C/2025/3194

2.7.2025

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Recomendaciones del CESE sobre las propuestas de reforma e inversión formuladas en el marco del ciclo del Semestre Europeo 2024-2025

(Dictamen de iniciativa)

(C/2025/3194)

Ponentes: **Konstantinos DIAMANTOUROS**
Javier DOZ ORRIT
Luca JAHIER

Asesor	Olivier Cédric VAUZELLE (por el ponente)
Decisión de la Asamblea	11.7.2024
Base jurídica	Artículo 52, apartado 2, del Reglamento interno
Aprobado en sección	15.4.2025
Aprobado en el pleno	30.4.2025
Pleno n.º	596
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	152/0/2

1. Conclusiones y recomendaciones

La UE tiene que hacer frente, simultáneamente, a enormes retos geopolíticos en el ámbito de la política exterior, de seguridad y de defensa —como la agresión de Rusia contra Ucrania—, a las declaraciones y acciones del nuevo Gobierno de los Estados Unidos en relación con el comercio, la OTAN, sus ambiciones territoriales y otras cuestiones, y a los conflictos en curso en Oriente Próximo. Al mismo tiempo, la UE debe mejorar significativamente la productividad y la competitividad de su economía, cumplir los objetivos del Pacto Verde y fortalecer la cohesión social a través del pilar europeo de derechos sociales. Hacer frente a estos retos requiere un fuerte apoyo político y cívico, la participación activa de la sociedad civil organizada, una buena gobernanza, una mayor unidad e integración y una defensa coherente de los valores democráticos y los derechos humanos, tanto dentro como fuera de nuestras fronteras. El CESE considera que debe movilizarse el máximo de recursos financieros posible —públicos y privados, nacionales y europeos— para alcanzar objetivos bien definidos en todos estos ámbitos. Esto incluye dar prioridad a los bienes públicos europeos y reforzar todos los instrumentos presupuestarios y financieros disponibles, o crear otros nuevos cuando sea necesario.

1.1. *Medidas de reforma e inversión en los Estados miembros, en particular las basadas en las recomendaciones específicas por país de 2024 (REP)*

El CESE:

1.1.1. reconoce que la pertinencia de las REP a la hora de abordar los retos nacionales en los Estados miembros difiere en función del país, y pide a la Comisión Europea que formule recomendaciones más individualizadas sobre políticas fiscales sólidas para la estabilidad financiera, crecimiento sostenible a largo plazo y competitividad, gasto público en servicios públicos esenciales o de interés general, políticas sociales y las transiciones digital y ecológica; también pide a los gobiernos que lleven a cabo las inversiones y reformas propuestas de manera más eficaz;

1.1.2. pide a la Comisión y a los Estados miembros que aumenten la comunicación sistemática y la sensibilización en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en las REP al traducir las propuestas de inversión y reforma en acciones y medidas concretas;

1.1.3. reitera su petición de que se cree a escala europea un proceso de consulta estructurado, con procedimientos formalizados más armonizados y transparentes al respecto;

1.1.4. subraya que la Comisión debería proseguir su diálogo estructural con los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) nacionales y exigir a los Estados miembros que faciliten un resumen de las consultas con las partes interesadas;

1.1.5. pide que el principio de asociación reformado se incluya en el Semestre Europeo ([1]).

1.2. ***Planes fiscales-estructurales a medio plazo y nuevo marco de gobernanza económica de la UE***

1.2.1. Por lo tanto, el CESE pide a la Comisión que elabore orientaciones claras y armonizadas en un Reglamento de la UE para los Estados miembros sobre cómo implicar a las partes interesadas de manera obligatoria, sistemática, estructural y significativa. Estas orientaciones permitirían regular posteriormente un proceso formal de consulta a escala nacional. La Comisión debería hacer de la calidad de la participación de las partes interesadas un criterio para aprobar el plan nacional.

1.2.2. El método de evaluación por parte de la Comisión Europea de los planes fiscales-estructurales a medio plazo de los Estados miembros debe examinarse más detalladamente, en particular en lo que respecta a la realización de las nuevas inversiones y reformas necesarias cuando los Estados miembros soliciten prorrogar el período de ajuste de cuatro a siete años.

