

## I

*(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)*

## DICTÁMENES

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

563.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO — INTERACTIVO,  
22.9.2021-23.9.2021**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de la política de cohesión en la lucha contra la desigualdad en el nuevo período de programación tras la crisis de la COVID-19. Complementariedades y posibles solapamientos con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y los planes nacionales de recuperación»****(Dictamen de iniciativa)**

(2021/C 517/01)

Ponente: **Ioannis VARDAKASTANIS**Coponente: **Judith VORBACH**

Decisión del Pleno	25.3.2021
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en la sección	8.9.2021
Aprobado en el pleno	23.9.2021
Pleno n.º	563
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	211/0/6

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1. El instrumento NextGenerationEU no se basa únicamente en la solidaridad entre Estados miembros, sino que también simboliza la visión del futuro compartida por los Estados miembros. Su efecto potenciador de la confianza ya ha contribuido a reducir la probabilidad de una crisis profunda en algunos países y su impacto positivo entrará plenamente en acción cuando comience el gasto real. El CESE valora muy positivamente que la UE haya logrado elaborar y aprobar un mecanismo tan amplio en un período de tiempo tan corto, pero también exige que se hagan todos los esfuerzos posibles para seguir mejorándolo y subsanar sus posibles deficiencias.

1.2. En general, el CESE defiende una política social y económica centrada en la prosperidad, que dé prioridad al bienestar de la población y no deje a nadie atrás. En el presente Dictamen nos centramos en las formas en que la política de cohesión y el instrumento NextGenerationEU, principalmente a través de su emblemático Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)<sup>(1)</sup>, proponen remediar las desigualdades. De hecho, NextGenerationEU contribuirá a la convergencia al

<sup>(1)</sup> Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

alza entre los Estados miembros y también puede aumentar el margen de maniobra presupuestario para las medidas de política social. Pero, en última instancia, el gran reto para los próximos años es en qué medida y de qué forma se van a combatir las desigualdades dentro de los países y los desequilibrios entre regiones por medio de NextGenerationEU.

1.3. Ya existía un enorme problema de desigualdad antes de la pandemia de COVID-19. La crisis ha puesto de manifiesto y ha exacerbado las brechas que existen desde hace tiempo en nuestras sociedades, entre ellas las relacionadas con la distribución desigual de la renta y la riqueza y con el acceso a la sanidad y la educación. Estas desigualdades varían en función del sexo, la edad, el nivel educativo y la discapacidad, así como entre regiones, sectores y ocupaciones. La pandemia ha afectado de forma desproporcionada a mujeres y jóvenes. La incidencia de las infecciones por COVID-19 ha sido mayor entre las personas más desfavorecidas, lo que a su vez puede afectar negativamente a sus rentas. Las personas más pobres también tienen menos posibilidades de teletrabajar, lo que ha demostrado ser un factor importante en la pérdida de puestos de trabajo.

1.4. La UE debería aprovechar la oportunidad única que representa el instrumento NextGenerationEU para resolver las deficiencias de las políticas sociales, económicas y medioambientales y para aplicar un enfoque centrado en la prosperidad. El CESE celebra que los objetivos sociales, y en particular el objetivo de cohesión económica, social y territorial, estén integrados en los seis pilares del MRR y que los criterios de evaluación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia incluyan su impacto social. Como es lógico, los Estados miembros también tienen que explicar de qué forma los planes nacionales de recuperación y resiliencia contribuyen a la igualdad de género y a la igualdad de oportunidades para todos. Sin embargo, el CESE considera que es necesario mejorar y concretar la atención prestada a la distribución equitativa en los planes nacionales de recuperación y resiliencia y el instrumento NextGenerationEU.

1.5. A fin de garantizar que los planes nacionales de recuperación y resiliencia tengan una dimensión social más robusta, el CESE propone que la Comisión no solo desarrolle una metodología para informar sobre los gastos sociales, como prevé el artículo 29, apartado 4, del Reglamento del MRR, sino que también desarrolle una metodología que evalúe el impacto social de las reformas estructurales propuestas en los planes nacionales de recuperación y resiliencia. En este contexto, resulta muy discutible que el acto delegado, que proporcionará las especificaciones relativas a la dimensión social, vaya a estar disponible solo después de la elaboración de los planes nacionales de recuperación y resiliencia e incluso después de su aprobación.

1.6. Un gran reto es garantizar la coherencia y las sinergias entre la política de cohesión y NextGenerationEU, especialmente el MRR y REACT-EU. Aunque es importante evitar solapamientos y confusión en la aplicación de los programas, también es crucial garantizar que los programas no se contradigan ni debiliten entre sí. Además, la posible preferencia de la financiación del MRR sobre la política de cohesión, debido a la presión de una rápida absorción, puede reducir la atención y la capacidad para ocuparse de la programación y la ejecución de la financiación de la política de cohesión para 2021-2027, lo que contribuirá a más retrasos y problemas de utilización de los recursos de cohesión.

