



Bruselas, 5.3.2014
COM(2014) 130 final

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

**Balance de la Estrategia Europa 2020
para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador**

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

**Balance de la Estrategia Europa 2020
para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador**

INTRODUCCIÓN¹

A principios de 2010, la Comisión propuso la Estrategia Europa 2020 con la intención de que fuera la estrategia de la UE para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador². El objetivo era mejorar la competitividad de la UE, manteniendo su modelo de economía social de mercado y utilizando de manera mucho más eficiente sus recursos. En aquel momento, la Estrategia Europa 2020 fue pionera en la defensa de un modelo de crecimiento que fuera más allá del simple incremento del PIB. Hoy en día, numerosos organismos promueven el crecimiento inteligente, sostenible e integrador como elemento esencial del desarrollo económico.

La Estrategia Europa 2020 se puso en marcha en un contexto caracterizado por unos niveles de crecimiento y de productividad más bajos que los de otras economías desarrolladas y por el rápido deterioro del entorno económico y social, como consecuencia de la peor crisis financiera mundial vivida por la UE. Europa 2020 se nutre de la experiencia de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo, que dio sus primeros pasos en el año 2000, se revisó en 2005 y estuvo en vigor hasta 2010. El documento fundacional dejaba claro que la «prioridad a corto plazo (era) salir con éxito de la crisis», pero que «para alcanzar un futuro sostenible», la UE tenía que «subsana sus deficiencias estructurales» y «ver más allá del corto plazo». El objetivo era «salir fortalecidos de la crisis y convertir a la UE en una economía inteligente, sostenible e integradora con unos altos niveles de empleo, productividad y cohesión social»³.

La Estrategia se concibió como una asociación entre la UE y sus Estados miembros, con una serie de objetivos centrados en las prioridades de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y con un mecanismo específico para ponerla en práctica. Se fijaron cinco objetivos principales, relacionados entre sí, en los ámbitos del empleo, la investigación y el desarrollo (I+D), el cambio climático y la energía, la educación y la lucha contra la pobreza y la exclusión social, que la UE debía alcanzar en 2020. Esos objetivos no eran exhaustivos, pero se consideraban representativos del tipo de cambio dinámico por el que abogaba la Estrategia.

A fin de favorecer el progreso en toda la UE, la Comisión definió siete iniciativas emblemáticas⁴, que incluían programas de trabajo específicos en ámbitos considerados como motores importantes del crecimiento. Además, la Estrategia ha servido de marco de referencia para la actuación de la UE en los ámbitos del mercado único, del presupuesto de la UE para el período 2014-2020 y de la política exterior de la UE.

¹ A menos que se indique otra cosa, la fuente de las cifras citadas en la presente Comunicación es Eurostat, la Oficina Estadística de la UE, y la media de la UE se refiere a la UE28.

² Comunicación de la Comisión COM(2010) 2020 final, de 3 de marzo de 2010. El Parlamento Europeo debatió sobre la estrategia general y sus objetivos en su sesión plenaria de marzo de 2010 y el Consejo Europeo la adoptó en su reunión de junio de 2010. Más información en: http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm.

³ COM(2010)2020, de 3 de marzo de 2010.

⁴ «Agenda Digital para Europa», «Unión por la innovación», «Juventud en movimiento», «Una Europa que utilice eficazmente los recursos», «Una Política industrial para la era de la

Cualquier revisión de la Estrategia Europa 2020 debe tener en cuenta la crisis económica y financiera de estos últimos años y las medidas adoptadas por la UE para hacerle frente (véase el recuadro 1). A medida que la crisis se iba propagando y adquiría nuevas formas, la UE se enfrentaba a un reto específico: romper el círculo vicioso compuesto por unos niveles de deuda soberana cada vez más elevados, una inestabilidad financiera contagiosa y un crecimiento débil o incluso negativo. Fue necesario adoptar medidas tanto a corto plazo como más sistemáticas, especialmente dentro de la zona del euro, como, por ejemplo, la creación de una capacidad de préstamo para los países con dificultades financieras y el establecimiento de reglas más estrictas de gobernanza económica, así como una regulación y supervisión financieras reforzadas.

Recuadro 1. Medidas adoptadas por la UE para superar la crisis financiera y económica, 2008-2013

En noviembre de 2008, la Comisión puso en marcha un Plan Europeo de Recuperación Económica para aumentar las inversiones en infraestructuras y otros sectores clave y propuso que los Estados miembros coordinasen sus medidas nacionales de estímulo presupuestario. En su conjunto esas medidas ascendieron a doscientos mil millones EUR, esto es, el 1,5 % del PIB de la UE. Las normas sobre ayudas estatales y las normas sobre utilización de los fondos de la UE también se adaptaron para facilitar la movilización de fondos públicos.

Como la recuperación fue de corta duración y aumentaban los riesgos de que se propagara la deuda soberana y la crisis económica, financiera, se tomaron varias decisiones, entre las que cabe citar:

- La creación de un mecanismo de resolución de crisis para mitigar el riesgo de contagio y la fragilidad financiera de los Estados miembros. En mayo de 2008 se establecieron dos mecanismos temporales de resolución de crisis: el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF) y el Fondo Europeo de Estabilización Financiera (FEEF). En 2012, los Estados miembros de la zona del euro decidieron crear un mecanismo permanente de resolución de crisis y, en octubre de 2013, instauraron el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEE), con una capacidad financiera de 500 millones EUR. Además, se concedieron préstamos a los países con dificultades financieras.
- La UE emprendió una reforma importante y ambiciosa de su sistema financiero. Endureció la supervisión de los mercados financieros mediante la creación de un Sistema Europeo de Supervisores Financieros (SESF), compuesto por tres Comisiones Europeas de Supervisión sectoriales (AES) y un órgano de control macroprudencial, la Junta Europea de Riesgos Sistémicos (JERS). También se dieron pasos importantes hacia la «unión bancaria», entre ellos el establecimiento de un mecanismo centralizado de supervisión bancaria, que entrará en funcionamiento a partir de noviembre de 2014, y un acuerdo sobre los medios para reestructurar y resolver las crisis de los bancos.
- La gobernanza económica de la UE se reforzó considerablemente gracias a la plena integración de los diversos componentes de supervisión económica y presupuestaria en el Semestre Europeo de coordinación de la política económica. En 2011, un

mundialización», «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos», «Plataforma Europea contra la Pobreza».

conjunto de medidas legislativas⁵ estableció un nuevo procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM) con objeto de evitar y corregir los desequilibrios económicos. También se reforzó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). En mayo de 2013 entró en vigor un conjunto complementario de reglamentos⁶ que preveía, entre otras cosas, el control previo por parte de la Comisión de los proyectos de planes presupuestarios de los Estados miembros de la zona del euro. En el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (UEM), los Estados miembros signatarios de la zona del euro (y algunos Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro) se comprometieron a incorporar los principios básicos del PEC en sus ordenamientos jurídicos nacionales. En diciembre de 2013, el Consejo aprobó un nuevo cuadro de los indicadores clave en materia de empleo y social, cuadro que se integró en el informe conjunto sobre el empleo.

⁵ DO L 306 de 23 de noviembre de 2011.

⁶ DO L 140 de 27 de mayo de 2013.

Una crisis como la de los últimos años exigía una respuesta política inmediata y decidida que complementase los objetivos a largo plazo de la Estrategia Europa 2020. Tanto en sus estudios prospectivos anuales sobre el crecimiento, en los que establece las prioridades de la UE para el año siguiente, como en sus propuestas legislativas concretas o sus orientaciones específicas para cada país, la Comisión ha venido abogando por combinar un conjunto de medidas dirigidas a estabilizar el sector financiero con estrategias de recuperación, medidas de consolidación presupuestaria y reformas estructurales adaptadas a las necesidades de cada país, que tengan en cuenta la interdependencia de las economías de la UE.

