



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 21 de noviembre de 2023
(OR. en)

15627/23

ECOFIN 1205
UEM 366
SOC 798
EMPL 572
COMPET 1133
ENV 1326
EDUC 449
RECH 513
ENER 626
JAI 1509
GENDER 204
ANTIDISCRIM 190
JEUN 265
SAN 677

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	21 de noviembre de 2023
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea

N.º doc. Ción.:	COM(2023) 901 final
Asunto:	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible para 2024

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2023) 901 final.

Adj.: COM(2023) 901 final



Estrasburgo, 21.11.2023
COM(2023) 901 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 2024

Invertir en el futuro competitivo de la UE:

Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible para 2024

1. Introducción

Tras experimentar una fuerte recuperación en 2022, la actividad económica de la UE ha disminuido ante el elevado nivel de inflación y unas condiciones de financiación más restrictivas. Una respuesta política rápida, decisiva y coordinada permitió a la economía recuperarse y hacer frente a las consecuencias socioeconómicas de la pandemia de COVID-19 y la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. La UE ha conseguido superar la crisis energética resultante, reducir su dependencia de los combustibles fósiles rusos sin necesidad de racionar el gas y evitar la recesión. Aunque la economía se ha desacelerado en 2023 y los riesgos y las incertidumbres son elevados, principalmente como resultado de la situación en Oriente Medio, la tasa de empleo en la UE nunca ha sido tan alta y el desempleo ha alcanzado un mínimo histórico, aunque con variaciones entre los Estados miembros y las regiones. Si bien siguen existiendo retos estructurales, los logros recientes muestran que Europa funciona mejor cuando funciona unida.

Como se subraya en la Declaración de Granada, la UE se ha comprometido a reforzar su competitividad a largo plazo y a construir una base económica resiliente abordando sus retos estructurales. Los acontecimientos geopolíticos disruptivos han puesto de manifiesto la necesidad de seguir reforzando la autonomía estratégica abierta de la UE, de mantener la competitividad en el mercado mundial y de garantizar al mismo tiempo que nadie se quede atrás. La UE seguirá aplicando su política comercial abierta y justa, invirtiendo en asociaciones y defendiéndose de prácticas desleales como las de China. La UE necesita cadenas de suministro resilientes y diversificadas para reforzar la seguridad económica, en particular el abastecimiento de materias primas, componentes tecnológicos y equipos fundamentales. Para seguir aumentando la ventaja competitiva de la UE, es fundamental garantizar el desarrollo de las competencias y capacidades necesarias para promover la doble transición ecológica y digital, gestionar el cambio demográfico, aumentando al mismo tiempo las inversiones y fomentando la innovación. El conjunto de instrumentos sobre demografía de la Comisión ayuda a los Estados miembros a movilizar políticas que aborden los retos de una sociedad que envejece. También resulta esencial sacar el máximo partido del mercado único, especialmente en beneficio de las pequeñas y medianas empresas (pymes) y seguir desarrollando la unión de los mercados de capitales para apoyar las inversiones privadas.

La UE está abandonando los combustibles fósiles. Sobre la base de los compromisos contraídos en el marco del Pacto Verde Europeo, Europa está ejerciendo presión para descarbonizar las industrias, la energía, los edificios y el transporte y ha acelerado considerablemente la transición hacia una energía limpia. Crear una industria sólida de tecnologías limpias y permitir su desarrollo, en particular mediante la aplicación de la propuesta de la Comisión sobre un Plan Industrial del Pacto Verde¹, fomentará la competitividad. Los procedimientos más rápidos de autorización introducidos en la Directiva revisada sobre fuentes de energía renovables y un reglamento de urgencia relativo a las autorizaciones harán que aumente el porcentaje de energías renovables. Asimismo, la Comisión

¹ COM(2023) 62 final.

ha presentado una propuesta para mejorar la organización del mercado de la electricidad de la UE y su protección contra la manipulación, así como para impulsar las inversiones en energía.

Los instrumentos de financiación de la UE están impulsando la doble transición ecológica y digital, las capacidades y el empleo para aumentar la competitividad de la UE a escala nacional y regional. La actual aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), la introducción de capítulos específicos del plan REPowerEU en los planes nacionales de recuperación y resiliencia de los Estados miembros, el instrumento de apoyo técnico y el uso de los fondos de la política de cohesión siguen desempeñando un papel fundamental en la orientación de las agendas de reforma e inversión de todos los Estados miembros. La propuesta de una Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP) explorará nuevas sinergias entre los instrumentos existentes de la UE, como el programa InvestEU, para permitir la implantación rápida de tecnologías críticas. Hasta la fecha, el MRR ha superado los 175 000 millones EUR en pagos, se han desembolsado más de 210 000 millones EUR con cargo a los fondos de la política de cohesión desde el comienzo de la pandemia de COVID-19 y se han autorizado 13 440 millones EUR en garantías de la UE y 119 operaciones en el marco de InvestEU. Horizonte Europa ha movilizado una inversión de más de 24 000 millones de euros en ciencia e innovación. Asimismo, la Comisión ha evaluado positivamente los programas de inversión y reforma propuestos en el marco de REPowerEU por un importe de 54 000 millones EUR. Para seguir garantizando la financiación y optimizando los recursos para las prioridades políticas de la UE, es necesario acelerar la revisión específica del marco financiero plurianual de la UE.