1.3. ***Ejecución de las reformas e inversiones previstas en los planes nacionales de recuperación y resiliencia***

El CESE:

1.3.1. considera que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) está desempeñando actualmente un papel clave en el apoyo a la inversión y las reformas; no obstante, aún quedan por resolver varias cuestiones relacionadas con la ejecución del Mecanismo antes de que el instrumento toque a su fin;

1.3.2. pide que se mejore la coordinación, la planificación y la asignación de recursos a fin de recuperar los retrasos, y que se racionalicen los procesos. El Comité también pide a los Estados miembros que faciliten el acceso a la formación para el personal administrativo y el desarrollo de capacidades para mejorar la gestión de los proyectos y los procesos administrativos; además, el CESE ([2]) ha destacado la necesidad de una información mejor, oportuna y coherente sobre los avances de los planes nacionales de recuperación y resiliencia.

([1]) «European Social Fund support to social partners in the 2007-2013 period», 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 Visado (DO L 231 de 30.6.2021, p. 159), Dictamen exploratorio del CESE «Reforzar la orientación a los resultados de la política de cohesión posterior a 2027: retos, riesgos y oportunidades» (DOJ C, C/2025/2018, 30.4.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2018/oj), e informe sobre la «Evaluación intermedia de la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia» en relación con el código de conducta y los debates con las partes interesadas que tuvieron lugar durante la conferencia del CMRE y con ocasión de la publicación, el 2 de diciembre de 2024, de su documento «Top level decision — Local consequences: The European Semester explained».

([2]) Informe de evaluación del CESE «Evaluación intermedia de la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia».

1.3.3. insiste en la necesidad de transparencia con respecto a los destinatarios finales de los fondos y ha pedido a la Comisión y a los gobiernos nacionales que simplifiquen los procedimientos, reduzcan la burocracia y presten apoyo para garantizar que los planes se ejecuten de manera eficaz y oportuna ([3]).

1.3.4. Pide que el próximo informe anual del MRR incluya un análisis temático de la participación de los interlocutores sociales, las CSO, los Parlamentos nacionales y las autoridades locales y regionales ([4]).

1.3.5. pide que se prorrogue el plazo para gastar los fondos del MRR, al menos hasta el próximo marco financiero plurianual (MFP) de 2028, si resulta evidente que no prorrogarlo daría lugar a una pérdida de fondos ([5]).

1.3.6. subraya la necesidad de aclarar la definición de los hitos y objetivos y de garantizar la fiabilidad de la información facilitada por los Estados miembros ([6]). El Comité hace hincapié en que debemos centrarnos más en el diseño de proyectos transfronterizos.

1.4. *Necesidades de inversión para afrontar los retos actuales y futuros*

1.4.1. El CESE considera que el refuerzo de la capacidad de financiación de la UE, tal como propone el informe Draghi, requeriría mucho más que el actual margen de maniobra presupuestario existente en cada Estado miembro, y que el volumen y la estructura del actual MFP. El CESE reitera la necesidad de crear un Fondo para Inversiones Estratégicas ([7]), de dimensiones equivalentes a las del MRR, que dé prioridad a la financiación de bienes comunes europeos y a las inversiones nacionales que estén en consonancia con las principales prioridades políticas europeas. La recién creada iniciativa InvestAI y el ya anunciado futuro Fondo de Competitividad, como parte de un MFP más sólido y coherente, representan un avance a este respecto. Al mismo tiempo, el CESE subraya la necesidad de incrementar con rapidez y de forma masiva la movilización del ahorro privado completando la unión de los mercados de capitales (recientemente rebautizada como «Unión Europea de Ahorros e Inversiones») y de aumentar la capacidad financiera del BEI.

1.5. *Un Semestre Europeo revisado y reforzado*

1.5.1. El Semestre Europeo se ha convertido en un instrumento sólido y bien asentado para la gobernanza económica de la UE y la coordinación con los Estados miembros, y actualmente está siendo objeto de ulterior desarrollo. La entrada en vigor del marco revisado de gobernanza económica de la UE, los vínculos ya anunciados entre la herramienta de coordinación de la competitividad y el Semestre, la propuesta inicial de posibles vínculos con el Semestre en relación con el gasto futuro del próximo MFP y al menos parte del futuro Fondo de Cohesión, son todos signos adicionales de progreso en este ámbito. Al igual que la cancelación de la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible de 2025 en diciembre de 2024, todos ellos ponen de relieve la necesidad de mejorar a fondo este proceso.

1.5.2. El CESE pide a la Comisión que revise urgentemente la estructura y el calendario del Semestre con vistas a garantizar futuras interconexiones con la herramienta de coordinación de la competitividad, en interés de la transparencia y a fin de permitir que todos los actores implicados (instituciones de la UE, gobiernos nacionales, parlamentos, entes locales, interlocutores sociales y OSC) estén en condiciones de desempeñar plenamente sus respectivas funciones en el proceso del Semestre Europeo.