Con el fin de supervisar y hacer que avanzara la aplicación nacional de la Estrategia Europa 2020, se invitó a los Estados miembros a establecer sus propios objetivos y prever acciones detalladas en sus programas nacionales. Estos programas se revisan todos los años a escala de la UE en el marco del Semestre Europeo de coordinación de la política económica. Concebido como una manera de reforzar la gobernanza económica de la UE, el primer Semestre Europeo, que se puso en marcha a comienzos de 2011, se consolidó rápidamente como el nuevo instrumento anual de orientación y supervisión económica a escala de la UE (véase más adelante y el anexo 1). De acuerdo con el planteamiento asociativo de la Estrategia se ha instaurado un dialogo regular con el Parlamento Europeo y las diferentes formaciones del Consejo.

Cuatro años después del comienzo de la Estrategia Europa 2020, el objetivo de la presente Comunicación es hacer un balance de la misma⁷. Se espera que el Consejo Europeo mantenga un primer debate en su reunión de marzo de 2014, tras lo cual la Comisión pondrá en marcha una consulta pública con objeto de recabar la opinión de todas las partes interesadas para que le sirva de ayuda a la hora de concebir la estrategia para el período 2015-2020.

1 ¿EN QUÉ SITUACIÓN SE ENCUENTRA EUROPA CUATRO AÑOS DESPUÉS?

En 2009, la economía europea sufrió un golpe sin precedentes: su PIB registró una contracción del 4,5 %. La remisión del declive económico registrada en 2011 fue de corta duración y la tendencia negativa prosiguió en 2011 y 2012. Desde 2013 se atisba una recuperación gradual que debería continuar, previéndose un crecimiento del PIB real de la UE del 1,5 % en 2014 y del 2,0 % en 2015⁸. Tras la media de la UE se esconden trayectorias de crecimiento diversas y experiencias muy diferentes durante la crisis, con países a los que la crisis ha afectado especialmente y otros que han salido mejor parados.

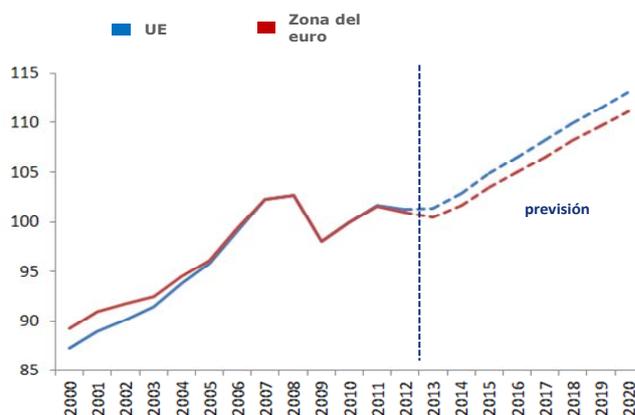
En 2010, año en que se puso en marcha la Estrategia Europa 2020, la duración e intensidad de la crisis aún no se conocían del todo. De cara a la década siguiente se contemplaron diversas hipótesis, que iban de la vuelta a un crecimiento «fuerte» a una «tibia» recuperación o, incluso, al peligro de una «década pérdida». Que fuera una u

⁷ En el anexo se proporciona más información sobre los objetivos de la estrategia Europa 2020 y las iniciativas más emblemáticas.

⁸ Para conocer datos más recientes y detallados, pueden consultarse las previsiones económicas del invierno de 2014 de la Comisión, *European Economy* 2/2014.

otra dependía en gran medida de la capacidad de la UE para salir rápidamente y reforzada de la recesión de 2009⁹.

Diagrama 1. Evolución del PIB real de la UE y de la zona del euro en el período 2000-2020 (Índice 2010 = 100)



Cuatro años después, parece evidente que lo más probable es que la trayectoria de crecimiento de la UE en el período 2010-2020 se acerque más a la segunda hipótesis (es decir, alrededor del 1,3 % anual). Tal como indica el diagrama 1, se espera que, en 2014, la producción económica de la UE se sitúe al mismo nivel que en 2008 y que la recuperación en curso compense las pérdidas provocadas por la recesión. Sin embargo, la crisis tiene efectos tanto a corto como a largo plazo: ya ha costado a Europa una pérdida de riqueza y ha minado su potencial de crecimiento futuro, habiéndose perdido puestos de trabajo, empresas y conocimientos.

Según las últimas previsiones¹⁰, el crecimiento del PIB anual de la UE podría rondar el 1,6 % en el período 2014-2020, frente al 2,3 % registrado en el período 2001-2007 (antes de la crisis). El crecimiento anual medio de la UE, expresado en términos de PIB *per cápita*, sería del orden del 0,9 % en el período 2014-2020, frente al 1,8 % en el período 2001-2007.

Un primer paso esencial a la hora de concebir la estrategia de crecimiento postcrisis de la UE es comprender con claridad todos los efectos de la crisis y compartir el mismo diagnóstico sobre la situación actual de la UE. A tal efecto, es importante tener

⁹ Véase la intervención de J.M. Barroso en el Consejo Europeo informal celebrado el 11 de febrero de 2010, disponible en: http://ec.europa.eu/europe2020/documents/documents-and-reports/subject/europe-2020-presentations/index_en.htm#top

¹⁰ Para conocer datos más recientes y detallados, pueden consultarse las previsiones económicas del invierno de 2014 de la Comisión, European Economy 2/2014.

en cuenta que intentar volver al «modelo» de crecimiento de la década anterior sería tan ilusorio como perjudicial: desequilibrios presupuestarios burbujas inmobiliarias; aumento de las desigualdades sociales; falta de espíritu empresarial e innovación; disfunción de los sistemas financieros; aumento de la dependencia energética; múltiples presiones sobre los recursos y el medio ambiente; aumento pronunciado del desempleo; sistemas de educación y formación deficientes ; administraciones públicas poco eficaces –fueron fenómenos que se detectaron, pero que no se solucionaron en el pasado. Todos ellos contribuyeron al colapso de partes de nuestras economías cuando la crisis se hizo sentir en toda su dureza.

Más allá de las cifras principales sobre el PIB, también es esencial observar, y a veces redescubrir, las tendencias subyacentes y los cambios estructurales que determinan la capacidad de Europa para crecer. Por este motivo, conocer y estimular los factores que favorecen el logro de los objetivos de Europa 2020 reviste, asimismo, una importancia vital.

1.1. Efectos de la crisis

Incertidumbre sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas y privadas

La media de los déficits públicos de la UE que llegó a ser del 6,5 % del PIB en 2010 debería, en principio, disminuir hasta el 2,7 % en 2015¹¹. Esta previsión refleja los denodados esfuerzos realizados por varios Estados miembros, en particular en 2011 y 2012, para restablecer la sostenibilidad de sus finanzas públicas¹². Sin embargo, como consecuencia de la acumulación de déficits y de la ralentización del crecimiento, los niveles de la deuda soberana han aumentado notablemente, pasando de una media del 60 % del PIB antes de la crisis al 80 % en 2010 y, probablemente, al 89,5 % en 2015¹³. Con la vuelta al crecimiento y la reducción de los déficits, se espera que la deuda pública bruta comience a disminuir en 2015. La mejora de la calidad del gasto público, un mayor énfasis en la eficiencia de las administraciones públicas y el establecimiento de unos sistemas fiscales que favorezcan en mayor medida el crecimiento, por ejemplo, desplazando la carga fiscal desde el trabajo hacia otras formas de fiscalidad que graven el consumo, la propiedad y la contaminación, serán cada vez más importantes a la hora preservar y configurar el futuro de los modelos social y de crecimiento de la UE.

La deuda privada – hogares y empresas – alcanzó también un nivel altísimo en algunos países antes de la crisis, nivel que subió aún más como consecuencia de esta. La reducción de la exposición a los riesgos financieros es una prioridad para muchos de los operadores económicos privados. No obstante, puede tener el efecto secundario desfavorable de ralentizar el crecimiento durante algún tiempo, particularmente en un contexto de bajo crecimiento y baja inflación.

¹¹ Para conocer datos más recientes y detallados, pueden consultarse las previsiones económicas del invierno de 2014 de la Comisión, European Economy 2/2014.

¹² COM(2013) 800.