El ciclo 2024 del Semestre Europeo hará balance de la aplicación en curso de los planes nacionales de recuperación y resiliencia y de los programas de la política de cohesión, evaluando su complementariedad en términos de financiación y resultados políticos. Se prestará especial atención a las complementariedades entre el MRR y los fondos de la política de cohesión y se mostrará la forma en que las reformas actúan como catalizadores clave de las inversiones a diferentes niveles. También proporcionará orientaciones con vistas a la próxima revisión intermedia de los programas de la política de cohesión. Será una oportunidad para evaluar los programas y abordar las necesidades y los retos que están surgiendo en los Estados miembros de la UE y sus regiones.

La revisión de la gobernanza económica debería concluirse rápidamente. El Parlamento Europeo y el Consejo están trabajando sobre la base de las propuestas de la Comisión para reformar las reglas de política fiscal de la UE, presentadas el 26 de abril de 2023. El marco legislativo reformado aportará claridad y previsibilidad a la futura política fiscal, al tiempo que promoverá la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico. Una vez adoptado el marco presupuestario reformado, los Estados miembros empezarán a preparar sus primeros planes estructurales nacionales de política fiscal a medio plazo, que esbozarán sus políticas fiscales, estructurales y de inversión para los próximos cuatro a cinco años. La Comisión pide a los legisladores que acuerden rápidamente un marco legislativo reformado.

El Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible de este año destaca la agenda de política socioeconómica de la UE, teniendo en cuenta la evolución del panorama macroeconómico, social y geopolítico. Las orientaciones adoptan un enfoque estructurado basado en las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva, en consonancia con la labor de la UE para seguir avanzando hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones

Unidas. La Comunicación también describe los aspectos esenciales del ciclo 2024 del Semestre Europeo.

2. Las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva

2.1. Estabilidad macroeconómica

La economía de la UE sigue siendo resiliente a pesar de la desaceleración. En 2022, la actividad económica todavía se estaba recuperando, y el PIB creció un 3,4 % frente al aumento de la inflación. A lo largo de 2023, la inflación, que sigue siendo elevada pero disminuye gradualmente, y el endurecimiento de la política monetaria han debilitado el crecimiento. Por otro lado, la evolución del mercado laboral sigue siendo alentadora y el desempleo se mantiene en mínimos históricos. Las previsiones de otoño prevén que la economía de la UE registrará un crecimiento modesto del 0,6 % en 2023 y que repuntará un 1,3 % en 2024 y un 1,7 % en 2025. Se prevé que la inflación en la UE siga disminuyendo y alcance el 2,4 % en 2025. Este fenómeno, sumado al aumento de los salarios y el crecimiento aún sólido del mercado laboral, contribuirá a una recuperación gradual del poder adquisitivo de las familias.

Los riesgos relacionados con el elevado nivel de endeudamiento y las diferencias de precios siguen siendo considerables. Si bien el entorno inflacionista contribuyó a acelerar el desapalancamiento, las condiciones de financiación más restrictivas podrían aumentar las tensiones relacionadas con el elevado nivel de endeudamiento, tanto en el sector privado como en el público. Esto afectaría sobre todo a los Estados miembros en los que el servicio de la deuda requiere importantes operaciones de refinanciación o en los que el sector privado enfrenta un fuerte aumento de los pagos por intereses. Asimismo, las diferencias persistentes entre el aumento de los precios y de los costes entre los distintos países aumentan las posibilidades de pérdidas de competitividad para los Estados miembros que presentan los mayores incrementos de precios. Este riesgo es particularmente importante para los países de la zona del euro, ya que el reajuste de los costes y precios internos a través de variaciones del tipo de cambio nominal no constituye una alternativa². El Informe sobre el Mecanismo de Alerta proporciona el análisis de la Comisión acerca de la evolución de los desequilibrios y los riesgos emergentes³. La próxima primavera se realizarán exámenes exhaustivos respecto de doce Estados Miembros. En el caso de Chipre, Francia, Alemania, Grecia, España, Hungría, Italia, los Países Bajos, Portugal, Rumanía y Suecia, los exámenes exhaustivos harán un seguimiento de los desequilibrios o desequilibrios excesivos detectados esta primavera, mientras que en Eslovaquia el examen exhaustivo evaluará el riesgo de que surjan nuevos desequilibrios.

Dado que la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento expira a finales de 2023, la política fiscal debe apoyar la política monetaria a la hora de reducir la inflación y salvaguardar la sostenibilidad de la política fiscal, al tiempo que ofrece margen suficiente para inversiones adicionales y apoya el crecimiento a largo plazo⁴. La coordinación de las políticas fiscales es clave para contribuir a que la política monetaria garantice un retorno oportuno de la inflación al objetivo a medio plazo. Los gobiernos deben adoptar políticas fiscales coordinadas y

² COM(2023) 903 y SWD(2023) 903.

³ COM(2023) 902 y SWD(2023) 902.

⁴ COM (2023) 900.

sensatas para mantener las ratios de deuda a niveles prudentes o situarlas en una trayectoria creíble de reducción. Deben reducir lo antes posible las medidas de apoyo energético relacionadas con la crisis y utilizar los ahorros resultantes para reducir el déficit. Si bien debe adoptarse un enfoque flexible en vista del alto grado de incertidumbre, la orientación contractiva de la política fiscal que se espera alcanzar en 2023 y 2024 contribuirá con el tiempo a restablecer las reservas de política fiscal y, por tanto, a mejorar la sostenibilidad de la deuda pública de algunos Estados miembros. Además de una estrategia de política fiscal prudente, debe mantenerse y, de ser necesario, aumentarse la inversión pública para apoyar el crecimiento a largo plazo y la transición ecológica. A tal fin, los gobiernos deben mantener niveles altos de inversión pública para apoyar la doble transición ecológica y digital y aumentar la productividad y la resiliencia. Para ello, deberá mejorarse la calidad y la composición de las finanzas públicas, tanto en lo que respecta a los ingresos como a los gastos, por ejemplo, optimizando las medidas fiscales. También será vital acelerar la aplicación de los planes de recuperación y resiliencia, incluidos los capítulos de REPowerEU, y aplicar plenamente los programas de la política de cohesión.