([3]) Tribunal de Cuentas Europeo — Aprobación de la gestión de la Comisión para el ejercicio 2023: Audiencia con los comisarios Valdis Dombrovskis y Paolo Gentiloni sobre el MRR (Comisión de Control Presupuestario, Parlamento Europeo, 12 de noviembre de 2024)[1] Parlamento Europeo — «The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility funds».

([4]) En consonancia con el Dictamen ECON-VII/037 del Comité Europeo de las Regiones «Revisión intermedia del Plan Europeo de Recuperación tras la COVID-19 (Mecanismo de Recuperación y Resiliencia)», adoptado en octubre de 2024 (DO C, C/2024/7057, 4.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7057/oj).

([5]) En consonancia con el Dictamen ECON-VII/037 del Comité Europeo de las Regiones «Revisión intermedia del Plan Europeo de Recuperación tras la COVID-19 (Mecanismo de Recuperación y Resiliencia)», adoptado en octubre de 2024 (DO C, C/2024/7057, 4.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7057/oj).

([6]) Tribunal de Cuentas Europeo — Aprobación de la gestión de la Comisión para el ejercicio 2023: Audiencia con los comisarios Valdis Dombrovskis y Paolo Gentiloni sobre el MRR (Comisión de Control Presupuestario, Parlamento Europeo, 12 de noviembre de 2024)[1] Parlamento Europeo — «The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility funds».

([7]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo — Un fondo de inversión de la UE para la resiliencia económica y la competitividad sostenible (Dictamen de iniciativa) (DO C, C/2024/6862, 28.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6862/oj).

1.5.3. El CESE propone que, como parte del Semestre Europeo, la Comisión Europea aplique indicadores inherentes al enfoque de la economía del bienestar para evaluar la situación de cada Estado miembro y ofrecer una visión más completa.

2. **Introducción**

2.1.1. El presente Dictamen de iniciativa forma parte de un paquete, junto con un documento informativo, y da seguimiento al trabajo del Grupo del Semestre Europeo del CESE destinado a consultar a los consejos económicos y sociales nacionales, los interlocutores sociales y las OSC de los Estados miembros de la UE sobre temas clave del Semestre Europeo. El presente Dictamen complementa el documento informativo, que recoge los puntos de vista de los interlocutores sociales y las OSC de los Estados miembros sobre las propuestas nacionales de reforma e inversión y su aplicación (ciclo del Semestre Europeo 2024-2025), al incluir las recomendaciones políticas, conclusiones y propuestas políticas del CESE basadas en los resultados de la consulta a las partes interesadas que figuran en el documento informativo.

2.1.2. Mediante este ejercicio, el CESE prosigue su labor de promoción de un Semestre Europeo y un marco de gobernanza económica más participativos, que cuenten con una mayor responsabilización a escala nacional y una participación más importante de la sociedad civil organizada (OSC). Una participación amplia respalda la toma de decisiones basada en pruebas y la legitimidad democrática, y amplía el apoyo público a las políticas transformadoras y al cambio sistémico.

3. **Contexto**

3.1.1. El presente Dictamen de iniciativa se centra, en primer lugar, en las reformas y las medidas de inversión de los Estados miembros, en particular las basadas en las REP de 2024 y en su aplicación. Como parte del paquete de primavera del Semestre Europeo de 2024, la Comisión propuso en junio un proyecto de REP, que el Consejo adoptó con cambios menores en julio de 2024. Estas REP incluyen: i) una recomendación sobre política fiscal (REP1); ii) una recomendación sobre la aplicación del MRR y los programas de la política de cohesión ([8]) (REP2); y iii) las recomendaciones REP3 y REP4, que abarcan otras prioridades políticas pendientes o la situación específica de los Estados miembros. Alrededor de dos tercios de las recomendaciones formuladas en el marco de las REP3 y REP4 abarcaban políticas para reforzar los mercados laborales a través de la educación y la inversión en capacidades, promover la transición ecológica y otras políticas relacionadas con la energía y abordar las cuestiones pendientes en materia de competitividad. En segundo lugar, este Dictamen de iniciativa se centra en los planes fiscales-estructurales a medio plazo, pieza central del nuevo marco de gobernanza económica ([9]). En estos planes, los Estados miembros establecen sus objetivos de política fiscal, las reformas e inversiones prioritarias ([10]) y las medidas de corrección de posibles desequilibrios macroeconómicos durante un período de ajuste presupuestario.