¹³ Para conocer datos más recientes y detallados, pueden consultarse las previsiones económicas del invierno de 2014 de la Comisión, European Economy 2/2014.

Persistencia de un acceso limitado a la financiación en algunas partes de la UE, pese a una cierta estabilización

La situación general de los mercados financieros ha evolucionado de manera positiva en los últimos meses, aunque esa evolución aún tiene que hacerse sentir en la economía real; además persisten algunas de las debilidades del sector financiero. Tras 24 trimestres sucesivos de restricción, que comenzaron en 2008, la concesión de préstamos bancarios a las pequeñas y medianas empresas (PYME), ha comenzado a dar los primeros signos de relajación en el primer trimestre de 2014¹⁴. No obstante, el acceso a la financiación sigue siendo un problema en amplias zonas de la UE y varía de unos Estados miembros a otros, lo que parece indicar un problema de fragmentación del mercado.

Aumento de los niveles de desempleo y pobreza

La tasa de desempleo ha aumentado considerablemente en Europa como consecuencia de la crisis, pasando de un 7,1 % en 2008 a su nivel máximo del 10,9 % en 2013. Habida cuenta del lapso de tiempo que media entre recuperación y creación neta de empleo, se espera que el desempleo disminuya solo ligeramente en un futuro próximo (10,4 % en 2015¹⁵).

Con el paso del tiempo el problema se ha enquistado. El desempleo de larga duración –es decir, el porcentaje de población activa en paro desde hace más de un año– creció un 2,1 % entre 2008 y 2012 (del 2,6 % al 4,7 %). Este dato puede indicar un aumento del nivel de desempleo estructural, que tiene graves consecuencias para la mano de obra y el potencial de crecimiento de la economía, y también para el tejido social y político de la UE –especialmente en términos de aumento de los niveles de pobreza y exclusión social (véase más adelante).

La situación varía considerablemente según el país o la región de que se trate, con tasas de desempleo que, en 2013, oscilaban entre el 5,0 % en Austria y el 27,6 % en Grecia. Aunque el desempleo de larga duración afecta a todos los grupos de edad, la situación es especialmente difícil en el caso de las personas de más de 55 años y en el de los jóvenes, con tasas de desempleo juvenil –el porcentaje de jóvenes desempleados con una edad comprendida entre 15 y 24 años– que, en 2013, ascendió al 23,3 % de media en la UE, y nada menos que al 59,2 % en Grecia y al 55,7 % en España. El aumento del porcentaje de jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni siguen una formación (generación «ni-ni»), que alcanzó el 13,2 % en 2012, es otra fuente de preocupación importante.

¹⁴ Banco Central Europeo, Encuesta sobre Préstamos Bancarios (*Bank Lending Survey*), enero de 2014.

¹⁵ Para conocer datos más recientes y detallados, pueden consultarse las previsiones económicas de invierno de 2014 de la Comisión, *European Economy 2/2014*.

Diversidad de situaciones en la UE

Aunque ya existían diferencias significativas en la UE antes de la crisis, la gravedad de esta ha puesto al descubierto una serie de desequilibrios que se han ido acumulando con el paso de los años. La crisis ha ampliado las diferencias entre Estados miembros y, a menudo, también las diferencias dentro de ellos. Distinguir entre tendencias cíclicas y estructurales es especialmente difícil cuando las circunstancias son extremadamente adversas, y existe el peligro de que algunos de los efectos de la crisis se dejen sentir durante bastante tiempo. Uno de estos es que se agudicen las diferencias en la UE en términos de situación y resultados económicos. Esa diversidad se hace también evidente cuando se analizan los progresos hacia los objetivos de la Estrategia Europa 2020).

1.2. Tendencias a largo plazo que afectan al crecimiento

Desde sus inicios, la Estrategia Europa 2020 pretende abordar los retos a largo plazo a los que se enfrenta la UE. Algunos de estos retos se pusieron claramente de manifiesto durante la crisis, a otros quizás no se les haya prestado suficiente atención debido a la existencia de otras muchas cuestiones apremiantes a nivel político. La mayor parte de los retos señalados en 2010 no han desaparecido y algunos incluso se han intensificado.

Los cambios sociales

En la transformación de la sociedad europea intervienen factores endógenos y exógenos a los que todos nos estamos adaptando: nuevos estilos de vida tanto en la ciudad como en las zonas rurales, nuevos hábitos de consumo y de movilidad, nuevos y más diversos entornos familiares, una presencia cada vez mayor de la tecnología en la vida diaria, etc. Dos tendencias, en particular, marcarán la Estrategia Europa 2020.

En primer lugar, el envejecimiento de la población europea crea un nuevo contexto, en el que se plantean tanto oportunidades como desafíos. El envejecimiento de la población es un fenómeno gradual, pero muy tangible: la edad media en Europa – es decir, la edad que divide la población en dos mitades – pasó de 37,5 años en 1992 a 41,5 en 2012 y podría alcanzar 52,3 años en 2050. Se prevé que la población con 65 o más años se duplicará en la UE de 1990 a 2050.

El envejecimiento de la población tiene una enorme influencia en la sociedad y en la economía europeas. La migración neta es y será necesaria habida cuenta de la evolución demográfica. La migración neta supera el crecimiento natural de la población (la diferencia entre nacimientos y muertes) desde 1992 y actualmente representa dos tercios del crecimiento de la población europea. La dependencia económica –la relación entre el número de personas sin empleo y quienes trabajan– se espera que pase de 1,32 en 2010 a 1,47 en 2030: La dependencia de las personas de edad avanzada planteará retos sin precedentes en lo tocante a la adecuación social y la viabilidad financiera de los sistemas de protección social. La población en edad de trabajar está en declive y se nutrirá, cada vez más, de trabajadores de mayor edad. Ello limitará el potencial de crecimiento de Europa, a menos que la UE sea capaz de dar empleo a un mayor número de personas y lograr que estas trabajen de manera más

productiva y durante más tiempo, en consonancia con el aumento de la esperanza de vida con buena salud.

En segundo lugar, la crisis ha puesto de relieve el sempiterno asunto de si la riqueza generada por el crecimiento es eficaz y se distribuye equitativamente. Aunque, en general, en Europa el PIB y la riqueza han seguido creciendo, las desigualdades también lo han hecho –como en otros países desarrollados– desde mediados de la década de los ochenta del siglo pasado. En la UE se dan actualmente grandes desigualdades en la distribución de los ingresos; por ejemplo, en 2012, el 20 % con mayores ingresos ganó, de media, 5,1 veces más que el 20 % con menos ingresos. Esta ratio varía de forma significativa dentro de la UE, yendo de 3,4 en Eslovenia, y 3,5 en la República Checa, a más de 6,0 en Grecia, Rumanía, Letonia y Bulgaria, alcanzando su máximo, 7,2, en España. Se cree que la crisis ha hecho crecer las desigualdades y limitado aún más el efecto de los sistemas redistributivos. Por su parte, la cuestión de la equidad de la distribución de la riqueza supone una dificultad añadida a la hora de abordar los retos a los que se enfrentan las economías europeas.

Mundialización y comercio

La UE es el principal exportador y el mayor operador comercial del mundo. También es el mayor proveedor de servicios a escala mundial, conservando un gran potencial de crecimiento en este ámbito. Se calcula que, en los próximos quince o veinte años, el 90 % del crecimiento mundial se generará fuera de la UE, por lo que la UE tiene el máximo interés en velar por que sus empresas sigan siendo muy competitivas y puedan acceder a nuevos mercados y beneficiarse de estas fuentes de crecimiento.

La mundialización no consiste únicamente en facilitar el comercio y los intercambios. Se trata de acceder a cadenas de valor mundiales y de suministrar productos, servicios y tecnologías que ningún país es capaz de producir por sí solo. Se trata, también, de crear las condiciones que propicien una asociación equilibrada y el desarrollo de todos los países, empezando por los países vecinos de Europa.