Deben reducirse lo antes posible las medidas de emergencia fiscal adoptadas en respuesta a la subida de los precios de la energía. El apoyo fiscal prolongado y sin orientación para los hogares y las empresas no es el instrumento adecuado en la situación actual, ya que aumenta las presiones inflacionistas y contribuye a una política monetaria restrictiva a largo plazo. También reduce el margen de la política fiscal para gastos útiles, como las inversiones ecológicas y digitales. El apoyo a los hogares vulnerables debe prestarse de manera específica mediante sistemas de protección social y redes de seguridad social establecidos. De ser necesario adoptar medidas de apoyo, estas deben dedicarse a la protección de los hogares y las empresas vulnerables, ser viables desde el punto de vista fiscal y preservar los incentivos para aumentar la eficiencia energética.

Como se anunció en las orientaciones de la política fiscal para 2024⁵, la Comisión propondrá al Consejo la apertura, en la primavera de 2024, de los procedimientos de déficit excesivo basados en el déficit sobre la base de los datos de ejecución de 2023, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

2.2. Sostenibilidad medioambiental

Las medidas adoptadas por la UE y sus Estados miembros ayudaron a que los precios de la energía se situaran en niveles más cercanos a los anteriores a la crisis, mientras que las inversiones en fuentes de energía limpias contribuyen a estabilizar el suministro futuro. Los precios del gas natural han caído alrededor de un 84 % en comparación con los niveles sin precedentes del año pasado, pero siguen estando un 78 % por encima de los niveles anteriores a la crisis, y los precios al por mayor de la electricidad también cayeron (un – 78 % en comparación con el mismo período del año pasado). No obstante, los precios medios de la energía en la UE siguen siendo elevados en comparación con los niveles anteriores a la crisis y el resto del mundo. Si bien el sistema energético de la UE es más resiliente, las condiciones del mercado siguen estando sujetas a incertidumbre, en particular debido a la crisis de Oriente Medio. Desde febrero de 2022, la UE ha puesto fin a todas las importaciones de carbón ruso, ha reducido las importaciones de petróleo ruso en aproximadamente un 90 % y las importaciones totales de gas ruso en aproximadamente dos tercios y seguirá esforzándose en este sentido en el futuro. El almacenamiento de gas natural registra niveles sin

⁵ COM(2023) 141 final.

precedentes por adelantado y llegó al 100 % en noviembre de 2023. La aplicación satisfactoria por parte de los Estados miembros del marco de la UE de reducción de la demanda ha reforzado la preparación de la UE para este invierno, y el mecanismo de agregación de la demanda AggregateEU está dando resultados concretos. Dada la mejora de las condiciones de los mercados de la energía, así como la necesidad de adoptar políticas fiscales prudentes, los Estados miembros deben eliminar rápidamente las subvenciones a los combustibles fósiles. Solo deben recurrir a medidas específicas de apoyo a la energía si se producen nuevos aumentos en los precios de la energía y facilitar el despliegue rápido y la introducción progresiva de fuentes alternativas y asequibles de energía limpia para los hogares y las empresas mediante reformas e inversiones adecuadas.

Los Estados miembros están centrando sus esfuerzos en la aplicación de los capítulos de REPowerEU de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, complementados con fondos de la política de cohesión. Hasta la fecha, veintitrés Estados miembros han presentado sus capítulos de REPowerEU, que representan una dotación de 54 000 millones EUR. Algunas de las medidas de REPowerEU son la racionalización de los procedimientos de autorización para acelerar el despliegue de energías renovables e instalaciones de almacenamiento, la ampliación de las medidas de eficiencia energética para reducir la pobreza energética y el apoyo al desarrollo de cadenas de valor de materias primas y tecnologías fundamentales necesarias para la transición ecológica. El apoyo de los fondos de la política de cohesión a inversiones en eficiencia energética, energías renovables y sistemas energéticos inteligentes en el marco del objetivo político de conseguir una Europa más ecológica también desempeña un papel importante en la aplicación de varias medidas clave en el marco de la iniciativa REPowerEU. La financiación de la UE para estas medidas orientadas al logro de todos los objetivos políticos y el Fondo de Transición Justa (FTJ) ascienden a 47 000 millones EUR. La disponibilidad de estos distintos instrumentos de financiación permite alcanzar objetivos comunes de manera más eficaz, por ejemplo mediante la combinación de las reformas del MRR/REPowerEU relativas a las autorizaciones y la conexión de nuevas energías renovables a la red mediante inversiones a nivel nacional y regional.