1.7. Al CESE le preocupa que, debido a su diferente base jurídica (véase punto 3.4), las disposiciones para reducir las desigualdades consagradas en la política de cohesión no se reflejan adecuadamente en las normas que rigen el uso de NextGenerationEU y el MRR. Es importante que el alcance y la claridad de la dimensión social dentro de la política de cohesión sirvan de modelo para NextGenerationEU y el MRR. Además, las estrictas normas de la política de cohesión sobre la consulta a las partes interesadas y, en particular, el principio de asociación, deberían tomarse al menos como modelo para los procedimientos del MRR, con el fin de dirigir las inversiones de forma eficiente hacia medidas de inclusión social y de lucha contra la desigualdad.

1.8. Dada la condicionalidad del desembolso de los fondos a la aplicación de las recomendaciones específicas por país, es aún más importante que se reforme el Semestre Europeo, incluyendo normas mínimas para la consulta de los interlocutores sociales y la sociedad civil, como se indica en la Resolución del CESE sobre la participación de la sociedad civil organizada en los planes nacionales de recuperación y resiliencia <sup>(2)</sup>. En el contexto de la política de cohesión, NextGenerationEU y las recomendaciones específicas por país, el CESE recomienda encarecidamente que se preste una atención detallada a todos los diferentes aspectos de la desigualdad y que se busque un crecimiento sostenible e integrador, así como que se efectúe un seguimiento minucioso de la forma en que se han gastado los fondos.

1.9. Además, el CESE pide que se integren de forma sistemática el pilar europeo de derechos sociales y el cuadro de indicadores sociales en el instrumento NextGenerationEU y la evaluación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia. Como parte de esta integración, hay que verificar que este instrumento está adaptado a la creación de puestos de trabajo dignos. Por lo tanto, el desembolso de fondos del MRR a las empresas debe vincularse a determinados criterios, como la aplicación de convenios colectivos o la oferta de empleos de calidad sobre la base de la legislación y la normativa

---

<sup>(2)</sup> Participación de la sociedad civil organizada en los planes nacionales de recuperación y resiliencia — ¿Qué funciona y qué no funciona?, Comité Económico y Social Europeo (DO C 155 de 30.4.2021, p. 1).

nacionales derivadas de acuerdos de los interlocutores sociales. Hay que garantizar que los beneficios de la recuperación y de las transiciones ecológica y digital sean compartidos por todas las personas que viven en la Unión Europea.

## 2. Observaciones generales

2.1. Durante mucho tiempo, la UE ha confiado en su política de cohesión y, en particular, en fondos como el Fondo de Desarrollo Regional y el Fondo Social para reducir las desigualdades, tanto entre los Estados miembros como dentro de ellos. En 2020, la pandemia de COVID-19 provocó una conmoción económica y sistémica y agravó los desequilibrios existentes entre los Estados miembros de una manera que los Fondos de Cohesión no pudieron abordar por sí solos. Esto llevó a la creación de una nueva iniciativa de financiación conocida como NextGenerationEU, un paquete de recuperación de 750 000 millones de euros que se repartirá entre los Estados miembros.

2.2. NextGenerationEU no se basa únicamente en la solidaridad entre los Estados miembros, sino que también representa un importante avance en el proceso de integración europea, que incluye, por ejemplo, la mutualización de la deuda, es decir, la emisión común de bonos y la asunción colectiva de la deuda. El efecto potenciador de la confianza de NextGenerationEU ya ha contribuido a reducir la probabilidad de una crisis profunda en algunos países y su impacto positivo entrará plenamente en acción cuando comience el gasto real. Debido a su efecto potenciador del crecimiento económico, ayudará a reducir el desempleo. A largo plazo, se espera que NextGenerationEU contribuya considerablemente a la sostenibilidad medioambiental, económica y social. El CESE considera que NextGenerationEU representa una oportunidad única para reforzar el modelo social europeo y construir una UE competitiva e integrada, contribuyendo a una recuperación económica rápida, justa y sostenible. En última instancia, es probable que todos los Estados miembros se conviertan en beneficiarios netos<sup>(3)</sup>. Por último, el CESE considera que los fondos europeos no son solamente números, objetivos y plazos, sino que simbolizan que los Estados miembros de la UE comparten una visión del futuro.

2.3. El MRR es la pieza clave de NextGenerationEU, con 672 500 millones de euros en préstamos y subvenciones para apoyar las reformas e inversiones emprendidas por los Estados miembros. El objetivo es mitigar el impacto económico y social de la pandemia de coronavirus y hacer que las economías y sociedades europeas sean más sostenibles, inclusivas y resilientes y estén mejor preparadas para afrontar los retos y las oportunidades de la doble transición ecológica y digital.

