para el empleo, los regímenes de reducción del tiempo de trabajo contribuyen a preservar el empleo y el capital humano específico de las empresas. Deben diseñarse de manera que apoyen los procesos de reestructuración facilitando las transiciones laborales, en particular mediante la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional.

Las políticas activas del mercado laboral y las medidas de formación y reciclaje profesional favorecen el empleo y la inclusión social. También pueden desempeñar un papel central en la consecución de la doble transición²⁰: la digitalización de la economía, que se aceleró rápidamente durante la pandemia, ha generado una mayor demanda de capacidades digitales a todos los niveles; a su vez, poner fin a la dependencia de la UE de los combustibles fósiles y lograr la neutralidad climática también requiere que las medidas se reorienten hacia la mejora de las capacidades, el reciclaje profesional de las personas en diferentes sectores industriales y el apoyo a las transiciones laborales²¹. A pesar de los progresos realizados en la mayoría de los Estados miembros, los retos que se plantean desde hace tiempo en relación con el empleo de los

²⁰ Véase la Recomendación de la Comisión sobre un apoyo activo eficaz para el empleo.

²¹ Los objetivos nacionales en materia de capacidades presentados por los Estados miembros en respuesta al objetivo principal de la UE ayudarán a orientar los esfuerzos de mejora de las capacidades y reciclaje profesional en los Estados miembros, en consonancia con sus planes de reforma y gracias, también, al apoyo de la financiación de la UE. El próximo ejercicio de actualización de los planes nacionales de energía y clima, previsto para 2023-2024, permitirá además reflejar los aspectos sociales, laborales y de competencias pertinentes en las políticas de clima y energía.

jóvenes, las mujeres y los grupos desfavorecidos, como las personas con discapacidad, los gitanos y las personas de origen migrante (incluidas las personas desplazadas procedentes de Ucrania²²), deben abordarse con medidas políticas específicas y adaptadas a nivel nacional y regional, haciendo un uso pleno y eficaz de la financiación disponible de la UE.

Adaptar los sistemas de educación y formación es fundamental para desarrollar las capacidades necesarias para nuestras economías, pero la escasez de profesores puede obstaculizar los esfuerzos. Los Estados miembros se enfrentan a una creciente escasez de profesores en todos los niveles educativos, incluida la educación y los cuidados de la primera infancia, y en particular en las asignaturas más pertinentes para la doble transición. Aumentar el atractivo de la profesión docente, en particular en las asignaturas y regiones más afectadas por la escasez de profesores, es fundamental para dotar a un mayor número de jóvenes y estudiantes a lo largo de toda la vida de las capacidades más solicitadas en mercados laborales que cambian constantemente, tanto ahora como en el futuro. Del mismo modo, será esencial mejorar la equidad en la educación, también en la primera infancia, tras una pandemia que ha aumentado el impacto del entorno socioeconómico en los resultados de aprendizaje de los niños y jóvenes desfavorecidos, incluidos los de origen étnico migrante o minoritario. La inversión en una educación y unos cuidados de la primera infancia de calidad, accesibles y asequibles también es clave para facilitar la participación de las mujeres en el mercado laboral.

La pandemia ha puesto de relieve la importancia de unos sistemas sanitarios y de cuidados de larga duración resilientes y sostenibles, que puedan responder rápidamente a las emergencias sanitarias, a la vez que se preserva la calidad y la accesibilidad de la asistencia para otras enfermedades. Si bien se han realizado avances durante la pandemia, varios Estados miembros deben seguir mejorando la resiliencia, la calidad y la accesibilidad de sus sistemas de asistencia sanitaria y cuidados de larga duración, afrontando también el reto de la escasez de personal sanitario. La pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de una mayor vigilancia e inversión en todos los Estados miembros para garantizar que estén adecuadamente preparados para hacer frente a futuras crisis sanitarias²³ y que sean capaces de preservar la calidad de los cuidados para todas las demás enfermedades y afecciones. Acelerar el Pacto Verde Europeo puede beneficiar aún más a los sistemas sanitarios (por ejemplo, a través del plan de acción de «contaminación cero» como parte del Pacto Verde Europeo), ya que una de cada ocho muertes prematuras en la UE está vinculada a la contaminación medioambiental.

