

Bruselas, 17.9.2020
COM(2020) 575 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO, AL BANCO CENTRAL EUROPEO, AL
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, AL COMITÉ DE LAS REGIONES
Y AL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES**

Estrategia anual de crecimiento sostenible 2021

I. Introducción

La pandemia de COVID-19 ha provocado una recesión repentina y profunda en el mundo. A pesar de la respuesta firme, coordinada e innovadora a escala nacional y de la UE, sigue habiendo muchas incertidumbres; en particular, se desconoce cuánto durará esta crisis y cómo afectará exactamente a nuestras vidas y economías. Tenemos que proteger a los ciudadanos europeos, su salud y sus empleos, garantizando al mismo tiempo la equidad, la resiliencia y la estabilidad macroeconómica en toda nuestra Unión. Si bien la pandemia ha afectado a todos los Estados miembros, la magnitud del impacto, así como el ritmo y la fortaleza de la recuperación variarán considerablemente de unas regiones a otras.

Según las previsiones económicas del verano de 2020, la economía de la zona del euro se contraerá un 8,7 % en 2020 y repuntará un 6,1 % en 2021, mientras que se espera que la economía de la UE se contraiga un 8,3 % en 2020 y crezca un 5,8 % en 2021¹. El empleo también disminuyó más que nunca en el segundo trimestre, aunque mucho menos que el producto interior bruto, gracias al apoyo sin precedentes facilitado en los Estados miembros y en la UE a través de su nuevo instrumento SURE² y de una flexibilidad sin precedentes en el uso de los fondos de la política de cohesión en el marco de la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus³. Las perspectivas económicas dependen fundamentalmente de la evolución de la pandemia y de las restricciones a la actividad económica que se apliquen para lograr su contención. Apoyar las políticas que se adopten a escala nacional y de la UE será crucial para la recuperación. En este contexto, se espera que las perspectivas de crecimiento y empleo reciban un estímulo positivo del acuerdo que el Consejo Europeo alcanzó el 21 de julio de 2020 en relación con el próximo marco financiero plurianual y el instrumento de recuperación «Next Generation EU». Es el momento de sacar el máximo partido de este histórico acuerdo, a escala tanto de la Unión como de los Estados miembros.

La respuesta de la Unión ha sido decisiva. Se están celebrando negociaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo sobre el próximo marco financiero plurianual y el nuevo instrumento «Next Generation EU» para finalizar urgentemente los trabajos relativos a todos los actos jurídicos. Esta tarea debe culminarse antes del 1 de enero de 2021 para que los programas sean operativos a tiempo. La plena movilización de la capacidad del presupuesto de la UE es fundamental para lograr una recuperación rápida y sostenible. Como paso fundamental, una vez adoptada por el Consejo, la Decisión sobre los recursos propios tendrá que ser aprobada por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivos requisitos constitucionales antes de que la Comisión pueda comenzar a financiarse en los mercados en beneficio de los programas de «Next Generation EU». Por lo tanto, el rápido despliegue de «Next Generation EU» depende fundamentalmente de esta aprobación dentro del plazo establecido.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia será uno de los instrumentos más importantes para la recuperación, pues contará con un importe sin precedentes de

¹ Previsiones económicas europeas (verano de 2020), *European Economy – Institutional Paper*, 132 (julio).

² Reglamento (UE) 2020/672 del Consejo, relativo a la creación de un instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE) a raíz del brote de COVID- 19; 100 000 millones EUR de ayuda financiera en forma de préstamos que se facilitarán a los Estados miembros que la soliciten.

³ IIRC e IIRC+, Reglamentos (UE) 2020/460 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de marzo de 2020, y (UE) 2020/558 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2020.

672 500 millones EUR de préstamos y subvenciones en concepto de ayuda financiera anticipada en los primeros años de la recuperación, que serán cruciales. Los Estados miembros incluirán en sus planes de recuperación y resiliencia su agenda nacional de reformas e inversiones diseñada en consonancia con los objetivos políticos de la UE, que girarán en torno a las transiciones ecológica y digital. El Mecanismo apoyará los esfuerzos de los Estados miembros para reforzar eficazmente su resiliencia social y económica y, por ende, el potencial de crecimiento y creación de empleo de sus economías, contribuyendo así a alcanzar los objetivos de la UE.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia es el símbolo de la determinación de la UE de superar sus dificultades con un enfoque conjunto. Preservar el funcionamiento del mercado único ha sido clave para impulsar la recuperación, así como para garantizar una competencia leal y evitar perturbaciones en las cadenas de valor transfronterizas y en la libre circulación de trabajadores y bienes. El Mecanismo promoverá la convergencia al alza de los niveles de vida y evitará el falseamiento de las condiciones de competencia equitativas. La ejecución eficaz de «Next Generation EU» puede suponer un crecimiento adicional del 2 % del producto interior bruto de aquí a 2024 y crear 2 millones de puestos de trabajo, entre otras cosas mediante la aceleración de las transiciones ecológica y digital⁴. Con el tiempo, se estima que este crecimiento adicional hará que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se autofinancie, a través del incremento de la actividad y de los ingresos fiscales adicionales que se generarán para los Estados miembros y la UE.

Estas medidas políticas de la UE deben aplicarse lo antes posible. Si bien el acuerdo sobre el paquete de medidas de recuperación contribuye a contener la incertidumbre, lograr que se plasme en resultados concretos en los próximos años es fundamental para impulsar la recuperación. La prioridad inmediata es que la Unión trabaje con los Estados miembros para lograr que se avance de forma decidida en el establecimiento de las prioridades de reforma e inversión adecuadas en consonancia con los objetivos europeos para, a continuación, garantizar su aplicación efectiva.

II. Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia: cómo alcanzar el objetivo de la UE de sostenibilidad competitiva

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se fundamenta en el objetivo de la UE de lograr la sostenibilidad competitiva y la cohesión a través de una nueva estrategia de crecimiento, el Pacto Verde Europeo. La transición a un modelo económico sostenible e integrador, propiciado por una difusión y adopción más generalizadas de tecnologías digitales y limpias, puede convertir a Europa en un líder transformador. Lejos de suponer una desviación respecto de la agenda anterior a la COVID-19, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia debe acelerar la adopción de medidas destinadas a hacer frente a los problemas preexistentes, evitando al mismo tiempo cualquier nuevo retroceso vinculado a la crisis. Las cuatro dimensiones de sostenibilidad medioambiental, productividad, equidad y estabilidad macroeconómica recogidas en la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible de 2020 deben seguir siendo los principios por los que se rijan los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros. Estas prioridades constituyen el núcleo del Semestre Europeo y garantizan

⁴ COM(2020) 456 final

que la nueva agenda de crecimiento logre unos resultados óptimos para las personas y el planeta.

La sostenibilidad competitiva y la resiliencia son dos caras de la misma moneda: así lo ha puesto de relieve la crisis de la COVID-19. La resiliencia es la capacidad no solo de resistir y superar los retos, sino también de llevar a efecto transiciones de manera sostenible, justa y democrática⁵. A los países de la UE y los sectores menos resilientes les ha resultado más difícil enfrentarse y responder a la crisis. Sin una respuesta adecuada, sus resultados económicos y sociales se verán negativamente afectados en los próximos años y décadas. Las diferencias observadas en términos de resiliencia en toda la UE también influyen en la cohesión social, económica y territorial y en la convergencia de la zona del euro, así como en la eficacia de la política monetaria única. Al prestar apoyo financiero a gran escala a las inversiones y reformas públicas, al tiempo que se refuerza la cohesión y la convergencia, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia hará que las economías y las sociedades de los Estados miembros sean más resilientes y estén mejor preparadas de cara al futuro. También es necesario reforzar la resiliencia de algunas cadenas de suministro esenciales, especialmente en los sectores más expuestos a perturbaciones externas.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ayudará a reparar los daños causados por la crisis y a preparar un futuro mejor para las próximas generaciones. El mayor endeudamiento que se ha generado ahora es un vehículo para abordar inmediatamente los retos a los que se enfrentarán las generaciones futuras. La ingente inversión necesaria para poner en marcha la economía debe aliviar la carga que la próxima generación lleve sobre sus hombros, no hacerla más pesada. Esta es la razón por la que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia debe guiar y construir una Europa más sostenible, resiliente y justa para la próxima generación, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Hacer frente a la crisis climática y medioambiental es el reto más acuciante de nuestro tiempo y constituye una oportunidad para relanzar nuestras economías de manera sostenible. Requiere una acción urgente y sostenida por parte de todos los componentes de la sociedad para preservar la salud, la prosperidad y el bienestar de las personas en Europa y en todo el mundo. El Pacto Verde Europeo no solo es nuestro compromiso político y nuestra respuesta a este reto, sino también la estrategia de crecimiento de Europa, cuyo objetivo es transformar la UE en una sociedad justa y próspera con una economía eficiente en el uso de los recursos y competitiva. La respuesta económica a la crisis de la COVID-19 brinda una oportunidad única para acelerar la transición ecológica. Superar esta crisis requerirá inversiones masivas y reformas significativas que contarán en gran medida con el apoyo del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la UE. Llevar a cabo la transición ecológica requiere la adopción de reformas para orientar las inversiones públicas y privadas hacia iniciativas climáticas y medioambientales, y transformaciones profundas de nuestras diferentes políticas. Por tanto, además de reparar los daños a corto plazo derivados de la crisis, nuestros instrumentos de recuperación deben guiar a la economía por la senda del crecimiento y el empleo sostenibles a largo plazo, al tiempo que persiguen alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050 y disociar el crecimiento económico del uso de los recursos. De esta forma, se ofrece una oportunidad clave para modernizar los modelos

⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Informe estratégico de prospectiva de 2020, marcar el rumbo hacia una Europa más resiliente

industriales tradicionales e invertir en tecnologías ecológicas innovadoras y en infraestructuras más sostenibles y digitales, acelerando así la transición hacia una Europa más sostenible, resiliente e integradora. Además, dado que el consumo privado representa más de la mitad del producto interior bruto de la UE, el fomento de modelos de consumo más sostenibles será un factor clave para dicha transformación.

La transición digital es fundamental para reforzar la resiliencia social y económica de la UE y de los Estados miembros, su potencial de crecimiento económico y la creación de empleo. La pandemia de COVID-19 ha acelerado las tendencias hacia la transformación digital: los Estados miembros han adoptado medidas para reforzar las infraestructuras digitales, ofrecido educación en línea o apoyado a las pymes en sus esfuerzos de digitalización. Sin embargo, la crisis también ha sacado a la luz deficiencias y puntos vulnerables. Sigue habiendo disparidades en la digitalización de las economías y las sociedades. Las barreras residuales y el acceso desigual a las infraestructuras siguen ralentizando los avances y Europa sigue dependiendo en gran medida de otras regiones para muchas capacidades o servicios digitales clave. Partir de la base de los conocimientos científicos y tecnológicos de Europa y desarrollar una estrategia de investigación, innovación y difusión transformadora y con visión de futuro es la única manera de garantizar el crecimiento de la productividad y la competitividad de Europa y salvaguardar así su soberanía tecnológica, aspecto clave de su autonomía estratégica abierta.

La pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve la urgente necesidad de abordar cuestiones inveteradas que afectan a la equidad en la sociedad. Ello incluye la preparación y la resiliencia de los sistemas nacionales de salud y protección social, así como la igualdad de acceso a una asistencia sanitaria asequible y de calidad, los cuidados de larga duración y los sistemas de atención a la infancia, el cambio demográfico, la globalización o las transiciones digital y ecológica. Los retos que deben abordarse pueden abarcar ámbitos como el empleo, las capacidades, la salud y la educación, en particular para hacer frente al aumento de las desigualdades y apoyar a las personas más afectadas por la crisis, como las generaciones jóvenes, las mujeres y los grupos vulnerables. La pandemia de COVID-19 también ha puesto de manifiesto la necesidad de crear un entorno empresarial más justo y sostenible y de reconsiderar las condiciones de trabajo en muchos sectores. El prolongado confinamiento ha impulsado los servicios en línea y el comercio electrónico, tendencia que probablemente continuará. Sin embargo, el entorno en línea está dominado actualmente por unos pocos grandes operadores, con un poder de mercado cada vez mayor y unas bases impositivas móviles, a veces en detrimento de la capacidad de muchas pequeñas empresas europeas de iniciar su actividad y expandirse en el mercado único. Debe prestarse especial atención a brindar apoyo a aquellos sectores que desempeñan un papel clave para nuestras democracias, especialmente el sector de los medios de comunicación, en el que la ayuda debe prestarse respetando y promoviendo la libertad y el pluralismo. También es necesario apoyar a las regiones, las industrias y los trabajadores más afectados por la transición ecológica y mitigar sus repercusiones socioeconómicas, de cara a garantizar la igualdad de oportunidades para los ciudadanos y las empresas.

Desde la crisis financiera y económica de 2008, la Unión Económica y Monetaria es mucho más sólida frente a las crisis, pero están surgiendo nuevos escollos para la estabilidad macroeconómica. La crisis de la COVID-19 es muy diferente de la crisis financiera de 2008, pues genera efectos negativos directos en la actividad económica y puede

incidir en la estabilidad macroeconómica, consecuencias que deben abordarse mediante una actuación rápida y decidida. Corremos el riesgo de que se agudicen los desequilibrios existentes, al tiempo que surgen otros nuevos. Por lo tanto, la prioridad inmediata es fomentar una recuperación resiliente. Será necesario llevar a cabo un seguimiento y una vigilancia permanentes, y los Estados miembros deben abordar los desequilibrios emergentes mediante reformas que mejoren la resiliencia económica y social. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia aportará los medios para ayudar a los Estados miembros a hacer frente a los retos económicos y sociales a los que se enfrentan. Los Estados miembros deben seguir haciendo un buen uso de la flexibilidad presupuestaria en 2021 en apoyo de la economía. Las finanzas públicas contribuirán a ofrecer incentivos para lograr un crecimiento sostenible e integrador, garantizando la estabilidad económica y la capacidad de apoyar la demanda y prestar asistencia en momentos de necesidad. La pandemia de COVID-19 ejerce una presión significativa sobre la actividad económica, con repercusiones negativas en las deudas pública y privada. Cuando las condiciones económicas lo permitan, será el momento de aplicar políticas fiscales destinadas a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo, fomentando al mismo tiempo la inversión, la doble transición y la inclusión social.

La sostenibilidad competitiva requiere transparencia y un mercado único fuerte. Para garantizar el éxito de la ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se necesita la participación de partes interesadas e inversores privados. La inversión pública no debe sustituir ni desplazar a los inversores privados, sino complementar y dirigir las inversiones privadas allá donde sea necesario, es decir, donde las deficiencias sistémicas o del mercado o los daños causados por la pandemia de COVID-19 y la posterior crisis económica hagan imposible que el mercado por sí solo se recupere y alcance los objetivos estratégicos fijados. Es necesario salvaguardar la igualdad de condiciones en el mercado único para fomentar la innovación y acelerar la recuperación.

III. Principios clave en los que se sustentan los planes de recuperación y resiliencia: establecer prioridades para los Estados miembros

El Semestre Europeo proporciona un marco consolidado para la coordinación de las políticas económicas y de empleo a fin de orientar a la Unión y a los Estados miembros en la superación de los obstáculos que plantean la recuperación y la doble transición. Los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros deben abordar eficazmente los retos políticos recogidos en las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo. Revertirá en nuestro interés común abordar las necesidades de reformas e inversión en paralelo, pues ambos aspectos deben ir de la mano para lograr un efecto en el que se refuercen recíprocamente.

Los planes de recuperación y resiliencia deberán reflejar los retos específicos pertinentes de cada país y ajustarse a las prioridades de la UE. Ello incluye las recomendaciones específicas por país dirigidas a los Estados miembros en los últimos años y, en particular, en los ciclos del Semestre de 2019 y 2020. Al traducir esas recomendaciones en reformas e inversiones específicas, los Estados miembros deben centrarse en los retos y prioridades que generen el impacto más duradero y refuercen el potencial de crecimiento, la creación de empleo, los sistemas sanitarios, la resiliencia económica y social y la cohesión regional de

cada uno de ellos. Al mismo tiempo, las reformas y las inversiones tendrán que respetar el principio de «no causar ningún perjuicio», utilizando como referencia, en la medida de lo posible, el Reglamento de la UE relativo a la taxonomía⁶.

Transición ecológica

Todos los planes nacionales de recuperación y resiliencia deberán centrarse en gran medida tanto en reformas como en inversiones que apoyen la transición ecológica. Para cumplir el compromiso del Consejo Europeo de alcanzar un objetivo de integración de la dimensión climática del 30 % tanto para el marco financiero plurianual como para el instrumento «Next Generation EU», cada plan de recuperación y resiliencia deberá destinar un mínimo del 37 % del gasto a cuestiones relacionadas con el clima.

