

Bruselas, 20 de junio de 2025
(OR. en)

9901/1/25
REV 1

ECOFIN 709
UEM 243
SOC 378
EMPL 248
COMPET 488
ENV 471
EDUC 220
ENER 211
JAI 775
GENDER 90
JEUN 120
SAN 295
ECB

NOTA

De:	Secretaría General del Consejo
A:	Delegaciones
Asunto:	Semestre Europeo: nota horizontal sobre las recomendaciones integradas específicas por país

Adjunto se remite a las delegaciones la nota horizontal sobre las recomendaciones integradas específicas por país de 2025, elaborada por la Presidencia.

NOTA HORIZONTAL

PREPARACIÓN DEL DEBATE POLÍTICO EN EL CONSEJO Y EL CONSEJO EUROPEO SOBRE LAS RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS POR PAÍS (REP) Y EL PAQUETE DEL SEMESTRE EUROPEO (PRIMAVERA DE 2025)

El 4 de junio de 2025, la Comisión publicó su paquete de primavera del Semestre Europeo. Incluye un conjunto de informes por país y recomendaciones relativas a las recomendaciones específicas por país (REP) para cada Estado miembro. Está previsto que el Consejo adopte las recomendaciones específicas por país en la sesión del Consejo del 8 de julio de 2025.

La presente nota horizontal tiene por objeto contribuir, antes de los debates y de la adopción de las REP, al debate político sobre la situación económica y social en Europa, detallando los retos actuales y las vías de actuación para mejorar la competitividad que se recogen en las REP. El debate hace hincapié en la función esencial de las REP en el fomento de la coordinación de las políticas económicas y de empleo en toda la Unión Europea, así como en la función consolidada del Consejo en el proceso del Semestre.

Este enfoque excepcional, que se aparta de la práctica establecida del Semestre Europeo sin sentar un precedente, ha sido propuesto por la Presidencia en el contexto de la publicación tardía del paquete de primavera (4 de junio de 2025) y de la necesidad de contribuir de forma constructiva a los debates del Consejo Europeo de los días 26 y 27 de junio de 2025.

La presente nota se basa en informes y análisis incluidos en el paquete de primavera del Semestre Europeo.

Ciclo de 2025 del Semestre Europeo: reforzar la sostenibilidad y la competitividad en un momento de incertidumbre a escala mundial

En un contexto de volatilidad mundial del comercio y de la situación de la seguridad, se prevé que la economía de la UE crezca de forma constante en los próximos años. El crecimiento se ve impulsado en particular por un mercado de trabajo sólido y un descenso de la inflación, lo que contribuye a la recuperación de los salarios reales y a fomentar la demanda. Sin embargo, las tensiones geopolíticas y las perturbaciones en el comercio plantean riesgos importantes para la dinámica económica. Los sectores financieros europeos siguen mostrándose resilientes frente a esos retos y proporcionan financiación estable a la economía.

Las políticas destinadas a reforzar la competitividad son fundamentales para dar un impulso a la economía de la UE y promover la prosperidad sostenible. Una de las principales prioridades de la estrategia económica de la UE es abordar las barreras estructurales que obstaculizan la competitividad. El aumento de la productividad se está quedando rezagado, lo que frena la innovación. Además, la complejidad normativa y la carga administrativa han disuadido notablemente la inversión, lo que ha afectado en especial a las pymes. Asimismo, la escasez generalizada de mano de obra cualificada limita la actividad económica y frena la innovación y la productividad, al tiempo que los elevados costes de la energía y el limitado acceso privado a la financiación agravan esos problemas. El panorama geopolítico influye también en la dinámica de la inversión, dado que los proyectos de infraestructuras se ven retrasados en parte por la planificación inadecuada y por prioridades políticas cambiantes.

