



Bruselas, 26.2.2020
COM(2020) 150 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL
PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO, AL BANCO
CENTRAL EUROPEO Y AL EUROGRUPO**

**Semestre Europeo 2020: Evaluación de los avances en los que respecta a las reformas
estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y
resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE) n.º 1176/2011**

{SWD(2020) 500-527 final}

1. INTRODUCCIÓN

Europa se toma en serio el liderazgo hacia la sostenibilidad competitiva. La prosperidad de Europa y el bienestar de su ciudadanía dependerán en última instancia de las medidas políticas que se adopten en los próximos años para hacer frente a los retos a largo plazo que transforman nuestra economía y nuestra sociedad.

La Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible de 2020 ha presentado una nueva agenda económica y ha establecido prioridades claras en la coordinación de las políticas económicas y de empleo en la UE. Su objetivo de sostenibilidad competitiva refleja plenamente las aspiraciones del Pacto Verde Europeo y descansa en cuatro dimensiones: la sostenibilidad medioambiental, el aumento de la productividad, la equidad y la estabilidad macroeconómica. Un planteamiento centrado en esas cuatro dimensiones permite aprovechar sinergias, afrontar compromisos y aportar soluciones para garantizar una economía al servicio de las personas y del planeta. La evaluación que se presenta hoy en los informes por país contribuirá a garantizar la materialización de estos objetivos en políticas concretas a escala de los Estados miembros.

Sentar las bases de nuestra prosperidad futura también proporciona respuestas para los desafíos a corto plazo y la actual ralentización del crecimiento económico. El actual entorno de bajo crecimiento pone de relieve la importancia de las reformas estructurales que aumentarán nuestro potencial de crecimiento y harán que nuestras economías sean más productivas. La economía europea tiene la capacidad para movilizar los recursos financieros que permitirán las inversiones públicas y privadas necesarias de manera sostenible. Mientras que en los Estados miembros con una deuda elevada debe darse prioridad a la reducción de esta, los Estados miembros en una posición presupuestaria favorable tienen margen para potenciar las inversiones con el fin de impulsar el crecimiento económico y apoyar la transición hacia una economía más verde y digital. Por último, la reducción continuada de los desequilibrios macroeconómicos, tanto externos como internos, mejorará la resiliencia de nuestras economías.

El éxito de nuestro continente solo será posible si la Unión y sus Estados miembros orientan sus políticas en una misma dirección, situando el desarrollo sostenible en el centro de sus políticas y actuaciones económicas. La materialización de la nueva agenda económica en políticas nacionales eficaces en materia económica, social y fiscal en toda la Unión contribuirá a que Europa alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Con ello, Europa podrá dar un ejemplo en el resto del mundo de cómo la aplicación de medidas decididas puede conducir a un futuro más sostenible, próspero, justo y seguro para todos.

2. NOVEDADES CLAVE DEL SEMESTRE EUROPEO

Para que la nueva agenda económica surta efecto, deberá concretarse en políticas específicas, como estrategias de inversión, políticas presupuestarias responsables y reformas estructurales que impulsen la sostenibilidad competitiva en todas sus dimensiones. El Semestre Europeo debe desempeñar una función clave de coordinación y encauzamiento de los esfuerzos nacionales hacia un crecimiento sostenible e integrador a largo plazo. Los informes por país publicados hoy presentan análisis exhaustivos de los principales retos socioeconómicos de importancia macroeconómica a los que se enfrenta cada Estado miembro en torno a las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva. Servirán de base para futuras recomendaciones políticas, centradas en las políticas económicas y de empleo necesarias para hacer frente a los desafíos en el marco de esas cuatro dimensiones.

Los informes por país de 2020 hacen hincapié en los retos y oportunidades que la transición ecológica plantea para nuestras economías. Estas cuestiones se analizan en un nuevo apartado relativo a la sostenibilidad medioambiental. Recientemente, los Estados miembros han tenido que presentar sus planes nacionales de energía y clima, que serán documentos de referencia clave para la aplicación de las políticas de clima y energía en los Estados miembros e incluyen elementos de importancia macroeconómica objeto de seguimiento en el Semestre Europeo. La Comisión evaluará esos planes en 2020. Los informes por país también contribuyen a la supervisión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y ponen el foco sobre las políticas macroeconómicas y de empleo que pueden favorecer su cumplimiento. Cada informe por país incluye una valoración resumida de los avances del Estado miembro en relación con los ODS en general, así como un anexo específico en el que se expone su desempeño con respecto a los distintos objetivos específicos.

Los informes también prestan particular atención a las regiones y sectores donde la transición hacia la neutralidad climática plantea más desafíos. Sobre la base de este análisis, se orientará la utilización del Fondo de Transición Justa recientemente propuesto. Pero esto es solo el principio: queda por hacer un trabajo que se llevará a cabo conjuntamente con los Estados miembros, en consonancia con el enfoque utilizado para la programación de los fondos de la política de cohesión.

Para abordar con éxito los acuciantes retos socioeconómicos y medioambientales de hoy y de mañana, el Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas deberá seguir evolucionando. En los años venideros, habrá que seguir trabajando para garantizar que las distintas dimensiones del programa de desarrollo sostenible con relevancia macroeconómica estén adecuadamente integradas en el Semestre Europeo (véase el recuadro 1).

Recuadro 1. Integración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de consideraciones sobre la sostenibilidad ambiental en el Semestre Europeo

- **En consonancia con el alcance jurídico del Semestre Europeo, la integración de los ODS se centra en su dimensión macroeconómica** y en cómo se pueden alcanzar mediante políticas económicas, sociales y de empleo. La transformación hacia una economía sostenible es un reto determinante con repercusiones para el crecimiento y el empleo. Por consiguiente, esta dimensión macroeconómica adopta una perspectiva más amplia y en los informes por país se identifican las políticas y desafíos pertinentes a efectos de los ODS, en consonancia con el Pacto Verde y la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible. Lo hace de manera coherente con el pilar europeo de derechos sociales —que sirve de guía para una convergencia renovada hacia unas mejores condiciones de vida y de trabajo en la UE— y con el cuadro de indicadores sociales que supervisa su aplicación.
- **En consonancia con el Pacto Verde y la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible, la sostenibilidad medioambiental está siendo plenamente integrada en el proceso del Semestre Europeo.** Los informes por país de 2020 incluyen un nuevo apartado en el que se refleja este enfoque novedoso, lo que contribuye a la integración de los ODS en el Semestre. El nuevo apartado sobre sostenibilidad medioambiental ofrece un análisis más exhaustivo de los retos medioambientales y climáticos a los que se enfrentan los Estados miembros, poniendo el foco en los ámbitos que están interconectados con las políticas económicas y de empleo, así como en el impacto social de estos retos y políticas.
- **El informe de cada país también incluye un nuevo anexo en el que se expone el desempeño del Estado miembro en la consecución de los ODS y las tendencias en los últimos cinco años.** Para examinar el desempeño de los Estados miembros, los informes por país hacen referencia a las estadísticas disponibles, tomadas de la publicación anual más emblemática de Eurostat en materia de desarrollo sostenible: el informe de seguimiento sobre el progreso hacia los ODS en el contexto de la UE (*Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context — 2019 edition*).
- **En lo sucesivo, se desarrollarán nuevos análisis en profundidad para hacer un seguimiento de la realización de los ODS y captar la transición a una economía climáticamente neutra y eficiente en el uso de los recursos.** Como primera medida, se adelantará la aparición de la publicación emblemática anual de Eurostat sobre el rendimiento de los ODS de modo que esté lista al inicio del próximo ciclo del Semestre Europeo. Esta evaluación se verá complementada por la información pertinente a efectos de los ODS que los Estados miembros deberán facilitar, a partir de 2020, en sus programas nacionales de reforma. La Comisión también está trabajando en la ampliación de sus herramientas para mejorar el análisis de las repercusiones macroeconómicas y sociales de la transición ecológica en ciclos ulteriores del Semestre. A tal efecto, se está desarrollando un conjunto de indicadores clave con el

objetivo de que se aplique a partir del próximo ciclo del Semestre. La Comisión trabajará en estrecha colaboración con los Estados miembros y otras partes interesadas en su desarrollo.

La Comisión también ha iniciado un debate abierto sobre el marco de gobernanza económica. La revisión de la gobernanza económica¹ publicada recientemente por la Comisión evalúa cómo ha funcionado el marco actual en el pasado. También tiene en consideración el cambio significativo del contexto económico desde que se adoptaran las reformas de los paquetes legislativos sobre gobernanza económica y supervisión presupuestaria en 2011 y 2013, respectivamente, así como las mayores aspiraciones de transformación ecológica y digital de Europa, en consonancia con los objetivos del Pacto Verde Europeo. Esto ha llevado a la Comisión a plantear una serie de cuestiones para el debate público, a fin de recabar opiniones sobre el funcionamiento de la supervisión hasta la fecha y sobre las posibles vías de aumentar la eficacia del marco para cumplir los objetivos esenciales.