2.3.1. Está estructurado en torno a seis «pilares», entre ellos la cohesión económica, social y territorial; la salud y la resiliencia social; y las políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud. Los Estados miembros deben fomentar las sinergias y promover una coordinación estrecha entre los planes nacionales de recuperación y resiliencia y la programación de la política de cohesión. Además, los planes nacionales de recuperación y resiliencia deben abordar de manera eficiente los retos causados por una evolución económica cada vez más divergente y unas sendas de recuperación diferentes que no se definen directamente en el Semestre Europeo. Son especialmente relevantes las recomendaciones específicas por país de los años 2019 y 2020.

2.4. Además del MRR, NextGenerationEU también incluye la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE), dotada con 47 500 millones de euros. Se trata de una nueva iniciativa dirigida a ampliar las medidas de respuesta y reparación de crisis aplicadas a través de la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus y la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus. Sin embargo, en comparación con otras medidas, el presupuesto disponible es bastante reducido. Por lo tanto, solamente puede contribuir de forma limitada a la recuperación ecológica, digital, sostenible, inclusiva y resiliente de la economía. Los fondos de REACT-EU se pondrán a disposición del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD).

2.5. Además, a través de los programas de cohesión para el período de programación 2021-2027, se concederán a los Estados miembros un total de 377 800 millones de euros. Esta cantidad se asignará a través de los siguientes fondos:

- el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para corregir los desequilibrios de desarrollo entre sus regiones;
- el Fondo de Cohesión que apoya los proyectos de la UE en las redes transeuropeas de transporte, las infraestructuras medioambientales y los proyectos en el ámbito de la eficiencia energética y el uso de energías renovables o la movilidad urbana sostenible;
- el Fondo Social Europeo (FSE), y
- el recién creado Fondo de Transición Justa.

---

<sup>(3)</sup> «The nonsense of Next Generation EU net balance calculations» (El sinsentido de los cálculos del balance neto del NextGenerationEU), *Bruegel*.

### 3. Complementariedades, sinergias y lagunas entre el MRR y la política de cohesión

3.1. En general, el CESE defiende una política social y económica centrada en la prosperidad, que dé prioridad al bienestar de la población y no deje a nadie atrás. Los objetivos políticos clave deben ser, entre otros, el crecimiento sostenible e integrador, la calidad de vida y la reducción de las desigualdades. El CESE pide que estos objetivos se integren en diversos ámbitos políticos como las políticas fiscal, del mercado laboral, industrial y monetaria. Dentro del Semestre Europeo, el marco de gobernanza económica y el marco financiero plurianual, se recomienda encarecidamente prestar mayor atención a resolver el problema del aumento de la desigualdad. En el presente Dictamen nos centramos en las formas en que la política de cohesión y NextGenerationEU, principalmente a través de su emblemático MRR, proponen remediar estas desigualdades.

3.2. Los pagos brutos de NextGenerationEU no están basados en criterios muy claros. De este modo, es muy probable que NextGenerationEU permita a las economías más débiles de la UE recuperarse más rápidamente y contribuir a una convergencia real al alza, lo que el CESE considera muy positivo. Sin embargo, está menos claro en qué medida y de qué forma se van a combatir a través de NextGenerationEU las desigualdades dentro de los países y los desequilibrios entre regiones. En cualquier caso, los solapamientos entre la política de cohesión y el instrumento NextGenerationEU significan que los efectos adversos son muy probables.

3.2.1. La igualdad de condiciones en las políticas sociales y de empleo es de vital importancia y las disposiciones de NextGenerationEU deben exigir reformas en ese sentido. El CESE remite a sus diversas propuestas para abordar la desigualdad dentro de los países, por ejemplo, vinculando el sistema de contratación pública a determinados criterios y programas de apoyo a los grupos vulnerables (entre otros, la Garantía Juvenil). En este sentido, también hay que promover la calidad de los puestos de trabajo y los sistemas de negociación colectiva.

3.2.2. El apoyo prestado por los fondos de NextGenerationEU puede aliviar la presión sobre los presupuestos públicos y aumentar, en particular, el margen presupuestario de los países más endeudados, que también podría utilizarse para mejorar las medidas de política social con el fin de mitigar las desigualdades. Asimismo, el CESE recomienda analizar los factores que han desempeñado un papel importante en el deterioro de las finanzas públicas en algunos Estados miembros en el contexto de la crisis de la COVID-19.