La capacidad de la UE para competir a nivel internacional empieza dentro de sus fronteras. La UE se beneficia considerablemente de su integración en la economía mundial, que se asienta en su propio mercado interior: dos tercios del comercio de mercancías de la UE se lleva a cabo dentro de ellas. Por lo tanto, el éxito generalizado de las empresas europeas en el comercio internacional se debe no solo a su fortaleza a nivel nacional, sino también a la implicación, a través de las cadenas de valor internacionales, de proveedores establecidos en otros países de la UE, que contribuyen de manera importante a su competitividad. Además, existen pruebas que demuestran que las PYME que operan en los mercados internacionales son más innovadoras y crecen más deprisa que las que circunscriben sus actividades a los mercados locales.

Durante la crisis, el comercio ha sido para la UE un motor de crecimiento y le ha permitido mantener una posición sólida en los mercados mundiales. Se espera que, en 2015, a pesar de su gran dependencia de las importaciones de energía, la economía de la UE registre un superávit en su balanza por cuenta corriente de aproximadamente el 1,5 % del PIB (teniendo en cuenta el comercio intra-UE), frente a un déficit del 0,5 % del PIB en 2010. Esta tendencia también refleja el hecho de que muchos Estados miembros han conseguido recuperar competitividad y aumentar sus exportaciones.

Evolución de la productividad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC)

En los últimos treinta años el crecimiento de Europa ha ido perdiendo fuelle en comparación con el de otras economías avanzadas y la diferencia cada vez mayor que los separa se debe en gran medida al débil crecimiento de su productividad. La producción de la zona del euro llegó a equivaler al 90 % del PIB per cápita de Estados Unidos en 1980, aunque en la actualidad se sitúa en torno al 70 %, y en el caso de varias de las economías de la zona del euro no llega al 60 %¹⁶. Con frecuencia se afirma que una reforma de los mercados de productos, servicios y de trabajo bien calibrada y escalonada a las necesidades de la economía, podría bastar para desencadenar un aumento importante de la productividad a largo plazo. Los beneficios serían mayores en los países de la periferia debido a que en ellos la reforma sería más amplia y también a sus efectos colaterales positivos en el núcleo de la zona del euro. Mejorar la calidad del capital humano y el rendimiento de la investigación, los sistemas de educación y formación y su capacidad para estimular la innovación es también clave para fomentar la productividad. El envejecimiento de la población europea y la disminución de la población en edad laboral hace aún más acuciante la necesidad de estimular el aumento de la productividad como fuente de crecimiento futuro.

Las comunicaciones electrónicas modernas y los servicios en línea, en particular la administración electrónica, son, por derecho propio, sectores económicos importantes, pero también motores cruciales del crecimiento y la productividad de la economía en su conjunto. El hecho de que Europa invierta menos en TIC y las utilice también menos justifica en buena medida la diferencia de productividad de la mano de obra de la UE con respecto a la de EE.UU. La inversión de la UE en infraestructuras de comunicación de vanguardia también queda lejos de la de sus principales competidores, especialmente en lo que se refiere a las infraestructuras de telefonía móvil. La velocidad media de transmisión de datos a través de telefonía móvil en la UE es la mitad de la de los Estados Unidos¹⁷ y Europa aporta solo con el 6 % de los abonados de telefonía móvil de 4G. En Corea del Sur, el 58 % de los hogares están conectados por fibra óptica frente a solo un 5 % en Europa. Un 54 % de los hogares europeos tienen acceso a las redes de nueva generación, capaz de ofrecer 30 Mbps. En la nueva economía basada en la información, la presencia de empresas europeas en la cadena de valor es prácticamente inexistente.

Presión sobre los recursos y problemas ambientales

A lo largo del siglo XX, la utilización de combustibles fósiles en el mundo se multiplicó por doce y la extracción de recursos materiales por treinta y cuatro. Cada ciudadano de la Unión Europea consume hoy en día quince toneladas de materiales al año, de las cuales cinco se desechan, descargándose la mitad en vertederos. Las

¹⁶ FMI, «Jobs and Growth: supporting European recovery» (Empleo y Crecimiento: respaldo a la recuperación de Europa), 2014.

¹⁷ «The state of the Internet», («El estado actual del sector de Internet»), Akamai (cuarto trimestre 2012), Índice de creación de redes visuales de Cisco (2013).

empresas se enfrentan al aumento de los costes de las materias primas, la energía y los minerales esenciales y la falta de seguridad del abastecimiento y la volatilidad de los precios tienen efectos perjudiciales sobre la economía. Las fuentes de minerales, metales y energía, así como las reservas pesqueras, la madera, el agua, los suelos fértiles, el aire limpio, la biomasa y la biodiversidad, están sometidos a presión, y lo mismo puede decirse de la estabilidad del sistema climático. Mientras la demanda de alimentos, piensos y fibra podría aumentar en un 70 % de aquí a 2050, el 60 % de los principales ecosistemas del mundo que contribuyen a la producción de estos recursos ya se ha degradado o se está utilizando de manera insostenible¹⁸. La calidad del agua y los niveles de contaminación atmosférica sigue siendo causa de preocupación en muchas partes de Europa. El uso insostenible del suelo está acabando con los terrenos fértiles, mientras que continúa la degradación del suelo, y el uso de infraestructuras verdes sigue estando por debajo del nivel óptimo. Del mismo modo, el uso insostenible de los mares amenaza el frágil equilibrio de los ecosistemas marinos y afecta a las actividades económicas relacionadas, como la pesca y el turismo.

Nuestro sistema económico sigue fomentando el uso ineficiente de los recursos, pues los precios de algunos de ellos se fijan por debajo de sus costes reales. Según estimaciones del Consejo Empresarial Mundial de Desarrollo Sostenible (WBCSD), de aquí a 2050 la eficiencia de los recursos deberá ser entre cuatro y diez veces mayor, y en 2020 ya deberían haberse introducido mejoras significativas. Promover un uso más eficiente de los recursos tiene mucho sentido desde el punto de vista comercial y debería contribuir a aumentar la competitividad y rentabilidad de las empresas. También puede impulsar el empleo y el crecimiento económico: durante la crisis, las medidas para mejorar la eficiencia energética en el sector residencial resultaron de gran ayuda para fomentar el empleo de proximidad y lograr economías financieras en su día.

1.3. Avances hacia el logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020

En este contexto, los avances hacia el logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 han sido, como no podía ser de otra manera, desiguales (véase el anexo 2). La crisis ha tenido un claro impacto, en particular sobre el empleo y los niveles de pobreza, y ha limitado los avances hacia la consecución de los demás objetivos, con la excepción de su efecto en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Además, ha ampliado las diferencias en los resultados entre Estados miembros en diversos ámbitos, como el empleo y la I+D. En esos avances también han influido las diferencias en cuanto al grado de respuesta política en la UE.

A pesar de la crisis, se han observado tendencias estructurales más positivas, por ejemplo en los niveles de educación, en el uso de una combinación de energías más sostenible y en la reducción de la intensidad de carbono de la economía. La relativa resistencia de la tasa de empleo durante la crisis en algunos países, junto con los progresos realizados en el período anterior, también puede interpretarse como un signo de la mejoría del mercado laboral en comparación con el pasado.

¹⁸ COM(2011) 571.

En la siguiente sección se exponen los principales avances en cada uno de los cinco objetivos fijados.

Aumentar la tasa de empleo de la población de 20 y 64 años de edad al menos hasta el 75 %

La tasa de empleo de la UE se situó en el 68,4 % en 2012, frente al 68,5 % en 2010 y el 70,3 % en 2008, el año con mayor tasa. Teniendo en cuenta las tendencias recientes, se espera que crezca hasta situarse en torno al 72 % en 2020. El cumplimiento de los objetivos nacionales la situaría en el 74 %, justo por debajo del objetivo fijado para 2020.