El Semestre Europeo es una herramienta de coordinación clave para garantizar que las reformas y las inversiones nacionales reflejen los objetivos a escala de la UE a la vez que responden a necesidades nacionales específicas. Las REP tienen por objeto ofrecer orientaciones estratégicas detalladas y coherentes adaptadas a los retos específicos de cada Estado miembro, al tiempo que respetan la necesaria libertad de acción de los Estados miembros. Los informes por país de 2025 ofrecen un análisis exhaustivo de la evolución económica, social y en materia de empleo en consonancia con la Brújula para la Competitividad y los principios del pilar europeo de derechos sociales, sirven de fundamento a las REP y, simultáneamente, examinan los avances realizados en la aplicación de recomendaciones anteriores y su armonización con los objetivos fiscales.

Frente al desafío provocado por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, Europa debe aumentar sus capacidades de defensa y construir una base industrial sólida. En este contexto, dieciséis Estados miembros han solicitado, hasta la fecha, que se active la cláusula de salvaguardia nacional en virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para incrementar su gasto en defensa, con arreglo a las normas presupuestarias de la UE. Esas solicitudes se tienen en cuenta en el análisis de los progresos de los Estados miembros en la aplicación de sus planes a medio plazo y en la evaluación de su cumplimiento del marco europeo de gobernanza económica incluidos en el paquete de primavera. La cláusula de salvaguardia nacional, que activará el Consejo en julio, debería facilitar la transición de los Estados miembros a un gasto en defensa estructuralmente mayor, a la vez que se garantiza la sostenibilidad de la deuda.

Supervisión presupuestaria

Con el paquete de primavera de 2025, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento reformado completa su primer ciclo anual de supervisión presupuestaria. Esto conlleva evaluaciones exhaustivas del cumplimiento por los Estados miembros del aumento del gasto neto recomendado y las reformas e inversiones que han sustentado la ampliación de los ajustes fiscales en el caso de varios Estados miembros. En particular, en el caso de Estados miembros sometidos al procedimiento de déficit excesivo, las evaluaciones de la ejecución garantizan que se adopten efectivamente medidas correctoras. Este enfoque global de la gobernanza presupuestaria pone de relieve la importancia de esas evaluaciones como actividades esenciales en el marco de la gobernanza económica más amplia.

También se necesitan reformas estructurales para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Se recomienda a varios Estados miembros que adopten medidas para hacer que el sistema de cuidados de larga duración sea más eficiente en términos de costes, lo que protegerá la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas sanitario y de pensiones. Por lo que respecta a la fiscalidad, las recomendaciones proponen simplificar el régimen tributario, armonizar la imposición de distintos tipos de renta del patrimonio, mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, en particular abordando los riesgos de planificación fiscal agresiva, limitar el gasto fiscal y ampliar la base tributaria. Se recomienda a algunos Estados miembros que reduzcan la carga impositiva para los trabajadores de rentas bajas, velen por la equidad del sistema y aborden los desincentivos fiscales en el mercado de trabajo, por ejemplo, mejorando los incentivos para que las personas que se acercan a la edad de jubilación sigan trabajando. También se recomienda a algunos Estados miembros que refuercen la calidad de sus finanzas públicas velando por la eficiencia del gasto público, también mediante análisis de gastos, que refuercen la inversión pública, por ejemplo, adelantando proyectos de inversión que se encuentren en una fase avanzada y que atraigan la inversión privada.

Competitividad

El refuerzo de la competitividad es un elemento central de la política económica de la UE. La Brújula para la Competitividad, publicada por la Comisión Europea, establece prioridades y acciones que guiarán la labor de la Comisión durante los próximos cinco años. Esto incluye colmar la brecha en materia de innovación, reducir las dependencias excesivas, aumentar la seguridad e impulsar las iniciativas de descarbonización. Para apuntalar la competitividad en todos los sectores, la Brújula para la Competitividad introduce facilitadores transversales que se centran en crear un entorno económico favorable para apoyar la competitividad europea. Esos facilitadores incluyen simplificar los marcos normativos para reducir la carga administrativa y aumentar la velocidad y la flexibilidad, aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece el mercado único eliminando los obstáculos existentes, hacer uso de la financiación, en particular a través de la Unión Europea de Ahorros e Inversiones, y promover el desarrollo de capacidades y empleos de calidad a la vez que se garantiza la equidad social, así como mejorar la coordinación de políticas tanto a escala de la UE como a escala nacional.