3.1.2. A este respecto, el CESE pide que se establezcan procedimientos permanentes y estructurados para consultar a los interlocutores sociales y a las OSC en la elaboración de los planes nacionales ([11]). Además, el artículo 11 del Reglamento sobre el nuevo marco de gobernanza económica ([12]) anima a los Estados miembros a consultar a los interlocutores sociales, las autoridades regionales, las OSC y otras partes interesadas nacionales pertinentes a la hora de elaborar los planes, de conformidad con los marcos jurídicos nacionales. Para el ciclo del Semestre Europeo de 2025, dado el breve plazo para la preparación del primer conjunto de planes fiscales-estructurales a medio plazo, los Estados miembros pudieron llevar a cabo tales consultas, si bien no tenían la obligación de hacerlo. Tendrán que consultar a las partes interesadas nacionales para el desarrollo de todos los planes futuros, aunque no se han establecido criterios de calidad para las consultas. En tercer y último lugar, el presente Dictamen de iniciativa examina los avances realizados en la ejecución de las reformas e inversiones previstas en los planes nacionales de recuperación y resiliencia ([13]).

([8]) Inforegio - Nueva política de cohesión.

([9]) Comunicación de la Comisión «Semestre Europeo de 2025: dar vida al nuevo marco de gobernanza económica» (26 de noviembre de 2024).

([10]) Reformas e inversiones que respondan tanto a los principales retos señalados en el contexto del Semestre Europeo como a las prioridades comunes de la UE.

([11]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.° 1466/97 del Consejo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.° 1466/97 del Consejo [COM(2023) 240 final — 2023/0138 (COD)], la Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.° 1467/97 del Consejo relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo [COM(2023) 241 final — 2023/0137 (CNS)] y la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2011/85/UE del Consejo sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros [COM(2023) 242 final — 2023/0136 (NLE)] (DO C, C/2023/880, 8.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/880/oj).

([12]) Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2024, relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.° 1466/97 del Consejo (DO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([13]) Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, Comisión Europea.

4. **Observaciones generales**

4.1. ***Las medidas de reforma e inversión en los Estados miembros, en particular las basadas en las REP de 2024, y la aplicación de dichas medidas***

4.1.1. La pertinencia de las REP en los Estados miembros para afrontar los retos nacionales difiere en función del Estado miembro, y el CESE pide a la Comisión que ponga especial atención en las recomendaciones individualizadas relativas a unas políticas presupuestarias sólidas orientadas a la estabilidad financiera y el crecimiento a largo plazo, el gasto público, la sostenibilidad de los servicios públicos y de interés general, una mejor coordinación institucional, la mejora de las políticas sociales (especialmente en ámbitos como la asistencia sanitaria, el desarrollo de las capacidades, las desigualdades y la inclusión), y las transiciones digital y ecológica (en particular, integrando los objetivos medioambientales en las políticas públicas). También debería prestarse atención a la tributación a fin de apoyar estas reformas y transiciones. El CESE pide que se dé prioridad a los retos económicos actuales, como la vivienda, la protección social, el coste de la vida y los costes de la energía, así como a las cuestiones estructurales que socavan la competitividad de la UE, como el exceso de regulación y la duración desmesurada de los procedimientos de concesión de permisos. El CESE también pide a los gobiernos nacionales que apliquen las inversiones y reformas propuestas en estas REP de manera más eficaz y sistemática mediante una planificación estratégica a largo plazo.

4.1.2. El CESE observa diferencias entre los Estados miembros en la manera de integrar los ODS en las REP, y pide a la Comisión y a los Estados miembros que aumenten la comunicación sistemática y la sensibilización en torno a estos objetivos al traducir las propuestas de inversión y reforma en acciones y medidas concretas; Esta mayor comprensión pública de los ODS crearía importantes oportunidades para garantizar un enfoque integral del desarrollo sostenible. El CESE subraya la necesidad de reformar el Semestre Europeo con el objetivo de dirigir y apoyar mejor la aplicación de los objetivos y metas de la UE que se hayan establecido —por ejemplo, en el Pacto Verde Europeo, el pilar europeo de derechos sociales y el Pacto de las Naciones Unidas para el Futuro, adoptado en septiembre de 2024 ([14])— y de incrementar el bajo nivel actual de competitividad de la UE. El CESE está de acuerdo en que unos objetivos globales y unas metas claras y ambiciosas para la aplicación de los ODS permitirían evaluar, en el contexto del Semestre Europeo, si las políticas e inversiones existentes son eficaces y conducen a avances en la dirección correcta o si son necesarias nuevas reformas e inversiones que puedan recomendarse en el proceso ([15]). Por lo tanto, el CESE también considera necesario replantearse el actual enfoque de análisis de deficiencias aplicado al Semestre Europeo.