Europa se dirige hacia la neutralidad climática de aquí a 2050 y está previsto que eleve significativamente sus aspiraciones en materia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030. A fin de lograr el objetivo climático de que en 2030 las emisiones se hayan reducido en un 55 % con respecto a los niveles de 1990, los Estados miembros deben presentar reformas e inversiones para apoyar la transición ecológica en los ámbitos de la energía, el transporte, la descarbonización, la economía circular, la gestión hídrica y la biodiversidad. Todo esto es también coherente con los ámbitos clave de inversión señalados en el contexto del Semestre Europeo. Al hacerlo, los Estados miembros deben basarse en sus planes nacionales integrados de energía y clima, en los que definan sus contribuciones nacionales a los objetivos colectivos a escala de la UE en materia de clima y energía, y esbocen las reformas e inversiones que se proponen llevar a cabo durante el período 2021-2030. En octubre de este año, la Comisión presentará la evaluación individual del plan nacional integrado de energía y clima de cada Estado miembro, que proporcionará a los Estados miembros orientaciones importantes a la hora de preparar sus planes de recuperación y resiliencia.

Los Estados miembros deben acelerar la reducción de las emisiones mediante el rápido desarrollo de las energías renovables y el hidrógeno y una mayor intervención en materia de eficiencia energética de los edificios. En el contexto de sus planes de recuperación y resiliencia, los Estados miembros deben centrarse en los proyectos más maduros e innovadores para acelerar aumentar la utilización de las energías renovables. Los planes de renovación de edificios serán esenciales para contribuir a la recuperación económica mediante la creación de empleo en el sector de la construcción, el ahorro en la factura energética, unas condiciones de vida más saludables y la reducción de la pobreza energética. La Comisión apoyará diferentes iniciativas para mejorar la renovación de edificios con el objetivo de duplicar como mínimo el índice de renovación anual del parque inmobiliario existente, en particular a través de la iniciativa «Oleada de renovación». Estas inversiones deben ir acompañadas de las reformas reglamentarias necesarias para hacerlas posibles y sostenibles.

⁶ Reglamento (UE) 2020/852.

Invertir en movilidad sostenible también puede contribuir en gran medida a la recuperación. Las medidas relativas al transporte pueden aportar reducciones significativas de las emisiones de gases de efecto invernadero y mejoras en la calidad del aire, fomentando al mismo tiempo el aumento de la productividad. Al diseñar sus planes nacionales de recuperación y resiliencia, los Estados miembros deben considerar la adopción de medidas tales como invertir en transporte público e infraestructuras que apoyen la transición hacia una movilidad más sostenible e inteligente, incluidas unas redes multimodales europeas sin fisuras y eficientes, así como modernizar las redes transeuropeas de transporte para pasajeros y mercancías. Las reformas y las inversiones destinadas a incrementar la demanda de vehículos de emisión cero y de baja emisión y acelerar el despliegue de infraestructuras de recarga y repostaje también son fundamentales para lograr este objetivo. Ello debe complementarse con inversiones en tecnologías y cadenas de valor energéticas con baja emisión de carbono, incluidos el hidrógeno o las baterías, y en infraestructuras energéticas sostenibles. La reforma de los incentivos medioambientales que ofrece la fiscalidad aplicada a los vehículos y combustibles será especialmente importante para acompañar esta tendencia. La estrategia de la Comisión de cara a una movilidad sostenible e inteligente, cuya adopción está prevista antes de que finalice 2020, seguirá abordando las oportunidades que se abren en el sector del transporte.

Los Estados miembros también deben adoptar medidas tendentes a promover una economía más circular, mejorar las infraestructuras medioambientales y proteger y restaurar la biodiversidad. La economía circular crea puestos de trabajo locales y sostenibles a través de la prevención y reutilización de residuos, la reparación, la remanufactura y el reciclado. Aumenta la resiliencia y la autonomía estratégica abierta de la UE mediante el desarrollo de modelos empresariales innovadores impulsados por tecnologías digitales para mejorar el uso eficiente de los recursos y las materias primas secundarias. La mejora de las infraestructuras medioambientales, en particular para la gestión de los residuos y del agua y la reducción de la contaminación, protege la salud y el bienestar de los ciudadanos frente a los riesgos e impactos medioambientales. Proteger y restaurar la biodiversidad y los ecosistemas naturales y garantizar la existencia de sistemas alimentarios sostenibles es clave para fomentar el sumidero de carbono, mejorar nuestra resiliencia y prevenir la aparición y propagación de futuras epidemias. Esto también creará nuevas oportunidades económicas en las zonas rurales gracias a un uso más sostenible del suelo.

Por último, los Estados miembros tendrán que tener en cuenta la necesidad de garantizar una transición justa y socialmente equitativa en todos los ámbitos de la política ecológica. Esto significa, en particular, que los planes nacionales de recuperación y resiliencia deben elaborarse en plena sintonía con los planes territoriales de transición justa propuestos en el marco del Mecanismo para una Transición Justa.

Transición digital y productividad

Los Estados miembros deben garantizar un alto nivel de ambición en materia de transición digital en el contexto de sus planes de recuperación y resiliencia. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia constituye una oportunidad única para fomentar la transformación digital de todos los sectores económicos o sociales, incluidos los servicios

públicos. Para garantizar una aplicación eficaz, la Comisión propone que cada plan de recuperación y resiliencia incluya un nivel mínimo del 20 % del gasto relacionado con el sector digital.

Los Estados miembros deben centrarse en aquellas reformas e inversiones que mejoren la conectividad. Se trata, por ejemplo, de fomentar y facilitar el despliegue generalizado de redes de muy alta capacidad, incluida la conectividad de las redes 5G y Gigabit entre los hogares urbanos y rurales y los corredores de transporte a gran escala, en consonancia con los objetivos de conectividad 5G y Gigabit de la UE para 2025. Estas inversiones son importantes para cerrar la brecha digital, al tiempo que se evita la exclusión de la inversión privada en los casos en que no exista deficiencia del mercado. Como se indica en el instrumento «Next Generation EU», el rápido despliegue de redes de muy alta capacidad, incluidas la 5G y la fibra, tendrá efectos indirectos positivos en toda la sociedad; entre ellos, facilitar el ancho de banda y la cobertura adecuados a sectores que son esenciales para la recuperación y la resiliencia, como la agricultura, el transporte, la salud y la educación. También contribuirá a mejorar la autonomía estratégica abierta de Europa, al tiempo que cosecha los beneficios de una economía abierta, al prestar apoyo al despliegue de las infraestructuras, que serán necesarias para futuras aplicaciones y procesos.

