



Consejo de la  
Unión Europea

Bruselas, 19 de marzo de 2021  
(OR. en)

6844/1/21  
REV 1

CO EUR-PREP 12  
POLGEN 36  
ECOFIN 224  
UEM 49  
SOC 123  
EMPL 86  
COMPET 159  
ENV 129  
EDUC 77  
RECH 90  
ENER 66  
JAI 246

**NOTA**

---

De: Secretaría General del Consejo  
A: Delegaciones

---

Asunto: Semestre Europeo – Informe de síntesis 2021

---

Adjunto se remite a las delegaciones el informe de síntesis elaborado por la Presidencia sobre las Conclusiones adoptadas por el Consejo en relación con la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2021 y las relativas al Informe sobre el Mecanismo de Alerta, así como sobre los debates en torno al Semestre Europeo de 2021 y al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, celebrados en diversas reuniones ministeriales informales por videoconferencia durante la primera parte de dicho Semestre.

## Antecedentes

El 17 de septiembre de 2020, la Comisión puso en marcha el ciclo del Semestre Europeo de 2021, con la publicación de la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2021<sup>1</sup>, que establece orientaciones estratégicas para la ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. El 18 de noviembre, la Comisión adoptó los documentos restantes del paquete de otoño del Semestre Europeo 2021, titulado «Apoyo a una recuperación sostenible e integradora en un contexto de gran incertidumbre»:

- el Informe sobre el Mecanismo de Alerta 2021<sup>2</sup>, en el que se indican doce Estados miembros respecto de los cuales deben llevarse a cabo exámenes exhaustivos en 2021;
- la propuesta de Informe Conjunto sobre el Empleo<sup>3</sup>, que analiza el impacto de la pandemia de COVID-19 sobre el empleo y la situación social en Europa;
- el proyecto de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro<sup>4</sup> (Recomendación para la zona del euro), en la que se pide a los Estados miembros de la zona del euro que tomen medidas para lograr un crecimiento integrador y sostenible y para impulsar la competitividad; también ofrece orientaciones de actuación sobre las prioridades que deben perseguir los Estados miembros de la zona del euro en sus planes de recuperación y resiliencia.

El paquete incluye también unos dictámenes sobre los proyectos de planes presupuestarios de los Estados miembros de la zona del euro, la Comunicación sobre la situación presupuestaria de Rumanía, un informe de supervisión reforzada relativo a Grecia y los informes de supervisión posterior al programa relativos a Irlanda, España, Chipre y Portugal.

La Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible presenta perspectivas económicas basadas en las previsiones económicas de verano de 2020, según las cuales se espera que las economías de la UE y de la zona del euro repunten en 2021 tras la contracción experimentada en 2020. Estas previsiones fueron corroboradas, el pasado mes de febrero, por las previsiones económicas más recientes de la Comisión Europea, las de invierno de 2021. Se reconoce que las perspectivas económicas dependen fundamentalmente de la evolución de la pandemia y de las restricciones que se apliquen a la actividad económica para lograr su contención, y que las medidas de apoyo que se adopten a escala nacional y de la UE serán cruciales para la recuperación.

---

<sup>1</sup> Documento 10887/20.

<sup>2</sup> Documento 13059/20.

<sup>3</sup> Documento 13251/20.

<sup>4</sup> Documento 13060/20.

La Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible establece orientaciones estratégicas para la ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Los planes nacionales de recuperación y resiliencia se convierten en el principal documento de referencia sobre las iniciativas de los Estados miembros orientadas al futuro. Los planes deben incluir la agenda nacional de reformas e inversiones, ser coherentes con los retos y prioridades específicos pertinentes de cada país que se determinen en el contexto del Semestre Europeo, ir en consonancia con los objetivos de actuación de la UE y centrarse en las transiciones ecológica y digital. Las cuatro dimensiones de sostenibilidad medioambiental, productividad, equidad y estabilidad macroeconómica siguen siendo los principios rectores de los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros.

