

LA POLÍTICA DE EMPLEO DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA RECONSTRUCCIÓN POST-COVID

EU EMPLOYMENT POLICY IN POST-COVID RECONSTRUCTION*

José Manuel Gómez Muñoz**

Universidad de Sevilla

SUMARIO: 1. Fases de evolución de la Política de Empleo en la UE hasta la crisis financiera y social de 2008; 1.1. El paso de política institucional a estrategia coordinable; 1.2. Su integración con las políticas económicas de la Unión; 1.3. La reconfiguración de la Política de Empleo durante la crisis financiera mundial de 2008. –2. De la crisis financiera mundial a la pandemia; 2.1. Un cambio de paradigma en el abordaje de las políticas anticrisis; 2.2. Acciones sobre la Política de Empleo durante la pandemia: reparación; 2.3. Actuación sobre las empresas y los trabajadores: flexibilización de ayudas; 2.4. La Política de Empleo al servicio de los nuevos objetivos de la Agenda 2030: recuperación verde, digital y resiliente. –3. Breve referencia a la traslación española del MRR: primeros pasos. –Bibliografía citada.

RESUMEN

El presente estudio pretende valorar la evolución de la Política de Empleo de la Unión Europea hasta la puesta en marcha de los mecanismos de reconstrucción implementados durante y tras la pandemia de SARS-COV-2 en Europa, contextualizando económicamente el proceso en las distintas fases que hemos apreciado. Desde su inicial vinculación a las libertades circulatorias, pasando por su fase de desarrollo institucional y por su incorporación a los Tratados como estrategia coordinada, la Política de Empleo ha experimentado cambios en sus modos de gestión, en sus mecanismos instrumentales de actuación y en sus fines y orientaciones. Dos grandes disrupciones históricas han marcado buena parte de estos cambios durante los últimos catorce años, la crisis financiera y social de 2008 y la pandemia de 2020, procesos en los que la Política de Empleo ha sufrido cambios notables teleológica y ontológicamente. Algunos de dichos cambios se analizan en este artículo.

ABSTRACT

This study aims to assess the evolution of the Employment Policy of the European Union until the implementation of the reconstruction mechanisms implemented during and after the SARS-COV-2 pandemic in Europe, economically contextualizing the process in the different phases that we have appreciated. From its initial link to freedom of movement, going through its

* Recibido el 14 de febrero de 2022. Aprobado el 21 de febrero de 2022.

** Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Catedrático Jean Monnet European Law.

phase of institutional development and its incorporation into the Treaties as a coordinated strategy, the Employment Policy has undergone changes in its management modes, in its instrumental mechanisms of action and in its purposes and directions. Two great historical disruptions have marked a good part of these changes during the last fourteen years, the financial and social crisis of 2008 and the pandemic of 2020, processes in which the Employment Policy has undergone notable changes teleologically and ontologically. Some of those changes are discussed in this article.

Palabras clave: Política de Empleo, Recuperación, Transformación, Resiliencia, Fondos Estructurales, Reconstrucción, COVID19

Key words: Employment Policy, Recovery, Transformation, Resilience, Structural Funds, Reconstruction, COVID19

1. FASES DE EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE EMPLEO EN LA UE HASTA LA CRISIS FINANCIERA Y SOCIAL DE 2008

1.1. El paso de política institucional a estrategia coordinable

La Política de Empleo en la Unión Europea ha estado inicialmente vinculada a la Libre Circulación de Trabajadores y al reconocimiento de sus derechos primarios y accesorios, por lo que, hasta su aparición formal en los Tratados, era un política dependiente e instrumental al servicio de los flujos migratorios laborales (del SEDOC a la red EURES). La jurisprudencia del Tribunal de Justicia le ha venido dando tradicionalmente ese tratamiento, enfocándola desde la óptica del control de restricciones a las libertades circulatorias y al derecho de la competencia¹.

Es una política institucional en la medida en que se ha desarrollado sobre la actuación de órganos especializados en las cuestiones del mercado de trabajo. La aparición de la Política de Empleo en el Tratado de Ámsterdam en 1997², generó en el plano institucional la necesidad de adaptar los organismos e instituciones existentes vinculadas con la Política Social a la nueva realidad procedimental que vendría a exigir su puesta en marcha. Junto a esta adaptación, van a aparecer nuevos órganos, métodos y prácticas en un proceso temporalmente escalonado que ha tenido diversas fases. Entre ellos el Comité de Empleo, como órgano consultivo, creado por el antiguo art. 130 del TCE, actual art.150 del TFUE. Su aparición se hizo esperar a la Decisión del Consejo 2000/98/CE, de 24 de enero, que perfiló las funciones de supervisión de las políticas de empleo de los Estados miembros y de la Unión, y de elaboración de dictámenes a petición del Consejo, de la Comisión o por propia iniciativa. La participación del Comité en el procedimiento de la elaboración de las Directrices Generales de Empleo, del art.148 del TFUE, consiste en la preparación de las medidas que deba adoptar el Consejo en relación con las distintas políticas de empleo de los Estados miembros. Es preciso destacar su función de coordinación entre las Orientaciones Generales de las Políticas Económicas (OGPE) y las Directrices Generales de Empleo (DGE).

Igualmente la Cumbre Social Tripartita para el Crecimiento y el Empleo, importante punto de encuentro de los interlocutores sociales, el Consejo y la Comisión en el art.152 del TFUE cuya creación se produce de la mano de la Decisión del Consejo 2003/174/CE, de 6 de marzo³. Junto a estos órganos especializados, aparecerán también con funciones en el marco del empleo europeo el Comité Económico y Social, el Observatorio Europeo de Empleo, la Fundación para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo, la Federación de Empleadores Europeos

¹ Vid. por todas STJUE 23-4-91, C-41/90, Klaus Höfner *et al.* vs. Macrotron; STJUE 26-2-91, C-282/89, Antonissen; STJUE 23-5-04, C-132/02, Collins.

² DOCE C 340, 10 11 97.

³ DOCE L 070, 14 03 03.

o la oficina técnica de asistencia a la Comisión en materia de recursos humanos EUROPS, por citar solo alguno de estos.