El desarrollo de competencias digitales a todos los niveles es una condición para garantizar que todos los europeos puedan participar en la sociedad y aprovechar la transición digital. Ello requerirá reformas en el ámbito de la educación básica y superior, de las capacidades y del aprendizaje permanente, para apoyar un mercado laboral en transición, desarrollar y desplegar tecnologías digitales clave y configurar el futuro digital de Europa. Se debe fomentar la igualdad en el acceso a infraestructuras, equipos y capacidades digitales para evitar que se produzca una brecha digital. La transformación de la Administración pública, incluida la digitalización de los sistemas judiciales, mediante la utilización de nuevas generaciones de herramientas digitales, mejorará los procesos administrativos y facilitará la interacción en línea con los ciudadanos y las empresas. Debe acelerarse la digitalización de las empresas mediante la adopción sostenible de soluciones digitales y una transformación digital resiliente en todos los sectores. El desarrollo de soluciones digitales será un factor clave para la transición ecológica.

Los planes de recuperación y resiliencia también deben centrarse en el desarrollo y despliegue de capacidades digitales de vanguardia. Las reformas y las inversiones que fomentan la inteligencia artificial, la informática de alto rendimiento, la ciberseguridad, las tecnologías e infraestructuras cuánticas, la conectividad segura, la microelectrónica y los componentes electrónicos, las infraestructuras y servicios en la nube, los servicios espaciales o la cadena de bloques representan una oportunidad única para aumentar la productividad a largo plazo y hacer posible el liderazgo europeo en estos sectores competitivos a nivel mundial. Para reforzar la autonomía estratégica abierta de la UE, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia puede ayudar a los Estados miembros a realizar inversiones y reformas en estos sectores clave de sus economías.

Equidad

El proceso de recuperación y transición debe ser equitativo para evitar que crezcan las desigualdades entre los europeos, garantizar el apoyo de todos los sectores de la sociedad y contribuir a la cohesión social, económica y territorial. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ayudará a los Estados miembros a hacer frente a los retos estructurales que se han detectado desde hace muchos años en el contexto del Semestre Europeo y que se han visto amplificados por la crisis de la COVID-19. Aunque los regímenes de reducción del tiempo de trabajo contribuyeron a contener el impacto de la crisis sobre el empleo, las condiciones del mercado laboral se están deteriorando, y se espera que el desempleo aumente considerablemente en varios sectores y partes de Europa. La situación de los jóvenes requiere una atención especial. Deben hacerse todos los esfuerzos posibles para evitar que arraiguen el desempleo y la exclusión social y facilitar la adaptación del mercado laboral, como exigen las transiciones ecológica y digital. También será importante fomentar la convergencia y mejorar la resiliencia de las regiones, en particular para reducir las disparidades territoriales.

A la luz del pilar europeo de derechos sociales, los Estados miembros deben adoptar medidas para garantizar la igualdad de oportunidades, la educación inclusiva, unas condiciones de trabajo justas y una protección social adecuada. Junto con el cambio demográfico, las transiciones ecológica y digital requieren replantearse los sistemas de protección social y los mercados laborales actuales. Además de a los jóvenes, la crisis ha afectado de manera desproporcionada a las mujeres y a los grupos desfavorecidos, como las personas con escasas cualificaciones, los discapacitados y las personas de origen racial o étnico minoritario. Ello requerirá realizar esfuerzos sustanciales para facilitar su acceso al mercado laboral, por ejemplo, luchando contra la segmentación de este en muchos Estados miembros, reforzando las políticas activas del mercado de trabajo, pero también aumentando la inclusividad de los sistemas educativos. A este respecto, la igualdad de acceso a una educación y formación de alta calidad para los grupos desfavorecidos es especialmente importante de cara a compensar el hecho de que el entorno socioeconómico sea actualmente el factor determinante más importante de los resultados educativos de los niños y jóvenes.

Diversas formas de desigualdad limitan el crecimiento y la cohesión social. Tendrá importancia creciente garantizar la igualdad de acceso a la educación y una asistencia sanitaria de calidad, así como reforzar los cuidados de larga duración, ya que el impacto global de la COVID-19 en la salud pública persistirá durante años. Garantizar la prestación de servicios sanitarios de alta calidad que sean fiscalmente sólidos, asequibles y accesibles contribuye a una sociedad sana y resiliente y a garantizar una mano de obra productiva. También es necesario luchar contra las elevadas y persistentes brechas laboral y salarial entre hombres y mujeres. A este respecto, es fundamental apoyar adecuadamente unas políticas eficaces de conciliación de la vida familiar y la vida profesional, garantizar el acceso a guarderías de calidad, regímenes de apoyo a la renta, reformas de los sistemas fiscales y de prestaciones que contribuyan a la creación de empleo de calidad y reducir los desincentivos al trabajo. Reformar el sistema de protección social y el sistema tributario pueden reducir las desigualdades, desplazando, por ejemplo, la presión fiscal del factor trabajo hacia impuestos que produzcan efectos menos distorsionadores.