Preservar y mejorar la adecuación y la sostenibilidad de las redes de seguridad social sigue siendo una prioridad en la situación económica actual. En algunos Estados miembros, los bajos niveles de adecuación pueden dar lugar a beneficios que no están a la altura del aumento

²² Los Estados miembros han proporcionado asistencia y protección a las personas desplazadas, en su mayoría mujeres y niños, que huyen de Ucrania. Esto fue posible tras la activación, en marzo de 2022, por primera vez, de la Directiva de protección temporal, que concede a las personas desplazadas procedentes de Ucrania el derecho a vivir y trabajar en la UE hasta 2024.

²³ Esto incluye inversiones para garantizar la capacidad de intervención rápida, las reservas adecuadas de suministros (y capacidad de fabricación), la disponibilidad y eficacia de los sistemas de rastreo de contactos, la capacidad de pruebas y de laboratorio, los conjuntos de datos sanitarios cualitativos y accesibles y la puesta en común de datos sanitarios, en particular a través de sistemas de alerta temprana y vigilancia.

del coste de la vida para los hogares vulnerables. Al mismo tiempo, los regímenes de apoyo a la renta deben estar bien orientados e incluir incentivos y ayudas adecuados a fin de que los beneficiarios que puedan trabajar puedan reintegrarse en el mercado laboral²⁴. Sigue siendo crucial garantizar una cobertura de protección social para los trabajadores atípicos y los trabajadores por cuenta propia. Asimismo, en el contexto de una tendencia demográfica adversa y de cambios en los mercados laborales, sigue siendo especialmente importante garantizar la adecuación y la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones²⁵. Lo mismo ocurre con el acceso a cuidados de larga duración, que deben ser asequibles, de calidad y sostenibles.

Las disparidades regionales y el cambio demográfico agravan los retos vinculados a las transiciones ecológica y digital. La población en edad de trabajar de la UE está disminuyendo, lo que contribuye a la escasez existente de mano de obra y obstaculiza el potencial de crecimiento y la competitividad de las empresas. En muchas regiones, en particular en las zonas rurales, el impacto del envejecimiento de la población se ve agravado por la emigración. Esto se suma al reto de garantizar la disponibilidad de una mano de obra cualificada para crear economías bien equipadas para la transición ecológica y digital. Además, la marcada y persistente brecha en la innovación en Europa obstaculiza la capacidad de muchas regiones menos desarrolladas de alcanzar niveles más elevados de prosperidad. La capacidad de las políticas nacionales y de la UE para reequilibrar el crecimiento en toda la Unión y dentro de los Estados miembros será clave para garantizar una recuperación justa que permita a los ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia en la UE, participar en el mercado único y beneficiarse de él.

Los objetivos principales de la UE para 2030 en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza serán cruciales a la hora de impulsar la convergencia social al alza en la UE. Los Estados miembros han presentado sus objetivos nacionales para 2030 y ahora es importante que las ambiciones declaradas se reflejen en medidas políticas adecuadas. Los avances hacia los objetivos nacionales y de la UE serán objeto de seguimiento a partir de este ciclo del Semestre Europeo, empezando por la propuesta de la Comisión para el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2023²⁶.

El MRR, junto con los fondos de la política de cohesión y el Mecanismo para una Transición Justa, apoya un crecimiento justo e integrador en la UE. Los planes de recuperación y resiliencia aplicados por los Estados miembros incluyen una amplia gama de reformas e inversiones que tendrán efectos duraderos: contribuirán a una mayor participación en el mercado laboral, a un aumento de la productividad a través de medidas de educación, al reciclaje profesional y la mejora de las capacidades, así como a la inclusión social, la equidad

²⁴ La propuesta de la Comisión de Recomendación del Consejo sobre los regímenes de renta mínima aborda los diversos retos identificados en el diseño de los regímenes nacionales de renta mínima, en consonancia con el enfoque de inclusión activa.

²⁵ Véase el Informe sobre el envejecimiento de 2021: previsiones económicas y presupuestarias para los Estados miembros de la UE (2019-2070).

²⁶ COM(2022) 783.

intergeneracional, la cohesión territorial y la resiliencia²⁷. Los programas de la política de cohesión siguen permitiendo que las regiones crezcan, en particular concentrándose en los facilitadores regionales y los motores del desarrollo económico, así como en la inversión en capital humano.