Los resultados nacionales son muy diferentes, mientras que en Suecia y Alemania las tasas de empleo son elevadas y se acercan a sus objetivos nacionales, las tasas en España, Grecia, Bulgaria y Hungría están bastante más lejos de sus objetivos. La mayoría de los países con mejores resultados en materia de empleo vienen registrando progresos notables desde 2000. Sin embargo, el fuerte descenso del empleo entre 2000 y 2012 afectó a la mayoría de los Estados miembros que hoy en día tienen las tasas de empleo más bajas. La situación del empleo también varía mucho entre regiones, lo que parece indicar la existencia de desajustes y de una movilidad geográfica limitada en la UE. No obstante, durante la crisis, muchos Estados miembros acometieron reformas del mercado laboral, que les permitirá resistir mejor en el futuro, aunque habrá que esperar algún tiempo para ver los resultados.

Habrà que aumentar en aproximadamente 16 millones el número de hombres y mujeres empelados para alcanzar el objetivo del 75 %. Una gran cantidad de jóvenes bien instruidos estará disponible para trabajar, a pesar de lo cual, para llegar al objetivo marcado, habrá que contar asimismo con otra fuente potencial de mano de obra compuesta en gran medida por mujeres, personas de edad avanzada, así como por personas adultas que ahora no trabajan, incluidos los inmigrantes. El nivel de formación de estos dos últimos grupos suele ser inferior al de la media del resto de la población activa. Esto significa que puede resultar difícil incorporar a esas personas al mundo del trabajo, pero también que probablemente pasen a formar parte de la mano de obra menos cualificada, a pesar de que existen indicios que sugieren que la futura demanda de empleo se centrará en los trabajos que requieren una alta cualificación y no en los menos cualificados. Así pues, para cumplir los objetivos en esta materia seguirán siendo esenciales unas políticas activas de empleo, unas estrategias de aprendizaje permanente y unas políticas de integración generales.

Aumentar el nivel combinado de la inversión pública y privada en I+D hasta el 3 % del PIB

Con un nivel del 2,06 % en 2012, y unos progresos limitados a lo largo de estos años, parece poco probable que se alcance el objetivo del 3 % fijado para 2020. Se prevé que la inversión en I+D crezca hasta llegar a un 2,2 % en 2020. Si los Estados miembros cumplen sus objetivos nacionales, este porcentaje podría alcanzar el 2,6 %.

Desde 2000, la mayoría de los Estados miembros ha aumentado su nivel de inversión pública y privada en I+D (con excepción de algunos países como Croacia,

Luxemburgo, el Reino Unido y Suecia). Estonia es el país que registró un mayor crecimiento entre 2000 y 2012 y, en la actualidad, está por encima de la media de la UE en este ámbito.

Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero como mínimo en un 20 % en comparación con los niveles de 1990, aumentar al 20 % la cuota de las energías renovables en el consumo final de energía e incrementar en un 20 % la eficiencia energética

En términos generales estos objetivos pueden alcanzarse de aquí a 2020 y los progresos realizados son ya evidentes:

- En 2012, la UE ya había conseguido reducir en un 18 % sus emisiones de gases de efecto invernadero. Las actuales políticas sobre clima y energía han permitido realizar avances, y la ralentización de la actividad económica también ha contribuido considerablemente a la reducción de las emisiones. A pesar de la actual recuperación, gracias a las mejoras estructurales introducidas aún se puede avanzar más de aquí a 2020 y llegar a una reducción de las emisiones de gases del efecto invernadero de un 24 % en relación con 1990, lo que supondría superar el objetivo¹⁹. Sin embargo, de acuerdo con las previsiones nacionales, en trece Estados miembros las políticas actuales no bastarán para cumplir los objetivos nacionales fijados para 2020.
- La cuota de las energías renovables en el consumo final de energía pasó del 7,5 % en el año 2000²⁰ al 14,4 % en 2012²¹. El objetivo de llegar a una cuota del 20 % en 2020 parece factible y puede llegar a superarse (en torno al 21 %). Los progresos realizados han convertido a la UE en el líder mundial en términos de inversión global en el sector de las energías renovables. A guisa de ejemplo, a finales de 2012, la UE producía aproximadamente el 44 % de la electricidad mundial de origen renovable (exceptuando la energía hidroeléctrica).
- El consumo de energía primaria cayó alrededor del 8 % entre 2006 (en que alcanzó su máximo) y 2012. Se precisaría una nueva reducción del 6,3 % de ahora a 2020 para alcanzar el objetivo fijado para ese año. Una gran parte de la reducción del consumo se debe a la ralentización de la actividad económica y, por lo tanto, la recuperación podría complicar el logro de este objetivo. No obstante, se están produciendo también algunos cambios estructurales: la intensidad energética de la UE disminuyó un 24 % entre 1995 y 2011, mientras que en el sector industrial la mejora fue del 30 %.

¹⁹ En enero de 2014, la Comisión se dotó de un marco para las políticas energética y climática válido hasta 2030. La reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de un 40 % con respecto a los niveles de 1990, el incremento, obligatorio para todos los Estados miembros de la UE, de la cuota de las energías renovables en, como mínimo, el 27 %, y la fijación de nuevos objetivos en cuanto a la eficiencia energética son algunos de sus objetivos principales, COM(2014)15.

²⁰ Estudio encargado por la Comisión Europea.

²¹ Proyecto Eurobserv'ER.

En conjunto, más allá del impacto a corto plazo de la crisis, la UE se esfuerza por disociar el crecimiento de la actividad económica de las emisiones de gases de efecto invernadero: entre 1990 y 2012, el PIB de la UE creció un 45 % y las emisiones disminuyeron un 18 %.

Reducir las tasas de abandono escolar prematuro por debajo del 10 % y aumentar hasta el 40 %, como mínimo, el porcentaje de la población de 30 a 34 años que finaliza la enseñanza superior

En términos generales estos objetivos pueden alcanzarse de aquí a 2020:

- El porcentaje de abandono escolar prematuro ha disminuido, pasando del 15,7 % en 2005 al 12,7 % en 2012, y la mitad de los Estados miembros ya han alcanzado sus objetivos o están a punto de hacerlo. Si bien una parte de esta reducción puede atribuirse a las dificultades para encontrar un empleo, también hay indicios de mejoras estructurales y parece que esta tendencia se mantendrá, aunque a un ritmo más lento.
- La proporción de jóvenes que han finalizado la educación superior aumentó del 27,9 % en 2005 al 35,7 % en 2012. A pesar de que esta situación puede variar de un país a otro, la tendencia se considera estructural y se espera alcanzar el objetivo fijado para 2020.

Librar a al menos veinte millones de personas del riesgo de pobreza o exclusión social

El número de personas al borde de la pobreza y la exclusión social en la UE (incluidas las personas en riesgo de pobreza económica, que sufren privaciones materiales o que viven en hogares en los que todos sus miembros están desempleados) pasó de 114 millones en 2009²² a 124 millones en 2012.

Por tanto, la UE se ha alejado del objetivo marcado –96,4 millones de personas en 2020– sin que haya visos de que esta situación pueda mejorar rápidamente, ya que el número de personas al borde de la pobreza podría seguir rondando los 100 millones en 2020. El problema es especialmente grave en determinados Estados miembros, habiendo contribuido a exacerbarlo el aumento de las privaciones materiales graves y el número de hogares en los que todos sus miembros están desempleados. La crisis ha puesto de manifiesto la necesidad de disponer de sistemas de protección social eficaces.

2. ¿HA TENIDO ÉXITO LA ESTRATEGIA EUROPA 2020?

Queda por dilucidar si la Estrategia Europa 2020 ha influido en las tendencias anteriormente mencionadas y, si ha sido así, en qué medida lo ha hecho. La consulta pública prevista para este año será un instrumento importante para recoger pruebas y datos útiles para la revisión de la Estrategia Europa 2020. No obstante, ya se pueden

²² Datos UE-27.

extraer algunas enseñanzas provisionales sobre las principales características de la Estrategia.

2.1. El papel de los objetivos

Los cinco objetivos principales establecidos por la UE en el año 2010 se calificaron de ambiciosos pero alcanzables. Por su parte, los indicadores son un medio para seguir la evolución de las tendencias en los distintos Estados miembros. Más allá de las cifras, también contribuyen a modificar la naturaleza del modelo de crecimiento de Europa y a mejorarlo. Tal como se ha mostrado anteriormente, los avances realizados hasta la fecha han sido dispares.