Estabilidad macroeconómica

Los Estados miembros deben seguir proporcionando apoyo presupuestario específico y temporal en 2021 en un contexto en el que se ha activado la cláusula general de salvaguardia, al tiempo que se garantiza la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. Deben pasar gradualmente de una respuesta de emergencia protectora a medidas que faciliten una reasignación de recursos y apoyen la recuperación. Cuando las condiciones económicas lo permitan, las políticas presupuestarias deberán encaminarse a restablecer situaciones prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que se fomenta la inversión. La reconstitución de las reservas presupuestarias a lo largo del tiempo será importante para estar preparados para futuras crisis. La activación de la cláusula general de salvaguardia no suspende los procedimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Mejorar la calidad de las finanzas públicas será importante para impulsar el potencial de crecimiento y apoyar la transformación económica. Con los paquetes de medidas presupuestarias sin precedentes adoptados por los Estados miembros y el consiguiente aumento del papel del sector público en la economía, es muy importante que las Administraciones públicas sean eficaces y eficientes. Con vistas al futuro, los Estados miembros que logren una gestión sólida de las finanzas públicas saldrán con mayor rapidez de la crisis. El gasto público deberá apoyar las transiciones ecológica y digital, en particular mediante la contratación pública ecológica y digital y la presupuestación ecológica. Además, la tarificación del carbono y la fiscalidad medioambiental serán instrumentos medioambientales y fiscales importantes para llevar a cabo la transición ecológica. El aumento de la financiación privada desempeñará un papel clave para generar un efecto palanca sobre el dinero público movilizado para la recuperación, por ejemplo, mediante una mayor profundización de la Unión de los Mercados de Capitales, los mercados de capitales locales y las finanzas sostenibles.

Se necesitan medidas adecuadas para garantizar una evolución ordenada de la deuda privada. La crisis de la COVID-19 está pasando factura al empleo y a la rentabilidad del sector empresarial. La deuda privada está aumentando y están empeorando las previsiones en cuanto al reembolso de la deuda pendiente en los plazos previstos. En este contexto, será importante ofrecer las condiciones adecuadas para garantizar soluciones rápidas y eficaces, también en lo que respecta a los marcos de insolvencia, garantizando al mismo tiempo que la concesión de préstamos a las empresas y los hogares siga estando en consonancia con las mejores prácticas acordadas entre el sector financiero, los consumidores y las empresas.

IV. Fomentar las reformas y las inversiones para apoyar una recuperación sólida: iniciativas emblemáticas europeas

Aunque los planes reflejarán la situación específica de cada Estado miembro, existen algunos retos comunes que requieren inversiones y reformas coordinadas. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia es una oportunidad para crear iniciativas emblemáticas europeas con beneficios tangibles para la economía y los ciudadanos de toda la UE. Estas iniciativas emblemáticas deben abordar cuestiones que son comunes a todos los Estados miembros, requieren inversiones significativas, generan empleo y crecimiento y son necesarias para la doble transición. La Comisión insta encarecidamente a los Estados

miembros a incluir en sus planes de recuperación y resiliencia inversiones y reformas en los ámbitos que se enumeran a continuación. Construir estas iniciativas emblemáticas garantizará el éxito de la recuperación de Europa, pues la convertirá en un continente digital y más ecológico y aumentará la cohesión entre los Estados miembros.

1. **Activación:** debe adelantarse el desarrollo de tecnologías limpias con perspectivas de futuro y acelerarse el desarrollo y el uso de energías renovables, así como su integración a través de redes modernizadas y una mayor interconectividad. La iniciativa emblemática sentará las bases de los mercados pioneros del hidrógeno en Europa y de las infraestructuras conexas. Pretende apoyar la construcción y la integración sectorial de casi el 40 % de los 500 GW de generación de energía renovable necesarios para 2030, contribuir a la instalación de 6 GW de capacidad de electrolizadores y la producción y transporte de 1 millón de toneladas de hidrógeno renovable en toda la UE de aquí a 2025.
2. **Renovación:** mejorar la eficiencia energética y la utilización eficiente de recursos de los edificios públicos y privados contribuirá sustancialmente a la consecución de los objetivos climáticos de la UE, creará un gran número de puestos de trabajo locales en todos los Estados miembros y fomentará el desarrollo digital a través de entornos de vida y sistemas de medición inteligentes. De aquí a 2025, contribuirá a duplicar el índice de renovación y a fomentar la renovación en profundidad.
3. **Recarga y repostaje:** promover las tecnologías limpias con perspectivas de futuro para acelerar el uso del transporte sostenible, accesible e inteligente, las estaciones de recarga y repostaje y la ampliación del transporte público hará que las ciudades y regiones europeas sean más limpias, acelerará la transición industrial y contribuirá a alcanzar los objetivos climáticos de París. Para 2025, la iniciativa emblemática tendrá como objetivo construir un millón del total de tres millones de puntos de recarga necesarios en 2030 y la mitad de las 1 000 estaciones de hidrógeno necesarias.
4. **Conexión:** los ciudadanos y las empresas de Europa deben tener acceso a servicios de banda ancha rápida. En la actualidad, solo el 44 % de los hogares tiene acceso a redes de muy alta capacidad, capaces de proporcionar al menos conectividad de gigabit, con una cobertura significativamente reducida en las zonas rurales. El despliegue acelerado de servicios de banda ancha rápida a todas las regiones y hogares, incluidas las redes de fibra y 5G, así como el desarrollo de la comunicación de criptografía cuántica, serán esenciales para garantizar la cobertura territorial más amplia posible en las zonas no cubiertas por el mercado, preservando al mismo tiempo la autonomía estratégica abierta de la UE. Aunque se espera que las zonas urbanas y las principales vías de transporte terrestre queden cubiertas más rápidamente mediante la financiación privada, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia debe garantizar que para 2025 exista la cobertura 5G ininterrumpida más amplia posible.