Los planes nacionales de energía y clima actualizados deben desarrollarse íntegramente y aplicarse con rapidez. Los planes nacionales integrados de energía y clima actualizados de los Estados miembros deben presentar políticas climáticas y energéticas más ambiciosas en consonancia con los objetivos climáticos y energéticos de la UE para 2030. Se espera que tengan plenamente en cuenta las últimas recomendaciones específicas por país (REP), publicadas en el contexto del Semestre Europeo, reflejen las medidas energéticas y climáticas en sus planes nacionales de recuperación y resiliencia y exploren sinergias con otros instrumentos de planificación en el marco de la política de cohesión de la UE. En diciembre de 2023, la Comisión emitirá recomendaciones específicas de los Estados miembros para sus proyectos de plan nacional integrado de energía y clima y espera que, a más tardar en junio de 2024, estas se tengan plenamente en cuenta en los planes nacionales integrados de energía y clima definitivos. Los planes nacionales integrados de energía y clima contribuirán a consolidar la planificación estratégica, movilizar la inversión pública y privada⁶ y reforzar la seguridad de los inversores para alcanzar los objetivos climáticos y energéticos para 2030 de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE en al menos un 55 % con

⁶ En general, será necesario movilizar nuevas inversiones por valor de más de 620 000 millones EUR anuales para alcanzar los objetivos del Pacto Verde y de REPowerEU, así como inversiones por valor de 92 000 millones EUR hasta 2030 para alcanzar los objetivos de la Ley sobre la industria de cero emisiones netas.

respecto a los niveles de 1990. Esto debe combinarse con medidas para invertir la pérdida de recursos naturales, desarrollar prácticas agrícolas sostenibles, preservar los servicios ecosistémicos y adaptarse mejor y más rápido a un clima más adverso, en particular en el ámbito de la resiliencia hídrica. Para mantener la estabilidad presupuestaria y evitar perturbaciones financieras en el futuro, cada vez resulta más necesario que los Estados miembros tengan en cuenta en su planificación presupuestaria a medio plazo y se preparen para el impacto fiscal de la cantidad excesiva de fenómenos meteorológicos y otros riesgos climáticos.

Reforzar la industria de cero emisiones netas de la UE resulta esencial para proporcionar las tecnologías y los componentes necesarios para alcanzar los objetivos del Pacto Verde Europeo y para que la industria europea siga siendo competitiva. La competitividad futura de la industria de cero emisiones netas de la UE estará determinada por un suministro estable de energía asequible y cada vez más limpia, la disponibilidad de una mano de obra altamente cualificada y una financiación pública y privada adecuada. También es fundamental contar con materias primas asequibles, una apertura comercial continua y un entorno empresarial favorable. Aprovechando las fortalezas del mercado único, el Plan Industrial del Pacto Verde y la Ley sobre la industria de cero emisiones netas pretenden proporcionar un entorno más favorable para aumentar la capacidad de fabricación de la UE de tecnologías de cero emisiones netas. La propuesta de una Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP) impulsará la capacidad de inversión de la UE para apoyar esta ampliación, acompañada del desarrollo de capacidades adecuadas, al tiempo que contribuirá a mantener la cohesión y el mercado único. Las necesidades totales de inversión en las cadenas de suministro de la UE para el desarrollo de cinco tecnologías de cero emisiones netas (energía eólica, energía solar, pilas y baterías, bombas de calor y electrolizadores) ascienden a 92 000 millones EUR hasta 2030. En este sentido, el paquete europeo sobre la energía eólica apoyará a las empresas del sector eólico y mejorará su competitividad. De manera más general, el compromiso con las partes interesadas industriales, en particular los diálogos sobre la transición hacia una energía limpia, ayudarán a la industria de la UE a construir su modelo de negocio para la transformación ecológica. La investigación y la innovación (I+i) desempeñarán un papel crucial en esta transformación y requerirán un marco político favorable a la innovación. Para alcanzar los objetivos del Pacto Verde Europeo, la industria de la UE también debe impulsar su transición hacia la economía circular, en particular en lo que respecta a la recuperación y la sustitución de materias primas fundamentales y la adopción de materias primas secundarias para maximizar la conservación del valor. Además, los Estados miembros deben concentrarse en la supresión de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente, cuyos beneficios presupuestarios alcanzarían los 300 000 millones EUR al año⁷. Por otro lado, la transición climática de la industria de la UE se verá favorecida por el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, que ayudará a mantener unas condiciones de competencia equitativas con los productores no pertenecientes a la UE e impedirá la fuga de carbono.

2.3. Productividad

Si bien la productividad es el principal motor de la competitividad, el crecimiento medio de la productividad en la UE se ha estancado en los últimos diez años. La productividad laboral por hora trabajada ha aumentado solo un 6 % desde 2015. Tal como solicitó el Consejo Europeo, el nuevo

⁷ Comisión Europea, 2022, *A toolbox for reforming environmentally harmful subsidies in Europe* [«Un conjunto de herramientas para reformar las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente en Europa», documento en inglés].

informe sobre competitividad y el mercado interior que la Comisión publicará en enero de 2024 sentará la base para un ciclo anual de gobernanza y para el debate sobre el mercado único y la competitividad y productividad a largo plazo. La transformación digital irregular y lenta en general y la escasez de capacidades en varios sectores constituyen importantes barreras para el crecimiento de la productividad. Es necesaria una acción política decisiva para apoyar la financiación privada de la I+D+i a través de incentivos fiscales correctamente diseñados, asociaciones público-privadas y mejores condiciones para la creación y expansión de empresas, por ejemplo, a través del Consejo Europeo de Innovación, creado en el marco del programa Horizonte Europa. El aumento de la investigación y la innovación en las empresas y en el sector público es especialmente importante para aumentar la productividad en las regiones que han experimentado un crecimiento lento en los últimos años. Si bien un mayor número de jóvenes de la UE terminan la educación superior, el aumento del número de graduados de carreras relacionadas con Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (CTIM), la lucha contra las disparidades basada en el género y la mejora de la pertinencia del mercado laboral pueden reforzar aún más la productividad.