El 6 de noviembre de 2020, el Consejo adoptó, como en años anteriores, las Conclusiones sobre la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible<sup>5</sup>. El Consejo convenía en que, ante la repentina y profunda recesión provocada por la pandemia de COVID-19, era fundamental proteger a los ciudadanos, su salud y su empleo. Subrayaba que el buen funcionamiento del mercado único es clave para garantizar una recuperación rápida y una competencia leal, para evitar perturbaciones en las cadenas de valor transfronterizas y en la libre circulación de trabajadores y mercancías, así como para mejorar las condiciones socioeconómicas, y destacó que los planes de recuperación y resiliencia tendrían que ajustarse a las prioridades acordadas. En consecuencia, invitaba a los Estados miembros a establecer mecanismos de gobernanza adecuados para una aplicación eficaz y sólida de los planes de recuperación y resiliencia.

El Consejo animaba encarecidamente a los Estados miembros a aplicar conjuntos coherentes de reformas e inversiones esenciales, con las que se haga frente a los retos estructurales nacionales — incluidos los reflejados en las recomendaciones específicas por país dirigidas a los Estados miembros en los ciclos del Semestre de 2019 y 2020— y se apoye un crecimiento sostenible e integrador a largo plazo y la resiliencia.

Tomando nota de la intención de la Comisión de sustituir en 2021 los informes por país del Semestre Europeo por documentos analíticos que evalúen el contenido de los planes de recuperación y resiliencia, el Consejo subrayaba la importancia de mantener debates horizontales en los comités pertinentes que participan en el Semestre Europeo.

Asimismo, los ministros subrayaron la importancia de salvaguardar la supervisión multilateral en el marco del Semestre Europeo a pesar de los cambios en el ciclo de 2021 y pidieron que se vuelva lo antes posible a un Semestre Europeo completo, incluida su gobernanza.

---

<sup>5</sup> Documento 12631/20.

En sus Conclusiones relativas al Informe sobre el Mecanismo de Alerta 2021<sup>6</sup>, de 25 de enero de 2021, el Consejo reconocía que actualmente varios desequilibrios macroeconómicos existentes se veían agravados por la crisis de la COVID-19, y que pueden surgir nuevos riesgos derivados de los efectos de la pandemia, concretamente en relación con el aumento de las deudas privada y pública. Asimismo, observaba que se prevé un aumento del desempleo, aunque las repercusiones de la caída de la actividad se han visto paliadas por las políticas de apoyo, y que se estima que el descenso de la productividad laboral ha dado lugar al aumento de los costes laborales unitarios en 2020. Por último, pedía que se responda con políticas adecuadas para subsanar los desequilibrios y aumentar la productividad y el potencial de crecimiento, y subrayaba la necesidad de que se ejecute con celeridad el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, incluidos los planes de recuperación y resiliencia.

El 23 de noviembre de 2020, el Consejo adoptó las Conclusiones sobre los aspectos sociales y relativos al empleo en la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible<sup>7</sup>. En ellas, los ministros acogían con satisfacción la respuesta económica de la Unión, en particular mediante el mecanismo de recuperación *Next Generation EU*, el Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE) y la mayor flexibilidad para el empleo de los fondos de la política de cohesión con arreglo a la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus (IIRC e IIRC+).

El Consejo subrayaba que el Semestre Europeo sigue siendo un instrumento de coordinación eficaz para garantizar la coherencia de los programas de reforma de los Estados miembros. Los ministros consideraban que el pilar europeo de derechos sociales debe seguir constituyendo una guía hacia la convergencia al alza, para alcanzar mejores condiciones de vida y de trabajo en Europa, y debe orientar la coordinación de las políticas de empleo y sociales a escala de la Unión. Estimaban, asimismo, que al aplicarse los principios del pilar europeo de derechos sociales deben respetarse las respectivas competencias y que los Estados miembros deben emplear la importante financiación de la UE disponible para las reformas e inversiones pertinentes, mitigando así la repercusión socioeconómica de la crisis, acelerando la recuperación y reforzando la resiliencia.

---

<sup>6</sup> Documento 5605/21.

<sup>7</sup> Documento 13246/20.