Pero, sin duda alguna, han sido los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE) los que han demostrado ser decisivos tanto en la consolidación como en la evolución actual de esta política comunitaria. A ellos vamos a dedicar la mayor parte de nuestro análisis. El proceso que se institucionaliza a partir de 1997 de la mano del Título IX del TFUE, una vez modificado el Tratado de Ámsterdam por el Tratado de Lisboa en 2007, dio lugar a la regulación procedimental de la Política de Empleo. Es preciso hacer hincapié en que el desarrollo real de la Política de Empleo no sigue cauces normativos porque no se articula en forma de normas con eficacia jurídica directa, sino de Directrices y Recomendaciones. El sistema de benchmarking o *best practices* forma parte del modo natural de ejecución de esta política tanto a nivel comunitario como nacional. Pero, sin embargo, su desarrollo funcional sobre la base regulatoria de los FEIE tiene un carácter estrictamente normativo que se residencia en Reglamentos (UE).

Sorprende que la Política de Empleo no figure expresamente en el articulado sobre reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros de los arts. 3 a 6 TFUE. Ni es una competencia exclusiva de la Unión, ni es compartida, ni coordinable o complementaria, a tenor de lo dispuesto en estos preceptos. Es, sin embargo, el art. 145 TFUE el que determina que los Estados miembros y la Unión se esforzarán por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo, en particular para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico, con vistas a lograr los objetivos definidos en el art. 3 TUE. Es decir, el Derecho originario trata a la Política de Empleo como una estrategia coordinada, no como una política más, como sucede con la Política Social por ejemplo, que es compartida.

Este hecho viene a señalar que, a pesar del esfuerzo de la UE por reconocer la necesidad de una Política de Empleo autónoma respecto de la Política Social, su consideración en el Tratado la relega a una estrategia de coordinación responsabilidad de los Estados miembros. De hecho, el art. 146.1 TFUE deja claro que son los Estados miembros, mediante sus políticas de empleo, los que contribuyen al logro de los objetivos contemplados en el artículo 145, de forma compatible con las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión adoptadas con arreglo al apartado 2 del artículo 121. Por su parte, el art. 147.2 TFUE consagra como objetivo, en todas las políticas y medidas a adoptar por la Unión, la consecución de un alto nivel de empleo. Pero queda claro que el empleo es, esencialmente, un asunto nacional para el que la UE pone a disposición de los Estados miembros, el mecanismo de Directrices generales de empleo diseñado desde el art. 148 TFUE.

El papel de la UE en el desarrollo material de la Política de Empleo es, desde el punto de vista del Derecho originario, mucho menos importante del que puede deducirse de los procesos y estrategias, incluido el MAC, que sirven para configurar dicha política. De hecho, el desarrollo normativo de esta política tiene una fuerte limitación en el art. 149 TFUE, mucho mayor que en el caso de la Política Social. El PE y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, solo pueden adoptar medidas de fomento para alentar la cooperación entre los Estados miembros y apoyar la actuación de estos últimos en el ámbito del empleo, a través de iniciativas destinadas a desarrollar los intercambios de información y buenas prácticas, facilitar análisis comparativos y asesoramiento, así como promover planteamientos innovadores y evaluar experiencias, en particular recurriendo a proyectos piloto. Pero estas medidas no incluirán armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. Es decir, podrá haber un Reglamento comunitario que estructure el funcionamiento del sistema EURES, pero no una norma, imperativo de *soft law*, ya sea Reglamento o Directiva, que discipline las políticas nacionales de empleo o sus servicios públicos de empleo.

1.2. Su integración con las políticas económicas de la Unión

Sin duda alguna, en este proceso de evolución debemos destacar el momento en el que se produce la racionalización de los ciclos anuales de coordinación entre la Política Económica y la Política de Empleo de la Unión Europea, durante el periodo 1997-2002, en los que la Política de Empleo se muestra procedimentalmente autónoma, pero subordinada a las Orientaciones Generales de Política Económica, que sirvieron para integrarla progresivamente con la gestión económica ordinaria de la UE.

Todo el funcionamiento de la Política de Empleo puesta en marcha a partir de 1997 y hasta la aparición de la Estrategia de Lisboa en 2000 tuvo, lógicamente, un proceso de rodaje donde se pusieron de manifiesto una serie de ineficiencias provocadas, esencialmente, por la desviación de los Estados miembros de los compromisos del Proceso de Cardiff, el diálogo macroeconómico. De esta forma, surgió en torno a 2002 la necesidad de coordinar las Orientaciones Generales de las Políticas Económicas con las Orientaciones para las Políticas de Empleo en lo que dio a denominarse Paquete de Orientaciones que, a partir de ese año, empiezan a tener una duración trianual. El documento de partida para esta reforma fue la Comunicación de la Comisión 2002/487/EU⁴, relativa a la racionalización de los ciclos anuales de coordinación de la política económica y la política de empleo, cuya filosofía pretendía coordinar al medio plazo (cada tres años) las OGPE con las Directrices de Empleo y las iniciativas de la Estrategia de Mercado Interior (EMI)⁵, al objeto de dotar de una mayor estabilidad a las políticas económicas y de empleo de la Unión.

De esta forma, a partir las orientaciones políticas del Consejo Europeo de primavera, la Comisión presentaría sus propuestas para futuras acciones en los distintos ámbitos políticos, recogidas en un paquete de directrices (que incluiría los proyectos de la Comisión de recomendaciones políticas, tanto generales como específicas para cada país que figuren en las OGPE, las directrices a favor del empleo y las recomendaciones anuales a los Estados miembros en materia de empleo). Este paquete, que se publicaría por primera vez en abril de 2003, cubriría, en principio, un período de tres años, es decir, hasta 2006. Las directrices continuarían publicándose cada año para tener en cuenta los posibles cambios más importantes, permaneciendo estables hasta 2006, a menos que las circunstancias exigieran lo contrario.

En consonancia con las recomendaciones de las OGPE y con el resultado y las conclusiones del proceso de Cardiff, la estrategia para el mercado interior –que acompañaba al paquete de directrices– trataría cuestiones relativas al mercado interior a nivel comunitario hasta 2006 y sólo en caso necesario se podría modificar durante los años intermedios. Las nuevas OGPE mantendrían su carácter anual, pero, en principio, sólo se revisarían una vez cada tres años. No obstante, la Comisión, haciendo uso de su derecho de iniciativa, podría alterar este calendario y presentar una Recomendación con cambios importantes o con unas OGPE totalmente revisadas también en los años intermedios, cuando considere que las circunstancias así lo aconsejan. Aunque cubrieran el conjunto de políticas económicas pertinentes y proporcionaran tanto recomendaciones generales como específicas para cada país, las OGPE adoptarían un carácter más estratégico al centrarse mayoritariamente en los aspectos clave.