3.3. Un gran reto es garantizar la coherencia y las sinergias entre la política de cohesión y NextGenerationEU, especialmente el MRR y REACT-EU. De los planes nacionales de recuperación y resiliencia que se han presentado y publicado como parte del proceso del MRR se deduce que los programas del MRR y de la política de cohesión tienen, a primera vista, una serie de objetivos comunes<sup>(4)</sup>. Sin embargo, los procesos utilizados para determinar el destino de las inversiones parecen ser muy diferentes, lo que plantea la cuestión de si ambos pueden funcionar en armonía. Aunque es importante evitar solapamientos y confusiones en la aplicación de los programas, también es crucial garantizar que los programas no se contradigan ni debiliten entre sí. Los principios de la política de cohesión, con sus estrictas normas sobre la consulta a las partes interesadas, deberían ser asumidos por los procedimientos del MRR para dirigir las inversiones de manera eficiente hacia medidas de inclusión social.

3.4. La política de cohesión tiene una larga tradición en lo que respecta a la asignación estratégica de fondos y recursos para objetivos sociales, así como a la cooperación y el establecimiento obligatorio de comités de seguimiento que representan a un amplio espectro de partes interesadas e interlocutores sociales en la selección de proyectos. La efectividad de estos principios, aunque no es infalible para garantizar la calidad de las inversiones, ha quedado generalmente demostrada a lo largo del tiempo mediante auditorías y evaluaciones *ex post*. Lamentablemente, estas prácticas de eficacia probada solo se utilizaron parcialmente al diseñar los planes nacionales de recuperación y resiliencia. El CESE pide a los Estados miembros que adopten prácticas como la creación de comités de seguimiento durante la fase de aplicación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia. Los comités de seguimiento deben incluir a representantes de los interlocutores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil.

3.5. Si nos fijamos en el último Reglamento de Disposiciones Comunes (RDC)<sup>(5)</sup> que regula el uso de los Fondos de Cohesión, las normas que determinan si las acciones son susceptibles de ser financiadas son bastante claras. Por ejemplo, el artículo 73 establece que «a efectos de la selección de las operaciones, la autoridad de gestión establecerá y aplicará criterios y procedimientos que sean transparentes y no discriminatorios, garanticen la accesibilidad a las personas con discapacidad, garanticen la igualdad de género [...]». El CESE expresa su preocupación por el hecho de que, debido a su diferente base jurídica (véase punto 3.4), las disposiciones consagradas en la política de cohesión para reducir las desigualdades no se reflejan adecuadamente en las normas que rigen el uso de NextGenerationEU y el MRR. Es importante que el alcance y la claridad de la dimensión social dentro de la política de cohesión sirva de modelo para NextGenerationEU y el MRR.

<sup>(4)</sup> Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, Comisión Europea.

<sup>(5)</sup> Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (DO L 231 de 30.6.2021, p. 159).

3.6. En cuanto a la asociación, el artículo 8 establece que «para el acuerdo de asociación y para cada uno de los programas, cada Estado miembro organizará y ejecutará una asociación global» que incluya «los organismos pertinentes que representen a la sociedad civil, como los interlocutores medioambientales, las organizaciones no gubernamentales y los organismos responsables de promover la inclusión social, los derechos fundamentales, los derechos de las personas con discapacidad, la igualdad de género y la no discriminación». Las condiciones favorecedoras del anexo del Reglamento también especifican de manera estricta que la financiación de la UE no debe contribuir a la segregación de personas residentes en centros de asistencia institucional.

3.7. Al igual que la política de cohesión, la cohesión económica, social y territorial se mencionan explícitamente en el ámbito de aplicación y los objetivos del MRR. Sin embargo, debido a que NextGenerationEU se basa en el artículo 122 del TFUE, relativo a dificultades económicas graves e imprevisibles, el principio fundamental es la solidaridad. Por otro lado, el MRR se basa en el artículo 175 del TFUE, lo que significa que la cohesión debe ser un objetivo reflejado en los planes nacionales de recuperación y resiliencia<sup>(6)</sup>. Una dimensión territorial débil en los planes nacionales de recuperación y resiliencia puede tener repercusiones para la política de cohesión y la cohesión territorial, en particular sobre la reducción de las disparidades internas, el papel de los niveles subnacionales y el principio de gobernanza multinivel.

3.8. El solapamiento entre la política de cohesión y el MRR en algunos ámbitos, incluidas las transiciones ecológica y digital, suscita especial preocupación. Además, el amplio alcance del ámbito de aplicación del MRR en diferentes áreas temáticas hace que sea más difícil definir un enfoque claro y garantizar la coordinación con las intervenciones de la política de cohesión en cuanto a su delimitación de las distintas fuentes de la política de cohesión, lo cual es de suma importancia por las razones que se exponen a continuación. Esta es otra razón por la que el control y la participación de la sociedad civil organizada son tan importantes.