4.1.3. El objetivo general de la consulta a los interlocutores sociales y las OSC es tomar decisiones sobre la orientación de la política social y económica en los próximos años. Los temas debatidos en el marco del Semestre Europeo son, por regla general, los más relevantes para las OSC. Por un lado, las partes interesadas nacionales pueden aportar sus conocimientos especializados y, por otro, también pueden proponer medidas importantes. En la actualidad, muchos mecanismos de participación, aunque existen, no garantizan un verdadero diálogo y, a menudo, no hacen un seguimiento de las cuestiones planteadas, lo que provoca frustración. El CESE reitera su petición de que se legisle a escala europea sobre un proceso de consulta estructurado, con procedimientos de consulta formalizados más armonizados y transparentes; El objetivo de este procedimiento es velar por que los interlocutores sociales y las OSC participen en el proceso de toma de decisiones de forma sistemática, más rápida, sustancial y eficaz. También debe garantizar que se consulte a las partes interesadas sobre cómo se han utilizado sus aportaciones y sobre la motivación de sus decisiones.

4.1.4. Al mismo tiempo, la Comisión debería proseguir su diálogo estructural con los interlocutores sociales nacionales y las OSC y exigir a los Estados miembros que faciliten un resumen detallado de las consultas con las partes interesadas. Por último, el CESE pide que el principio de asociación reformado se incluya en el Semestre Europeo ([16]).

([14]) https://www.un.org/es/summit-of-the-future/pact-for-the-future.

([15]) «A European Agenda To Navigate Uncertain Times — How to steer the EU towards well-being for all now and in the future» — MERGE (mergeproject.eu).

([16]) «European Social Fund support to social partners in the 2007-2013 period», Reglamento 2021/1060, Dictamen exploratorio del CESE «Reforzar la orientación a los resultados de la política de cohesión posterior a 2027: retos, riesgos y oportunidades» (DOJ C, C/2025/2018, 30.4.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2018/oj), e informe sobre la «Evaluación intermedia de la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia» en relación con el código de conducta y los debates con las partes interesadas que tuvieron lugar durante la conferencia del CMRE y con ocasión de la publicación, el 2 de diciembre de 2024, de su documento «Top level decision — Local consequences: The European Semester explained».

4.2. ***Planes fiscales-estructurales a medio plazo y nuevo marco de gobernanza económica de la UE***

4.2.1. En cuanto al contenido de los planes actuales, en general persisten las dudas sobre si las medidas propuestas son suficientes para hacer frente a los retos a los que se enfrentan los Estados miembros, como la doble transición, la innovación y la competitividad sostenible, o los retos geopolíticos y estructurales en materia de seguridad y defensa, autonomía estratégica, demografía, energía, infraestructuras, protección social, cohesión social y servicios asistenciales. Además, el impacto que las principales conclusiones de los informes Letta ([17]) y Draghi tendrán en el nuevo programa de trabajo de la Comisión Europea debería conducir, en opinión del CESE, a la posibilidad de introducir cambios en parte del contenido de los planes fiscales y estructurales nacionales, siempre que se respeten los parámetros macroeconómicos que garantizan la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio y largo plazo.

4.2.2. A pesar de su petición de que se garantice a los representantes de las OSC un papel en la elaboración y la aplicación de las políticas económicas, de empleo y sociales que deben incluirse en los planes fiscales-estructurales a medio plazo ([18]), el CESE observó que, en muchos Estados miembros, las partes interesadas no tenían acceso al contenido del plan nacional antes de su presentación a la Comisión o antes de que la Comisión enviara su evaluación de estos planes. Y ello a pesar de que los planes constituyen el anclaje político de las estrategias económicas y fiscales de los Estados miembros, así como de las reformas e inversiones prioritarias para los próximos cuatro a siete años. Las partes interesadas nacionales pueden aportar sus conocimientos especializados y también proponer medidas adecuadas que reflejen la realidad sobre el terreno. La situación es, si cabe, más negativa si se tiene en cuenta que la implicación nacional en los compromisos asumidos en los planes, que es uno de los factores más susceptibles de garantizar su aplicación, solo puede lograrse si los agentes políticos y sociales han podido participar en su elaboración a través de procesos de consulta formal. Esto debe garantizarse en caso de activación de la cláusula general de salvaguardia.