El impulso de la productividad depende de la mejora de las condiciones marco, la profundización del mercado único y el respeto del Estado de Derecho. Las empresas de la UE sufren hoy un exceso de obstáculos administrativos que merman su capacidad para invertir más allá de las fronteras y concluir efectivamente la doble transición ecológica y digital. Se requieren esfuerzos conjuntos para hacer cumplir las normas existentes, eliminar las barreras y explorar áreas de mayor integración⁸. La Comisión ha presentado las primeras propuestas legislativas para reducir las obligaciones de información a escala europea en un 25 %, sin socavar los objetivos políticos de las iniciativas en cuestión. Los Estados miembros, en particular las autoridades regionales y locales, también deben redoblar sus esfuerzos en este ámbito para alcanzar este nivel de ambición. El aumento de la productividad requiere fuertes incentivos mediante el sistema fiscal y de prestaciones sociales y una educación y formación eficaces para aumentar la oferta de mano de obra y la disponibilidad de una población activa flexible y cualificada. La existencia de unos mercados de capitales de la UE profundos e integrados son clave para garantizar la competitividad mundial de la Unión a fin de obtener inversión privada en la economía de la UE, en particular para la doble transición ecológica y digital. También deben tomarse medidas adicionales para facilitar la adopción de la innovación y reducir los cuellos de botella y las barreras en los mercados de productos y servicios. El respeto del Estado de Derecho, en particular unos sistemas judiciales independientes, de calidad y eficientes, la seguridad jurídica y la igualdad ante la ley también son determinantes esenciales de un entorno empresarial que fomenta la inversión y la innovación.

El fomento de un entorno empresarial justo y favorable para las pymes es fundamental para reforzar el mercado único. El paquete de ayuda a las pymes incluye una propuesta para luchar contra la morosidad. Su objetivo es aportar equidad a las transacciones comerciales, mejorar la liquidez y la resiliencia de las pymes e impulsar la competitividad de las empresas de la UE. El paquete también incluye propuestas para nombrar a un representante de la UE para las pymes y una propuesta de introducción de un sistema de imposición en la sede para simplificar el marco fiscal para las pymes que operan a través de las fronteras. La propuesta Empresas en Europa: Marco para el impuesto sobre sociedades simplificará la vida tanto de las empresas como de la administración fiscal mediante la

⁸ Comunicación «El mercado único cumple treinta años», COM(2023) 162 final.

introducción de un conjunto único de normas para determinar la base imponible de los grupos de empresas que operan en más de un país. El componente para pymes del programa InvestEU también ayuda a las pymes a adaptarse a prácticas empresariales sostenibles y proporciona financiación a empresas emergentes que desarrollan nuevas tecnologías en materia de sostenibilidad. Se espera que el apoyo a las pymes en el marco de los programas de financiación de la UE supere los 200 000 millones EUR de aquí a 2027⁹.

La trayectoria de crecimiento de la UE depende en gran medida de la adopción de la digitalización. Si bien las tecnologías digitales ofrecen ventajas competitivas, servicios mejorados y mercados más amplios para las grandes empresas, el nivel de digitalización de las pymes sigue siendo irregular entre los Estados miembros y los sectores. Muchas pymes tradicionales carecen de recursos y capacidades para beneficiarse plenamente de la digitalización, lo que pone de relieve la necesidad de progreso en este ámbito. La asociación a gran escala en materia de capacidades digitales tiene por objeto contribuir a alcanzar los objetivos de la década digital de Europa de dotar al 80 % de las personas de competencias digitales básicas, lograr la convergencia de género y contar con 20 millones de personas empleadas como especialistas en TIC de aquí a 2030. Las hojas de ruta estratégicas nacionales para la Década Digital establecerán las medidas concretas que cada Estado miembro se propone adoptar para abordar las lagunas, en consonancia con las conclusiones del primer informe sobre el estado de la Década Digital. Varios avances normativos, como el marco normativo para la IA, la Ley de Datos, la Ley de Servicios Digitales y la Ley de Mercados Digitales, reforzarán el potencial de Europa para competir a nivel mundial. La propuesta de la UE de un marco normativo para la IA es el primer marco integral de este tipo; además de tener como objetivo mitigar los riesgos de manera proporcionada, proporciona la seguridad jurídica necesaria para garantizar una IA fiable a escala europea.

Reducir las diferencias de productividad en la UE requiere centrarse también en aquellas regiones en las que la productividad se ha estancado y que pueden beneficiarse de la complementariedad entre el MRR y los fondos de la política de cohesión a escala regional. Las disparidades en el acceso a la educación y la formación, la asistencia sanitaria, la investigación, la innovación, la movilidad y las infraestructuras digitales de alta calidad son aún mayores en las zonas rurales y ultraperiféricas. Esta realidad también se pone de manifiesto en las zonas urbanas que tienen una mayor competitividad y mayores niveles de capital humano¹⁰. Por ejemplo, menos del 25 % de la población de entre veinticinco y sesenta y cuatro años de las regiones rurales de la UE ha recibido educación postsecundaria, frente al 44 % en las ciudades¹¹. Las sinergias entre el MRR y la financiación de la política de cohesión son esenciales para prestar apoyo a escala regional.

2.4. Equidad

En general, el mercado laboral de la UE sigue mostrando un buen comportamiento, a pesar de la ralentización del crecimiento económico, la persistencia de disparidades regionales y el hecho de que algunos sectores de la población se benefician menos. La tasa de empleo alcanzó el nivel

⁹ Paquete de ayuda a las pymes, página 12, nota a pie de página 61: Paquete de ayuda a las pymes (europa.eu).

¹⁰ *EU Regional Competitiveness Index 2.0 – 2022 edition* [«Edición 2022 del Índice de Competitividad Regional de la UE 2.0», documento en inglés]; https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/work/rci_2022/eu-rci2_0-2022_en.pdf.