2.4. Estabilidad macroeconómica

El deterioro de las condiciones económicas ha aumentado las vulnerabilidades y los riesgos asociados a los desequilibrios preexistentes, y podrían surgir nuevos desequilibrios. El informe sobre el mecanismo de alerta proporciona el análisis de la Comisión acerca de la evolución de los desequilibrios y los riesgos emergentes²⁸. A pesar de la fuerte desaceleración de la actividad en curso, se prevé que el crecimiento del PIB nominal contribuya a reducir los ratios de deuda tanto en 2022 como en 2023, limitando la magnitud de algunos desequilibrios en términos de stock, mientras que las fuertes subidas de los precios de la vivienda deberían moderarse. Sin embargo, el debilitamiento de la actividad económica y el endurecimiento de las condiciones de financiación aumentan los riesgos asociados a los elevados niveles de deuda. Paralelamente, la divergencia en las tasas de inflación y el aumento de los costes laborales incrementan la posibilidad de que surjan pérdidas de competitividad de costes, que pueden resultar gravosas de revertir, sobre todo si van acompañadas de transformaciones estructurales en la producción. Como parte del proceso de examen exhaustivo, la Comisión seguirá de cerca la evolución y los riesgos de las tendencias comunes, dentro de un marco común para proporcionar un contexto al análisis específico por país, centrándose en la evolución del mercado de la vivienda, la dinámica de la competitividad y la sostenibilidad y los equilibrios externos. Se prepararán exámenes exhaustivos de los diez Estados miembros en los que se han observado desequilibrios o desequilibrios excesivos, a fin de evaluar si dichos desequilibrios se están agravando, están siendo corregidos o ya han sido corregidos, para actualizar las evaluaciones existentes y evaluar las posibles necesidades políticas pendientes. Además, se llevarán a cabo exámenes exhaustivos para siete Estados miembros con riesgos concretos de aparición de nuevos desequilibrios. Los exámenes exhaustivos se basarán en notas de evaluación temática en profundidad, que constituirán el contexto del análisis²⁹.

Para contar con la resiliencia necesaria en circunstancias económicas difíciles es fundamental garantizar la estabilidad macrofinanciera y mantener los canales de crédito a la economía. La posición de los bancos es sólida gracias a las medidas adoptadas en los últimos años. Los préstamos dudosos, aunque en declive, deben seguir abordándose: esto incluye el seguimiento de la calidad de los activos, el compromiso oportuno y proactivo con los deudores

²⁷ Las flexibilidades adicionales que aportan los paquetes de acciones de cohesión para los refugiados en Europa (CARE y FAST-CARE) a los programas de la política de cohesión en curso demuestran claramente que se dan respuestas rápidas a los retos emergentes. Los rápidos recursos del instrumento REACT-UE también contribuirán a una mayor resiliencia de las economías nacionales y regionales. Este instrumento ayuda a los Estados miembros y a las regiones a reforzar sus capacidades para planificar y ejecutar reformas, a menudo en apoyo de los planes de recuperación y resiliencia.

²⁸ COM(2022) 781.

²⁹ Los diez Estados miembros previamente identificados son Alemania, Chipre, España, Francia, Grecia, Italia, los Países Bajos, Portugal, Rumanía y Suecia. Se realizarán exámenes exhaustivos adicionales para Chequia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Luxemburgo y Eslovaquia.

en dificultades (sobre todo los viables), la mejora de la eficiencia de los marcos de insolvencia y el desarrollo de los mercados secundarios de préstamos dudosos, en particular mediante una transposición oportuna de la Directiva sobre administradores de créditos y compradores de créditos antes de finales de 2023³⁰. Al mismo tiempo, los bancos deben mantener políticas de provisión prudentes y colchones de capital que sean coherentes con el nivel de riesgo imperante. El 22 de septiembre de 2022, la Junta Europea de Riesgo Sistémico presentó una advertencia en la que pedía una mayor concienciación sobre los riesgos para la estabilidad financiera derivados de una fuerte caída de los precios de los activos. El aumento de las tasas hipotecarias y el deterioro de la capacidad de servicio de la deuda debido a la disminución de la renta real de los hogares podrían ejercer presiones a la baja sobre los precios de la vivienda. A su vez, esto podría desencadenar la materialización de los riesgos cíclicos acumulados en los mercados inmobiliarios. Por otra parte, ha aumentado la probabilidad de que se produzcan ciberincidentes a gran escala que afecten al sistema financiero. Los Estados miembros de la zona del euro deben seguir trabajando para completar la unión bancaria, en consonancia con el camino a seguir esbozado por el Eurogrupo³¹, y para reforzar el papel internacional del euro. El buen funcionamiento del sector financiero y de los mercados, en particular a través de una unión más profunda de los mercados de capitales, es crucial para financiar las enormes inversiones necesarias para las transiciones ecológica y digital.