4.2.3. Por lo tanto, las mismas partes interesadas y el CESE reiteran su llamamiento a la Comisión para que elabore un Reglamento de la UE sobre cómo hacer participar a los interlocutores sociales y a las OSC en el proceso del Semestre Europeo y en el marco de gobernanza económica de la UE. Este Reglamento definiría los principios básicos y las características del proceso de participación que deberían respetarse en los procedimientos de los Estados miembros ([19]).

4.3. ***Ejecución de las reformas e inversiones previstas en los planes nacionales de recuperación y resiliencia***

4.3.1. En cuanto a si los gobiernos nacionales podrán absorber los fondos del MMR antes del 31 de agosto de 2026, muchas partes interesadas dudan de que puedan hacerlo completa o correctamente. Hay un riesgo de que los fondos correspondientes se utilicen de forma ineficaz, en detrimento de la calidad y la eficacia de los proyectos y operaciones llevados a cabo con el apoyo del MRR. Existe el peligro de que se pierdan cantidades importantes de fondos si los gobiernos no aceleran la ejecución de las reformas e inversiones previstas en los planes nacionales de recuperación y resiliencia. Aunque se ha progresado en la absorción de fondos y en la aplicación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, sigue siendo urgente acelerar este proceso. Esto se debe, en particular, a la insuficiente capacidad administrativa a nivel nacional y local, la ineficacia, los problemas de transparencia y gobernanza y la falta de planificación y de recursos adecuados en la ejecución de los planes nacionales de recuperación y resiliencia. También se han señalado otras razones de los retrasos en la ejecución, como la falta de iniciativa del sector privado, los plazos poco realistas y la coordinación fragmentada entre los organismos gubernamentales, la incapacidad de los pequeños proyectos para recaudar fondos suficientes, la falta de recursos y la rigidez de los plazos, que provocan retrasos debidos a los procedimientos burocráticos, la preparación inadecuada de las reformas, la falta de consulta con las partes interesadas, que da lugar a una preparación insuficiente de las reformas, la ausencia de calendarios para la aplicación de los proyectos, así como los retrasos debidos a la larga preparación de las propuestas legislativas y los procedimientos de contratación pública.

([17]) Enrico Letta, «Much more than a market» [Mucho más que un mercado] (abril de 2024).

([18]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.° 1466/97 del Consejo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.° 1466/97 del Consejo [COM(2023) 240 final — 2023/0138 (COD)], la Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.° 1467/97 del Consejo relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo [COM(2023) 241 final — 2023/0137 (CNS)] y la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2011/85/UE del Consejo sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros [COM(2023) 242 final — 2023/0136 (NLE)] (DO C, C/2023/880, 8.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/880/oj).

([19]) Dictámenes del CESE «¿Qué opina la sociedad civil organizada de las propuestas de reforma e inversión y de su aplicación en los Estados miembros? (ciclo del Semestre Europeo 2023-2024)» (DO C, C/2024/4054, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4054/oj); «Recomendaciones del CESE para una reforma sólida del Semestre Europeo» (DO C 228 de 29.6.2023, p. 1), y «Nuevas normas de gobernanza económica preparadas para el futuro» (DO C, C/2023/880, 8.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/880/oj).

4.3.2. Por tanto, es esencial que se consulte y escuche a todos los interlocutores sociales y económicos, y que se facilite una información pública completa y una comunicación adecuada. El CESE pide que se mejore la coordinación, la planificación y la asignación de recursos para superar los retrasos, que se racionalicen los procedimientos, incluida la reducción de la documentación innecesaria, y que se adopten soluciones digitales. El Comité también pide a los Estados miembros que faciliten el acceso a la formación para el personal administrativo y el desarrollo de capacidades para mejorar la gestión de los proyectos y los procesos administrativos; además, el CESE ([20]) ha destacado la necesidad de una información mejor, oportuna y coherente sobre los avances de los planes nacionales de recuperación y resiliencia.

4.3.3. El CESE insiste en la necesidad de transparencia con respecto a los destinatarios finales de los fondos y ha pedido a la Comisión y a los gobiernos nacionales que simplifiquen los procedimientos, reduzcan la burocracia y presten apoyo para garantizar que los planes se ejecuten de manera eficaz y oportuna. Pide que, de cara al futuro, haya una mayor transparencia en cuanto a los destinatarios finales ([21]). Los Estados miembros han hecho públicos más de cien destinatarios principales y, en algunos casos, los diez primeros proceden del sector público ([22]). Una mayor transparencia permitiría conocer la lista completa de beneficiarios de los fondos de los planes nacionales de recuperación y resiliencia. La Comisión debería cambiar la definición de beneficiarios, que no figura en el Reglamento, sino en las directrices ([23]). El flujo de fondos del MRR debe ser transparente y rastreable para garantizar que estos recursos se utilicen eficazmente. Debemos armonizar la información a la hora de manejar dinero público.