El uso de objetivos e indicadores es un tema sobre el que se debate periódicamente en la UE. Recientemente se le ha prestado una atención especial en el contexto de los trabajos sobre el fortalecimiento de la gobernanza económica de la UE y la profundización de la Unión Económica y Monetaria (UEM). La Comisión ha informado sobre la variedad de indicadores utilizados y disponibles en la UE.

Los objetivos principales de la Estrategia Europa 2020 presentan numerosas limitaciones intrínsecas:

- Los objetivos no son exhaustivos. A escala de la UE existen muchos indicadores y objetivos cuantificados para supervisar a lo largo del tiempo los resultados de los diferentes países y en todos los ámbitos de actuación. Entre los indicadores que despiertan más comentarios hay algunos clave que se utilizan para evaluar las finanzas públicas en el marco del PEC. Asimismo se elaboraron dos nuevos cuadros de indicadores, uno con el fin de ayudar a prevenir y corregir los desequilibrios macroeconómicos en el marco del nuevo procedimiento de desequilibrio macroeconómico de la UE, y el otro de los indicadores principales sobre el empleo y la situación social. También se han fijado otros objetivos en distintos ámbitos, aprobados por regla general por las diferentes formaciones del Consejo a lo largo de los años, como por ejemplo, el que se refiere a la cobertura de banda ancha de Internet en el contexto de la iniciativa emblemática «Agenda Digital para Europa». Por tanto, con el paso del tiempo se tiende a sugerir la adición o la sustitución de indicadores, pero el reto – al igual que en el caso de la Estrategia de Lisboa – consiste en no desnaturalizar las prioridades y seguir centrándose en los aspectos esenciales.
- Los objetivos son políticamente vinculantes. Contrariamente al PEC, o incluso al nuevo procedimiento de desequilibrio macroeconómico, cuyos valores o puntos de referencia se fijan en un marco jurídicamente vinculante, que incluye posibles sanciones, los objetivos de Europa 2020 son fundamentalmente objetivos políticos. Existen, no obstante, dos excepciones importantes: los objetivos relativos a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y al uso de energías renovables, que se sustentan en un marco jurídicamente vinculante a escala de la UE, en el que se establecen los valores que deberán haberse alcanzado a nivel nacional en 2020. La naturaleza política de los objetivos refleja el papel esencial que, en consonancia con el principio de subsidiariedad, deberían desempeñar los gobiernos nacionales en la Estrategia. Por ejemplo, resultó difícil ponerse de acuerdo sobre los

objetivos en materia de educación para la UE, y los Estados miembros fueron incapaces de pactar un indicador único para expresar el objetivo de reducir el número de personas en riesgo de pobreza, razón por la cual se utiliza habitualmente un indicador compuesto de tres elementos.

- Sigue siendo necesaria una evaluación cualitativa. Cada objetivo tiene sus limitaciones. El objetivo de I+D es básicamente un objetivo de insumos (un «input target»), y de ahí que se vincule a él el nivel de la inversión combinada pública y privada. Por esta razón, y para completar este objetivo, el Consejo Europeo solicitó, y la Comisión Europea está poniendo a punto un indicador complementario que mida los resultados de la innovación²³. Del mismo modo, los objetivos en materia de empleo y educación no dicen mucho sobre la calidad de los empleos ocupados o sobre la adecuación de las competencias adquiridas. Por otra parte, las medias de la UE o nacionales a menudo ocultan diferencias muy considerables en función de la edad, el género o la región. Por ello es importante disponer de indicadores complementarios, de análisis más específicos y de información cualitativa para interpretar los objetivos y la situación real en los Estados miembros. También es importante tener en cuenta que algunos objetivos – como los relativos a la educación – entran más bien en el ámbito de competencia de las autoridades públicas, mientras que otros, como el empleo o la inversión en I+D, reflejan tendencias económicas de índole más general.

Sin embargo, los objetivos principales tienen algunas ventajas evidentes:

- Los objetivos son ilustrativos del cambio dinámico por el que aboga la Estrategia Europa 2020. Aunque a la UE no le faltan indicadores, el actual conjunto de objetivos ha permitido centrarse en los tres componentes del modelo de crecimiento que promueve la estrategia: inteligencia, sostenibilidad y carácter integrador. A este respecto, los objetivos indican el rumbo que se debe seguir a largo plazo para garantizar el futuro de Europa y sirven de puntos de referencia para orientar sus políticas. Además, están estrechamente ligados entre sí y se refuerzan mutuamente; los progresos en uno de ellos contribuyen a que también los haya en los demás.
- Los objetivos sirven de anclajes políticos. Como puede verse en el anexo, los Estados miembros traducen los objetivos de la UE en objetivos nacionales. Su existencia permite realizar una comparación cruzada transparente de todos los temas y entre todos los países, aunque la mayor o menor divulgación de sus resultados y los niveles de exigencia varían de un país a otro. Por ejemplo, además del objetivo general en materia de empleo, algunos Estados miembros (Bélgica, la República Checa, Alemania, España, Francia y Lituania) han decidido fijar objetivos nacionales diferenciados por género y se han marcado objetivos en relación con tasa de empleo de las mujeres. Sin embargo, los objetivos nacionales no son suficientemente ambiciosos para que la suma de ellos permita alcanzar las metas fijadas para la UE en su conjunto. Asimismo sirven de ayuda para supervisar y analizar los progresos realizados a escala de la UE. Se han utilizado, por ejemplo, para efectuar el análisis en el que se

²³

COM(2013) 624.

basan las recomendaciones específicas por país y en el debate sobre las prioridades de la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para el período 2014-2020 (véase más adelante).

- Los objetivos se pueden controlar fácilmente. A través de Eurostat, la Oficina Estadística de la UE, se puede acceder fácilmente a los datos fácticos y las cifras relativos a los objetivos así como a un gran número de indicadores relacionados. La experiencia de otras instituciones internacionales, como los trabajos de la OCDE sobre «calidad de vida» o su encuesta PISA sobre alfabetización, o los trabajos del Banco Mundial sobre la facilidad para emprender una actividad empresarial, también ha demostrado que los análisis bien enfocados son herramientas de comunicación eficaces.

Los objetivos no constituyen un fin en sí mismos. Pese a ser conscientes de sus limitaciones, puede afirmarse que los objetivos principales de Europa 2020 contribuyen a calibrar y orientar los diferentes aspectos de la estrategia, contribuyendo así a guiar la toma de conciencia a nivel político y las directrices estratégicas, tanto a nivel nacional como a nivel de la UE.

2.2. Papel de las iniciativas emblemáticas y de los instrumentos de apoyo a las mismas a escala de la UE

Las iniciativas emblemáticas presentadas en 2010 eran miniprogramas de trabajo en los sectores clave de la estrategia. En ellas se preveían una serie de medidas concretas, tanto a nivel de la UE como a nivel nacional, en los diferentes ámbitos temáticos (véase el anexo 3). La mayoría de las iniciativas previstas al principio ya han sido presentadas por la Comisión y muchas de ellas han sido adoptadas, pero aún es demasiado pronto para poder evaluarlas y valorar su impacto.

La Comisión ha propuesto, en el marco de su programa de trabajo anual, importantes medidas políticas y legislativas a nivel de la UE, que se han analizado con las demás instituciones, por lo que su adopción y aplicación ha llevado un cierto tiempo. También ha habido otras iniciativas no vinculantes, algunas de ellas financiadas por la UE, elaboradas a menudo en estrecha colaboración con los ministerios competentes y las partes interesadas en los ámbitos de que se trataba, cuyo impacto sobre el terreno puede que haya sido más directo. Durante el período de consultas, la Comisión trabajará para recoger datos sobre su impacto.