Las recientes perturbaciones ponen de relieve la importancia de una estrecha coordinación entre políticas fiscales saneadas y la creación de reservas presupuestarias en épocas de bonanza económica, que se utilizarán durante las recesiones. Las condiciones económicas imperantes han puesto de relieve la importancia de unos procesos presupuestarios sólidos que permitan que las políticas fiscales sean ágiles cuando se enfrenten a circunstancias rápidamente cambiantes y consientan establecer prioridades que garanticen una elevada calidad de las finanzas públicas, prestando la debida atención a la inversión. Durante la pandemia, fue necesario un apoyo fiscal temporal para que las empresas pudieran conservar la capacidad productiva y proteger el empleo y los ingresos en un momento en que gran parte de la economía tuvo que cerrar durante breves períodos. La perturbación energética y la elevada inflación repercuten actualmente en la actividad económica y en el potencial de crecimiento. Si bien la naturaleza de las crisis y las respuestas políticas difieren, una estrecha coordinación de las respuestas políticas entre los Estados miembros, así como la coherencia entre la política fiscal y la política monetaria, siguen siendo cruciales.

En 2022, la orientación presupuestaria ha sido expansionista, y los Estados miembros han adoptado medidas rápidas, aunque en gran medida no específicas, para amortiguar el impacto económico y social del excepcional aumento de los precios de la energía. Se espera actualmente que estas medidas asciendan al 1,2 % del PIB para el conjunto de la UE en 2022. Si bien las medidas se han aplicado en el momento oportuno, más del 70 % de ellas (como las relativas a los tipos de IVA más bajos, los impuestos especiales o los cambios en las tasas y

³⁰ Directiva 2021/2167 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2021, sobre los administradores de créditos y los compradores de créditos (DO L 438 de 8.12.2021, p. 1).

³¹ Véase la declaración del Eurogrupo sobre el futuro de la unión bancaria, de 16 de junio de 2022.

subvenciones a los productos energéticos), no se centraron en los hogares vulnerables y en las empresas expuestas, y dos tercios de ellas no proporcionaron incentivos para reducir la demanda de energía. Es cada vez más importante que las medidas se centren en los hogares vulnerables y en las empresas expuestas y que sigan siendo temporales. La orientación presupuestaria expansionista también se ha visto respaldada por una financiación adicional de la inversión, tanto a nivel nacional, como a través del MRR y otros fondos de la UE. Serán necesarias más inversiones para acelerar la doble transición, aumentar la eficiencia energética y acelerar el despliegue de las fuentes de energía renovables.

Dado que un impulso fiscal amplio a la economía no sería adecuado en 2023, es necesario un enfoque cuidadoso y coordinado para diseñar medidas en respuesta a la evolución de los precios de la energía. En el contexto económico actual, se recomienda una orientación presupuestaria globalmente neutra en 2023 para la UE y la zona del euro en su conjunto, teniendo en cuenta el impacto de las medidas energéticas específicas. Complementaría los esfuerzos de la política monetaria para reducir la inflación y mantener las expectativas de inflación estables. Las medidas de apoyo se estiman actualmente en casi el 1 % del PIB en 2023 para la UE en su conjunto, cubriendo principalmente el primer semestre del año en muchos Estados miembros. La finalización de los presupuestos para 2023 brinda la oportunidad de mejorar el diseño de las medidas de apoyo y la calidad y composición de las finanzas públicas, con vistas a orientar las medidas fiscales para hacer frente al impacto de los elevados precios de la energía en los hogares y las empresas vulnerables. Un modelo de precios de la energía de dos niveles, en el que los consumidores se benefician de precios regulados hasta un determinado nivel de consumo, puede ser decisivo en este contexto. Además, las políticas fiscales deben seguir siendo prudentes, en particular en los Estados miembros muy endeudados, y proteger al mismo tiempo la inversión pública. Estas consideraciones se reflejan en las orientaciones políticas para 2023 incluidas en la Recomendación de la Comisión de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro³².