Durante los años intermedios, la recomendación sobre las OGPE podría ser más sucinta y se podría centrar en los principales cambios que parecieran necesarios para la evolución de la situación económica y para el progreso de la aplicación, estableciendo así una relación entre el informe de aplicación de las OGPE, el informe de primavera de la Comisión y las conclusiones del Consejo Europeo de primavera. Se obtendrían beneficios similares reforzando el enfoque a medio plazo de las directrices para el empleo. Así por ejemplo, aun cuando se mantuvieran las propuestas anuales de directrices previstas en el Tratado, se evitaría modificar las directrices

⁴ Doc. COM(2002) 487 final, de 3-9-2002.

⁵ Doc. COM(1999) 469 final, de 5-10-1999.

para el empleo, en caso de que fuera posible, durante los años intermedios y se procedería a un examen más profundo de la situación, en principio cada tres años, teniendo en cuenta la necesidad de adaptar su marco temporal al año 2010.

El proceso de Cardiff sobre la reforma económica de los mercados de productos y de capitales se centraría, en lo referente al mercado interior, en el análisis anual detallado de un número limitado de puntos importantes. Este planteamiento contribuiría a conceder más importancia al medio plazo y sería más compatible con el enfoque a medio plazo que la EMI ha tenido desde su creación en 1999. La estrategia tiene un marco quinquenal, mientras que sus acciones propuestas se revisan y actualizan cada año. Sin embargo, en la siguiente fase de la estrategia se vinculó más a la estrategia de Lisboa. Esto se conseguiría elaborando un programa de acción a aplicar durante los próximos tres años, es decir, hasta 2006, para que las medidas aplicadas produjeran pleno efecto antes del plazo establecido en Lisboa.

1.3. La reconfiguración de la Política de Empleo durante la crisis financiera mundial de 2008

Uno de los efectos más inquietantes en el plano de las políticas económicas y de empleo que trajo la debacle financiera de 2008 fue el reformismo institucional, esto es el conjunto de prácticas políticas que generan procedimientos de toma de decisiones en la Unión Europea que no se encuentran regulados en los Tratados y que dan entrada en dicho proceso a organismos e instituciones no europeas. El reformismo institucional se ha manifestado de forma especialmente intensa en el ámbito de las reformas económicas, especialmente durante el periodo 2008-2017, caracterizado por la crisis financiera y social. Ejemplos de estas prácticas han sido el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (Fiscal Compact)⁶, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Pacto Euro Plus, Six Pack, Two Pack)⁷, el Pacto de Crecimiento y Empleo⁸, el Mecanismo Europeo de Estabilidad⁹, o el Semestre Europeo, inaugurado durante la presidencia española en 2010.

El Semestre Europeo es un ciclo de coordinación de las políticas económicas y presupuestarias dentro de la UE. Forma parte del marco de gobernanza económica de la Unión Europea. Se centra en los primeros seis meses de cada año, de ahí su denominación. Durante el Semestre Europeo los Estados miembros ajustan sus. El paquete de seis medidas (que introdujo un sistema de supervisión de políticas económicas más amplias con el objeto de detectar problemas a tiempo, como las burbujas inmobiliarias o la reducción de la competitividad) está formado por seis Reglamentos. El paquete de dos medidas (un nuevo ciclo de control para la zona del euro con la presentación de los proyectos de planes presupuestarios de los países –salvo los que cuenten con programas de ajustes macroeconómicos– a la Comisión Europea cada otoño) se articula en torno a dos Reglamentos.

El Semestre Europeo abarca tres bloques de coordinación de políticas económicas y de empleo. En primer lugar, las reformas estructurales, dedicadas a promover el crecimiento y el empleo de conformidad con la Estrategia Europa 2020. En segundo lugar, las políticas presupuestarias, para garantizar la sostenibilidad de la Hacienda pública de conformidad con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Finalmente, la prevención de desequilibrios macroeconómicos excesivos. Los procedimientos de coordinación de las políticas económicas que existían antes de 2010 se llevaban a cabo de forma independiente entre ellos. Por eso, los Estados miembros han visto la necesidad de sincronizar el calendario de estos procedimientos para ra-

⁶ 2 de marzo de 2012, no publicado en el Diario Oficial.

⁷ Fundamentado en los arts. 121 y 122 TFUE.

⁸ Junio de 2012.

⁹ Sustituye a la Facilidad Europea para la Estabilidad Financiera, creándose en 2010 a través de un Tratado de Derecho internacional público, y constituyéndose en forma de organización internacional.

cionalizar el proceso y para hacer más acordes los objetivos de las políticas nacionales presupuestarias, de crecimiento y de empleo, al tiempo que tienen en cuenta los objetivos que han fijado a escala de la UE. Además, existía la necesidad de ampliar los ámbitos de supervisión y coordinación a políticas macroeconómicas más amplias. Por estos motivos, y en el marco de una reforma más amplia de la gobernanza económica de la UE, el Consejo Europeo decidió crear en 2010 el Semestre Europeo. La base jurídica del proceso es el denominado “conjunto de medidas de gobernanza económica”: seis actos legislativos que han reformado el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

El primer Semestre Europeo tuvo lugar en 2011. A raíz de una amplia y extensiva consulta pública, el PE, el Consejo y la Comisión firmaron el 17 de noviembre de 2017 una proclamación interinstitucional sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales¹⁰. El Pilar estableció veinte principios y derechos destinados a fomentar mercados de trabajo y sistemas de protección social equitativos y que funcionen correctamente, estructurados en torno a tres categorías: igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo, condiciones de trabajo justas y protección e inclusión sociales. Se ha concebido como un marco de referencia a fin de hacer un seguimiento de los resultados de los Estados miembros en el ámbito social y del empleo, impulsar reformas a nivel nacional y servir de orientación para el proceso renovado de convergencia en toda Europa.