4.3.4. El CESE pide que el próximo informe anual del MRR incluya un análisis temático de la participación de los interlocutores sociales, las CSO, los Parlamentos nacionales y las autoridades locales y regionales ([24]).

4.3.5. El Comité pide que se amplíe el plazo para gastar los fondos del MRR si resulta evidente que no prorrogarlo daría lugar a una pérdida de fondos ([25]). Es necesaria una mayor flexibilidad en la aplicación de los planes nacionales. Existe un desfase temporal entre la negociación del MFP y la conclusión formal del MRR. Idealmente, el final del MRR debería ajustarse al nuevo MFP, lo que daría a los Estados miembros más tiempo para llevar a cabo las inversiones y reformas previstas. Además, el CESE ha observado que, en varios Estados miembros, las OSC están a favor de utilizar el enfoque basado en los resultados del MRR para el MFP, lo que sería una solución aceptable a la falta de avances en la consecución de nuestros objetivos comunes. No obstante, la adopción de este enfoque debe ir acompañada de una garantía de flexibilidad en su aplicación y de normas vinculantes que garanticen que los Estados miembros respeten las reglas: el objetivo es combinar alicientes y un control efectivo de la aplicación. En cualquier caso, el CESE recomienda evitar la centralización innecesaria y cargas adicionales para todos los programas, preservando por una parte la metodología específica que hizo que los principales programas de la UE (como los programas de la política de cohesión) tuvieran éxito, y, por otra, el principio de asociación, que garantiza la participación adecuada de las partes interesadas pertinentes.

4.3.6. El CESE subraya la necesidad de aclarar la definición de los hitos y objetivos, de definir mejor las herramientas y los parámetros de evaluación y de garantizar la fiabilidad de la información facilitada por los Estados miembros ([26]). El Comité hace hincapié en que también debemos centrarnos más en el diseño de proyectos transfronterizos.

4.3.7. Por último, insiste en que el MRR debe ser un éxito. Las OSC destacan varias lecciones aprendidas del MRR que podrían aplicarse a otros instrumentos financieros de la UE. Estas lecciones se refieren a diversos temas, como la burocracia y la racionalización de los procedimientos, la participación de los interlocutores sociales nacionales y las OSC, la flexibilidad otorgada para la aplicación del instrumento, la necesidad de una mayor coordinación, y la planificación y el seguimiento de dicho instrumento.

([20]) Informe de evaluación «Evaluación intermedia de la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia».

([21]) Tribunal de Cuentas Europeo — Aprobación de la gestión de la Comisión para el ejercicio 2023: Audiencia con los comisarios Valdis Dombrovskis y Paolo Gentiloni sobre el MRR (Comisión de Control Presupuestario, Parlamento Europeo, 12 de noviembre de 2024)[1] Parlamento Europeo — «The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility funds».

([22]) Parlamento Europeo — The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility funds.

([23]) Tribunal de Cuentas Europeo — Informe especial 13/2024 (septiembre de 2024): «**Recomendación 1 — Garantizar una aplicación coherente de la definición de "perceptor final"**. La Comisión debe velar por que los Estados miembros tengan una interpretación común de lo que constituye un "perceptor final" y aplicarla de manera sistemática».

([24]) En consonancia con el Dictamen ECON-VII/037 del Comité Europeo de las Regiones «Revisión intermedia del Plan Europeo de Recuperación tras la COVID-19 (Mecanismo de Recuperación y Resiliencia)», adoptado en octubre de 2024 (DO C, C/2024/7057, 4.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7057/oj).

([25]) En consonancia con el Dictamen ECON-VII/037 del Comité Europeo de las Regiones «Revisión intermedia del Plan Europeo de Recuperación tras la COVID-19 (Mecanismo de Recuperación y Resiliencia)», adoptado en octubre de 2024 (DO C, C/2024/7057, 4.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7057/oj).

([26]) Tribunal de Cuentas Europeo — Aprobación de la gestión de la Comisión para el ejercicio 2023: Audiencia con los comisarios Valdis Dombrovskis y Paolo Gentiloni sobre el MRR (Comisión de Control Presupuestario, Parlamento Europeo, 12 de noviembre de 2024)[1] Parlamento Europeo — «The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility funds».