A medio plazo, las políticas fiscales deben garantizar la sostenibilidad fiscal y dar prioridad a la inversión para apoyar la doble transición y la resiliencia económica y social. Las políticas fiscales deben aspirar a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad fiscal mediante la consolidación gradual e inversiones y reformas que fomenten el crecimiento sostenible. Con la aceleración de aquellas reformas que hacen que los sistemas fiscales y la recaudación de ingresos sean más favorables al crecimiento y que mejoran la eficiencia a largo plazo del gasto público, se reforzarían el crecimiento potencial, la competitividad y la sostenibilidad de la deuda, apoyando también la capacidad de respuesta a las crisis de la política fiscal. Al mismo tiempo, existe una mayor necesidad de impulsar la transformación estructural y las inversiones, en particular para mitigar el cambio climático y adaptarse a él y a la intensidad de las catástrofes relacionadas con el clima, que tienen claras repercusiones en los presupuestos nacionales. Se anima a los Estados miembros a desarrollar herramientas para evaluar las implicaciones climáticas de la planificación presupuestaria y la

³² COM(2022) 782.

sostenibilidad a largo plazo, así como políticas y herramientas que ayuden a prevenir, reducir y prepararse de manera justa para los impactos relacionados con el clima. Por último, los retos demográficos requieren nuevas medidas políticas, en particular reformas que garanticen la adecuación y la sostenibilidad de los sistemas de pensiones.

La cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento seguirá aplicándose en 2023 y se desactivará a partir de 2024. La evaluación de la Comisión de los proyectos de planes presupuestarios³³ de los Estados miembros de la zona del euro indica que se prevé que el crecimiento del gasto corriente financiado a nivel nacional en algunos Estados miembros sea elevado, lo que dará lugar a una orientación presupuestaria expansionista en algunos Estados miembros. Es importante limitar el crecimiento del gasto corriente, teniendo en cuenta el apoyo temporal y específico a las personas que huyen de Ucrania y a los hogares y empresas vulnerables ante las subidas de los precios de la energía, para no aumentar las presiones inflacionistas, y es especialmente pertinente para los países con un elevado endeudamiento. Esto debe combinarse con mayores inversiones en la consecución de objetivos ecológicos, digitales y de seguridad energética para una economía más resiliente. Se invita a los Estados miembros a que tomen medidas individualmente, en particular mediante la ejecución de sus planes de recuperación y resiliencia, y que, de forma colectiva, utilicen y coordinen las políticas presupuestarias nacionales de la manera más favorable al crecimiento.

La Comisión no propone iniciar nuevos procedimientos por déficit excesivo. Como se anunció en mayo de 2022, se ha vuelto a evaluar la pertinencia de proponer la apertura de nuevos procedimientos de déficit excesivo³⁴. Esta evaluación tuvo en cuenta los datos de ejecución actualizados para 2021, la aplicación de la política fiscal por parte de los Estados miembros en el transcurso de 2022 y los planes presupuestarios públicos para 2023, tal como se refleja en las previsiones económicas del otoño de 2022 de la Comisión. La información actualizada confirma en gran medida las conclusiones anteriores³⁵. Teniendo en cuenta la excepcional incertidumbre actual, que influye también a la hora de diseñar una senda detallada para la política fiscal, la Comisión considera que en esta fase no debe adoptarse una decisión de someter a otros Estados miembros al procedimiento de déficit excesivo. En la primavera de 2023, la Comisión evaluará nuevamente la pertinencia de lanzar procedimientos de déficit excesivo sobre la base de los datos de ejecución de 2022 y de los planes para 2023, teniendo en cuenta en particular el cumplimiento de las recomendaciones presupuestarias dirigidas por el Consejo a los Estados miembros.

3. Características del Semestre Europeo de 2023

El Semestre Europeo de 2023 y la ejecución de los planes de recuperación y resiliencia seguirán enmarcando la coordinación de las políticas de la UE. La combinación de los retos

³³ COM(2022) 900.

³⁴ Rumanía está sujeta a un procedimiento de déficit excesivo desde la primavera de 2020. El procedimiento está en suspenso desde el otoño de 2021. La Comisión volverá a examinar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Recomendación del Consejo la próxima primavera.