En futuros ciclos, el Semestre Europeo se verá afectado por la creación del instrumento presupuestario de convergencia y competitividad y del instrumento de convergencia y reforma. Por ejemplo, las prioridades políticas estratégicas planteadas en la Recomendación para la zona del euro se verán reforzadas por las reformas e inversiones que incentivará el instrumento presupuestario de convergencia y competitividad.

La Comisión también establecerá un nuevo mecanismo de salvaguardia del Estado de Derecho, que incluirá un informe anual a escala de la UE destinado a reforzar la cultura del Estado de Derecho. Entre los principales factores determinantes del entorno empresarial de un Estado miembro, que pueden repercutir en las decisiones de inversión, cabe destacar una buena gobernanza, unas instituciones capaces, unos sistemas judiciales independientes y eficientes, unas administraciones públicas de calidad y unos marcos de insolvencia eficaces. Unos marcos sólidos de lucha contra la corrupción también pueden contribuir a preservar el buen funcionamiento del mercado interior. Por lo tanto, los aspectos sobre el desempeño institucional y administrativo de los Estados miembros, incluso en ámbitos relacionados con el Estado de Derecho, que podrían crear riesgos macroeconómicos si no se resuelven, se seguirán teniendo en cuenta en el Semestre Europeo y quedarán reflejados en la evaluación macroeconómica.

¹ COM(2020) 55 final de 5.2.2020.

3. POLÍTICAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS

El análisis proporcionado en los informes por país de este año marca la senda que deben transitar los Estados miembros para hacer realidad la sostenibilidad competitiva y señala las reformas estructurales necesarias, así como las principales necesidades de inversión.

3.1 Sostenibilidad medioambiental

El objetivo del Pacto Verde Europeo es hacer que Europa sea el primer continente climáticamente neutro de aquí a 2050, con un crecimiento más eficiente en el uso de los recursos. En él se esboza un enfoque global que abarca todas las cuestiones medioambientales y climáticas —abordando en particular los retos en materia de cambio climático, transición energética, biodiversidad, contaminación y economía circular— y todos los sectores, incluidos movilidad, industria y sistemas alimentarios. Estas aspiraciones descansan tanto en la UE como en los Estados miembros. Las políticas económicas nacionales y de la UE deben internalizar el impacto medioambiental de los actuales modelos de producción y consumo y crear los incentivos adecuados para mejorar su sostenibilidad. En junio de 2019², la Comisión señaló las diferencias existentes entre el conjunto de contribuciones nacionales propuestas, con arreglo a los proyectos de planes presentados por los Estados miembros, y los objetivos a escala de la UE contemplados en la legislación³.

La transición ecológica requerirá importantes inversiones específicas, tanto públicas como privadas, así como profundas reformas estructurales. Para alcanzar este objetivo, será fundamental identificar las necesidades clave de inversión, preparar proyectos de inversión de gran impacto, conciliar los proyectos con las fuentes de financiación disponibles y acompañarlos del enfoque normativo adecuado. El análisis presentado en los informes por país acerca de las reformas estructurales y las necesidades de inversión más significativas, en ámbitos como la energía, el transporte y los edificios, incluida su eficiencia energética, puede orientar las actuaciones políticas de los Estados miembros, en consonancia con las prioridades acordadas a nivel de la UE. Los informes por país también contienen información sobre las fuentes de financiación a nivel de la UE.

La ayuda financiera pública, como la del Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo, puede movilizar fondos privados para incrementar los volúmenes de inversión

² Evaluación a escala de la UE de los proyectos de planes nacionales integrados de energía y clima, presentada por la Comisión el 18 de junio de 2019 [COM(2019) 285 final].

³ La evaluación puso de manifiesto que, de aplicarse según lo previsto en los proyectos, los planes nacionales arrojarían un importante desfase global: en lo que respecta al consumo de energía primaria y final, la contribución a un consumo de energía más eficiente quedaba por debajo de los objetivos de la UE. La Comisión instó a los Estados miembros a corregir esos desfases a la hora de ultimar sus planes nacionales integrados de energía y clima, cuyo plazo de presentación expiraba el 31 de diciembre de 2019. En la medida de lo posible, el contenido de dichos planes ya queda reflejado en los informes por país que se publican hoy.

sostenible. El mayor porcentaje de la historia de gasto público en energía sostenible, acción por el clima y en favor del medio ambiente con cargo al presupuesto de la UE atraerá la financiación privada, gracias al papel clave del Banco Europeo de Inversiones. El acuerdo político alcanzado en diciembre entre el Parlamento Europeo y el Consejo sobre un sistema de clasificación a escala de la UE de las inversiones sostenibles desde el punto de vista ambiental, o taxonomía, constituye un paso importante en la lucha contra el cambio climático al posibilitar que circulen las inversiones ecológicas⁴.

Las prácticas de presupuestación ecológica son un instrumento importante para supervisar la contribución de las finanzas públicas al Pacto Verde europeo. La identificación explícita de las políticas de gastos e ingresos en los documentos presupuestarios que contribuyen a la acción por el clima y a otros objetivos medioambientales puede potenciar la contribución de las políticas fiscales a la transición ecológica y favorecer la coherencia de los objetivos programáticos y su seguimiento. Hasta ahora, solo unos pocos Estados miembros (Finlandia, Francia, Irlanda e Italia) aplican técnicas de presupuestación ecológica en sus procesos presupuestarios. Los enfoques varían considerablemente y, salvo en Italia, las prácticas de presupuestación ecológica son recientes. En algunos casos, la presupuestación ecológica incluye elementos informativos adicionales, como evaluaciones de impacto ambiental, listas de subvenciones perjudiciales y datos sobre las emisiones de gases de efecto invernadero y los indicadores de bienestar. Sería necesario un mayor desarrollo en todos los Estados miembros para reforzar el papel de las finanzas públicas en la transición hacia una economía climáticamente neutra, ecológica, competitiva e integradora. La Comisión colaborará con los Estados miembros en el examen y comparación de las prácticas de presupuestación ecológica.

El recurso a la fiscalidad ecológica como instrumento para cambiar los comportamientos y generar ingresos sigue siendo modesto. Los impuestos medioambientales y las distintas modalidades de tarificación del carbono constituyen instrumentos de política importantes para realizar la necesaria transición. En Suecia, el precio significativo de las emisiones de dióxido de carbono viene siendo, desde 2001, un elemento clave de la política climática⁵ que ahora abarca alrededor del 40 % de las emisiones suecas de gases de efecto invernadero, lo que contribuye a que el país reduzca dichas emisiones en sectores no cubiertos por el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, al tiempo que mantiene el crecimiento de su economía. Otros Estados miembros, como Irlanda, Dinamarca, Francia, Finlandia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Polonia y Portugal, aplican también un impuesto sobre el carbono. En Irlanda, todos los ingresos procedentes de un reciente aumento del impuesto sobre el carbono (alrededor de 90 millones EUR en 2020) se asignarán íntegramente al gasto relacionado con el clima. Parte de ese importe (6 millones EUR) se dedicará a la creación de un «fondo de transición justa» irlandés para las zonas del

⁴ Plan de acción de la Comisión: [Financiar el desarrollo sostenible](#) [COM(2018) 97 final].

⁵ Suecia introdujo un impuesto sobre el carbono de 250 SEK (unos 23,50 EUR) por tonelada, cuyo importe ascendió a 1 180 SEK (unos 110 EUR) en 2017.

centro del país, que cubrirá la inversión en reciclaje y reconversión profesional y ayudará a las comunidades y las empresas locales a adaptarse a la transición hipocarbónica.

La transición a una economía sostenible y climáticamente neutra debe ser equitativa y socialmente justa, lo que requiere un seguimiento periódico. Aunque la lucha contra el cambio climático y la degradación del medio ambiente beneficiará a todos a largo plazo y brindará oportunidades para todos a medio plazo, no todos los grupos de población, las regiones y los Estados miembros tienen la misma capacidad de respuesta a corto plazo. Las medidas adoptadas a nivel nacional son esenciales para mitigar los efectos negativos en grupos y sectores específicos y garantizar la equidad. El presupuesto de la UE también aportará una contribución sustancial a través de todos los instrumentos directamente relacionados con la transición ecológica. El Mecanismo para una Transición Justa que propone la Comisión ayudará a garantizar que nadie se quede rezagado, mediante ayudas adicionales a las regiones y personas más afectadas por la transición, especialmente en los casos de dependencia de la extracción y el uso de combustibles fósiles sólidos (carbón, lignito, turba y pizarra bituminosa) con fines energéticos. Los informes por país que se publican hoy incluyen un análisis de los retos que plantea la transición y recogen las consideraciones preliminares de los servicios de la Comisión acerca de las prioridades a las que debe destinarse el apoyo del Fondo de Transición Justa. Esta información será provechosa para los Estados miembros a la hora de preparar sus planes territoriales de transición justa, en los que se indicarán los territorios seleccionables, detallando sus necesidades de diversificación económica, creación de empleo, utilización de capacidades, innovación local y rehabilitación medioambiental, según proceda. La Comisión prestará un apoyo técnico específico para la elaboración de los planes de transición por parte de los Estados miembros, quienes deberán establecerlos en diálogo con la Comisión y guardando la debida coherencia con sus propios planes nacionales de energía y clima.