3.9. La posible preferencia de la financiación del MRR sobre la política de cohesión debido a la presión en favor de una rápida aplicación/absorción, (por ejemplo, por el carácter urgente, la duración más breve y un calendario apretado para los planes nacionales de recuperación y resiliencia) puede reducir la atención hacia la política de cohesión y la capacidad para ocuparse de su programación y de la ejecución de su financiación para 2021-2027, lo que contribuirá a más retrasos y problemas de absorción de los recursos de cohesión.

3.10. La sociedad civil y los interlocutores sociales han trabajado incansablemente para garantizar una redacción clara del Reglamento sobre Disposiciones Comunes (RDC), que rige el uso de los Fondos de Cohesión, así como de otros fondos de la UE. El Reglamento para el período 2021-2027 define claramente cómo deben usarse los recursos para fomentar la inclusión social de grupos marginados y no segregarlos más. También establece normas claras para la inclusión de la sociedad civil y los interlocutores sociales en la selección, la gobernanza y la supervisión de las operaciones financiadas por la UE. Esto contrasta enormemente con el MRR. El artículo 18, apartado 4, letra q), se limita a exigir que los entes nacionales proporcionen un resumen del proceso de consulta. En la práctica, la falta de disposiciones jurídicas más concretas sobre la participación de los interlocutores sociales y la sociedad civil ha dado lugar a una consulta pública totalmente inadecuada por parte de los Estados miembros y a unos niveles de transparencia extremadamente bajos, ya que muchos Estados miembros no ponen en absoluto a disposición del público sus proyectos de planes nacionales de recuperación y resiliencia.

3.10.1. El CESE reconoce que el tiempo transcurrido entre la aprobación del instrumento NextGenerationEU y el plazo para presentar los planes nacionales de recuperación y resiliencia fue corto. Sin embargo, considera que los Estados miembros deberían haber aprovechado la consulta completa y significativa a la sociedad civil y a los interlocutores sociales como una oportunidad para ayudar a preparar más fácilmente unos planes nacionales de recuperación y resiliencia de calidad, en lugar de considerarla una carga a la que muchos Estados miembros decidieron resistirse.

3.11. La falta de control público durante el período de preparación ha tenido como resultado que los Estados miembros utilicen el MRR para eludir las normas que les impiden utilizar los Fondos de Cohesión para determinados tipos de inversión. Esto ya se ha demostrado en algunos de los escasos proyectos de los planes nacionales de recuperación y resiliencia publicados, en particular en lo que respecta a las normas de inversión en inclusión social. Las normas establecidas en el RDC, especialmente en sus condiciones favorecedoras, se introdujeron a petición de la sociedad civil y los interlocutores sociales. Si no es necesario demostrar que las acciones financiadas paralelamente por el MRR respetarán los estrictos principios defendidos en el RDC para ser aprobadas, hay muchas menos garantías de que estos principios serán respetados. Aunque hay que admitir que el propio RDC no siempre ha conseguido evitar el uso indebido de los fondos, el Reglamento ofrece al menos una base para impugnar o solicitar la paralización de la financiación que no cumpla las condiciones favorecedoras. Con el MRR, queda la incertidumbre sobre la capacidad de impugnar o detener el uso indebido de los fondos.

3.12. El CESE critica que no se haya respetado el principio de asociación en el diseño de muchos planes nacionales de recuperación y resiliencia. El CESE considera que el principio de asociación y la participación de la sociedad civil organizada son fundamentales para la eficacia de las políticas y la responsabilización. El principio de asociación forma parte del ADN de la política de cohesión. Hemos visto buenos ejemplos de participación activa por parte de los ciudadanos, las comunidades locales y la sociedad civil. Para la ejecución y un posible rediseño de los planes nacionales de recuperación y resiliencia debería aplicarse un sistema más ambicioso de consulta a las partes interesadas tomando como modelo el

<sup>(6)</sup> Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, Comisión Europea.

principio de asociación. En cuestiones locales, las estrategias de desarrollo participativo, las inversiones territoriales integradas en las ciudades, las Acciones Innovadoras Urbanas y la cooperación transfronteriza Interreg ofrecen muchos ejemplos de proyectos en toda la UE, y esto también debería reflejarse en la ejecución de los planes nacionales de recuperación y resiliencia.

#### 4. Luchar contra las desigualdades a través de la política de cohesión, NextGenerationEU y el MRR

4.1. Los responsables políticos siguen enfrentándose a un alto nivel de incertidumbre sobre la evolución de la pandemia. Las previsiones de crecimiento para el período de 2019 a 2023 se han revisado a la baja en varios países. Habrá una divergencia considerable y gradual en el crecimiento dentro de la UE, que puede explicarse, en gran medida, por los diferentes efectos de la pandemia en los distintos sectores económicos. Por ejemplo, los países con un gran sector turístico sufrieron mucho, y los sectores de las actividades artísticas y el entretenimiento, el comercio, los viajes y el alojamiento, el sector minorista y el transporte también se han visto muy afectados (7).