De esta manera, un instrumento de naturaleza no contractual –pues no es un Tratado, ni una reforma de los Tratados– toma el control político de una política institucional como es la Política de Empleo con el pretexto de la crisis financiera mundial. Dada la pertinencia de estos principios para la coordinación de las políticas estructurales, las Orientaciones para el empleo se pusieron en consonancia con los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Este se acompaña de una tabla de indicadores que supervisará la aplicación y el progreso del pilar observando las tendencias y los rendimientos en los países de la UE y evaluará el progreso hacia una mayor convergencia socioeconómica. Este análisis se tendrá en cuenta en el Semestre Europeo de coordinación de la política económica.

2. DE LA CRISIS FINANCIERA MUNDIAL A LA PANDEMIA

2.1. Un cambio de paradigma en el abordaje de las políticas anticrisis

La Política de Empleo de la Unión Europea no ha escapado a los impulsos políticos que se han generado desde la Comisión y el Consejo para afrontar los efectos de la paralización de la actividad económica como consecuencia de la pandemia de COVID-19, y para preparar bases sólidas para la reconstrucción de los sectores económicos más dañados. Adquiere mediante estos impulsos un carácter netamente instrumental, que pone al servicio de la reconstrucción la herramienta más potente desde la que desarrollar su función, los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE).

Si comparamos la actuación de las autoridades comunitarias durante el periodo 2008-2014 con la desarrollada entre 2020 y 2021, llegaremos a la conclusión de que sustituir las políticas de limitación de gasto, control del déficit, congelación y reducción de salarios y socialización de la deuda de las entidades bancarias, por políticas de estímulo e inyección de liquidez en el sistema, ha funcionado. Se trata, sin duda de ningún tipo, de un cambio de paradigma que ha venido de la mano del cambio en los protagonistas en escena. No ha sido la Troika (Eurogrupo-BCE-FMI) quien ha tomado las decisiones. Ha habido un impulso decisivo desde la Comisión Europea que arranca con la trascendental Comunicación de la Comisión, de 13 marzo 2020¹¹, Respuesta económica coordinada al brote de COVID-19, que declara textualmente que

¹⁰ Doc. COM(2017) 677 final, 22 11 2017, y desarrollo del concepto en Doc. COM(2016) 127 final, 8 3 2016.

¹¹ COM(2020) 112 final.

“A la vista de las repercusiones macroeconómicas y financieras de la COVID-19, la respuesta en materia de política económica debe tomarse de forma audaz y coordinada con el fin de alcanzar los siguientes objetivos: 1.º Contribuir a salvar vidas. Garantizar el gasto destinado a la adquisición de los suministros necesarios y las inversiones en la contención y el tratamiento de la pandemia. 2.º Protección de los trabajadores. Garantizar que los trabajadores de Europa (incluidos los trabajadores por cuenta propia) estén protegidos contra las pérdidas de ingresos y que las empresas (especialmente las pymes) y los sectores más afectados cuenten con el apoyo y la liquidez financiera necesarios. Y 3.º Proteger la economía de la UE. Mitigar el impacto sobre la economía global con todos los instrumentos de que dispone la UE y un marco flexible para que la intervención de los Estados miembros pueda ser de la máxima utilidad”.

Este abordaje inicial de la crisis desatada por la pandemia ha hecho uso, por un lado de instrumentos ya existentes en el sistema, como el llamado Dispositivo de Respuesta Política Integradada a las Crisis, RPIC, de 28 enero 2020¹², cuya finalidad esencial era actuar en caso de crisis provocadas por actos terroristas o catástrofes naturales coordinando la respuesta política de todos los Estados miembros. Igualmente, se adopta dentro de este bloque de primeras medidas, la Comunicación al Consejo de 23 marzo 2020¹³, relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Esta importante Comunicación puso de manifiesto la necesidad de introducir disposiciones específicas en las normas presupuestarias de la UE para permitir que todos los Estados miembros pudieran desviarse temporalmente de forma coordinada y ordenada de los requisitos normales en situaciones de crisis generalizada causadas por una ralentización económica grave en la zona del euro o en el conjunto de la UE.

Sin duda alguna, todo el proceso de medidas iniciado en enero de 2020, tendrá un hito relevante, el momento álgido del abordaje de la crisis pandémica, con la adopción de la medida estrella del Consejo y el Parlamento Europeo, el Reglamento por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) adoptado por el Consejo el 12 de febrero de 2021, como culminación a todo un año de toma de decisiones en los distintos planos de las políticas comunitarias. El Reglamento (UE) 2021/241, PE-CJ, 12 febrero¹⁴, por el que se establece el MRR se basa en tres pilares. El primero es que la Decisión sobre recursos propios autoriza el importe total del endeudamiento, que se destinará a cubrir gastos excepcionales y a préstamos a los Estados miembros. Estos importes no se consignan en el presupuesto de la Unión. También organiza el reembolso de los importes destinados a cubrir gastos con cargo al futuro Marco Financiero Plurianual. El reembolso se consignará en el presupuesto de la Unión en el año en el que se efectúe (a partir de 2028, hasta 2058). El segundo pilar, basa el MRR en el artículo 122 del TFUE que define las medidas de recuperación y asigna los fondos tomados en préstamo a varios programas de la Unión a tal efecto, por lo que tiene una vocación finalista. El tercer pilar, consiste en hacer que los programas de la Unión reciban los recursos y establezcan las normas para su ejecución.

El Reglamento se basa en los artículos 122 y 175, párrafo tercero, TFUE que establece que, si se manifestara la necesidad de acciones específicas al margen de los fondos y sin perjuicio de las medidas decididas en el marco de las demás políticas de la Unión, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar dichas acciones con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. En consonancia con dicho precepto del TFUE, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia previsto en el Reglamento pretende contribuir al refuerzo de la cohesión a través de medidas que permitan a los Estados miembros afectados recuperarse de manera más rápida y sostenible de la crisis de la COVID-19 y adquirir (una mayor) resiliencia.

¹² Creado por el Consejo el 25 junio 2013.

¹³ COM(2020) 123 final.

¹⁴ DOCE L-57, de 18.2.21.