3.2 Crecimiento de la productividad

El crecimiento de la productividad sigue siendo un reto, en particular habida cuenta del cambio demográfico. El crecimiento de la productividad laboral sigue ralentizándose y muestra considerables diferencias entre los Estados miembros y en el interior de los mismos. En 2018, el crecimiento de la productividad laboral osciló entre el 6 % de Polonia y el -1,1 % de Luxemburgo. Las diferencias son aún más pronunciadas a nivel regional y el crecimiento de la productividad ha sido superior, por término medio, en las empresas grandes, comparadas con las pymes.

Las causas de este débil desempeño son múltiples. Un factor importante es el relativo a la disponibilidad y calidad de los insumos de producción. Entre los elementos que frenan el crecimiento potencial cabe mencionar la insuficiente inversión en bienes de equipo, educación y formación, las tecnologías de producción relativamente obsoletas, el envejecimiento de la mano de obra, la insuficiente integración en el mercado laboral de las mujeres y las personas de origen migrante y el déficit o la inadecuación de las cualificaciones profesionales. Por ejemplo, en Chequia la tasa de empleo ha alcanzado el 80 % y la escasez de mano de obra se

ha convertido en un grave motivo de preocupación. En Bulgaria, una parte significativa del esfuerzo inversor se destina a la sustitución de máquinas y equipos que se encuentran muy por debajo de los más avanzados. Por otra parte, las nuevas tecnologías llegan con lentitud a las empresas que no se encuentran a la vanguardia tecnológica, lo que dificulta la eficiencia global de la mayoría de las empresas y, en particular, de las pymes.

La transformación digital y la transformación ecológica plantean retos, pero también brindan oportunidades para que la economía de Europa crezca y sus empresas desarrollen nuevos modelos de negocio y mejores productos y servicios. En la actualidad, la transformación digital de la economía europea se ve obstaculizada por el bajo rendimiento de muchos Estados miembros en condiciones marco esenciales. La solidez y la sostenibilidad del ecosistema de la economía digital vienen determinadas por una serie de condiciones entre las que se encuentran las capacidades y las infraestructuras digitales, la financiación para la innovación, la disponibilidad de datos, la ciberseguridad y los servicios públicos adaptados a la era digital. Por ejemplo, Alemania, Grecia, Hungría, Rumanía e Italia están a la zaga en el ámbito de la administración electrónica, mientras que Portugal y Chequia han mejorado considerablemente. En el ámbito digital, las grandes economías como Francia, España, Polonia e Italia no están mejorando al ritmo que exigen los cambios tecnológicos. Solo Dinamarca y Suecia presentan elevados niveles de intensidad digital en sus empresas, mientras que en el resto de Estados miembros las empresas con elevados niveles de digitalización no llegan al 10 %. Para complementar los esfuerzos realizados a nivel nacional, la Comisión ha expuesto su visión de una sociedad digital que redunde en beneficio de todos.

La innovación y las nuevas tecnologías son esenciales para alcanzar los objetivos del Pacto Verde Europeo. La UE representa una parte menguante de la inversión mundial en I+D, ya superada por China en términos tanto relativos como absolutos. De hecho, en sus recomendaciones específicas por país de 2019, el Consejo pidió a todos los Estados miembros que abordaran diversos aspectos relacionados con la investigación y la innovación. Impulsar la productividad para lograr la sostenibilidad competitiva pasa necesariamente por que la investigación y la innovación desempeñen un papel fundamental en la transformación de los sistemas socioeconómicos europeos, en particular mediante la adopción de medidas para avanzar en la integración del mercado único de bienes y servicios. La futura nueva estrategia industrial para Europa contribuirá a crear el entorno idóneo para dicha innovación. La nueva iniciativa para elevar el Espacio Europeo de Investigación a un nivel superior también constituirá una aportación importante. La transición hacia una economía climáticamente neutra requerirá nuevos modelos de producción y consumo, impulsados por innovaciones tecnológicas y sociales. En este sentido, es fundamental aumentar la productividad de los recursos y garantizar el buen funcionamiento de los sistemas europeos de investigación e innovación.

Estimular la investigación y la innovación privadas es un reto clave en Europa. En varios Estados miembros, los esfuerzos de I+D se concentran cada vez más en un número limitado de empresas, mientras que disminuye el gasto en innovación por parte de las pymes. Esta tendencia contribuye a ampliar la brecha de productividad entre los líderes tecnológicos y la

mayoría de las empresas. Los informes por país muestran que los Estados miembros tienen un papel que desempeñar. Por ejemplo, en Suecia, la existencia de una base tecnológica y un entorno empresarial de calidad hicieron posible la expansión de una empresa emergente que, con el apoyo del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, ha acabado convirtiéndose en uno de los primeros productores europeos de baterías para coches eléctricos. En Chequia, los fabricantes de automóviles han aumentado su productividad, gracias a unas inversiones en automatización que han dado lugar a la adopción de tecnologías digitales avanzadas. Lamentablemente, la mejora de los entornos empresariales es lenta, en particular por lo que respecta al acceso a una financiación suficiente para investigación, desarrollo e innovación. La creación de la Unión de Mercados de Capitales puede facilitar considerablemente el acceso de las empresas innovadoras a la financiación externa. Las posibilidades de mejora del acceso de las pymes a la financiación también se tratarán en la próxima estrategia de la Comisión para estas empresas.

Las divergencias significativas entre los Estados miembros dificultan que la economía europea realice su pleno potencial en los servicios digitales. Los Estados miembros presentan diferencias significativas en el ritmo de digitalización de sus economías. Esto puede motivar que los usuarios comerciales e industriales retrasen el despliegue y la adopción de las tecnologías digitales. El despliegue generalizado de las redes 5G debe perseguirse sin demora, ya que contribuirá a que Europa pueda aprovechar las oportunidades que ofrecen las revoluciones ecológica y digital ⁶.

El crecimiento de la productividad depende en gran medida del capital humano. Esta circunstancia exige unos sistemas de educación y formación de alta calidad, así como de formación profesional, que doten a todos los alumnos de las competencias clave y las cualificaciones profesionales que requiere un mercado laboral en rápida evolución. Sin embargo, la elevada proporción de malos resultados en capacidades básicas que señala el último informe PISA constituye un importante cuello de botella para el desarrollo de capacidades y la empleabilidad posterior. En sus recomendaciones específicas por país, el Consejo ha pedido reiteradamente a los Estados miembros que aumenten la inversión en capacidades para satisfacer la demanda de mano de obra cualificada.

Las políticas para fomentar la productividad deben adaptarse a las circunstancias nacionales y los consejos nacionales de productividad pueden aportar estos conocimientos específicos respecto de cada país. Muchos de los consejos de productividad acaban de ser designados, por lo que es demasiado pronto para realizar una evaluación exhaustiva de su influencia. Es alentador observar que ya se han establecido estos organismos en la mayoría de los Estados miembros de la zona del euro y que su número aumenta a un ritmo sostenido. Catorce Estados miembros de la zona del euro y cuatro Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro han creado su propio consejo de productividad.

⁶ Se espera que, en diversos Estados miembros, los procesos nacionales de asignación de espectro en las bandas pioneras 5G quedarán ultimados, habida cuenta de la obligación legal de permitir el uso de dichas bandas a finales de año.

3.3 Equidad

La transición ecológica, la transición digital y el cambio demográfico exigirán que se reformen los sistemas de protección social y los mercados laborales, con garantías de condiciones de trabajo justas y protección social adecuada. Estas reformas son necesarias para garantizar que Europa siga albergando los sistemas de protección social más avanzados del mundo, invierta en su capital humano y apoye la innovación y el espíritu empresarial competitivo. El Mecanismo para una Transición Justa está llamado a desempeñar, junto con el Fondo Social Europeo Plus, un papel clave a la hora de garantizar que no se deje a nadie atrás.

El pilar europeo de derechos sociales⁷ es la respuesta de Europa a estas aspiraciones fundamentales. La aplicación del pilar —nuestra estrategia para garantizar que las transiciones sean equitativas y socialmente justas— adquiere aún mayor importancia ante la perspectiva de un periodo prolongado de ralentización del crecimiento en la UE, por más que la situación social y de empleo haya seguido mejorando, según revela el cuadro de indicadores sociales⁸.