4.1.1. Además, la pandemia ha agravado las brechas que ya existían en nuestras sociedades desde hace tiempo, como la distribución desigual de los ingresos y la riqueza, el acceso desigual a la atención sanitaria y la educación, una exposición diferente a los daños medioambientales y la exclusión social y financiera. Por ejemplo, en Alemania el número de desempleados de larga duración aumentó hasta más de un millón. En particular, los trabajadores precarios perdieron su empleo, ya que el número de trabajadores precarios desempleados aumentó un 40 %, la mayoría de ellos jóvenes y mujeres. En general, las desigualdades varían en función del sexo, la edad, el nivel educativo, así como entre regiones, sectores y ocupaciones. Los grupos vulnerables como, por ejemplo, las personas con discapacidad y los inmigrantes son los que más sufren las consecuencias de la crisis sanitaria.

4.2. En general, las recesiones provocarán más sufrimiento por la pérdida de ingresos a las personas más pobres que a las más ricas. Sin embargo, cuando se produce un repunte económico, las personas más pobres no son las primeras en recuperarse, lo que significa que las desigualdades sociales provocadas, por ejemplo, por una crisis financiera pueden notarse durante décadas. El aumento de la desigualdad resultante de la crisis actual podría ser incluso mayor debido al impacto adverso de la pandemia. Hemos visto que la incidencia de las infecciones por COVID-19 es mayor entre las personas más desfavorecidas, lo que a su vez puede afectar negativamente a sus rentas. Las personas más pobres también tienen menos posibilidades de teletrabajar, lo que ha demostrado ser un factor importante en la pérdida de puestos de trabajo.

4.2.1. Además, los sectores en los que predominan trabajadores con bajos ingresos (por ejemplo, la restauración, los viajes o el ocio) se han visto especialmente afectados (8). A medida que la pandemia aceleraba la automatización y la digitalización, incluida la inteligencia artificial, la demanda de mano de obra altamente cualificada aumentaba, mientras que los trabajadores poco cualificados abandonaban el mercado laboral (9). También es probable que el desempleo de larga duración tenga efectos duraderos, como la pérdida de capacidades, y pueda dificultar su reinserción laboral. Además, el cierre de escuelas y universidades afectó más a los sectores vulnerables de la sociedad.

4.3. Más allá de los efectos de la pandemia en el bienestar material, el CESE quiere subrayar también el impacto desproporcionado que ha tenido en la seguridad de las personas y en el disfrute de sus derechos básicos. No es ningún secreto que los centros sanitarios y asistenciales se convirtieron en focos de infecciones con un elevado número de muertes, sobre todo cuando se trataba de personas mayores y con discapacidades.

4.3.1. Los hospitales desbordados de algunos Estados miembros también pusieron en marcha un sistema de triaje para determinar quién podría o no recibir tratamiento de urgencia. En algunos casos, se produjeron graves discriminaciones. La edad y la discapacidad se utilizaron para justificar el rechazo a los pacientes, exponiendo claramente las prioridades por las que los gobiernos miden el valor de sus diferentes ciudadanos. Es de suma importancia que esto no vuelva a ocurrir y que las personas vulnerables no sean tratadas como ciudadanos de segunda.

4.4. El CESE también señala la falta de datos de calidad sobre la distribución de la riqueza. Sin embargo, ya en 2016, el BCE concluyó en su encuesta sobre finanzas y consumo que la distribución de la riqueza neta de los hogares está «muy sesgada» en la zona del euro, en el sentido de que el 10 % más rico posee el 51,2 % de la riqueza neta total (10). Otras proyecciones estiman una distribución de la riqueza aún más desigual, señalando que el 1 % de los hogares más ricos representan hasta el 32 % de la riqueza total. Es muy probable que la COVID-19 acentúe aún más la desigualdad. De forma

(7) The great COVID-19 divergence: managing a sustainable and equitable recovery in the European Union (La gran divergencia COVID-19: gestionar una recuperación sostenible y equitativa en la Unión Europea), Bruegel.

(8) WP-2021-06\_30032021.pdf.

(9) Stantcheva\_covid19\_policy.pdf.

(10) Banco Central Europeo, «The Household Finance and Consumption Survey: results from the Second wave», n.º 18, diciembre de 2016.

más general, parece que ha propiciado un aumento del ahorro. Sin embargo, los hogares con bajos ingresos han recortado su gasto en menor medida que aquellos con altos ingresos. Debido a la necesidad de satisfacer sus necesidades de subsistencia, los hogares con bajos ingresos han vuelto más rápidamente a los niveles anteriores a la crisis que los de mayores ingresos <sup>(11)</sup>.