4.4. ***Necesidades de inversión para afrontar los retos actuales y futuros***

4.4.1. El CESE está de acuerdo con el análisis y las conclusiones del informe Draghi ([27]) sobre la manera en que la UE debería afrontar los múltiples retos ([28]) que se nos plantean actualmente poniendo fin a la grave falta de inversión en la economía europea de las últimas décadas e impulsando una competitividad sostenible. Sin embargo, esto es aún más difícil de lograr, ya que muchos Estados miembros tienen que recortar sus déficits públicos y sus niveles de deuda a través de los planes fiscales y estructurales nacionales establecidos en el nuevo marco de gobernanza macroeconómica de la UE. La única forma de compatibilizar estos objetivos y políticas y de garantizar su adecuada financiación consta de dos elementos. En primer lugar, debemos coordinar mejor las inversiones nacionales y reforzarlas con las directrices políticas europeas. Para ello es necesario fortalecer el Semestre Europeo y mejorar su funcionamiento. En segundo lugar, hay que potenciar la capacidad de financiación de la UE, con reestructuraciones y aumentos sustanciales en el próximo MFP, al tiempo que se estudia la creación de un Fondo para Inversiones Estratégicas y se da prioridad a la financiación de bienes comunes europeos y a las inversiones nacionales que reflejen las principales prioridades políticas europeas. Asimismo, deberíamos incrementar la capacidad de financiación del BEI mediante una nueva versión mejorada de los programas específicos de InvestEU (como la iniciativa InvestAI y el anunciado Fondo Europeo de Competitividad).

4.4.2. La contradicción entre la necesidad de hacer frente simultáneamente a un fuerte aumento de la inversión y a la necesidad de recortar los niveles de deuda, sin afectar negativamente a las políticas de cohesión social, también requiere medidas en relación con los ingresos fiscales. En opinión del CESE, la política económica europea debería incluir directrices para promover una fiscalidad adecuada, justa y más coordinada a escala de la UE que contribuya a fomentar el crecimiento económico, lo que a su vez puede redundar en un aumento sostenible de los ingresos públicos. Además, estas directrices fiscales deben adaptarse a cada Estado miembro teniendo en cuenta la estructura y el régimen tributario de sus economías y promoviendo la distribución equitativa de la renta y la riqueza.

4.4.3. El informe Draghi señaló que el ahorro en la UE, que es un 50 % más elevado que en Estados Unidos, no se canaliza adecuadamente hacia la inversión. Las actuaciones necesarias para completar la unión de los mercados de capitales, superando los obstáculos que han impedido hacerlo durante tantos años, ya no pueden aplazarse más. Al mismo tiempo, la UE debe revisar y adaptar todas las políticas que fomenten y promuevan la canalización del capital hacia los objetivos prioritarios de inversión de la UE.

4.4.4. Las reformas e inversiones nacionales coordinadas también serán un componente clave de la nueva Brújula para la Competitividad de la UE. La Comisión ha anunciado la creación de una nueva herramienta de coordinación de la competitividad que se aplicará junto con las medidas adoptadas por los Estados miembros para cumplir las prioridades comunes en materia de competitividad. Afirma que el planteamiento consistente en combinar reformas e inversiones para aplicar las prioridades de la UE a escala nacional, introducido en el Semestre Europeo y en NextGenerationEU, se complementará con acciones coordinadas transfronterizas y a escala de la UE a través de una herramienta de coordinación de la competitividad. Esta herramienta tendrá como objetivo alinear las políticas e inversiones industriales y de investigación a nivel nacional y de la UE, y funcionará en conjunción con un Semestre Europeo racionalizado centrado en reformas e inversiones para la competitividad a nivel nacional. Además, en el próximo MFP, la aplicación de la herramienta de coordinación de la competitividad contará con el respaldo de un nuevo Fondo de Competitividad. El CESE pide que se aclare mejor la interrelación entre estos instrumentos y el Semestre de la UE, evitando más trámites burocráticos innecesarios.

Bruselas, 30 de abril de 2025.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Oliver RÖPKE

([27]) Competitividad de la UE: mirando hacia el futuro, Comisión Europea.

([28]) Los retos de responder simultáneamente a la necesidad de aumentar la productividad y la competitividad de sus economías, a los grandes retos geopolíticos, de aplicar el concepto de autonomía estratégica abierta a ámbitos como la seguridad y la defensa o las políticas industriales y comerciales, de progresar en la consecución de los objetivos de las transiciones ecológica y digital, el refuerzo de la cohesión social y la aplicación del pilar europeo de derechos sociales.