La Comisión emprendió recientemente la senda hacia un Plan de Acción para la Aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales⁹ e inició una primera fase de consultas con los interlocutores sociales sobre la cuestión del salario mínimo justo¹⁰. Aun admitiendo que no existe una solución única para todos, la justicia social y el progreso social son dos cimientos de la economía social de mercado europea. En 2019, los salarios mínimos aumentaron en casi todos los Estados miembros que cuentan con niveles establecidos por ley. Italia y Chipre están debatiendo propuestas para introducir una ley de salario mínimo obligatorio. A pesar del moderado crecimiento de los salarios en las últimas décadas en algunos Estados miembros, la situación de los trabajadores con bajos salarios ha empeorado y se han acentuado las desigualdades salariales. Aproximadamente, uno de cada seis trabajadores de la UE obtiene una remuneración baja. Esa proporción ha seguido una tendencia al alza.¹¹ Entre 2005 y 2018, la pobreza de las personas ocupadas aumentó del 8,1 % al 9,6 %.

Los niveles de desempleo siguen presentando diferencias notables entre Estados miembros. La segmentación del mercado de trabajo es un reto en varios Estados miembros, que a menudo está asociado a consecuencias negativas en las condiciones de trabajo y a sentimientos de inseguridad. Los trabajadores con un contrato temporal sufren un riesgo de pobreza mucho más elevado que los trabajadores con un empleo fijo (16,2 % frente a 6,1 % en 2018). Varios grupos, como los jóvenes, las personas poco cualificadas, las personas con discapacidad y las personas de origen migrante, también se encuentran en situación de desventaja en el mercado laboral.

⁷ Proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales (2017/C 428/09).

⁸ Véase la Propuesta de informe conjunto sobre el empleo 2020 presentada por la Comisión [COM(2019) 653 final].

⁹ Una Europa social fuerte para unas transiciones justas [COM(2020) 14 final].

¹⁰ Primera fase de consulta a los interlocutores sociales con arreglo al artículo 154 del TFUE sobre una posible acción para abordar los retos relacionados con un salario mínimo justo [C(2020) 83 final].

¹¹ Entre 2006 y 2014, su media aumentó en la UE del 16,7 % al 17,2 %, con incrementos significativos en algunos países.

Diversos Estados miembros están adoptando medidas para mejorar sus condiciones de trabajo y promover la integración de los grupos vulnerables en el mercado laboral. Por ejemplo, a raíz de un acuerdo entre los interlocutores sociales, Portugal adoptó medidas para luchar contra la segmentación del mercado laboral y promover el empleo fijo. Eslovenia ha tomado medidas para fomentar la activación y mejorar la seguridad social de las personas desempleadas. Chipre ha reformado su Inspección del Trabajo y ha adoptado un plan de acción destinado a combatir el trabajo no declarado y a integrarlo en la economía formal, que contempla actuaciones preventivas además de medidas disuasorias.

En los últimos años, las diferencias salariales y de empleo entre ambos sexos se mantuvieron estables a niveles elevados¹². Las mujeres siguen registrando tasas de empleo más bajas, trabajan menos horas, ganan menos y presentan carreras laborales más discontinuas, lo cual también tiene un impacto negativo en sus derechos de pensión. España ha introducido un permiso parental de 16 semanas para cada progenitor, que sustituirá a los permisos de maternidad y de paternidad a partir de 2021. En Irlanda, el presupuesto de 2020 financiará, entre otros, un programa para favorecer la reincorporación al trabajo de las mujeres que están inactivas por tener que atender responsabilidades familiares. En la mayoría de los Estados miembros, la maternidad tiene un impacto negativo en las tasas de empleo de las mujeres, mientras que la paternidad tiene un efecto contrario para los hombres. Varios Estados miembros están tomando medidas para mejorar el acceso a servicios asistenciales asequibles y de calidad, pero persisten las dificultades.

La inversión en educación y capacidades es crucial para adaptarse a los cambios estructurales y, en particular, a los que se derivan de las transiciones ecológica y digital y del cambio demográfico. La igualdad de acceso a una educación y formación de calidad desde una edad temprana también es esencial para promover la igualdad de oportunidades y fomentar la inclusión, en particular de grupos infrarrepresentados, como los gitanos, las personas de origen migrante y las personas con discapacidad. Con todo, el contexto socioeconómico sigue siendo el principal factor determinante de los resultados educativos de los jóvenes. Varios Estados miembros están aplicando medidas destinadas a aumentar la inclusividad de la educación y la formación, así como a modernizar las instituciones de investigación. Eslovenia introdujo, entre otras, medidas para potenciar el aprendizaje de adultos, mientras que en Irlanda la revisión del Fondo Nacional de Formación se combinó con una financiación adicional para reforzar la evaluación de las carencias en materia de cualificaciones¹³. Finlandia presentó una reforma continua del aprendizaje a partir de 2020, que aumentará las posibilidades de combinar el trabajo y los estudios de manera flexible y de prestar apoyo al aprendizaje en el lugar de trabajo.

La pobreza y la exclusión social siguen disminuyendo, gracias a unas buenas condiciones del mercado de trabajo. Sin embargo, la desigualdad de ingresos ha aumentado en los

¹² La Comisión adoptará una Estrategia para la Igualdad de Género en marzo de 2020 y, más avanzado el año, abordará la brecha salarial mediante una propuesta legislativa sobre transparencia salarial.

¹³ La Comisión presentará en marzo de 2020 una «Agenda de Capacidades» que incluirá objetivos e iniciativas para hacer frente a los retos planteados por las dos transiciones.

últimos años y se ha estabilizado en niveles históricamente elevados que pueden limitar el crecimiento y poner en peligro la cohesión social. En un mundo laboral en rápida evolución, es necesario garantizar una protección social adecuada para todos. El año pasado, Irlanda amplió las prestaciones por invalidez y desempleo a los trabajadores por cuenta propia. Italia estableció un marco reglamentario relativo a las condiciones de trabajo y la protección social de los trabajadores de las plataformas digitales, por el que se introduce un nivel mínimo de protección. En un contexto de cambio demográfico, cada vez será más importante garantizar la igualdad de acceso a una asistencia sanitaria de calidad y reforzar las prestaciones de dependencia. Varios Estados miembros estudian la forma de reforzar los servicios de prevención y de fomentar una prestación de cuidados accesible, eficiente y rentable.

La reforma de los sistemas fiscales y de prestaciones puede contribuir a un crecimiento sostenible e integrador. El reequilibrio de la estructura tributaria —por ejemplo, transfiriendo la carga fiscal del trabajo a otros impuestos menos distorsionadores, como los medioambientales— puede impulsar el crecimiento económico, fomentar el empleo, reducir las desigualdades y contribuir a una economía sostenible desde el punto de vista medioambiental. Varios Estados miembros siguen reformando su sistema tributario, reduciendo, en particular, la fiscalidad del trabajo. Francia, Italia, los Países Bajos, Grecia y Eslovenia han disminuido la carga fiscal sobre el trabajo mediante una reducción del impuesto sobre la renta de las personas físicas o de las cotizaciones a la seguridad social. En algunos de estos casos, la reducción de la fiscalidad del trabajo se financia aumentando la dependencia de otros impuestos menos perjudiciales.

Los avances en la reforma de los sistemas de asistencia sanitaria y de dependencia varían en función de los Estados miembros. Una prestación de servicios sanitarios sostenible en lo presupuestario, eficiente, asequible y accesible contribuye a mantener y restablecer la buena salud general, favoreciendo con ello la productividad y resiliencia de la población activa. Además, hay margen de mejora en la prestación de cuidados de larga duración sostenibles desde el punto de vista presupuestario, eficientes y adecuados. Las recomendaciones específicas por país correspondientes a una serie de Estados miembros indicaban que los sistemas de asistencia sanitaria o de cuidados de larga duración merecían una atención especial. Chipre, Lituania, Letonia y Eslovaquia han registrado algunos avances en la atención a las recomendaciones. En Bélgica, Bulgaria, Irlanda, Hungría, Malta, Austria, Portugal, Rumanía y Finlandia solo se ha producido un progreso limitado, mientras que no ha habido avances en los casos de Chequia y Eslovenia.

El diálogo social desempeña un papel clave en el diseño y la implementación eficaces de las reformas. La negociación colectiva, unida a una participación más amplia de los interlocutores sociales y de la sociedad civil, reviste particular importancia ahora que los responsables políticos están desarrollando estrategias globales para lograr unas transiciones justas y equitativas en los ámbitos ecológico y digital y para hacer frente al cambio demográfico. En particular, Estonia, Letonia, Portugal, Eslovenia y España han registrado algunos avances en los últimos años por lo que respecta a la participación de los interlocutores sociales en la elaboración de las políticas.