El Consejo, habida cuenta de la importante dimensión de empleo y social de la actual crisis, animaba encarecidamente a los Estados miembros a que en sus planes de recuperación y resiliencia nacionales incluyan reformas e inversiones esenciales en los ámbitos del mercado de empleo, la política social, la atención sanitaria y la educación y formación, y ponía de relieve que dichas reformas e inversiones deben apoyar la recuperación, promover un crecimiento sostenible e inclusivo y la creación de empleo, y deben asimismo abordar los desafíos pertinentes expuestos en las recomendaciones específicas por país de 2019 y 2020.

Por otro lado, el Consejo animaba encarecidamente a la Comisión a que, en estrecha colaboración con los Estados miembros, revise o establezca nuevos objetivos de actuación en materia de empleo y social para guiar la aplicación de los principios del pilar europeo de derechos sociales a escala de la Unión y de los Estados miembros.

\*\*\*

A iniciativa de la Presidencia, los ministros de Asuntos Económicos y Financieros, Empleo y Asuntos Sociales, Mercado Interior e Industria, Medio Ambiente e Investigación mantuvieron debates temáticos sobre temas relacionados con el Semestre Europeo en el marco de los planes de recuperación y resiliencia.

En la videoconferencia informal de los ministros de Economía y Hacienda del 19 de enero de 2021 se debatieron las principales características y las próximas etapas del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia; los ministros compartieron sus experiencias en relación con los preparativos de los planes de recuperación y resiliencia. La mayor parte de las intervenciones se centraron en el efecto multiplicador para la economía, la necesidad de adelantar actuaciones, la pertinencia de garantizar una participación integradora, en particular a través de un diálogo estrecho con los interlocutores sociales, y, por supuesto, en los objetivos clave de los planes: la transición ecológica, la transición digital, la cohesión social y territorial, la igualdad de género, la educación, el refuerzo de los sistemas sanitarios, la inclusión social y una administración pública moderna y digital. La Presidencia decidió que en las reuniones de los ministros los cambios de impresiones sobre la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia sean en lo sucesivo un elemento recurrente.

En la videoconferencia informal de los ministros de Economía y Hacienda del 16 de febrero de 2021, la Presidencia presentó una síntesis de la situación respecto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y tres Estados miembros presentaron sus proyectos de planes de recuperación y resiliencia y explicaron el proceso de preparación. El 16 de marzo de 2021, durante la videoconferencia informal de los ministros de Economía y Hacienda, la Presidencia observó que muchos Estados miembros se encontraban ya en una fase avanzada de preparación de sus planes y recordó que la rápida aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia beneficiaría la recuperación a escala europea. La Comisión celebró los progresos realizados por muchos Estados miembros desde la última reunión en relación con los planes de recuperación y resiliencia, e hizo hincapié en las cuestiones pendientes. Comisión indicó asimismo que, si bien solo deben presentarse planes plenamente maduros, acogerá favorablemente toda presentación temprana a fin de poderlos tener en cuenta en sus previsiones de primavera y favorecer así el desembolso de prefinanciación a principios del segundo semestre. Tres Estados miembros hicieron presentaciones sobre el contenido y el estado de los preparativos de sus planes de recuperación y resiliencia.

El 25 de febrero de 2021, los ministros de Mercado Interior e Industria mantuvieron un debate de orientación por videoconferencia titulado «Semestre Europeo. Los planes nacionales de recuperación y resiliencia como instrumento para lograr los objetivos de la política industrial: fortalecimiento del mercado único, la doble transición y la autonomía estratégica en una UE abierta».

En general, los ministros se centraron en la relevancia de las transiciones ecológica y digital y en la necesidad de reforzar la resiliencia de la economía de la UE; varios ministros aludieron al papel significativo de los proyectos transfronterizos y al que desempeñan los proyectos importantes de interés común europeo (PIICE) en la mejora de la coordinación de los Estados miembros.

Las principales condiciones previas para que Europa salga reforzada y más resiliente de la crisis de la COVID-19 son un mercado único que funcione correctamente y una competencia leal. Los ministros subrayaron la importancia de garantizar la libre circulación de mercancías y servicios en el mercado único.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se consideró una oportunidad sin precedentes no solo para garantizar la recuperación y la resiliencia, sino también para impulsar la innovación y responder a los retos económicos, medioambientales y sociales; sin embargo, la financiación pública no es suficiente y debe movilizarse la inversión privada, prestando una debida consideración a las pymes.