Además de su función de catalizador de las acciones a escala de la UE, las iniciativas emblemáticas son hasta cierto punto el legado de experiencias pasadas:

- Han contribuido al aprendizaje mutuo y a la adquisición de conocimientos temáticos a escala de la UE, en particular a través de la creación de redes y la recogida de datos. Por ejemplo, se ha concebido un mecanismo de seguimiento con el fin concreto de evaluar los progresos realizados por los Estados miembros en relación con la implantación del Espacio Europeo de Investigación. La Asamblea Digital, que reúne a las partes interesadas del sector, el marcador de la Agenda Digital anual y una mayor atención a las cuestiones relacionadas con la competitividad industrial en varios ámbitos políticos, constituyen algunos otros ejemplos.
- En algunas ocasiones han servido de guía para el uso de la financiación de la UE para el período 2007-2013 y han proporcionado un marco para la determinación de los recursos de la UE para el período 2014-2020. Un ejemplo de lo anterior es la puesta en marcha por la Comisión, en enero de 2012, de los denominados equipos de acción para la juventud con el fin de ayudar a los Estados miembros más afectados por el aumento del desempleo juvenil a reorientar los recursos de la UE hacia esta prioridad. Otros ejemplos pueden ser el nuevo enfoque integrado del programa Erasmus + y el nuevo programa Horizonte 2020 –el programa de financiación de la UE para investigación e innovación –que pone el acento en la excelencia en las ciencias, el liderazgo industrial y la importancia de abordar los retos sociales y completa, por consiguiente, los objetivos de las asociaciones para la innovación previstas en las iniciativas emblemáticas. Además, se decidió consagrar una parte de los recursos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional a financiar las inversiones que fomenten una economía baja en carbono.
- Varias iniciativas emblemáticas han desencadenado o inspirado la acción política de los Estados miembros, tanto a escala regional como nacional, con el fin de complementar las iniciativas de la UE en ámbitos como el de la economía digital o la investigación y la innovación. Por ejemplo, el desarrollo de estrategias de especialización inteligentes a escala nacional y regional contribuye al crecimiento a nivel local. Una veintena de Estados miembros, así como varias regiones, han puesto en marcha programas de la Agenda Digital.

Además de a través de las iniciativas emblemáticas, los objetivos y los medios de la Estrategia Europa 2020 se han promovido por medio de tres políticas importantes de la UE:

- El mercado único europeo, con más de 500 millones de consumidores, sigue siendo el motor más importante de crecimiento en la UE, habiéndose adoptado nuevas medidas para aprovechar mejor su potencial. En las Actas del Mercado Único I y II se definieron 24 acciones clave, en especial en los ámbitos de la economía digital, la energía, el transporte, la contratación pública y la protección de los consumidores, que ya se han adoptado o lo serán próximamente. Un informe sobre la situación de la integración se elabora todos los años para supervisar los avances e identificar los ámbitos de actuación. La política de competencia también ha contribuido a la consecución de los objetivos del mercado único. Se han puesto en marcha un proceso de

reflexión estratégica y una consulta sobre temas como la financiación a largo plazo de la economía.

- Aunque el presupuesto de la UE solo representa, aproximadamente, el 1 % del PIB de la UE, puede ser un catalizador importante del crecimiento. El nuevo marco financiero de la UE para el período 2014-2020 se ajusta escrupulosamente a las prioridades de la Estrategia Europa 2020, como demuestra la adaptación de los programas de dimensión europea y la fijación de las prioridades para la inversión de los recursos de la UE en los Estados miembros, en especial en lo que se refiere a la condicionalidad de la ayuda de la UE.
- La agenda exterior de la UE es una fuente importante de posible crecimiento y creación de empleo, aunque conviene ligar más estrechamente las agendas interna y externa de la UE y garantizar que Europa hable con una sola voz. El comercio se ha convertido en un elemento esencial para el crecimiento y el empleo habida cuenta del papel de la demanda exterior y de la amplitud de los ámbitos de actividad de la UE. Las negociaciones con los Estados Unidos y Japón deberían desembocar en la celebración de acuerdos ambiciosos y generar unos beneficios económicos considerables. En ámbitos tales como la política de desarrollo, la adopción de normas de ámbito mundial, la reducción de los riesgos de catástrofes o la lucha contra el cambio climático, la UE ha sido y seguirá siendo un socio muy activo en la escena mundial, promoviendo sus objetivos, valores e intereses.

2.3. La función del Semestre Europeo

Desde la adopción de la Estrategia Europa 2020, la gobernanza económica de la UE se ha visto considerablemente reforzada (véase el recuadro 1). El Semestre Europeo se ha convertido en un elemento clave a la hora de aplicar las reformas, tanto a nivel nacional como a nivel de la UE, a través de la coordinación de las políticas económicas, garantizando que la UE y sus Estados miembros coordinan sus políticas económicas y sus esfuerzos para fomentar el crecimiento y el empleo.

Las principales etapas del Semestre Europeo se describen en el anexo 1: el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, en el que se definen las prioridades de la UE da inicio al ciclo; esas prioridades sirven de base para el debate que mantienen los Estados miembros como parte de la preparación del Consejo Europeo de primavera y contribuyen a la elaboración de sus programas nacionales de reforma y de sus programas de estabilidad o convergencia, que presentan en el mes de abril. A continuación, la Comisión realiza una evaluación de esos programas y las conclusiones a las que llega quedan reflejadas en sus recomendaciones específicas por país que son posteriormente refrendadas por el Consejo y el Consejo Europeo. El Parlamento Europeo también participa activamente en el proceso a través, por ejemplo, de su «semana parlamentaria», que se celebra a principios de enero y durante la cual se debaten las prioridades generales, así como, por medio de los «diálogos económicos» que organiza regularmente y en los que participan actores clave a escala

nacional y de la UE. La participación de los interlocutores sociales en el Semestre Europeo también se ha reforzado²⁴.

Los objetivos de Europa 2020 se examinan en el marco del Semestre Europeo y se tienen en cuenta en todas sus etapas: contribuyen a la determinación de las prioridades del Estudio Prospectivo sobre el Crecimiento; son parte integrante del análisis en el que se fundan las recomendaciones específicas anuales por país, y los Estados miembros tienen que informar sobre los progresos realizados en relación con los objetivos fijados en sus programas nacionales.

Algunos logros ya son perceptibles:

- El Semestre Europeo ofrece un marco creíble para la aplicación de las políticas, y las recomendaciones específicas anuales por país empiezan a surtir sus primeros frutos en lo que atañe a las reformas, como se pone de relieve en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2014²⁵. Es crucial no disociar las prioridades de la UE de las recomendaciones específicas por país para tener en cuenta las particularidades de cada Estado miembro. Si bien los objetivos comunes marcan el rumbo a seguir y contribuyen a allanar el camino hacia una reforma compartida y un programa de modernización, la UE no se plantea un modelo único para todo el mundo y adapta sus recomendaciones a la situación de cada Estado miembro y las modula temporalmente.
- El Semestre Europeo facilita una vigilancia integrada y contribuye a conciliar las prioridades económicas y presupuestarias. En otras palabras, subraya lo importante que es conseguir sanear las finanzas públicas, mantenerlas en buen estado y liberar el potencial de crecimiento de las economías, sin perder de vista las características de cada país y las de la UE en su conjunto.
- El Semestre ha contribuido a consolidar los contactos entre la UE y sus Estados miembros y reforzar la interacción entre estos últimos, ayudando a la UE a permanecer unida. El calendario y los procedimientos del Semestre Europeo se han ido perfeccionando hasta consolidarse. El Semestre facilita un debate proactivo a escala de la UE para evitar que surjan nuevos problemas o se enconen los ya existentes (antes de que se adopten las decisiones nacionales) y permite un seguimiento regular de los progresos realizados (que puede dar lugar a recomendaciones e incluso a la imposición de sanciones en caso de que sean necesarias medidas correctoras).
- Se han reforzado las capacidades de análisis y control a nivel de la UE. La nueva gobernanza económica de la UE se asienta en un conjunto de datos más fiables y más integrados, así como en un mejor uso de los cuadros analíticos comunes, los indicadores y las evaluaciones de las diferentes políticas. La experiencia de los países que han aplicado programas de ajuste macroeconómicos que, por consiguiente quedan al margen de los procedimientos oficiales del Semestre Europeo, aunque extrema es sumamente reveladora: la Comisión y muchos Estados miembros han tenido que poner en

²⁴ COM(2013) 690. Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria, 2.10.2013.