3.4 Estabilidad económica

En el actual entorno de bajos tipos de interés, los Estados miembros siguen estando en situaciones muy diferentes en cuanto a retos en materia de deuda y sostenibilidad. Por término medio, los déficits públicos en la UE han comenzado a aumentar de nuevo, en una inversión de la tendencia a la baja de los últimos años. Las políticas presupuestarias nacionales siguen estando insuficientemente diferenciadas. Los elevados niveles actuales de deuda pública son fuente de vulnerabilidad en algunos Estados miembros y un obstáculo cuando es necesario que emprendan una política de estabilización macroeconómica. En Italia, Bélgica, España y Francia, los ratios de deuda no han disminuido, a pesar de las condiciones económicas y de financiación favorables de los últimos años. Los Estados miembros con altos niveles de deuda pública deben proceder rápidamente a reducir su deuda, al tiempo que cambian las prioridades de gasto para proporcionar un margen de inversión adicional. Esto debería abrir espacio para acometer una política presupuestaria anticíclica en caso de evolución negativa. Por otra parte, un mayor impulso a la inversión y a otros gastos productivos en los Estados miembros con una situación presupuestaria favorable sustentaría el crecimiento a corto y medio plazo, contribuyendo al reequilibrio económico de la zona del euro. Ahora, algunos Estados miembros están utilizando parte del amplio margen presupuestario que poseen. En concreto, los Países Bajos y Alemania tienen previsto aumentar las inversiones con vistas a impulsar el crecimiento económico, incorporando ayudas adicionales a la transición hacia una economía más ecológica.

El buen diseño y funcionamiento de los marcos presupuestarios nacionales constituye la piedra angular para unas finanzas públicas saneadas en la UE. Los Estados miembros han reforzado sus marcos presupuestarios nacionales en los últimos años, en particular en respuesta a los requisitos y recomendaciones previstos en la legislación de la Unión. Por ejemplo, Lituania y Polonia han seguido reformando sus procesos presupuestarios para mejorar la gestión del gasto. Hungría ha racionalizado el sistema nacional de reglas presupuestarias numéricas, armonizando el cálculo de los ratios de deuda. En varios Estados miembros, hay una reflexión en curso sobre cómo mejorar el marco. Es el caso de Francia, donde la Asamblea Nacional formuló recomendaciones acerca de la concepción del marco presupuestario a medio plazo. No obstante, todavía queda margen para mejorar el diseño de los marcos, siguiendo la recomendación asimismo efectuada por el Tribunal de Cuentas Europeo¹⁴.

Los Estados miembros siguen esforzándose para volver a sus niveles de inversión pública anteriores a la crisis. Antes de la crisis, o al inicio de esta, la mayoría de los Estados miembros mostraban una composición presupuestaria más favorable al crecimiento. En particular, el gasto público en inversión se mantiene en niveles históricamente bajos y las previsiones solo contemplan un aumento marginal del ratio inversión pública/PIB, especialmente en la zona del euro. El aumento del potencial de crecimiento requiere reformas estructurales para impulsar un crecimiento sostenible, así como la inversión en capital

¹⁴ Tribunal de Cuentas Europeo (2019), «Requisitos de la UE para los marcos presupuestarios nacionales: Es necesario seguir reforzándolos y supervisar mejor su aplicación». Informe Especial n.º 22/2019.

tangible e intangible para aumentar la productividad. Lo anterior sería especialmente importante para los Estados miembros cuyo potencial de crecimiento es claramente inferior a la media de la zona del euro. A pesar de la debilidad del comercio exterior y de la creciente incertidumbre que suscitan las políticas comerciales, la balanza por cuenta corriente de la Unión Europea seguirá arrojando un superávit. Eso significa que Europa genera suficiente ahorro para financiar su transformación económica, siempre y cuando este se canalice correctamente hacia inversiones adecuadas en los Estados miembros.

Las revisiones del gasto se están convirtiendo en ejercicios recurrentes en toda la UE y pueden ser un instrumento importante para mejorar la calidad de las finanzas públicas.

Algunas se realizan con periodicidad anual (por ejemplo, en Alemania), mientras que otras se extienden sobre un periodo de varios años (por ejemplo, en Finlandia, Francia, Irlanda y Portugal). Además, difieren en cuanto al alcance del gasto: algunas revisiones son globales, mientras que otras se centran en políticas sectoriales clave como la educación y la asistencia sanitaria (por ejemplo, en Letonia, Lituania y Eslovaquia) o en elementos muy específicos (fuerzas del orden en Malta, incentivos empresariales en Alemania y subvenciones públicas en España). Aunque algunas revisiones han dado lugar a un ahorro, los resultados en términos de aumento de la eficiencia no siempre son evidentes. La utilidad de las revisiones del gasto puede verse incrementada mediante la realización de evaluaciones periódicas e independientes, la mejora de los vínculos con la planificación presupuestaria y la ampliación de su alcance al gasto subnacional. El aumento de la competencia en la contratación pública también puede contribuir a mejorar la calidad del gasto público.

La lucha contra la evasión fiscal y la planificación fiscal abusiva es esencial para mantener unas finanzas públicas saneadas y evitar distorsiones de la competencia entre las empresas y entre los Estados miembros. Las empresas que practican una planificación fiscal abusiva pueden recurrir a determinadas características de los sistemas fiscales de algunos Estados miembros (Irlanda, Chipre, Luxemburgo, Hungría, Malta y los Países Bajos). Las prácticas de planificación fiscal abusiva en un Estado miembro producen efectos colaterales en otras empresas y en otros Estados miembros, como la pérdida de ingresos fiscales y la distorsión de la igualdad de condiciones entre empresas. Los Estados miembros que experimentan la erosión de su base impositiva tienen que incrementar las cantidades obtenidas mediante otros impuestos o sufrir una reducción de los ingresos disponibles tanto para reformas que estimulen el crecimiento, como con fines de redistribución e inversión.

El cambio demográfico y la elevada deuda pública plantean retos importantes a la hora de garantizar la calidad y la sostenibilidad de las finanzas públicas. En una perspectiva a medio y largo plazo, más de la mitad de los Estados miembros se enfrentan a un riesgo medio o alto de sostenibilidad. En varios países, el riesgo se debe al importante nivel previsto de deuda pública, especialmente en Bélgica, España, Francia, Italia y Portugal. Además, plantea retos el aumento previsto del gasto público relacionado con el envejecimiento de la población. En algunos casos, se han invertido las reformas para mejorar la sostenibilidad de las pensiones, agravando el futuro desafío presupuestario en países como Italia y Rumanía. Los avances en la reforma de los sistemas de pensiones fueron moderados entre los Estados miembros para los que el Consejo había adoptado en 2019 recomendaciones específicas por país en la materia. Por consiguiente, persisten los retos políticos en Bélgica, Chequia,

Alemania, Irlanda, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Malta, Austria, Polonia, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia.

En 2019 se reforzó la resiliencia del sector bancario, gracias a las condiciones económicas y a las medidas para mitigar los desafíos pendientes. En general, la capitalización del sector bancario ha mantenido su solidez, ya que el ratio medio de solvencia a nivel de la UE alcanzó el 18,8 % en el segundo trimestre de 2019. La necesidad de adaptar los modelos de negocio de los bancos, el entorno de bajos tipos de interés y la competencia creciente de otras formas de financiación constituyen, en muchos Estados miembros, un reto que sigue ejerciendo presión sobre la competitividad y la rentabilidad de los bancos (por ejemplo, en Grecia, Alemania, Irlanda, Portugal y Luxemburgo). Se ha avanzado en el proceso de saneamiento de los balances, gracias a la disminución progresiva del volumen de préstamos dudosos heredados del pasado. El ratio de préstamos dudosos a nivel de la UE se redujo hasta el 2,9 % en el segundo trimestre de 2019, lo que representa un descenso de medio punto porcentual en comparación con el año anterior. A pesar de que la calidad de los activos se ha reforzado en todos los Estados miembros, y en particular en aquellos con ratios más altos de préstamos dudosos, en Grecia, Chipre, Portugal, Italia, Bulgaria y Croacia estos ratios se siguen situando por encima del 7 %. La diversificación de las fuentes de ingresos para respaldar la rentabilidad de los bancos ha seguido siendo difícil, en particular para las entidades de crédito de menor tamaño.

La lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo es esencial para proteger la integridad del sistema económico y financiero de la UE. Las deficiencias en la aplicación del marco de lucha contra el blanqueo de capitales a nivel de la UE se pueden aprovechar para lavar el producto de actividades ilícitas. Los eslabones débiles del marco de la UE son aquellos Estados miembros cuya legislación no está a la altura de las normas de la Unión o donde la supervisión no es suficiente, la inteligencia financiera está infrutilizada y el ejercicio de la acción penal es limitado. Los recientes escándalos de blanqueo de capitales han puesto de manifiesto la importancia de una estricta aplicación de las normas.

4. CORREGIR LOS DESEQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS

Los desequilibrios macroeconómicos pueden afectar negativamente a la economía de un Estado miembro, de la zona del euro o del conjunto de la Unión¹⁵. El procedimiento de desequilibrio macroeconómico tiene por objeto detectar e impedir su aparición en una fase temprana, a fin de garantizar que los Estados miembros afectados tomen las medidas adecuadas para corregirlo.