4.5. La pandemia ha afectado de forma desproporcionada a las mujeres. Las mujeres han tenido una mayor probabilidad de ser despedidas, de que su contrato de trabajo sea suspendido o de que se reduzca su horario habitual de trabajo por varias razones. Tienen mayor representación en algunas ocupaciones que fueron las más afectadas por los cierres y una mayor parte tenía contratos a media jornada o alternativos. Las empresas han tendido más bien a proteger a los trabajadores con contratos laborales indefinidos. Asimismo, las mujeres dejaron sus empleos o redujeron sus horas de trabajo debido al aumento de las obligaciones del cuidado de los niños provocado por el cierre de las escuelas. Además, la pandemia ha aumentado la brecha de género en el trabajo doméstico no remunerado <sup>(12)</sup>.

4.6. NextGenerationEU aspira a ser una de las principales herramientas de la UE para mitigar el impacto social adverso de la crisis, reforzar la resiliencia social y mejorar el empleo. Sin embargo, su éxito dependerá de cómo se aplique. Es importante que los distintos recursos se gasten de forma eficaz y oportuna para que la recuperación pueda llevarse a cabo. Además, un uso eficiente de los recursos también generará un clima de confianza entre los Estados miembros. En definitiva, será esencial que NextGenerationEU no sea solamente utilizado para continuar con las inversiones ya previstas antes de la pandemia, sino para responder de forma muy clara y poner en marcha reformas que ayuden a evitar que se repitan los peores efectos que la COVID-19 ha tenido en nuestras sociedades.

4.7. El CESE acoge con satisfacción que los objetivos sociales y, en particular, el objetivo de la cohesión económica, social y territorial estén integrados en los seis pilares y que los criterios de evaluación de los planes de recuperación y resiliencia incluyan su impacto social, así como que los Estados miembros tengan que explicar cómo los planes de recuperación y resiliencia contribuyen a la igualdad de género y a la igualdad de oportunidades para todos. Sin embargo, al CESE le preocupa que la dimensión social no esté adecuadamente representada en los planes nacionales de recuperación y resiliencia o que ciertas medidas se etiqueten como «sociales» aunque no contribuyan a los objetivos sociales especificados en el Reglamento. Hasta ahora, parece poco probable que los planes nacionales de recuperación y resiliencia aborden eficazmente las disparidades sociales. A fin de garantizar que cada uno de los planes nacionales de recuperación y resiliencia tenga una robusta dimensión social, el CESE propone que la Comisión no solo desarrolle una metodología para informar sobre el gasto social, como se establece en el artículo 29, apartado 4, del Reglamento del MRR, sino que también desarrolle una metodología que evalúe el impacto social de las reformas estructurales propuestas en los planes nacionales de recuperación y resiliencia. Además, es necesario reforzar y concretar el enfoque de la distribución equitativa.

4.8. El MRR debe utilizarse para reformas que ayuden a los Estados miembros a recuperarse del impacto de la pandemia. El CESE pide que las inversiones se destinen en primer lugar a los grupos más afectados por la COVID-19, y que se extraigan lecciones de las situaciones en que se encontraban las personas que más han sufrido durante esta crisis sanitaria. Hay que invertir especialmente en ayudar a las personas a volver a tener un empleo de calidad, sobre todo a las mujeres, los jóvenes, los parados de larga duración, las personas pertenecientes a minorías étnicas, las personas con discapacidad y las personas mayores, cuya proporción en el conjunto de la sociedad es probable que aumente. Por último, hay que salvaguardar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones.

4.8.1. Es imperativo reforzar los servicios públicos de salud y asistencia, en particular en los Estados miembros en los que se han revelado graves carencias debido a la crisis de COVID-19. El CESE opina que el MRR es una oportunidad única para que los Estados miembros reformen este tipo de servicios y también para crear ofertas de apoyo personalizado a las personas en su comunidad, incluida la asistencia personal y la ayuda a domicilio.

4.9. Además, hay que verificar que NextGenerationEU está adaptado a la creación de puestos de trabajo dignos. El CESE recomienda aplicar un enfoque político ya validado en el contexto de los Fondos Estructurales europeos, a saber, vincular el desembolso de los fondos del MRR a determinados criterios. Por ejemplo, las empresas solo deben beneficiarse de los recursos del MRR si aplican convenios colectivos o proporcionan empleos de alta calidad sobre la base de la legislación y la normativa nacionales derivadas de un acuerdo de los interlocutores sociales, acuerdan reducir el número de puestos de trabajo precarios (por ejemplo, contratos de duración determinada o contratos temporales impuestos unilateralmente por el empleador) o cuentan con instituciones sólidas para la gestión conjunta.