Además, los elevados costes de la energía representan un obstáculo considerable que repercute en los márgenes de explotación de las industrias de gran consumo de energía.

Las REP ponen de relieve también la importancia de avanzar en la transición verde reduciendo la dependencia de los combustibles fósiles y acelerando la transición a una economía hipocarbónica y de cero emisiones, por ejemplo, promoviendo la neutralidad tecnológica y el despliegue de las energías renovables, mejorando la eficiencia energética y la capacidad de las redes, incluidas las interconexiones transfronterizas, y aumentando la seguridad energética. Además, las recomendaciones destacan la necesidad de eliminar gradualmente las subvenciones a los combustibles fósiles, promover el transporte sostenible, abordar las carencias en materia de capacidades verdes en el mercado de trabajo y apoyar el desarrollo de una economía circular.

Empleo, capacidades y aspectos sociales

El paquete de primavera de 2025 se publica en un contexto marcado por un mercado de trabajo de la UE resiliente, una demanda sostenida de capacidades y riesgos de pobreza y exclusión social en ligero descenso pero aún en niveles altos. En este contexto, las REP de 2025 ponen de relieve la importancia de impulsar la aplicación de los principios del pilar europeo de derechos sociales a fin de guiar las iniciativas encaminadas a lograr una sociedad más resiliente, competitiva y justa. Las recomendaciones de REP tienen en consideración las conclusiones de la Comisión sobre el marco de convergencia social, incluida la segunda fase del análisis publicada por los servicios de la Comisión, así como las conclusiones de las revisiones de supervisión multilateral realizadas por el Comité de Empleo (COEM) y el Comité de Protección Social (CPS).

Los niveles de empleo han alcanzado máximos históricos (75,8 % en 2024) y la Unión está bien encaminada para alcanzar el objetivo principal de la UE para 2030 consistente en que al menos un 78 % de la población tenga empleo. Al mismo tiempo, la escasez de mano de obra sigue muy extendida y supera los niveles previos a la pandemia en varios Estados miembros. La escasez es especialmente marcada en el sector de la salud, los cuidados de larga duración, la construcción, el transporte, las TIC y la ingeniería. En este contexto, las REP de 2025 destacan la necesidad de aprovechar plenamente el potencial de los grupos infrarrepresentados en el mercado de trabajo para promover una mayor participación, contribuir a un aumento de la productividad e impulsar al alza la convergencia social en toda la Unión. Para lograrlo, se recomienda a los Estados miembros que refuercen las políticas activas del mercado de trabajo, mejoren el diseño de los sistemas de impuestos y prestaciones para alentar el empleo y amplíen el acceso a la formación y la mejora de las capacidades. Las políticas del mercado de trabajo deben también apoyar la productividad a medio plazo y la evolución de los salarios para mantener la competitividad, a la vez que responden al aumento del coste de la vida. A este respecto, los mecanismos de diálogo social y negociación colectiva deben seguir desempeñando una función esencial, de conformidad con la legislación o las prácticas nacionales. Para eliminar obstáculos a la participación se necesitará también, especialmente en determinados sectores, mejorar la calidad del empleo y las condiciones laborales, así como invertir en una educación infantil y una atención a la infancia asequibles y de calidad. En paralelo, podría aprovecharse la migración legal de forma más eficaz para complementar la oferta nacional de mano de obra y ayudar a satisfacer las necesidades en materia de capacidades, sin perjuicio de las competencias nacionales.