En el Informe sobre el Mecanismo de Alerta de 2019 se mencionaban trece Estados miembros que convenía someter a un examen exhaustivo para evaluar si sufrían desequilibrios, o podían estar en riesgo de sufrirlos.¹⁶ Esos trece países son los mismos que, un año antes, ya se consideraban afectados por desequilibrios o desequilibrios excesivos.

¹⁵ Artículo 2 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011.

¹⁶ COM(2019) 651 final.

Los resultados de los exámenes exhaustivos del presente ciclo se incluyen en los informes por país de los Estados miembros afectados. El análisis examina la gravedad de los desequilibrios, su evolución y las respuestas políticas. Asimismo, se tienen en cuenta los efectos colaterales relevantes y las repercusiones transfronterizas sistémicas de los desequilibrios.

4.1. Avances en la corrección de los desequilibrios macroeconómicos en la UE y en la zona del euro

Los desequilibrios macroeconómicos se han ido corrigiendo paulatinamente en unas condiciones económicas favorables. Tras el proceso generalizado de desapalancamiento posterior a la crisis, se han corregido una serie de desequilibrios y de tendencias insostenibles (en particular, grandes déficits por cuenta corriente, un crecimiento excesivo del crédito que alimenta el aumento del precio de la vivienda, y elevados costes laborales unitarios que suponen pérdidas de competitividad de costes). Sin embargo, a pesar de los progresos realizados en materia de desapalancamiento, los volúmenes de deuda privada, pública y exterior se mantienen en niveles elevados y tardan más en corregirse. Además, en algunos casos persisten las bolsas de vulnerabilidad dentro del sector financiero.

Las posiciones exteriores siguen sin haberse reequilibrado por completo. Aunque en la actualidad solo unos cuantos Estados miembros presentan un déficit por cuenta corriente, hay varios Estados miembros con grandes volúmenes de deuda exterior que deben mantener saldos por cuenta corriente prudentes y evitar cualquier pérdida de competitividad. Al mismo tiempo, otros Estados miembros (por ejemplo, Alemania y los Países Bajos) han mantenido amplios superávits por cuenta corriente, lo que ha llevado a que la zona del euro registre un superávit del 3,3 % del PIB. Eso significa que, en los últimos años, las economías europeas han generado de manera constante más ahorro que inversión, acumulando activos frente al resto del mundo. La debilidad de la demanda de exportaciones ha contribuido recientemente a una mengua de los superávits por cuenta corriente, así como a la ampliación de los déficits por cuenta corriente en algunos casos. En el contexto actual, el reequilibrio de los déficits y superávits por cuenta corriente podría ayudar a superar la baja inflación y el entorno de bajos tipos de interés, y a reducir la dependencia de la demanda exterior. En muchos países deudores netos, se necesitan reformas para impulsar la competitividad y reducir la deuda exterior. En los países acreedores netos, se debería aprovechar la coyuntura para financiar nuevas inversiones públicas y privadas a bajos tipos de interés. También contribuiría al reequilibrio el refuerzo de las condiciones que favorecen el aumento de los salarios.

La resiliencia del sector bancario de la UE ha mejorado, pero persisten algunos retos. Los ratios de capitalización han dejado de aumentar por encima de niveles superiores a los reglamentarios. La rentabilidad del sector bancario ha mejorado considerablemente en los años anteriores. En los últimos años, se ha registrado una reducción importante de los ratios de préstamos dudosos, especialmente en los países que habían acumulado grandes volúmenes de préstamos no productivos en el pasado (por ejemplo, Chipre, Italia y Portugal). No obstante, los retos persisten en una serie de Estados miembros que todavía se caracterizan por presentar unos ratios de capitalización y rentabilidad relativamente bajos y unos elevados ratios de préstamos dudosos. Las perspectivas de tipos de interés bajos durante un largo

periodo de tiempo y el debilitamiento del crecimiento económico vienen a sumarse a estos retos.

Los precios de la vivienda siguen mostrando tasas de crecimiento sostenidas, con desaceleraciones en los Estados miembros en los que hay más señales de sobrevaloración. En un número creciente de países, los precios de la vivienda se sitúan por encima de los máximos registrados a mediados de la década de 2000 y están probablemente sobrevalorados. Sin embargo, el aumento de los precios de la vivienda se ha moderado recientemente en los lugares donde se registraba el mayor crecimiento, en países de la UE que hasta la fecha solo habían dado señales limitadas de sobrevaloración (por ejemplo, Hungría, Irlanda y Portugal). En cambio, los precios se han ralentizado a menudo en países con mayores problemas de sobrevaloración y donde la deuda de los hogares es alta, como es el caso de Suecia. En algunos países, las elevadas tasas de crecimiento de los precios de la vivienda se han visto acompañadas de un aumento sostenido del nuevo crédito hipotecario.

Las condiciones de competitividad de costes son cada vez menos favorables en una serie de Estados miembros. Los costes laborales unitarios han aumentado rápidamente en algunos Estados miembros, debido al elevado nivel de salarios y al bajo crecimiento de la productividad. En algunos países de Europa Central y Oriental y en los países bálticos, el fuerte crecimiento sostenido de los costes laborales unitarios es un reflejo del tensionamiento de los mercados de trabajo y de la escasez de personal cualificado. En la zona del euro, si bien el aumento de los costes laborales unitarios ha sido mayor en muchos países acreedores netos que en los deudores netos, la diferencia en las tasas de crecimiento se viene estrechando desde 2016, por lo que es cada vez menos propicia a un reequilibrio simétrico.

4.2. Aplicación del procedimiento de desequilibrio macroeconómico

Se han detectado desequilibrios o desequilibrios excesivos en doce de los trece Estados miembros que fueron objeto de un examen exhaustivo, constatándose en varios casos una disminución de la gravedad de los desequilibrios. Los exámenes exhaustivos de 2020 han puesto de manifiesto *desequilibrios* en nueve Estados miembros y *desequilibrios excesivos* en otros tres. Un Estado miembro en el que se habían detectado desequilibrios el año pasado ha avanzado lo suficiente en sus resultados económicos y sus respuestas políticas como para justificar su salida del PDM. En la mayoría de los Estados miembros restantes se registraron avances en la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, sin que ello justificara, en esta fase, una revisión de su situación en lo que respecta a la identificación y evaluación de sus desequilibrios. En el apéndice 3 se resumen los resultados de los exámenes exhaustivos por Estado miembro.

En **Bulgaria**, país al que se atribuyeron *desequilibrios* en 2019, se registra una *ausencia de desequilibrios*, tras haber realizado importantes progresos en el refuerzo de la gobernanza del sector financiero y en la solución de las cuestiones reglamentarias pendientes. Es más, el

endeudamiento empresarial ha disminuido y el ratio de préstamos dudosos se ha reducido, si bien sigue siendo elevado entre las empresas¹⁷.

En la mayoría de los Estados miembros donde se señalaron desequilibrios en 2019, se ha mantenido la moderación paulatina de las vulnerabilidades, si bien las perspectivas económicas y de actuación aún presentan algunos escollos:

- En **Alemania** y en los **Países Bajos**, a pesar de algunas correcciones y un cierto progreso de las actuaciones emprendidas, persisten grandes superávits por cuenta corriente. **España, Portugal, Irlanda y Croacia** se caracterizan por una combinación de vulnerabilidades vinculadas a la elevada deuda privada, pública y exterior. Estos desequilibrios de stock empezaron a retroceder con la recuperación, especialmente en Irlanda, donde se produjo una firme actuación de los poderes públicos. La acción política quedó un tanto estancada en Croacia y España. En **Francia** la deuda pública todavía no está en retroceso y, a pesar de algunos avances gracias a las medidas adoptadas, el crecimiento de la productividad sigue siendo reducido. En **Suecia**, a pesar de la reciente corrección, los precios de la vivienda se mantienen en niveles históricamente elevados, la deuda de los hogares sigue creciendo y a pesar de los avances, subsisten algunas lagunas en la actuación de los poderes públicos. En **Rumanía** persisten las vulnerabilidades relacionadas con la pérdida de competitividad de costes y la ampliación del déficit por cuenta corriente en el marco de una política presupuestaria muy expansiva, cuyo agravamiento es previsible si no se invierten las tendencias actuales.
- Al igual que ocurriera en 2019, se detectaron **desequilibrios excesivos** en Chipre, Grecia e Italia. En **Chipre** siguen existiendo importantes vulnerabilidades, a pesar de los avances realizados en los últimos años. Los préstamos dudosos se redujeron considerablemente en 2018 y, desde entonces, se está avanzando a un ritmo más lento. La deuda pública y privada está en retroceso y se prevé que siga disminuyendo. Sin embargo, el déficit por cuenta corriente aumentó en un contexto de posición neta de activos y pasivos frente al exterior ya de por sí muy negativa. El avance de las intervenciones es desigual, ya que algunos compromisos de reforma siguen pendientes. En **Grecia** persisten vulnerabilidades muy importantes relacionadas con la deuda pública, los préstamos dudosos y el sector exterior, en un contexto de potencial de crecimiento aún bajo y de desempleo elevado. Con todo, los avances son perceptibles en una serie de ámbitos. Los compromisos políticos objeto de seguimiento en el marco del programa de supervisión reforzada van por buen camino en líneas generales. En Italia, el ratio deuda pública/PIB sigue aumentando, si bien los planes del Gobierno se van mostrando más propicios a la reducción de la deuda. A pesar de la mejora del crecimiento potencial, este sigue siendo insuficiente para garantizar una rápida reducción de la deuda. Se han reanudado las actuaciones para aplicar el programa de reformas. Los tres Estados miembros requieren un esfuerzo

¹⁷ En su momento, la Comisión y el BCE evaluarán, en sus respectivos ámbitos de competencia, los compromisos de Bulgaria en el contexto de la participación en el MTC II.

sostenido de reforma para reequilibrar la economía. Serán objeto de un seguimiento estrecho por parte de la Comisión.