¹¹ Eurostat, EDAT_LFS_9913.

histórico del 75,4 % en el segundo trimestre de 2023, mientras que la tasa de desempleo cayó al 6,0 %, el nivel más bajo jamás registrado en la UE. Si bien que algunos Estados miembros han logrado progresos significativos, otros registraron tasas de desempleo todavía superiores al 11 %¹². Al mismo tiempo, las cifras relativas al mercado laboral muestran disparidades regionales notables dentro de los Estados miembros.

Los elevados niveles de escasez de mano de obra y de cualificaciones constituyen un importante obstáculo para el crecimiento sostenible, la innovación y la competitividad y requieren medidas específicas. En un mercado laboral bajo tensión, más de dos tercios de los empleadores no logran encontrar el talento que necesitan¹³. La escasez es común en la asistencia sanitaria, los sectores de las CTIM (en particular las TIC), los empleos verdes y determinados empleos del sector de los servicios. Los talentos de las mujeres, los jóvenes y las personas mayores, las personas poco cualificadas, las personas con discapacidad y otros grupos desfavorecidos e infrarrepresentados son muy necesarios en el mercado laboral¹⁴. Más del 20 % de la población en edad de trabajar está inactiva, entre ellos, 8 millones de jóvenes que no tienen empleo, educación ni formación. Debe garantizarse la igualdad de oportunidades para todos, especialmente mediante la aplicación de las estrategias de la Unión de la Igualdad¹⁵.

Las medidas políticas en los niveles adecuados deben destinarse a incrementar la participación en el mercado laboral a fin de mejorar los resultados sociales y de empleo. Esto incluye el refuerzo de las políticas activas del mercado de trabajo, el acceso a una atención y educación de la primera infancia de calidad y asequibles y a sistemas de cuidados de larga duración, impuestos y prestaciones sociales que fomenten el trabajo (incluido el traslado de la fiscalidad del trabajo a objetivos medioambientales y climáticos), unas condiciones laborales adecuadas y posibilidades de migración legal gestionada¹⁶, y que garanticen al mismo tiempo los derechos laborales y de protección social. El mayor uso de la gestión algorítmica y la IA en el lugar de trabajo puede ayudar a paliar la escasez, pero requiere vigilancia. El refuerzo de la educación y la formación inclusivas y de calidad sigue siendo una prioridad absoluta, al igual que el aumento de los esfuerzos de reciclaje y perfeccionamiento profesional para lograr la doble transición. La falta de competencias básicas y de competencias avanzadas en materia de CTIM, las lagunas de aprendizaje y la escasez de profesores plantean retos cada vez mayores para los sistemas de educación y formación, en particular para la incorporación de los jóvenes al mercado laboral. Debe mantenerse el impulso de las iniciativas puestas en marcha en el marco del Año Europeo de las Capacidades¹⁷.

A pesar de los pronunciados aumentos salariales en la UE en 2022 y principios de 2023, estos se mantuvieron por debajo de las altas tasas de inflación y provocaron una reducción del poder

¹² ES y EL registraron tasas de desempleo superiores al 11 % en el segundo trimestre de 2023 y ES, EL, IT, RO y SE registraron tasas de desempleo juvenil superiores al 20 % (mientras que SK, HR y PT se ubicaron justo por debajo del umbral). Fuente: Eurostat.

¹³ Comisión Europea (2023), *Employment and social developments in Europe* [«Evolución del empleo y de la situación social en Europa», documento en inglés].

¹⁴ Por ejemplo, la tasa de empleo femenino fue del 70,3 % en el segundo trimestre de 2023, 5,1 puntos porcentuales por debajo de la media laboral. Las responsabilidades asistenciales no remuneradas impiden la incorporación al mercado laboral de 7 millones de mujeres en la UE.

¹⁵ Las [estrategias de la Unión de la Igualdad](#) promueven la igualdad y la inclusión de las mujeres y los grupos desfavorecidos, como las personas con discapacidad y las personas de origen migrante, racial o étnico minoritario, como los romaníes.

¹⁶ En particular a través de la reserva de talentos de la UE, puesta en marcha el 15 de noviembre de 2023 como parte del [paquete de capacidades y movilidad del talento](#).

¹⁷ [Año Europeo de las Competencias \(europa.eu\)](#).

adquisitivo, lo que afectó sobre todo a los ingresos más bajos. Los salarios reales en la UE disminuyeron un 3,7 % en 2022, lo que aumentó el riesgo de pobreza de los ocupados¹⁸. En el futuro, la evolución salarial tendrá que encontrar un equilibrio entre recuperar el poder adquisitivo perdido de los trabajadores, mitigar los efectos secundarios sobre la inflación y garantizar la competitividad de la UE. Un diálogo social sólido y una negociación colectiva eficaz son más importantes que nunca para lograr resultados equilibrados en materia de fijación de salarios.

La necesidad de políticas adecuadas y sostenibles de protección e inclusión social sigue siendo elevada. A la luz de los cambios demográficos y de la rápida evolución de los mercados de trabajo, resulta fundamental contar con sistemas de protección social sostenibles y garantizar al mismo tiempo el acceso a la protección social y un apoyo a la renta adecuado. Esto también es necesario para mitigar el impacto de la elevada inflación y la disminución del poder adquisitivo y hacer frente a la pobreza energética. Estas medidas deben combinarse con un apoyo a la integración en el mercado laboral y el acceso a los servicios esenciales para las personas que carecen de recursos¹⁹. Deben garantizarse transiciones justas para todos, por ejemplo para garantizar que las innovaciones ecológicas y digitales sean asequibles para las personas con ingresos más bajos y que ninguna región se quede atrás.