Las recomendaciones de REP de la Comisión ponen de relieve también la urgencia de impulsar el desarrollo del capital humano, en consonancia con la necesidad de avanzar más rápidamente hacia el objetivo principal de la UE para 2030 de lograr que al menos el 60 % de los adultos participen en cursos de formación cada año (en 2022, esta cifra era del 39,5 %).

Esto es esencial para crear una Europa más competitiva y socialmente inclusiva. Existe una necesidad inmediata de reforzar los sistemas educativos y de formación, tanto para las personas jóvenes que se incorporan al mercado laboral como para las personas adultas que deben adaptarse a la evolución de las demandas del mercado de trabajo. Resulta preocupante observar que las últimas tendencias muestran un descenso del rendimiento en las competencias básicas —cada vez hay menos personas que rinden a un nivel alto y existen lagunas generalizadas en alfabetización digital— al tiempo que las personas adultas de mayor edad, las personas con bajas cualificaciones y las personas que se encuentran fuera del mercado de trabajo siguen siendo los grupos con menos probabilidades de participar en actividades de educación de adultos. Para colmar esas brechas, se recomienda a los Estados miembros que amplíen las oportunidades de aprendizaje permanente, mejoren el reconocimiento de las capacidades, adapten los planes de estudios y los métodos de enseñanza a las necesidades del mercado de trabajo y mejoren la calidad de la educación. Debido al incremento de la demanda de capacidades técnicas avanzadas, en particular en sectores estratégicos vinculados con la innovación y las transiciones verde y digital, la competitividad a largo plazo de Europa depende del desarrollo de una sólida cartera de profesionales en los ámbitos de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas. En consecuencia, se recomienda también a los Estados miembros que den prioridad a iniciativas que incrementen la participación de los jóvenes en los ámbitos de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, que combatan los desequilibrios de género en las vías educativas y que fortalezcan la colaboración entre proveedores de educación y empleadores.

Se han registrado algunos progresos en la reducción de la proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social. Sin embargo, solo se han realizado hasta la fecha avances limitados (se ha reducido la cifra en solo 2,8 millones de personas respecto de 2019, según datos de 2024) en la consecución del objetivo principal de la UE para 2030 de lograr que al menos 15 millones de personas salgan de la pobreza o la exclusión social y siguen existiendo desafíos, en particular en el caso de niños y grupos vulnerables, y en determinadas regiones. En este contexto, los Estados miembros deben velar por la idoneidad y la sostenibilidad de los sistemas de protección e inclusión social, mejorando el pago de pensiones y otras prestaciones a la vez que se amplía el acceso a servicios sociales clave, como la atención sanitaria, los servicios de cuidados de larga duración y el alojamiento. Para responder al aumento de la demanda de servicios sanitarios y de cuidados de larga duración motivado por el cambio demográfico, se recomienda a los Estados miembros que se reorienten hacia cuidados preventivos y basados en la comunidad, aprovechen las tecnologías digitales y aborden la escasez de mano de obra y las disparidades regionales en la prestación de cuidados. Los gastos de vivienda siguen imponiendo una carga pesada en los hogares y afectan notablemente a su nivel de vida, al tiempo que la oferta de vivienda sigue siendo insuficiente para satisfacer una demanda fuerte y persistente y el acceso de los grupos vulnerables y de renta baja a la vivienda social se ha deteriorado, lo que provoca un riesgo elevado y continuo de sinhogarismo. Para luchar contra estos problemas especialmente acuciantes, se recomienda a los Estados miembros que combinen reformas estructurales e inversiones específicas para combatir las limitaciones que existen desde hace tiempo y que afectan a la asequibilidad de la vivienda.

Conclusión

La presente nota horizontal subraya el papel del Semestre Europeo en la coordinación de políticas en toda la UE, por lo que contribuye a la competitividad y a la resiliencia económica y social a largo plazo. En este contexto, las REP pueden, tras ser adoptadas por el Consejo, constituir orientaciones útiles para los Estados miembros de la UE y garantizar un enfoque unificado y dinámico para los futuros desafíos.