La Comisión seguirá examinando la evolución y las medidas adoptadas por todos los Estados miembros con desequilibrios o desequilibrios excesivos, en el marco de un seguimiento específico. El Consejo participa en dichos exámenes y ha apoyado las conclusiones de los informes de seguimiento específico¹⁸.

5. AVANCES EN LAS RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS POR PAÍS Y LA PROGRAMACIÓN DE LOS FONDOS DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

Aunque los Estados miembros han seguido avanzando en la aplicación de las recomendaciones específicas por país, muestran un nivel desigual de realización de las reformas. Desde una perspectiva plurianual, el nivel de aplicación se ha mantenido prácticamente estable en los últimos años. En particular, los Estados miembros han realizado al menos algún progreso en la puesta en práctica de más de dos tercios de las recomendaciones específicas por país desde el inicio del Semestre Europeo en 2011. Por lo que se refiere a las distintas políticas, los Estados miembros registraron los progresos más notables en el ámbito de los servicios financieros, seguidos por los avances en materia de legislación, marco jurídico laboral y protección del empleo. Paralelamente, ha destacado por su particular lentitud la progresión hacia la ampliación de la base impositiva y la reforma de la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración.

En un contexto de perspectivas muy inciertas, la realización diligente y efectiva de las reformas que impulsan el potencial de crecimiento es fundamental para hacer frente a los retos económicos a largo plazo. Por lo que se refiere a las recomendaciones del Consejo adoptadas en 2019, la realización de las reformas relativas a los servicios financieros y a las políticas activas del mercado de trabajo ha sido particularmente intensa. Sin embargo, lo ha sido menos a la hora de aplicar las recomendaciones en materia de competencia en el sector de los servicios y de sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. La Comisión ha adoptado medidas para garantizar que el proceso de evaluación de la aplicación de las recomendaciones específicas por país sea más transparente y queden reforzados los debates en el marco del examen multilateral de las recomendaciones. En términos generales, lo incierto de las perspectivas económicas aconseja que se imprima un mayor impulso a la realización de las reformas.

La aplicación de políticas económicas relacionadas con la inversión lleva tiempo. El año pasado se formularon por primera vez recomendaciones específicas por país sobre este tipo de políticas. Se recomendó a los Estados miembros que centrasen sus políticas en ámbitos específicos, con el apoyo de recursos nacionales públicos y privados y de fondos de la UE. Los avances en la aplicación deben analizarse desde una perspectiva a largo plazo. Los Estados miembros deben centrar sus políticas en ámbitos específicos, con el apoyo de

¹⁸ Conclusiones del Consejo en relación con el Informe sobre el mecanismo de alerta 2020, adoptadas el 18 de febrero de 2020 (ST 6145/20).

recursos nacionales públicos y privados y de fondos de la UE. En lo que respecta a la utilización de los fondos de la UE, las indicios son positivos: la Comisión llevó a cabo una evaluación del rendimiento en 2019, en el marco del actual periodo de programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (2014-2020), según la cual se habían liberado 21 400 millones EUR de la reserva de rendimiento¹⁹. A pesar del carácter no discrecional de la evaluación del rendimiento, por término medio, tres cuartas partes de la reserva de rendimiento de la política de cohesión, por un importe de 15 900 millones EUR, se destinaron a ámbitos relacionados con las REP en materia de inversión. Por lo que se refiere a los importes vinculados a los programas y las prioridades que no alcanzaron sus objetivos de rendimiento, los servicios de la Comisión invitaron a los Estados miembros a tener debidamente en cuenta las REP en materia de inversión en sus propuestas de reasignación. Los Estados miembros empezaron a presentar las correspondientes propuestas de reprogramación en otoño de 2019 para su evaluación y adopción por parte de la Comisión.

Recuadro 2. Situación actual de la programación de los fondos de la política de cohesión

En muchos Estados miembros, las inversiones públicas dependen en gran medida de los fondos de la UE. En el momento de la programación, los fondos de la política de cohesión para el periodo de programación 2014-2020 tuvieron en cuenta las REP pertinentes a efectos de inversión. Dichas REP están orientadas hacia ámbitos de importancia estratégica europea. En el marco de la programación de la política de cohesión 2021-2027, la Comisión propuso establecer un vínculo aún más estrecho con el Semestre Europeo. En su ciclo del Semestre de 2019, presentó orientaciones en materia de inversión de los fondos de la política de cohesión y propuso REP sobre las políticas relacionadas con la inversión de todos los Estados miembros, que el Consejo adoptó.

Tras la publicación de los informes por país en febrero de 2019, en todos los Estados miembros se celebraron actos durante la primavera de 2019 que marcaron el inicio del diálogo informal sobre la programación para el periodo 2021-2027. El objetivo de la Comisión es aprobar todos los programas tan pronto como se disponga de la legislación pertinente. En el régimen de gestión compartida, esto dependerá también de la disposición de los Estados miembros para preparar y debatir sus proyectos de programas.

6. COLABORACIÓN CON LOS ESTADOS MIEMBROS Y EL PARLAMENTO EUROPEO

Para la eficacia del Semestre Europeo, resultan esenciales la confianza y la cooperación entre la Comisión, el Consejo y los Estados miembros. La Comisión se brinda frecuentemente al intercambio de puntos de vista con todas las partes interesadas, en particular mediante su participación en reuniones periódicas con los interlocutores sociales, la sociedad civil, el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales. En lo que hace al Parlamento Europeo, los miembros de la Comisión están disponibles para acudir a esa institución antes de cada fase clave del ciclo del Semestre Europeo. Con anterioridad a la adopción del paquete de hoy, los miembros de la Comisión mantuvieron contactos con el

¹⁹ La reserva de rendimiento, retirada de la asignación global de Fondos EIE (6 % del presupuesto, con un valor aproximado de 26 000 millones EUR), se libera en las prioridades que han alcanzado sus hitos para 2018 establecidos en el marco de rendimiento.

Parlamento en reuniones de las comisiones EMPL y ECON. La Comisión también celebra encuentros periódicos con los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil, tanto en Bruselas como en los Estados miembros. A lo largo de los años, estos esfuerzos para establecer un diálogo abierto y fructífero han contribuido a desarrollar una comprensión cada vez más compartida de los desafíos políticos y las respuestas a nivel nacional y europeo.

En consonancia con los esfuerzos realizados en el pasado, la Comisión se ha comprometido a entablar un auténtico diálogo político con los Estados miembros y a garantizar que sus recomendaciones políticas formen parte del proceso político nacional, en particular mediante el refuerzo de la participación de los parlamentos y los interlocutores sociales de cada país. Estos intercambios se realizan en el marco de misiones técnicas y políticas en cada Estado miembro y en reuniones bilaterales bianuales celebradas en Bruselas. Además, antes de la publicación de los informes por país, se consulta a las autoridades nacionales sobre el contenido analítico de estos. Como novedad, este año la Comisión ha contactado con las autoridades nacionales para seleccionar un tema de interés compartido que pudiera ser objeto de un análisis más profundo en los informes por país. La mayoría de las autoridades nacionales se han interesado por temas de importancia para las transiciones ecológica y digital y sus repercusiones en la economía, la industria y la mano de obra, en una clara señal de convergencia de intereses y prioridades con la nueva agenda económica de la Comisión. La Comisión también tiene como objetivo contribuir a que los Estados miembros intensifiquen sus esfuerzos de reforma a través del programa de apoyo a las reformas estructurales, que presta apoyo técnico a todos los Estados miembros de la UE, a petición de estos, para ayudarles a diseñar y llevar a cabo reformas que propicien el crecimiento. Se incluyen también aquí las necesidades de reforma resaltadas en las recomendaciones específicas por país.