La Unión Europea, a la vista de la gravedad de la situación, y con un espíritu de unidad de acción encomiable, decidió el 23 de abril de 2020, cuando la gestión de la crisis apenas llevaba dos meses en marcha, encomendar a la Comisión Europea la presentación urgente de una propuesta que pusiera en relación la activación de este fondo con la programación presupuestaria de la Unión, habida cuenta de la necesidad de presentar el Marco Financiero Plurianual 2021-2027. Había, por tanto, una razón de urgencia temporal para la adopción de medidas económicas porque era necesario cerrar el presupuesto a largo plazo. Sin duda alguna, la respuesta de la Comisión, del Consejo y del Parlamento, fue muy distinta a la que se dio a la crisis financiera global de 2008, donde en la práctica Alemania dictó las recetas que luego impusieron el Eurogrupo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Central Europeo. Aquella fue una crisis de deuda que se pretendió resolver con más deuda y sus consecuencias han sido devastadoras desde el punto de vista social. Es difícil conocer los entresijos en las tomas de decisión macroeconómica, pero parece claro que el papel director de la Comisión ha sido clave en el cambio de posicionamiento de la Unión Europea frente a esta pandemia.

El proceso arranca el 21 de julio de 2020 que es cuando se aprueba el esfuerzo de recuperación europeo de 750.000 millones de euros, denominado *Next Generation*, para ayudar a la UE a hacer frente a la pandemia. El Marco Financiero Plurianual 2021-2027, se fijó en 1,0743 billones de euros. Junto con los 540.000 millones de euros existentes para las tres redes de seguridad, esto es, trabajadores, empresas y Estados miembros, el paquete de medidas de recuperación global para la Unión Europea asciende a 2,3643 billones de euros. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia constituye el núcleo fundamental de *Next Generation*, aportando 672.500 millones de euros de ayuda a los Estados miembros para hacer frente al impacto económico y social que la pandemia está provocando. De los 750.000 millones de euros, 390.000 millones tendrán la forma de subvenciones y 360.000 millones, la forma de préstamos. Este capital se obtendrá en los mercados financieros.

La importancia de la base jurídica del artículo 122 TFUE es capital, porque la excepcionalidad del MRR no puede vulnerar las limitaciones del Tratado en materia de endeudamiento. Por eso, el MRR se fundamenta en tres pilares básicos. El primero es que la Decisión sobre recursos propios autoriza el importe total del endeudamiento, que se destinará a cubrir gastos excepcionales y a préstamos a los Estados miembros. Estos importes no se consignan en el presupuesto de la Unión. También organiza el reembolso de los importes destinados a cubrir gastos con cargo al futuro MFP. El reembolso se consignará en el presupuesto de la Unión en el año en el que se efectúe (a partir de 2028, hasta 2058). En segundo lugar, el MRR basado en el artículo 122 del TFUE define las medidas de recuperación y asigna los fondos tomados en préstamo a varios programas de la Unión a tal efecto, por lo que tiene una vocación finalista. En tercer lugar, los programas de la Unión reciben los recursos y establecen las normas para su ejecución.

2.2. Acciones sobre la Política de Empleo durante la pandemia: reparación

La actuación sobre los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, la herramienta financiera que hace posible la Política de Empleo de la UE ha sido determinante para activar una batería de medidas de acción inmediata sobre los sectores críticos del sistema sanitario y económico. Esta actuación se ha estructurado en varias fases, la primera de las cuales pone en marcha tres Reglamentos comunitarios de capital importancia, poniendo de manifiesto que la reforma normativa es uno de los vectores a través de los cuales ha evolucionado funcionalmente la Política de Empleo post-COVID. En primer lugar, se aprueba el Reglamento (UE) n.º 2020/460, PE-CJ, 30 marzo¹⁵, sobre modificación de los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013 y n.º 1301/2020, 17 diciembre, FEDER, FSE, FC, FEMP, que son los Reglamentos reguladores de dichos Fondos, para dotar de mayor flexibilidad la ejecución de los programas operativos financiados por estos Fondos para movilizar inversiones en los sistemas de atención sanitaria y otros sectores de la economía.

¹⁵ DOCE L-99, de 31.3.20.

En segundo lugar, y en la misma línea de flexibilización de los procedimientos ejecutivos, se aprobó el Reglamento (UE) 2020/461, PE-CJ, 30 marzo¹⁶, que modifica el Reglamento (CE) n.º 2012/2002 del Consejo¹⁷, por el que se creó el Fondo de Solidaridad Europea para la actuación sobre catástrofes naturales, a fin de proporcionar ayuda financiera a aquellos Estados miembros y países cuya adhesión a la Unión esté en proceso de negociación, que se encuentren gravemente afectados por una emergencia grave de salud pública. En los primeros momentos, la urgencia se encontraba en la atención sanitaria que amenazaba con el colapso de los sistemas nacionales de salud, y la necesidad de adquisición de material sanitario se tornó la primera de las prioridades.

Posteriormente, y en tercer lugar, se adoptó el Reglamento (UE) 2020/521, CJ, 14 abril¹⁸, que activa la asistencia urgente en virtud del Reglamento (UE) 2016/369¹⁹, cuyas disposiciones se modifican considerando el brote de COVID-19, y que constituye una manifestación clara de cómo las rígidas normas en materia de gasto y déficit han tenido que ser necesariamente moduladas y flexibilizadas ante la magnitud de la emergencia y sobre la base del principio de solidaridad. El reembolso de los gastos y la adjudicación de contratos públicos y subvenciones con arreglo Reglamento (UE) 2016/369 se flexibiliza teniendo en cuenta la naturaleza específica de la asistencia urgente. Así pues, se prevé la posibilidad de que las subvenciones y los contratos públicos puedan adjudicarse directa o indirectamente, y que las subvenciones puedan financiar hasta la totalidad de los costes subvencionables y ser concedidas con efecto retroactivo.