Los fondos de la política de cohesión, junto con los planes nacionales de recuperación y resiliencia, ayudan a los Estados miembros a avanzar hacia sus objetivos nacionales para 2030 en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza. Dado que los Estados miembros incluyen en sus planes de recuperación y resiliencia importantes reformas e inversiones en el mercado laboral y las políticas sociales, se estima que 140 000 millones EUR (alrededor del 28 %) de los costes de dichos planes contribuyen a las políticas sociales, cerca de 73 000 millones EUR contribuyen a la educación y las capacidades²⁰ y unos 43 000 millones EUR, a la asistencia sanitaria. En el marco de los fondos de la política de cohesión, en particular el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), también se invierten 109 000 millones EUR en el ámbito de la política social. Las sinergias entre el MRR y los fondos de la política de cohesión son evidentes. Por ejemplo, varios Estados miembros han introducido reformas en sus planes de recuperación y resiliencia que generan derechos legales a la atención y educación de la primera infancia. Al mismo tiempo, los fondos de la política de cohesión (en especial el FSE+ y el FEDER), en algunos casos apoyados por las inversiones de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, se utilizan, en particular, para desarrollar servicios de atención y educación de la primera infancia y construir centros de educación infantil en respuesta al aumento de la demanda. Los fondos de la política de cohesión a menudo se basan en las reformas iniciadas en el marco de los planes nacionales de recuperación y resiliencia y ya financian algunas de las necesidades. También pueden destinarse a satisfacer necesidades regionales particulares o de grupos de población específicos, como los romaníes (por ejemplo, invirtiendo a escala regional en educación inclusiva o financiando políticas activas del mercado de trabajo).

¹⁸ Eurofound (2023): Salarios mínimos en 2023: Revisión anual.

¹⁹ [En consonancia con la Recomendación del Consejo, de 30 de enero de 2023, sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa.](#)

²⁰ Datos a 6 de noviembre de 2023, basados en la metodología de etiquetado por pilares del cuadro de indicadores de MRR. Los datos sobre educación y capacidades corresponden a medidas asignadas a los ámbitos políticos «educación y atención a la primera infancia», «enseñanza general, profesional y superior», «educación de personas adultas», «capital humano en la digitalización» o «capacidades y empleos verdes» como ámbito de actuación primarios o secundarios.

La aplicación continua del pilar europeo de derechos sociales sigue siendo una prioridad política para promover la convergencia social ascendente en la UE. A fin de proporcionar un análisis más sistemático de la evolución del empleo y la situación social en los Estados miembros, la propuesta de la Comisión de un informe conjunto sobre el empleo para 2024²¹ incluye un enfoque más preciso por país mediante un análisis de la situación de cada uno de ellos, basado en los principios de un marco de convergencia social²².

3. Financiación de la UE para la doble transición ecológica y digital

Los fondos de la UE han demostrado ser un instrumento esencial para financiar las medidas necesarias para fomentar la sostenibilidad competitiva a escala nacional y regional. El uso eficaz y flexible de los instrumentos existentes en el marco del presupuesto de la UE, en particular los fondos de la política de cohesión, y la introducción de nuevos instrumentos, en particular el MRR y sus capítulos de REPowerEU, permiten a la UE hacer frente a sus principales retos económicos y sociales, junto con los Estados miembros y sus regiones. A través del programa InvestEU, la UE ofrece garantías para movilizar inversiones privadas para las principales prioridades políticas, como la doble transición ecológica y digital, la innovación y las inversiones y capacidades sociales y el apoyo a las pymes. Y el FTJ está ayudando a las regiones más afectadas por la transición ecológica a diversificar sus economías y a crear nuevos puestos de trabajo. Cada uno de estos instrumentos ha contribuido a paliar los déficits de financiación y los puntos de estrangulamiento de la inversión a través de sus propios enfoques y fortalezas, a la vez que las sinergias son cada vez más evidentes. La complementariedad puede interpretarse de diferentes formas, en particular en relación con la naturaleza de las reformas, la dimensión geográfica de las inversiones y el calendario, y puede fomentarse mediante el apoyo prestado en el marco del instrumento de apoyo técnico.

El MRR complementa los fondos de la política de cohesión con reformas transformadoras. La introducción de reformas contribuye a eliminar los puntos de estrangulamiento de la inversión y favorece y acelera el despliegue de inversiones de los fondos nacionales y de la UE. Esto incluye las reformas transformadoras propugnadas por cada uno de los planes de recuperación y resiliencia en el marco del MRR, así como las condiciones favorables requeridas por los fondos de la política de cohesión. Por ejemplo, las reformas del MRR que desbloquean los procesos de autorización para la transición ecológica también bajo el paraguas de REPowerEU mejoran la digitalización de la Administración pública y crean un clima favorable a la inversión abordando los obstáculos reglamentarios, como la reducción de la burocracia. Las amplias reformas del mercado laboral en el marco del MRR, así como las condiciones favorables de los programas de la política de cohesión, abordan a menudo retos estructurales de larga data, por ejemplo, complementando inversiones en capacidades y protección social. Por último, todos los fondos se benefician de las reformas que garantizan la protección de los intereses financieros de la UE, como las que abordan la corrupción o las cuestiones relativas al Estado de Derecho.

²¹ *Commission proposal for a Joint Employment Report 2024* [«Propuesta de la Comisión de un informe conjunto sobre el empleo para 2024», documento en inglés] - COM(2023) 904.

²² El marco de convergencia social se ha debatido y desarrollado en colaboración con los Estados miembros. Véase <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9481-2023-INIT/ES/pdf>.