³⁵ Véase el informe de la Comisión con arreglo al artículo 126, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de 23 de mayo de 2022, COM (2022) 630 final.

mencionados anteriormente subraya la necesidad de seguir coordinando estrechamente las políticas económicas y sociales. El objetivo es superar los retos económicos inmediatos y seguir apoyando un crecimiento justo, inclusivo, resiliente y sostenible, aprovechando al mismo tiempo las oportunidades que ofrece la doble transición. Al igual que en 2022, los informes por país racionalizados ofrecerán una visión global de la evolución y los retos económicos y sociales a los que se enfrentan los Estados miembros, teniendo en cuenta la dinámica regional y la resiliencia³⁶. Incluirán una evaluación de los avances en la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales, a través del cuadro de indicadores sociales y de la consecución de los objetivos nacionales y generales de la UE para 2023 en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza. Los informes por país identifican los retos que solo se abordan parcialmente o no se abordan en los planes de recuperación y resiliencia, examinando detenidamente los avances en la ejecución del plan, así como cualquier reto emergente. Las recomendaciones específicas por país (REP) siguen centrándose en un conjunto limitado de retos clave identificados en los informes por país y, en su caso, en los exámenes exhaustivos, para los que será necesario adoptar medidas. Los informes por país, los exámenes exhaustivos y las propuestas de recomendaciones específicas por país formarán parte del paquete del Semestre Europeo de la primavera de 2023.

El 9 de noviembre de 2022, la Comisión presentó orientaciones sobre posibles cambios en el marco de gobernanza económica de la UE³⁷. Su objetivo es mejorar la eficacia de la supervisión económica y la coordinación de las políticas en la UE mediante la definición de una arquitectura más sencilla e integrada para la supervisión macrofiscal, a fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda y promover un crecimiento sostenible e integrador. El marco reformado debe contribuir a crear la economía verde, digital y resiliente del futuro, garantizando al mismo tiempo la sostenibilidad de nuestras finanzas públicas. Debe seguir un enfoque integrado en el que los instrumentos de vigilancia se complementen mutuamente, en el contexto del Semestre Europeo. Resulta prioritario alcanzar un acuerdo rápido sobre la revisión de las normas fiscales de la UE y otros elementos del marco de gobernanza económica. Debe alcanzarse un consenso sobre la reforma del marco de gobernanza económica antes de los procesos presupuestarios anuales de los Estados miembros para 2024.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se integrarán en mayor medida en el Semestre Europeo. Los informes por país de 2023 resumirán los avances y los retos para cada Estado miembro en la aplicación de los ODS. Los informes incluirán un anexo detallado para cada país que, sobre la base del seguimiento de Eurostat, vinculará la aplicación de los ODS con las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva. Al mismo tiempo, la Comisión presentará la primera revisión voluntaria³⁸ a escala de la UE de la aplicación de los ODS en el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2023.

³⁶ El análisis de resiliencia también tiene en cuenta las aportaciones de los cuadros de indicadores de resiliencia de la Comisión: https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report/resilience-dashboards_es.

³⁷ COM(2022) 583 final.

³⁸ Las revisiones voluntarias tienen por objeto facilitar el intercambio de experiencias, así como los éxitos, los retos y las lecciones aprendidas, con vistas a acelerar la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Las revisiones también pretenden reforzar las políticas y las instituciones gubernamentales y movilizar el apoyo y las asociaciones multilaterales para la aplicación de los ODS.

Paralelamente a la integración del seguimiento de los ODS como parte del Semestre Europeo, la revisión voluntaria de la UE servirá para reafirmar el compromiso de la UE con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con un enfoque integral, que vincula la dimensión interior y exterior. Aumentará la visibilidad y la coherencia de la labor emprendida por la UE en la aplicación de los ODS y resaltará la importancia de estos objetivos compartidos a escala mundial, en un momento en que el multilateralismo está sometido a presión y se presta cada vez más atención a la promoción del bienestar sostenible e integrador.