Los ministros sugirieron que se examinen las vulnerabilidades y dependencias de la UE respecto de terceros países en cuanto a bienes, servicios, tecnologías e infraestructuras estratégicos, y que se explore la posibilidad de fortalecer las cadenas de valor mundiales estratégicas y de diversificar las fuentes externas de abastecimiento, subrayando así la necesidad de reducir las dependencias fundamentales y de reforzar la autonomía estratégica de la UE. Por otra parte, muchos ministros recalcaron que la economía de la UE se basa en el principio de los mercados abiertos y se apoya en normas multilaterales, así como en una sólida red de acuerdos de libre comercio.

El 26 de febrero de 2021, los ministros competentes en Investigación mantuvieron un debate de orientación por videoconferencia sobre los planes de recuperación y resiliencia en el marco del Espacio Europeo de Investigación, centrándose en las inversiones y las reformas.

Los ministros convinieron en que la investigación y la innovación deben ocupar un lugar central en la recuperación económica de la crisis, no solo para estimular la actividad económica, sino también para acelerar las transiciones ecológica y digital y reforzar la resiliencia de todo el sistema. Las reformas estructurales y las inversiones inteligentes en el contexto de los planes nacionales de recuperación y resiliencia y del Espacio Europeo de Investigación pueden reforzar considerablemente la cohesión económica y social de los países y regiones de la UE. Además, ayudarán a abordar los retos indicados en las recomendaciones específicas por país.

Los gobiernos nacionales han de aprovechar la oportunidad de movilizar el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para impulsar inversiones en los aspectos más beneficiosos del Espacio Europeo —por ejemplo, en la mejora de las condiciones marco para los investigadores, en políticas de ciencia abierta e infraestructuras de investigación paneuropeas— y para maximizar las sinergias entre los programas de la Unión, así como entre estos y los programas nacionales.

Los planes de recuperación y resiliencia pueden englobar una amplia gama de inversiones y reformas en materia de investigación e innovación que resulten decisivas para avanzar en la consecución de los objetivos de investigación y desarrollo y para abordar todos los objetivos estratégicos del Espacio Europeo de Investigación acordados por el Consejo. Dichas inversiones y reformas deberán contribuir a que los sistemas nacionales de investigación e innovación sean más resilientes y estén mejor preparados para hacer frente a los retos derivados de la crisis actual.

En la videoconferencia informal de los ministros de Empleo y Política Social del 15 de marzo de 2021, sobre la base de una nota de orientación de la Presidencia, se mantuvo un cambio de impresiones en torno a las políticas sociales y de empleo en el Semestre Europeo, en el contexto de los planes de recuperación y resiliencia. Los ministros hicieron sus aportaciones en respuesta a las preguntas siguientes:

- 1) ¿Cómo pueden las reformas e inversiones en empleo y en la política de capacidades, como parte de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, estimular la creación de empleo de calidad y las transiciones, en particular hacia la economía ecológica y digital (en consonancia con la Recomendación de la Comisión sobre el apoyo activo eficaz para el empleo y la Recomendación del Consejo sobre el refuerzo de la Garantía Juvenil), con vistas a facilitar el tránsito de unas medidas de emergencia a un cambio estructural?
- 2) ¿Cómo puede garantizarse que las reformas y las inversiones en materia de política social inscritas en los planes nacionales respalden una recuperación justa, integradora y sostenible que no deje a nadie atrás?

Numerosos ministros reconocieron que los aspectos relativos a la política social y de empleo deben constituir el núcleo de los planes nacionales de recuperación y resiliencia y dieron ejemplos de reformas de sus políticas.