5. **Modernización:** es preciso que la identificación de la UE y los servicios públicos digitales clave se modernicen y sean accesibles para todos. La identificación y autenticación electrónicas seguras y a escala de la UE en relación con las Administraciones públicas y los agentes privados y el acceso a sus servicios ofrecerán a los ciudadanos el control sobre su identidad y datos en línea y permitirán el acceso a los servicios digitales en línea. La digitalización de la Administración y los servicios públicos aumentará la eficacia de ambos. También afectará positivamente a los sistemas judicial y sanitario. A más tardar en 2025, los Estados miembros deben garantizar la provisión de una identidad digital europea (e-ID) y las Administraciones públicas deben ofrecer servicios públicos digitales interoperables, personalizados y de fácil utilización.
6. **Expansión:** la transición digital de la UE depende del aumento de sus capacidades de datos para fines industriales en la nube y de la capacidad de desarrollar los procesadores más potentes, vanguardistas y sostenibles. Para 2025, la iniciativa emblemática tendrá como objetivo duplicar la producción de semiconductores en Europa, hasta fabricar procesadores diez veces más eficientes desde el punto de vista energético. Ello permite, por ejemplo, la rápida asimilación de vehículos conectados y la duplicación del porcentaje de empresas de la UE que utilizan servicios avanzados en la nube y macrodatos (desde el 16 % actual).
7. **Reciclaje y Perfeccionamiento Profesional:** realizar inversiones sin precedentes en el reciclaje y perfeccionamiento profesional es esencial para contribuir a las transiciones ecológica y digital, mejorar la innovación y el potencial de crecimiento, fomentar la resiliencia económica y social y garantizar un empleo de calidad y la inclusión social. Las inversiones y reformas deben centrarse en las competencias digitales y en la educación y la formación profesional para todas las edades. En 2019, el 42 % de los europeos aún carecía de las competencias digitales más básicas. De aquí a 2025, la proporción de europeos de entre 16 y 74 años con competencias digitales básicas debería aumentar hasta alcanzar el 70 %. Los sistemas educativos deben adaptarse en mayor medida a los retos del siglo XXI. Los Estados miembros deben garantizar una mejora significativa de la competencia digital de los alumnos, con el fin de reducir a menos del 15 % el porcentaje de estudiantes de 13 y 14 años de edad con un nivel insuficiente de alfabetización informática e informacional. Los Estados miembros deben prestar especial atención a los grupos desfavorecidos, a las mujeres y, en particular, a los jóvenes que acceden al mercado laboral, creando oportunidades de empleo de calidad, apoyando una oferta adecuada de prácticas profesionales / formación en centros de trabajo y reforzando la educación y la formación profesionales (EFP). Para 2025, al menos cuatro de cada cinco graduados en EFP deberían estar empleados y tres de cada cinco deberían beneficiarse de formación en el puesto de trabajo.

Crear las condiciones adecuadas para la rápida ejecución de los proyectos de inversión es crucial para un rápido despliegue de la ayuda a la recuperación. La prioridad clave

para una rápida ejecución de las inversiones es detectar los cuellos de botella y sus razones subyacentes tanto en los Estados miembros como a escala de la UE. Son muchas las formas que adoptan los obstáculos que pueden plantear riesgos para los proyectos de inversión. Pueden ir desde las trabas administrativas a la creación de una empresa hasta la escasez de mano de obra cualificada, una fiscalidad elevada o compleja, la evasión fiscal, una legislación sectorial restrictiva o la lentitud de los procedimientos judiciales. El éxito de la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia depende de que se superen eficazmente los obstáculos a la inversión y se mejore el entorno empresarial. Ello apunta una vez más a la importancia de apoyar las políticas de inversión mediante reformas estructurales complementarias.

Los Estados miembros deben centrarse en inversiones que beneficien al mercado único.

Los proyectos transfronterizos y plurinacionales son esenciales para promover determinados tipos de inversiones, por ejemplo, interconectores de energía o redes de transporte, o proyectos ecológicos y digitales con visión de futuro, que aportarán beneficios perceptibles al mercado único. La Comisión desempeñará un papel activo para garantizar que los proyectos plurinacionales estén abiertos a todos los Estados miembros interesados, a fin de optimizar su potencial de integración de las cadenas de valor, reforzar la resiliencia de los ecosistemas industriales y profundizar el mercado único, en consonancia con los objetivos de cohesión económica, social y territorial perseguidos por el Mecanismo. Los proyectos plurinacionales y transfronterizos, en particular aquellos en los que participen otros programas de la UE, se beneficiarían de una coordinación eficaz que la Comisión está dispuesta a proporcionar. Muchos de estos proyectos también mejorarán la autonomía estratégica de la economía europea.

Los Estados miembros deben impulsar las capacidades de absorción de los fondos de la UE a nivel nacional. Para ello, deben centrarse en las recomendaciones específicas por país que sean importantes para facilitar la aplicación de las reformas y las inversiones conexas. La observancia del Estado de Derecho y la buena gobernanza, unas instituciones eficaces, sistemas judiciales independientes y eficientes, unas Administraciones públicas de calidad, marcos sólidos de lucha contra la corrupción, el blanqueo de capitales y el fraude, una ejecución eficiente de la contratación pública, marcos de insolvencia eficaces y unos sistemas fiscales eficientes son factores determinantes de gran importancia para definir el entorno empresarial de un Estado miembro. Todos estos aspectos pueden repercutir en las decisiones de inversión y en la rapidez de todos los agentes para iniciar los proyectos de inversión. También deben acelerarse los trabajos a escala de la UE sobre los aspectos jurídicos y procedimentales con el fin de complementar los esfuerzos de los Estados miembros, en particular para proteger los intereses financieros de la Unión. La Comisión proporcionará orientaciones adicionales sobre las acciones clave que pueden emprenderse para garantizar una rápida ejecución de las inversiones, así como para ayudar a los Estados miembros en la aplicación de los planes de recuperación y resiliencia a través del Instrumento de Apoyo Técnico.

El dinero que recibirán los Estados miembros en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se sumará a la financiación que suelen percibir en el marco de la política de cohesión o de otras fuentes de la UE. A fin de garantizar la coherencia y las sinergias, los Estados miembros podrán combinar financiación procedente de diferentes instrumentos, si no hay doble financiación y si señalan *ex ante* en sus planes de recuperación

y resiliencia las diversas contribuciones recibidas. Será importante que los Estados miembros establezcan mecanismos de coordinación sólidos, tanto para las fases de planificación como de aplicación, y lleven a cabo un amplio diálogo con las partes interesadas y los interlocutores regionales, económicos y sociales. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia también puede utilizarse para promover la inversión privada, por ejemplo, conjuntamente con InvestEU o con las misiones y asociaciones de Horizonte Europa. El Mecanismo será especialmente beneficioso para los proyectos de gran tamaño gestionados a nivel nacional. Dado el horizonte temporal de 2023 para comprometer el dinero correspondiente al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, los Estados miembros pueden centrarse en aquellos proyectos que se encuentren en una fase de preparación bastante avanzada.