La importancia y magnitud del impacto de la pandemia, ha obligado, por consiguiente, a la UE a reorientar con rapidez fondos de cohesión para ayudar a los Estados miembros a hacer frente a la crisis. De esta manera, se destinaron 37.000 millones de euros con cargo al presupuesto de la UE disponibles para respaldar a los sistemas sanitarios, las pymes y los mercados laborales a través de la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus (IIRC)²⁰. También se comprometieron hasta 28.000 millones de euros de los fondos estructurales, procedentes de las dotaciones nacionales 2014-2020 aún sin asignar a proyectos, a los que se puede optar para responder a la crisis. Esto supone un mecanismo de flexibilización de la normativa de la UE inédito hasta la fecha, especialmente en una disciplina tan rígida como la de gastos elegibles en los fondos estructurales²¹. Se han consignado también hasta 800 millones de euros del Fondo de Solidaridad de la UE, destinados a los países más afectados, gracias a una ampliación del ámbito de aplicación del Fondo a las crisis de salud pública.

Esta vocación de flexibilidad sobre el empleo de los FEIE se articula en torno a la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus (IIRC+), que permitirá a los Estados miembros

¹⁶ DOCE L-99, de 31.3.20.

¹⁷ DOCE L-311, de 14.11.02.

¹⁸ DOCE L-117, de 15.4.20.

¹⁹ DOCE L-70, de 16.3.16.

²⁰ Reglamento (UE) n.º 2020/460 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de marzo de 2020, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013 y (UE) n.º 508/2014, en lo relativo a medidas específicas para movilizar inversiones en los sistemas de atención sanitaria de los Estados miembros y en otros sectores de sus economías, en respuesta al brote de COVID-19 (Iniciativa de inversión en respuesta al coronavirus).

²¹ Esta flexibilización ha llegado a otros terrenos, como el de la actividad aérea, que colapsó a partir del mes de abril en prácticamente toda Europa. En este sentido la Comisión ya ha propuesto más flexibilidad en la aplicación de las normas existentes sobre el uso de las franjas horarias para el uso de aeropuertos (los llamados slots) por las compañías aéreas [Reglamento (UE) 2020/459 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de marzo de 2020, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 95/93 del Consejo relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios] y ha adoptado directrices sobre los corredores verdes [C(2020) 1897 final] y las operaciones de carga para facilitar el libre de mercancías en la UE [C(2020) 2010 final]. La Comisión también ha adoptado directrices sobre los derechos de los pasajeros [C(2020) 1830 final] y sobre la gente de mar, pasajeros y otras personas a bordo de buques [C(2020) 3100 final].

transferir importes entre los diferentes fondos a fin de cubrir sus necesidades. Los recursos podrán destinarse a las regiones más afectadas, al suspenderse las condiciones que rigen el acceso de las regiones a la financiación. Igualmente, los Estados miembros pudieron solicitar, entre el 1 de julio de 2020 y el 30 de junio de 2021, hasta el 100 % de financiación con cargo al presupuesto de la UE para programas destinados a abordar las consecuencias de la pandemia. La iniciativa también incluye ayudas a los pescadores y a los agricultores y una revisión del Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas. El Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT), financiado por el programa Horizonte 2020, también ha puesto en marcha una iniciativa de respuesta a la crisis. El Instituto aportará 60 millones de euros de financiación adicional a innovadores que impulsen soluciones de gran impacto que contribuyan a hacer frente a los desafíos sociales y económicos.

En el plano de las políticas sectoriales, ha habido actuaciones dirigidas a paliar los efectos sobre el turismo de las restricciones a la libertad de circulación de personas, y a proveer de ayudas al sector agrario y pesquero. El sector turístico genera el 10 % del PIB de la UE con más de 2,4 millones de empresas de las que el 90 % son pymes y ocupan a 23 millones de puestos de trabajo directos²², de los que se han perdido en torno a 6 millones de empleos. Las pérdidas de ingresos se estiman entre el 85 y el 90 % en la hostelería, los operadores turísticos, los trenes de largo recorrido o los cruceros y compañías aéreas. El impacto de la pandemia ha sido demoledor sobre este sector en el que el porcentaje de PIB afectado por la crisis va desde el 9 o 10 % de Alemania y Francia, al 13 y 15 % de Italia o España, y hasta el 21 y 25 % de Grecia y Croacia. Las pérdidas calculadas por la Organización Mundial de Turismo de la ONU varían entre 850.000 millones y 1 billón de euros.

Las acciones emprendidas en favor de las empresas turísticas han sido de diverso tipo. Se han creado bonos como alternativa atractiva y segura al reembolso en efectivo, facilitándose la conexión de los ciudadanos con la oferta turística local, promoviendo la oferta y el turismo de proximidad y etiquetando a Europa como destino turístico seguro. Las ayudas económicas para la defensa de los puestos de trabajo han salido del programa SURE, dotado con hasta 100.000 millones de euros de ayuda financiera, aunque en buena parte de los países más turísticos de la UE la permeabilización de las ayudas a las pymes está generando fuertes tensiones. Se han previsto ayudas a través del Iniciativa en Respuesta al Coronavirus, préstamos del Fondo Europeo de Inversiones y se han flexibilizado las normas sobre ayudas estatales.

En este sentido, han resultado especialmente conflictivas las ayudas estatales a compañías aéreas que, como consecuencia de la pandemia, han sufrido pérdidas millonarias y una hemorragia de pasajeros sin precedentes. Entre las compañías favorecidas por esta flexibilización de las normas de competencia en materia de ayudas de Estado destacan Lufthansa, Air France-KLM, Alitalia, SAS, Finnair, Norwegian y TAP, que han recibido inyecciones estatales por 30.000 millones de euros. El proceso conlleva, en algunos casos, renacionalizaciones parciales de las compañías como en el caso de Lufthansa que ha recibido ayudas por valor de 11.000 millones, entre participaciones directas y préstamos con garantía pública, lo que hace que el Estado alemán se convierta en el socio mayoritario del grupo con un porcentaje entre el 20 y el 25 % de las acciones. Igual ha sucedido en el caso de Air France-KLM, donde los Estados francés y holandés ya son los primeros accionistas con el 28 % del capital, el plan de ayudas de ambos países se eleva a 10.600 millones. Alitalia, en quiebra antes de la pandemia, ha sido reprivatizada completamente (ITA Airways) aunque con un coste mínimo de 3.500 millones de euros. La portuguesa TAP, que apenas había cumplido cinco años como compañía privada, también volverá a ser propiedad del Estado en un 75 %, después de inyectarle 1.200 millones²³.