En conjunto, los fondos de la política de cohesión y las inversiones del MRR garantizan una cobertura nacional, regional y local integral, incluso más allá de 2026. Junto con la política de cohesión, la aplicación de los MRR es una oportunidad para abordar diferentes ámbitos. Además, dado que el plazo de aplicación es más largo, los programas de cohesión mantendrán el impulso generado por el MRR, asegurando así un alto nivel de inversión pública e impulsando la inversión privada a largo plazo. Como parte de la revisión intermedia de la política de cohesión, los Estados miembros tienen la oportunidad de revisar los programas de cohesión que asignan fondos con el fin de abordar ámbitos que presentan necesidades urgentes y retos emergentes, maximizando a su vez las sinergias.

Cuadro 1. Ejemplos de complementariedad entre los fondos del MRR y de la política de cohesión en el período de programación 2021-2027

- La acción combinada del plan nacional de recuperación y resiliencia de **España** y los fondos de la política de cohesión están mejorando la gestión del agua. El plan nacional de recuperación y resiliencia introduce una reforma que actualiza la Ley de Aguas, sus normas y otra legislación secundaria para establecer un marco jurídico que ayude a fortalecer y aumentar las inversiones en el sector de la gestión hidrológica, mientras la política de cohesión financia los sistemas de gestión del agua, reduce la pérdida de recursos y mejora la eficiencia de la red de distribución.
- El plan nacional de recuperación y resiliencia de **Croacia** apoya la introducción de un único turno en todas las escuelas primarias como base para la introducción de un modelo escolar de jornada completa. Los fondos de la política de cohesión contribuyen de manera significativa a esta iniciativa mediante la financiación de diversos aspectos de la modernización de las instituciones que proporcionan enseñanza primaria, en particular mediante la financiación de infraestructuras y equipos para permitir la aplicación de un modelo escolar de jornada completa en las escuelas que ya funcionan en un único turno.
- El plan nacional de recuperación y resiliencia de **Eslovenia** incluye una reforma que hará que el transporte público esloveno sea más eficiente mediante el establecimiento de una nueva autoridad de coordinación. Esto facilitará la aplicación de las inversiones de la política de cohesión en este sector, como la mejora de los ferrocarriles y el apoyo a los medios de transporte sostenibles.

4. Características del Semestre Europeo de 2024

La ejecución de los planes de recuperación y resiliencia y la complementariedad con otros instrumentos de financiación de la UE enmarcarán el Semestre Europeo de 2024. Si bien la aplicación en curso de los planes de recuperación y resiliencia seguirá cumpliendo las reformas y las inversiones, respondiendo a las REP, este ciclo también explorará la forma en que las medidas implementadas en el marco de los planes de recuperación y resiliencia interactúan con otros instrumentos de financiación de la UE para la consecución de los objetivos políticos comunes.

Los informes por país y los exámenes exhaustivos identificarán los retos estructurales y emergentes para liberar el potencial de competitividad de cada uno de los Estados miembros. Los informes por país de 2024 incluirán una evaluación de los progresos realizados hacia los objetivos

del Pacto Verde Europeo, el pilar europeo de derechos sociales y los objetivos para 2030 en materia de empleo, capacidades, educación y reducción de la pobreza, y en la lucha contra una serie de obstáculos que enfrenta la industria y que impiden la doble transición. El Semestre Europeo seguirá siendo un instrumento principal para el seguimiento y la promoción del progreso hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible, también en un contexto de mayor atención al bienestar sostenible e integrador más allá del PIB.

Las REP de 2024 se centrarán en un conjunto limitado de retos y detallarán las principales necesidades de inversión para la revisión intermedia de los programas de la política de cohesión 2021-2027. Si bien se están aplicando los planes de recuperación y resiliencia y se han añadido medidas adicionales a través de los capítulos de REPowerEU, se identificarán los retos políticos pendientes o nuevos en los informes por país y, en su caso, en el contexto de exámenes exhaustivos. Los informes por país, junto con las propuestas de recomendaciones específicas por país (REP) constituirán el paquete de primavera del Semestre Europeo de 2024 que se adoptará en junio de 2024. El nuevo ciclo también servirá de base para la próxima revisión intermedia de la política de cohesión.

La participación del Parlamento Europeo, el Consejo, los interlocutores sociales y otras partes interesadas clave seguirá siendo un elemento esencial. Es vital mantener una colaboración estrecha, a través de reuniones periódicas en las principales etapas del Semestre Europeo y del MRR. Se insta a los Estados miembros a que colaboren activamente con las partes interesadas, entre ellos, los interlocutores sociales, las autoridades locales y regionales y las organizaciones de la sociedad civil pertinentes. Proseguirá el diálogo interinstitucional con el Parlamento Europeo y el Consejo, garantizando la rendición de cuentas democrática y la colaboración en materia de gobernanza económica.

5. Conclusión

En respuesta a un mundo cambiante, la UE se compromete a mejorar su competitividad a largo plazo a través de la doble transición ecológica y digital, garantizando al mismo tiempo la equidad social. En el marco del Semestre Europeo, la Comisión seguirá supervisando de cerca las repercusiones sociales y económicas y propondrá recomendaciones para liberar el potencial en materia de competitividad de cada uno de los Estados miembros, promoviendo una autonomía estratégica abierta, un crecimiento de cero emisiones netas y una doble transición ecológica y digital justa, reduciendo al mismo tiempo las disparidades regionales. A este respecto, el ciclo 2024 del Semestre Europeo se centrará específicamente en garantizar y ampliar las sinergias y complementariedades entre la aplicación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia y los programas de la política de cohesión, al tiempo que se señalan los ámbitos que presentan necesidades de realizar más inversiones y reformas a nivel nacional y regional.