²⁵ COM(2013) 800.

liza importantes recursos, también sobre el terreno, para facilitar ayuda directa y tangible a esos Estados miembros, ofreciéndoles asesoramiento político y asistencia técnica a nivel administrativo. Ello da buena muestra de la magnitud de los conocimientos compartidos que pueden mobilizarse en la UE.

- Algunas ideas sobre la manera de dar forma definitiva a la UEM siguen siendo objeto de debate; por ejemplo, la creación de un mecanismo destinado a facilitar la coordinación *ex ante* de los principales programas de reforma económica que pueden tener efectos indirectos en otros Estados miembros, o la celebración de contratos de común acuerdo que lleven aparejados mecanismos de solidaridad (es decir, incentivos financieros).

También se han hecho evidentes algunos de sus retos y limitaciones iniciales:

- La necesidad de hacer rápidamente frente a la crisis ha hecho que a veces resultara difícil conciliar las urgencias a corto plazo y las necesidades a más largo plazo. Por su propia naturaleza, las recomendaciones específicas por país se centran exclusivamente en ámbitos seleccionados y sugieren medidas concretas que deben adoptarse en el curso del año siguiente, partiendo de la base de que es imposible hacer todo a la vez. Al mismo tiempo, es esencial que estas medidas no pierdan de vista su objetivo a largo plazo. Algunas de las recomendaciones por país formuladas en 2013 hacen hincapié en la necesidad de mantener una cierta capacidad de gasto que favorezca el crecimiento, sin dejar de cumplir por ello los objetivos presupuestarios. Cabe pensar que a medida que Europa se recupere de la crisis, el factor urgencia tendrá un menor peso en la determinación de las prioridades.
- Para ser eficaz, el Semestre no solo depende del nivel de compromiso de cada Estado miembro, sobre todo en lo que se refiere a la aplicación de las recomendaciones que le atañen, sino también de la capacidad colectiva de todas las partes implicadas de la UE para abordar estas cuestiones como asuntos de interés común y garantizar una supervisión multilateral firme. A tal efecto, convendría clarificar, y reforzar, el papel de las diferentes partes implicadas. Por ejemplo, las distintas formaciones del Consejo han dado mayor peso a las revisiones inter pares y a la supervisión multilateral.
- El éxito del proceso pasa necesariamente por la concienciación y la adhesión a él de todas las partes interesadas: gobiernos, parlamentos, autoridades locales y regionales, interlocutores sociales, etc. En numerosos Estados miembros, la participación de las diferentes partes interesadas en la aplicación de la Estrategia podría mejorar. En este contexto, debe reconsiderarse el papel de los programas nacionales de reforma. A nivel de la UE, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las regiones han participado de forma destacada, siguiendo muy de cerca la aplicación de la Estrategia Europa 2020 y promoviendo acciones de movilización en los Estados miembros, especialmente a nivel local y regional, teniendo en cuenta los múltiples niveles de la gobernanza de la UE. La Comisión también ha reforzado sus representaciones en los Estados miembros con el fin de mejorar su nivel de compromiso *vis a vis* de las autoridades y partes interesadas nacionales.
- La proliferación de procedimientos, documentos y medidas jurídicas a nivel de la UE amenaza con sobrecargar el proceso y restarle claridad. Los cambios en

el calendario también pueden incidir negativamente en el nivel de adhesión al proceso de algunas de las partes interesadas. En consecuencia, el reto que se planteará en los próximos años será el de conseguir reforzar la infraestructura institucional y administrativa en que se apoya el Semestre Europeo, garantizar al mismo tiempo que siga siendo un proceso político con objetivos claros (no burocrático).

La revisión del Semestre Europeo conjugada con la revisión de la Estrategia Europa 2020 en este año parece oportuna.

CONCLUSIÓN

Las razones que llevaron a adoptar la Estrategia Europa 2020 son igual de imperiosas en 2014 que en 2010.

Durante varias décadas, la UE ha sido un ejemplo de profunda integración económica, que se ha traducido en un incremento de los flujos de mercancías, servicios, mano de obra y financiación en toda la UE. Esa integración ha favorecido la convergencia de los niveles de vida y renta entre países, por lo que se ha calificado a la UE de «máquina de convergencia única en el mundo»²⁶. Este proceso de convergencia ha perdido ímpetu e incluso ha retrocedido en algunas partes de Europa como consecuencia de la acumulación de desequilibrios y la presión de la crisis.

La UE, que está saliendo de la peor crisis económica y financiera en una generación, necesita fortalecer su estrategia de crecimiento inteligente, sostenible e integrador, para poder responder a las expectativas de sus ciudadanos y mantener su papel en el mundo. Este es un buen momento para revisar la Estrategia y que la UE fije unas prioridades políticas postcrisis correctas que le permitan encarar con éxito la segunda mitad de la década que concluirá en 2020.

El análisis expuesto en la presente Comunicación pone de manifiesto las luces y las sombras de los objetivos e iniciativas emblemáticas de la Estrategia Europa 2020. La UE está en vías de cumplir o se acerca a los objetivos que se fijó en materia de educación, clima y energía, pero no los relativos al empleo, la investigación y el desarrollo o la reducción de la pobreza. Sin embargo, haberse fijado unos objetivos ha contribuido a que la UE se centrara en aspectos estructurales, a más largo plazo, que son cruciales para el futuro de la sociedad y la economía de la UE. Traducir esos objetivos establecidos para la UE en su conjunto en objetivos nacionales ha ayudado a detectar varias tendencias indeseables —una diferencia cada vez mayor entre los Estados miembros con mejores y peores resultados y la agudización de las diferencias entre regiones tanto dentro de los Estados miembros como a nivel de la UE. La crisis ha puesto asimismo de manifiesto unas desigualdades crecientes en la distribución de la riqueza y de la renta. La experiencia demuestra que la implicación y la participación de las regiones y las ciudades — que se encargan de aplicar muchas de las políticas de la UE — es esencial para alcanzar los objetivos de Europa 2020. Se trata de retos que deben abordarse al proceder a la revisión y subsiguiente adaptación de la Estrategia.

²⁶ Banco Mundial, «*Golden Growth: Restoring the Lustre of the European Economic Model*» (Crecimiento dorado: la restauración del esplendor del modelo económico europeo), 2012.

La gobernanza económica de la UE, ejecutada anualmente a través del Semestre Europeo, se ha visto reforzada considerablemente en estos últimos y, hoy en día, constituye un instrumento en potencia poderoso para responder a las prioridades postcrisis que serán necesarias para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Políticas fundamentales de la UE como el marco financiero plurianual 2014-2020, y sus diferentes programas, han sido elaborados para sacar fruto de las lecciones deparadas por el Semestre Europeo y contribuir al logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, proporcionando una base sobre la que se podrán elaborar las políticas futuras, tanto las de la UE como las nacionales.

En la presente Comunicación, la Comisión expone su análisis de los hechos más sobresalientes hasta la fecha de la Estrategia Europa 2020. En muchos aspectos, este período ha servido para sentar las bases que permitirán obtener resultados en los próximos años. La Comisión también ha intentado mostrar de qué manera ha afectado la crisis a los resultados previstos.

La Comisión no ha extraído conclusiones políticas ni formulado recomendaciones políticas en esta fase. Habida cuenta de la magnitud de los cambios que han experimentado la UE, los Estados miembros, las regiones y las ciudades como consecuencia de la crisis, la Comisión considera necesario realizar una consulta a nivel de la UE para recabar la opinión de todas las partes interesadas sobre las lecciones que deben sacarse y sobre los principales factores que deberían configurar las próximas etapas de la estrategia de crecimiento postcrisis de la UE. La Comisión organizará una consulta pública, basada en el análisis expuesto en la presente Comunicación, en la que se invitara a todas las partes interesadas a exponer sus puntos de vista. Tras la consulta, la Comisión presentará, a comienzos de 2015, una serie de propuestas sobre el rumbo futuro de la Estrategia.