²² https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic-0/eu-helps-reboot-europes-tourism_es

²³ <https://elpais.com/economia/2021-02-17/la-justicia-europea-falla-contraryanair-y-avala-las-ayudas-europeas-a-las-aerolineas.html>

La cuestión ha sido especialmente contenciosa tras las demandas presentadas por la compañía Ryanair contra SAS del grupo Air France, ayudas –aplazamientos de tasas y avales- que fueron autorizadas por la Comisión Europea en el marco de la flexibilización de sus normas sobre las ayudas estatales para rescatar a empresas especialmente afectadas por la pandemia y las autorizó en marzo y abril de 2020. El Tribunal General de la UE, sobre la base del artículo 107 TFUE ha entendido que las ayudas son conformes, al tratarse de “ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional”, como es la pandemia, y que tanto las moratorias francesas como los avales suecos tienen como objetivo reparar esos perjuicios.

2.3. Actuación sobre las empresas y los trabajadores: flexibilización de ayudas

Una de las normas más determinantes en la flexibilización de la mecánica de los Fondos Estructurales ha sido, sin duda alguna, el Reglamento (UE) n.º 2020/558, PE-CJ, 23 abril²⁴, de modificación de los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013 y n.º 1301/2020, 17 diciembre, FEDER, FSE, FC, FEMP, sobre medidas específicas para ofrecer una flexibilidad excepcional en el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos FEIE en respuesta a la pandemia. Este Reglamento permite excepcionalmente a los Estados la posibilidad de solicitar la aplicación, para los programas de la política de cohesión, de un porcentaje de cofinanciación del 100 % en el ejercicio contable 2020-2021, de conformidad con los créditos presupuestarios y a condición de que exista financiación disponible. Igualmente, con el fin de proporcionar una flexibilidad adicional a los Estados miembros para reasignar los recursos con miras a dar respuestas adaptadas a la crisis de salud pública, deben introducirse o mejorarse las posibilidades de efectuar transferencias financieras entre el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión en el marco del objetivo de inversión en crecimiento y empleo.

En la misma línea de flexibilización, se aprobará posteriormente el Reglamento (UE) n.º 2020/672, CJ, 19 mayo²⁵, de creación de un instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en la emergencia COVID-19 (SURE). Este Reglamento se enmarca en lo que se denomina Red de Seguridad para Trabajadores, Empresas y Estados miembros, por el que la UE crea un instrumento que ofrece apoyo temporal a los trabajadores para conservar su empleo durante la crisis económica derivada de la pandemia. Este instrumento se denomina SURE (Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia). En septiembre y octubre de 2020 el Consejo aprobó una ayuda financiera de 87.900 millones de euros para diecisiete Estados miembros, hasta alcanzar un total de 90.300 millones (el límite son 100.000 millones dentro del cupo de 540.000 millones para toda la red de seguridad)²⁶. Hasta febrero de 2021, quince Estados miembros habían recibido ya 53.500 millones del SURE, siendo la cantidad asignada a España de 21.300 millones. Con estos fondos se están financiando los ERTES en España.

Para las empresas, el Banco Europeo de Inversiones, ha creado un fondo de garantía paneuropeo de 25.000 millones de euros sobre la base de proyectos. Este fondo podría proporcionar préstamos de hasta 200.000 millones para empresas, en especial para las pymes. No obstante, el fondo de garantía paneuropeo proporcionará financiación a empresas que sean viables a largo plazo pero que se hayan visto afectadas por la crisis actual. Al menos el 65 % de la financiación se destinará a las pymes. Un máximo del 23 % podrá ir a empresas con 250 o más empleados, con restricciones aplicables a empresas más grandes, con más de 3000 empleados. Un máximo del 5 % de la financiación podrá destinarse a empresas y organismos del

²⁴ DOCE L-130, de 24.4.20.

²⁵ DOCE L-159, de 20.5.20.

²⁶ 100.000 millones para los trabajadores, 200.000 millones para empresas y 240.000 millones para los Estados miembros.

sector público que trabajen en el ámbito de la salud o de la investigación sanitaria o que presten servicios esenciales relacionados con la actual crisis sanitaria. Otro 7 % de la financiación apoyada por el fondo de garantía paneuropeo podrá destinarse a capital riesgo y capital de crecimiento y a deuda de riesgo, en apoyo de pymes y de Mid-cap.

Los Estados miembros recibirán fondos de la Red de seguridad a partir de una línea de crédito precautoria ya existente procedente del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Esta línea puede proporcionar préstamos a todos los Estados miembros de la zona euro con un límite del 2 % de su PIB hasta un valor total de 240.000 millones de euros.

Un Estado miembro podrá solicitar asistencia financiera de la Unión en el marco del Instrumento (en lo sucesivo, “asistencia financiera”) cuando su gasto público real, y en su caso también el previsto, haya aumentado de forma repentina y grave desde el 1 de febrero de 2020 debido a las medidas nacionales directamente relacionadas con regímenes de reducción del tiempo de trabajo y medidas similares que tengan por fin hacer frente a las repercusiones económicas y sociales del acontecimiento excepcional causado por el brote de COVID-19.

2.4. La Política de Empleo al servicio de los nuevos objetivos de la Agenda 2030: recuperación verde, digital y resiliente

En este proceso de evolución y transformación al que se ha sometido a la Política de Empleo han pesado necesariamente los objetivos estratégicos de la Agenda 2030. La Política de Empleo se pone, pues, al servicio de la consecución de dichos fines, y una de las primeras actuaciones normativas es el Reglamento (UE) n.º 2020/2221, 23 diciembre²⁷, de modificación del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, en lo que respecta a los recursos adicionales y las disposiciones de ejecución para la favorecer la reparación de la crisis y sus consecuencias sociales y preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía (REACT UE). Ello supone comprometer recursos por valor de 37.500 millones, en 2021 y 10.000 millones de euros en 2022, encomendando al FEDER el apoyo a servicios de salud e infraestructura social, así como pymes en sectores con elevado potencial de creación de empleo para apoyar las transiciones hacia la economía digital y verde, y al FSE el apoyo para el acceso al mercado de trabajo manteniendo los empleos con mecanismos de reducción de tiempo de trabajo, incluyendo el refuerzo de la Garantía juvenil.