4.10. Los actos delegados referidos al cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia y a la metodología para informar sobre el gasto social, incluido el relativo a la infancia y la juventud, aún no se han publicado. El CESE apoya explícitamente el llamamiento del Parlamento Europeo para que la Comisión «garantice la plena transparencia en lo que respecta al calendario para la aprobación» de estos actos, así como «la rápida aprobación de estos actos delegados antes del

<sup>(11)</sup> Stantcheva\_covid19\_policy.pdf.

<sup>(12)</sup> Stantcheva\_covid19\_policy.pdf.

receso estival»<sup>(13)</sup>. Es muy discutible que las especificaciones relativas a las dimensiones sociales estén disponibles después de la elaboración de los planes nacionales de recuperación y resiliencia e incluso después de su aprobación.

4.11. Lamentablemente, tampoco existe una condición específica para destinar una determinada cantidad de recursos del MRR a proyectos sociales. De hecho, la proporción del gasto directamente relacionada con los objetivos sociales no está clara y parece ser bastante pequeña. El CESE exige un informe claro sobre el porcentaje y el diseño del gasto y proyectos que se considera que cumplen los objetivos sociales en general y la cohesión social en particular. También hay que garantizar que las inversiones ecológicas y digitales y todos los demás gastos de NextGenerationEU se apliquen respetando el objetivo de la sostenibilidad social. Una vez más, se exige una visión más clara de la inversión prevista.

4.12. La dependencia de los planes de recuperación y resiliencia respecto del Semestre Europeo, de las recomendaciones específicas por país y de las condicionalidades es problemática porque en los últimos años ha habido una serie de recomendaciones discutibles relativas, por ejemplo, al gasto sanitario o a las pensiones. En lugar de vincular el MRR al Semestre Europeo, habría sido más apropiado asignar claramente los fondos como una estricta condicionalidad que garantizara una absorción efectiva de los fondos de la UE. Dada la condicionalidad del desembolso de los fondos a la aplicación de las recomendaciones específicas por país, es aún más importante que se reforme el Semestre Europeo, incluyendo normas mínimas para la consulta de los interlocutores sociales y la sociedad civil, como se indica en la Resolución del CESE sobre la participación de la sociedad civil organizada en los planes nacionales de recuperación y resiliencia<sup>(14)</sup>. También es necesaria la participación efectiva de los parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo.

4.12.1. En el contexto de la política de cohesión, NextGenerationEU y las recomendaciones específicas por país, el CESE recomienda encarecidamente que se preste una atención detallada a todos los diferentes aspectos de la desigualdad, se persiga un crecimiento sostenible, resiliente e integrador y se realice un seguimiento minucioso de la forma en que se hayan gastado los fondos. Hay que garantizar que los beneficios de la recuperación y de la doble transición ecológica y digital sean compartidos por todos los europeos, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de luchar contra la exclusión digital y la pobreza energética, que podrían verse exacerbadas por la transición.

4.12.2. El CESE acoge con satisfacción la atención prestada al pilar europeo de derechos sociales y al cuadro de indicadores sociales en el proceso del Semestre Europeo y, por tanto, también en NextGenerationEU. Sin embargo, el CESE pide explícitamente que se integren sistemáticamente en NextGenerationEU y en la evaluación de los planes nacionales de recuperación. El CESE destaca especialmente la señal positiva enviada por la Cumbre de Oporto en el sentido de que debemos ir más allá del PIB para medir la prosperidad. NextGenerationEU no solo debe evaluarse sobre la base de su interacción con el Semestre Europeo, sino que también debe considerarse como un medio de cohesión territorial y social y de aplicación de los respectivos programas.

4.13. En definitiva, el CESE pide a la Unión Europea que aproveche la oportunidad única que representa el instrumento NextGenerationEU para impulsar y acelerar las tan necesarias reformas estructurales, resolver las deficiencias de las políticas sociales, económicas y medioambientales y aplicar un enfoque centrado en la prosperidad. Dada la repercusión y el despliegue a largo plazo de los Fondos, el CESE recomienda alcanzar un consenso entre los partidos políticos, los agentes sociales, los empresarios, los sindicatos y la sociedad civil para asegurar todo lo posible el éxito de esta oportunidad. El CESE considera que los fondos europeos no son solamente números, objetivos y plazos, sino que simbolizan la visión del futuro compartida por la Unión Europea.

Bruselas, 23 de septiembre de 2021.

*La Presidenta*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Christa SCHWENG

<sup>(13)</sup> Propuesta de Resolución sobre el derecho de información del Parlamento en relación con la evaluación en curso de los planes nacionales de recuperación y resiliencia.

<sup>(14)</sup> Participación de la sociedad civil organizada en los planes nacionales de recuperación y resiliencia — ¿Qué funciona y qué no funciona? — Comité Económico y Social Europeo.