7. PRÓXIMAS ETAPAS

El Semestre Europeo ofrece a la Comisión, los Estados miembros, los interlocutores sociales y las partes interesadas la oportunidad de entablar un diálogo permanente a lo largo del año. Los informes por país publicados junto con la presente Comunicación se basan en los intercambios en profundidad mantenidos con los gobiernos, las autoridades nacionales y las partes interesadas, tanto a nivel técnico como político, con ocasión, entre otras, de las reuniones bilaterales celebradas en diciembre de 2019. Sus conclusiones se presentarán en las capitales de los Estados miembros y serán objeto de seguimiento en ulteriores encuentros bilaterales y multilaterales. A lo largo del año, los funcionarios responsables del Semestre Europeo seguirán colaborando con las principales partes interesadas de los Estados miembros. Los vicepresidentes y los miembros de la Comisión visitarán los Estados miembros para recabar la opinión de los parlamentos, los gobiernos, los interlocutores sociales y otras partes interesadas acerca de los análisis y conclusiones de los informes por país. La Comisión también debatirá las constataciones contenidas en los correspondientes resúmenes de los informes por país con el Parlamento Europeo.

A la luz de los retos identificados, a mediados de abril los Estados miembros presentarán sus prioridades económicas y sociales en sus programas nacionales de reforma. Asimismo, presentarán sus estrategias plurianuales con vistas a unas finanzas públicas saneadas, a través de los programas de estabilidad (en el caso de los Estados miembros de la zona del euro) o de convergencia

(en los demás Estados miembros). En la versión final de sus planes nacionales de energía y clima presentados con arreglo al Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía, los Estados miembros señalaron cómo piensan cumplir sus objetivos en este campo. Para que dichos programas puedan aportar una respuesta adecuada y sostenible a los retos, la Comisión recomienda que participen en su preparación todas las principales partes interesadas, como los interlocutores sociales, las autoridades regionales y locales y las organizaciones de la sociedad civil, según proceda.

APÉNDICE 1. SUPERVISIÓN INTEGRADA DE LOS DESEQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS Y PRESUPUESTARIOS

| | Procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM)²⁰ | Pacto de Estabilidad y Crecimiento²¹ (OMP: objetivo a medio plazo / PDE: procedimiento de déficit excesivo) | Observaciones |
|-----------|---|---|--|
| AT | | Componente preventivo En vías de alcanzar el OMP; sujeto a la norma en materia de deuda ²² | |
| BE | | Componente preventivo OMP no alcanzado; sujeto a la norma en materia de deuda | |
| BG | | Componente preventivo En vías de alcanzar el OMP | |
| CY | Desequilibrios excesivos | Componente preventivo En vías de alcanzar el OMP; sujeto a la norma en materia de deuda | |
| CZ | | Componente preventivo En vías de alcanzar el OMP | |
| DE | Desequilibrios | Componente preventivo En vías de alcanzar el OMP | |
| DK | | Componente preventivo En vías de alcanzar el OMP | |
| EE | | Componente preventivo OMP no alcanzado | |
| EL | Desequilibrios excesivos | Componente preventivo Sujeto a la norma transitoria en materia de deuda ²³ | Dado que Grecia estaba exenta de la obligación de presentar programas de estabilidad mientras estaba integrada en el programa, la evaluación del año 2019 se lleva a cabo en ausencia de un OMP. |
| IE | Desequilibrios | Componente preventivo OMP no alcanzado | |
| ES | Desequilibrios | Componente preventivo | |

²⁰ Las categorías «desequilibrios» y «desequilibrios excesivos» conllevan un seguimiento específico, que se modula en función de la gravedad de los problemas.

²¹ La consecución del OMP y la aplicabilidad de la norma (transitoria) en materia de deuda se refieren a 2019, según las previsiones del otoño de 2019 de la Comisión.

²² Norma en materia de deuda: cuando el ratio deuda/PIB no se atenga al valor de referencia del 60 %, el correspondiente Estado miembro quedará sujeto al procedimiento de déficit excesivo, tras tomar en consideración todos los factores pertinentes y la incidencia del ciclo económico, si la diferencia entre su ratio de deuda y el 60 % de referencia no se reduce en una vigésima parte anual (promedio en un periodo de tres años).

²³ Norma transitoria en materia de deuda: se concede a cada Estado miembro sujeto al procedimiento de déficit excesivo un plazo de tres años a partir de la corrección del déficit para el cumplimiento de la norma en materia de deuda. Esto no significa que la norma en materia de deuda no se aplique durante este periodo, ya que los Estados miembros deben avanzar suficientemente hacia el cumplimiento durante este periodo transitorio. Una evaluación negativa de los avances realizados hacia el cumplimiento del valor de referencia de la deuda durante el periodo transitorio puede dar lugar a la incoación de un procedimiento de déficit excesivo.

| | | | |
|-----------|--------------------------|---|--|
| | | OMP no alcanzado; sujeto a la norma transitoria en materia de deuda | |
| FR | Desequilibrios | Componente preventivo OMP no alcanzado; sujeto a la norma transitoria en materia de deuda | |
| HR | Desequilibrios | Componente preventivo En vías de alcanzar el OMP; sujeto a la norma en materia de deuda | |
| HU | | Componente preventivo (PDS ²⁴) OMP no alcanzado; sujeto a la norma en materia de deuda | |
| IT | Desequilibrios excesivos | Componente preventivo OMP no alcanzado; sujeto a la norma en materia de deuda | |
| LT | | Componente preventivo OMP no alcanzado | |
| LU | | Componente preventivo En vías de alcanzar el OMP | |
| LV | | Componente preventivo OMP no alcanzado | |
| MT | | Componente preventivo En vías de alcanzar el OMP | |
| NL | Desequilibrios | Componente preventivo En vías de alcanzar el OMP | |
| PL | | Componente preventivo OMP no alcanzado | |
| PT | Desequilibrios | Componente preventivo OMP no alcanzado; sujeto a la norma transitoria en materia de deuda | |
| SI | | Componente preventivo OMP no alcanzado; sujeto a la norma en materia de deuda | |
| SE | Desequilibrios | Componente preventivo En vías de alcanzar el OMP | |
| SK | | Componente preventivo OMP no alcanzado | |
| RO | Desequilibrios | Componente preventivo (PDS) OMP no alcanzado | |
| FI | | Componente preventivo | |

²⁴ El procedimiento de desviación significativa tiene por objeto dar a los Estados miembros la oportunidad de corregir una desviación respecto del objetivo a medio plazo (OMP) o de la trayectoria de ajuste hacia su OMP.

| | | | |
|-----------|--|--|--|
| | | OMP no alcanzado | |
| UK | | Componente preventivo OMP no alcanzado; sujeto a la norma transitoria en materia de deuda | |

APÉNDICE 2. AVANCES HACIA LOS OBJETIVOS DE EUROPA 2020

| Objetivos de Europa 2020 para la UE | Datos de 2010 | Últimos datos disponibles | En 2020, sobre la base de las tendencias recientes |
|---|---|--|---|
| 1. Aumentar la tasa de empleo de la población de 20-64 años como mínimo hasta el 75 % | 68,6 % | 73,8 % (tercer trimestre de 2019) | No es probable que se alcance el objetivo |
| 2. Aumento al 3 % del PIB de la suma de la inversión pública y privada en I+D | 1,93 % | 2,12 % (2018) | No es probable que se alcance el objetivo |
| 3 a. Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos el 20 % respecto de los niveles de 1990 | Reducción del 14,3 % | 23 % de reducción (2018) | Probablemente se alcance el objetivo |
| 3 b. Aumentar hasta el 20 % la parte que representan las energías renovables en el consumo de energía final | 12,5 % | 18 % (2018) | Probablemente se alcance el objetivo |
| 3 c. Avanzar hacia un objetivo de eficiencia energética del 20 % | 5,7 % (consumo de energía primaria) | 4,6 % (distancia respecto del objetivo 2020 para el consumo de energía primaria) | No es probable que se alcance el objetivo |
| 4 a. Reducción a menos del 10 % del abandono escolar prematuro | 13,9 % | 10,6 % (2018) | Probablemente se alcance el objetivo |
| 4 b. Aumentar como mínimo hasta el 40 % la proporción de población de edad comprendida entre 30 y 34 años que ha finalizado la educación superior | 33,8 % | 40,7 % | Probablemente se alcance el objetivo |
| 5. Sacar al menos a 20 millones de personas del riesgo de pobreza y exclusión social | Aumento de 1,4 millones (respecto del año de referencia 2008) | Disminución de 7,1 millones (respecto del año de referencia 2008) en 2018 | No es probable que se alcance el objetivo |

APÉNDICE 3. CONCLUSIONES DE LOS EXÁMENES EXHAUSTIVOS POR ESTADO MIEMBRO

| | Resultados de los exámenes exhaustivos en 2019 | Resultados de los exámenes exhaustivos en 2020 |
|-----------------------------|---|---|
| Sin desequilibrios | - | BG |
| Desequilibrios | BG, DE, ES, FR, HR, IE, NL, PT, RO, SE | DE, ES, FR, HR, IE, NL, PT, RO, SE |
| Desequilibrios excesivos | CY, EL, IT | CY, EL, IT |