La Comisión se compromete a llevar a cabo un proceso integrador, con la participación oportuna de los interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes durante el ciclo del Semestre Europeo. Una recuperación sostenible y la doble transición solo podrán tener éxito si actuamos juntos, en estrecha cooperación con todas las partes interesadas pertinentes. La participación activa de las partes interesadas, a través de reuniones periódicas específicas, es importante en todas las fases del proceso de aplicación del Semestre Europeo y del MRR. La Comisión pide a todos los Estados miembros que colaboren activamente con los interlocutores sociales, las autoridades locales y regionales y otras partes interesadas, en particular los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, a través de intercambios periódicos. Deben inspirarse en la aplicación satisfactoria del principio de asociación en la programación y ejecución de la política de cohesión, que ayuda a identificar conjuntamente los retos, a mejorar las soluciones políticas y a garantizar una mayor apropiación de la agenda de política económica y social. La Comisión también utilizará los foros existentes en el marco del Semestre Europeo para informar e implicar a los interlocutores sociales en la aplicación del MRR. En 2023, la Comisión presentará una comunicación para reforzar el diálogo social en la UE, así como una propuesta de Recomendación del Consejo sobre el papel del diálogo social a nivel nacional.

La Comisión reconoce plenamente la responsabilidad democrática de la gobernanza económica de la UE y proseguirá el diálogo interinstitucional reforzado tanto con el Parlamento Europeo como con el Consejo. Mantendrá el diálogo permanente con el Parlamento Europeo sobre los aspectos más importantes de la evolución social, económica y del mercado laboral, como parte del Semestre Europeo, y colaborará con el Parlamento Europeo en cada etapa esencial del ciclo del Semestre Europeo.

4. Conclusión

Si bien la acción política rápida y coordinada durante la pandemia de COVID-19 está dando sus frutos, como consecuencia de la invasión rusa de Ucrania la economía y la sociedad de la UE se enfrentan a múltiples nuevos retos económicos, sociales y geopolíticos, que requieren una acción política a escala nacional y de la UE. Los precios de la energía históricamente elevados, las elevadas tasas de inflación, la escasez de suministro, el aumento de los niveles de deuda y el aumento de los costes de endeudamiento están afectando a la actividad económica de las empresas y al coste de vida de los ciudadanos de la UE, en especial de los más vulnerables. Las políticas económicas, sociales y fiscales requerirán decisiones políticas complejas para amortiguar las consecuencias económicas de este difícil entorno y limitar la

inflación impulsada por la oferta, a la vez que se mantiene el rumbo de nuestros objetivos a medio y largo plazo de aumentar la resiliencia económica y social y apoyar la doble transición.

Nuestra estrategia de crecimiento, basada en las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva, proporciona la brújula para nuestra acción coordinada en materia de política económica y social, tanto a corto como a medio plazo. Las respuestas políticas nacionales y de la UE deben calibrarse y coordinarse adecuadamente para reforzar la cohesión económica, social y territorial, mejorar la seguridad energética y la asequibilidad de la energía (al tiempo que se acelera la transición hacia una energía limpia), fomentar la sostenibilidad competitiva, aumentar la productividad y preservar la estabilidad macroeconómica y el mercado único.

Para proteger los logros de la integración de la UE y hacer que las economías de la UE estén más preparadas para el futuro, el Semestre Europeo ayudará a identificar los retos políticos pertinentes, especificar las prioridades políticas, proporcionar orientación política y garantizar la supervisión y el seguimiento de las políticas. El Semestre Europeo será el núcleo del proceso transformador en los próximos años. Junto con el MRR, seguirá garantizando un impulso eficaz de las reformas en cada Estado miembro hasta 2026, en combinación con las estrategias de reforma e inversión posibilitadas por otros programas de la UE, como los fondos de la política de cohesión, InvestEU y los planes nacionales de energía y clima (cuyo objetivo es mantener nuestra economía en la senda adecuada para alcanzar nuestros objetivos climáticos), y las hojas de ruta nacionales para la Década Digital (cuyo objetivo es contribuir al éxito de la transformación digital de aquí a 2030). El Semestre Europeo también seguirá supervisando la aplicación de los planes de recuperación y resiliencia y proporcionará el fundamento analítico para identificar nuevos retos en la política económica, social y de empleo que no se hayan abordado ya en los planes, presentando las pertinentes recomendaciones específicas por país. Por tanto, ambos procesos seguirán estando relacionados entre sí y se aprovecharán las sinergias para evitar solapamientos y duplicaciones, también en lo que respecta a los requisitos de información.