Los ministros convinieron en que los Estados miembros están entrando en una fase de transición, desde unas medidas temporales y de emergencia hacia unas reformas estructurales del mercado de empleo y de los sistemas sociales. Por tanto, las políticas sociales y de empleo deben ocupar un lugar central en los planes nacionales de recuperación y resiliencia, a fin de garantizar una recuperación justa, integradora y sostenible que no deje a nadie atrás. Muchos ministros destacaron la necesidad de dotar a los trabajadores y a los desempleados de las capacidades oportunas que les permitan hacer frente a los nuevos retos del mercado de empleo, a raíz de la doble transición. Los jóvenes, las mujeres y los grupos desfavorecidos en particular requieren acceder a una formación específica que mejore sus capacidades y les permita adaptarse a la evolución del mercado de empleo o les ayude en su transición hacia otros sectores más ecológicos.

Asimismo, varios ministros recordaron la necesidad de lograr unos sistemas nacionales de seguridad social más resilientes: es esencial que haya unos sistemas de protección social integradores y sostenibles, a fin de garantizar unos ingresos adecuados y la prestación de servicios, especialmente a quienes más los necesitan. A este respecto, los Estados miembros están intentando garantizar un acceso adecuado a servicios asequibles y de calidad, entre ellos la educación, la atención sanitaria, los cuidados de larga duración y la vivienda para todos.

Los ministros reconocieron que el Semestre Europeo sigue siendo el principal instrumento de coordinación para la aplicación y la supervisión de las políticas sociales y de empleo. Por este motivo, insistieron en preservar el papel fundamental del Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores y de sus órganos preparatorios en el proceso del Semestre Europeo en el futuro, sin comprometer la dimensión social de dicho ciclo. A este respecto, muchos ministros también plantearon la necesidad de volver con prontitud a un ciclo completo del Semestre Europeo.

En la videoconferencia informal de los ministros de Medio Ambiente del 18 de marzo de 2021 se celebró otro cambio de impresiones sobre el Semestre Europeo, centrado en la contribución de los planes de recuperación y resiliencia a la transición ecológica y en el futuro del Semestre Europeo desde una perspectiva medioambiental.

Los ministros llamaron la atención sobre el carácter excepcional del ejercicio 2021 del Semestre Europeo, cuyo objetivo es garantizar la coordinación con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y reiteraron que el Semestre Europeo constituye una oportunidad única para integrar las consideraciones medioambientales en las políticas más generales en materia económica y de inversión. A este respecto, los ministros acogieron con satisfacción la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2021, ya que se sustenta plenamente en la estrategia de crecimiento del ejercicio anterior, basada en el Pacto Verde Europeo y en la noción de sostenibilidad competitiva.

Mostraron su firme apoyo a la meta de asignar el 37 % de los planes de recuperación y resiliencia a los objetivos climáticos y de biodiversidad, así como al principio de «no causar un perjuicio significativo». No obstante, algunas delegaciones manifestaron sus inquietudes en relación con la aplicación de este principio y plantearon preguntas sobre la manera en que la Comisión evaluaría dicha aplicación y la contribución de los proyectos al objetivo climático del 37 %.

A la vista de la dificultad y la complejidad de las decisiones que habrán de adoptarse, los ministros convinieron en que el Semestre Europeo sigue siendo el mecanismo más idóneo para coordinar las políticas económicas y sociales, determinar los principales retos de las políticas estructurales y supervisar la implantación de reformas; también para hacer un seguimiento de los avances en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible pertinentes y de los objetivos generales del Pacto Verde.

A este respecto, los ministros reconocieron que, si bien la recuperación a corto plazo ha de considerarse una prioridad, no debería darse pie a cuestionar los compromisos a largo plazo en pos de una economía más sostenible. Según los ministros, la UE ha de velar por que no se exija a la naturaleza más de lo que puede ofrecer. Es importante que los futuros ejercicios del Semestre Europeo preserven dichos compromisos y objetivos en materia de medio ambiente y clima.

\*\*\*

Reconociendo la dimensión parlamentaria del Semestre Europeo, la Presidencia participó el 10 de marzo de 2021 en el debate conjunto del Parlamento Europeo sobre el Semestre Europeo, y el 22 de febrero de 2021 organizó conjuntamente con el Parlamento Europeo una Conferencia sobre el Semestre Europeo y la Conferencia Interparlamentaria sobre Estabilidad, Coordinación Económica y Gobernanza en la Unión Europea, en el marco de la Semana Parlamentaria Europea.