V. Agrupar todas las partes del Semestre Europeo para centrarse en las reformas y las inversiones

El Semestre Europeo y el nuevo Mecanismo de Recuperación y Resiliencia están intrínsecamente vinculados. La evaluación de los planes de recuperación y resiliencia se cotejará con las recomendaciones específicas por país. Dado que los plazos del Semestre Europeo y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se solaparán, es necesario adaptar temporalmente el Semestre Europeo a la puesta en marcha del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Los planes de recuperación y resiliencia se convertirán en el principal documento de referencia de las iniciativas políticas de los Estados miembros orientadas al futuro. Habida cuenta de las complementariedades con el Semestre y con el fin de racionalizar el contenido y el número de documentos solicitados, se insta a los Estados miembros a presentar el Programa Nacional de Reformas y su plan de recuperación y resiliencia en un único documento integrado. En él se ofrecerá una visión general de las reformas e inversiones que el Estado miembro llevará a cabo en los próximos años, en consonancia con los objetivos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Para los Estados miembros que presenten su plan de recuperación y resiliencia en 2021, la Comisión adjuntará a las propuestas de actos de ejecución del Consejo documentos analíticos que evalúen el contenido de dichos planes. Estos documentos sustituirán a los informes por país del Semestre Europeo en 2021. El paquete de propuestas de actos de ejecución y evaluaciones por países reorientadas se publicarán en lotes escalonados, dependiendo de las respectivas entregas de los planes de recuperación y resiliencia y de la finalización de las evaluaciones de la Comisión.

Dada la naturaleza política global y prospectiva de los planes de recuperación y resiliencia, no será necesario que la Comisión proponga recomendaciones específicas por país en 2021 para los Estados miembros que hayan presentado dichos planes. No obstante, la Comisión propondrá recomendaciones sobre la situación presupuestaria de los Estados miembros en 2021, según lo previsto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La aplicación de las reformas seguirá siendo objeto de seguimiento sobre la base de las recomendaciones específicas por país de años anteriores.

La grave recesión económica provocada por la crisis de la COVID-19 generará riesgos de que se produzcan nuevos desequilibrios macroeconómicos, en particular debido al aumento del endeudamiento de las empresas y los hogares, lo que, a su vez, puede trasladarse al sector financiero. Por lo tanto, la supervisión en el marco de los

procedimientos de desequilibrio macroeconómico del próximo ciclo deberá centrarse en estos riesgos emergentes. Este será un aspecto central del Informe sobre el Mecanismo de Alerta de noviembre de 2020. Junto con la evaluación de los programas de estabilidad y convergencia que los Estados miembros deberán presentar a finales de abril de 2021, la Comisión incluirá también exámenes exhaustivos en los que se evalúe la situación de los desequilibrios en los Estados miembros de que se trate.

En la actualidad se está llevando a cabo la supervisión posterior al programa con el fin de evaluar, con vistas a señalar posibles riesgos para su capacidad de reembolso, la situación económica, presupuestaria y financiera de Chipre, Irlanda, España y Portugal. Ello incluye la presentación de informes cada seis meses⁷. En el caso de Grecia, se ha estado realizando la supervisión reforzada desde que finalizara el programa de ajuste macroeconómico en agosto de 2018. Habida cuenta de la introducción del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, será importante garantizar la coherencia entre los distintos instrumentos, reducir al mínimo la carga que supone la presentación de información y evitar duplicaciones innecesarias, garantizando al mismo tiempo el cumplimiento de los diferentes requisitos legales e institucionales. La Comisión adaptará en la medida de lo posible las actividades de información, tanto en el marco de la supervisión posterior al programa como de la supervisión reforzada, al calendario racionalizado del Semestre Europeo. A partir del otoño de 2020, la Comisión publicará los informes bianuales de supervisión posterior al programa y dos de los informes trimestrales sobre Grecia como parte de los paquetes más amplios de supervisión económica y presupuestaria de noviembre y mayo.

VI. Conclusión

Será fundamental que los Estados miembros entablen lo antes posible un amplio diálogo político que incluya a los interlocutores sociales y a todas las demás partes interesadas pertinentes para preparar sus planes de recuperación y resiliencia. La apropiación nacional será un requisito previo clave para que el Mecanismo se pueda aplicar de forma satisfactoria y garantizar un éxito duradero a nivel nacional y credibilidad a nivel europeo. La Comisión está dispuesta, en estrecha cooperación con las autoridades nacionales competentes y las partes interesadas pertinentes, a prestar asistencia al desarrollo de las iniciativas de consulta y divulgación a todos los niveles, así como apoyo técnico cuando proceda. La Comisión insta a los Estados miembros a interactuar estrechamente con sus servicios para debatir los proyectos de planes en una fase inicial. Para garantizar la coherencia entre los planes de los Estados miembros, estos últimos recibirán orientaciones adicionales de los servicios de la Comisión sobre la mejor manera de presentar sus planes de recuperación y resiliencia. Paralelamente, la Comisión intercambiará puntos de vista con el Parlamento Europeo sobre el estado de la recuperación en el contexto del diálogo económico periódico.

Poner en práctica el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia es un empeño conjunto que consta de muchas actuaciones paralelas. La Comisión solicita al Parlamento Europeo y al Consejo que lleguen a un acuerdo lo antes posible sobre el acto legislativo para que el Mecanismo entre en funcionamiento a partir del 1 de enero de 2021.

⁷ Reglamento (UE) n.º 472/2013.