En esa misma línea, habremos de citar la Recomendación (UE) 2021/402, 4 marzo²⁸, sobre apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis COVID-19, medidas EASE. Esta Recomendación pone el énfasis en la necesidad de un conjunto coherente de políticas activas del mercado laboral consistentes en incentivos a la contratación temporal y a la transición, políticas de capacitación y mejores servicios de empleo (medidas de apoyo activo eficaz para el empleo o EASE) para apoyar las transiciones en el mercado laboral en el marco de la recuperación y de la doble transición, para lo cual deben utilizarse plenamente los fondos de la Unión disponibles. La Comisión entiende que un apoyo oportuno y bien diseñado al empleo puede beneficiar a los trabajadores y a las empresas, así como a la economía y la sociedad en su conjunto. Si se les apoya de forma oportuna y activa, los trabajadores de sectores económicos afectados por la crisis tienen más probabilidades de encontrar empleos de calidad en sectores en expansión como los sectores ecológico y digital, o en sectores con modelos de negocio innovadores, pero también en la economía social y en sectores que carecen de mano de obra cualificada como los sectores sanitario y de los cuidados.

Se parte, pues de la consideración de que los incentivos a la contratación temporal en el mercado laboral pueden resultar eficaces para promover la creación de empleo de calidad en un contexto de crecimiento económico moderado durante las fases iniciales de la recuperación.

²⁷ DOCE L-437, de 28.12.20.

²⁸ DOCE L-80, de 8.3.21.

Deben orientarse y diseñarse para facilitar las transiciones laborales y la creación de empleos que no se habrían producido sin esos incentivos. Los grupos destinatarios pueden incluir poblaciones vulnerables e infrarrepresentadas, especialmente los jóvenes que acceden al mercado laboral. En particular, el apoyo a la formación de aprendices puede resultar útil para desarrollar las capacidades requeridas en el mercado laboral y ayudar a los jóvenes a acceder al empleo. Además, los incentivos a la transición, que fomentan la contratación por nuevos empresarios de trabajadores en riesgo de ser desplazados, pueden contribuir a facilitar estas transiciones y a aumentar la oferta de capacidades en sectores en expansión. El apoyo al emprendimiento, centrado especialmente en los jóvenes, las mujeres y los emprendedores sociales, puede complementar de manera eficaz estas medidas, en particular el apoyo encaminado a ayudarles a afrontar algunos grandes retos de las pymes, como las obligaciones legales, los retrasos en los pagos y el acceso a financiación.

Por lo que se refiere al Pacto Verde Europeo, sus implicaciones son extraordinarias en todo el cuadro de políticas de la UE²⁹. El Pacto Verde es parte integrante de la estrategia de la Comisión para aplicar la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas³⁰. En el marco del Pacto Verde, la Comisión reorientará el proceso del Semestre Europeo de coordinación macroeconómica a fin de integrar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y situar la sostenibilidad y el bienestar de los ciudadanos en el centro de la política económica, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en el centro de la elaboración de políticas y la acción de la UE. Esto, evidentemente, tiene una trascendencia indiscutible sobre el desarrollo de las políticas sociales, pues forma parte de las orientaciones generales la consecución de “transiciones justas” que permitan reformas del sistema económico que garanticen los derechos sociales.

Forma parte también de las orientaciones generales la consecución de un nuevo modelo de industria para Europa³¹ basado en la sostenibilidad y resiliencia del sector de cara al futuro. Especial énfasis se pone en la resiliencia de la industria del turismo y la consolidación de la transformación verde y digital del turismo de la UE, manteniendo la posición de Europa como principal destino turístico y maximizando la contribución de este sector al crecimiento y al empleo. El transporte, consiguientemente, debe ser más sostenible y asequible, debe mejorarse la conectividad, y favorecer una gestión inteligente de los flujos turísticos, la diversificación de la oferta turística, el desarrollo de capacidades de sostenibilidad para los profesionales del turismo y un mayor esfuerzo por aumentar la sensibilización sobre la variedad de paisajes y la diversidad cultural de toda Europa.

Es importante, a juicio de la Comisión, que la estrategia industrial de Europa refleje los valores europeos y las tradiciones de mercado social. La industria debe ser neutral desde el punto de vista climático, lo que implica un reto de primera magnitud que debe apoyarse en la diversidad y el talento, los valores y el estilo de vida, y los creadores e innovadores. La propuesta de la Comisión pasa por una política industrial europea basada en la competencia, en mercados abiertos, en investigación y tecnologías de liderazgo mundial y en un mercado único sólido que elimine las barreras y reduzca la burocracia. En contra de lo que algunos Estados miembros han propugnado, la Comisión entiende que es preciso resistir a las tentaciones simplistas que conllevan proteccionismo o distorsiones del mercado, pero sin dejar de vigilar los problemas causados por la competencia desleal, lo que es un inequívoco mensaje a los mercados orientales y a la OMC. Esta estrategia reconoce la fuerza y el papel de la Unión Europea, principalmente como facilitadora y reguladora. Fijar el marco e impartir orientaciones políticas y estratégicas es fundamental para proporcionar la seguridad que necesitan los inversores, los innovadores y la industria por igual.

²⁹ Comunicación de la Comisión de 11.12.2019, El Pacto Verde Europeo, COM(2019) 649 final.

³⁰ <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.

³¹ Comunicación de la Comisión de 13.3.2020, Un nuevo modelo de industria para Europa, COM (2020) 120 final.

Vinculada a esta estrategia se encuentra la configuración de un futuro digital para Europa³², articulado en torno a la nueva Estrategia de Ciberseguridad de la UE. Como elemento clave de la configuración del futuro digital de Europa, el Plan de Recuperación para Europa y la Estrategia de la Unión de la Seguridad de la UE, la Estrategia busca reforzar la resiliencia colectiva europea contra las ciberamenazas y ayudar a garantizar que todos los ciudadanos y las empresas puedan beneficiarse plenamente de unos servicios y herramientas digitales fiables y de confianza³³. Tanto si se trata de dispositivos conectados, la red eléctrica o servicios bancarios, aviones, administraciones públicas y hospitales, el objetivo es que estos medios puedan utilizarse con la certeza de estar protegidos frente a ciberamenazas.

La nueva Estrategia de Ciberseguridad también permite a la UE reforzar su liderazgo en el ámbito de las normas internacionales del ciberespacio y potenciar su cooperación con socios de todo el mundo, con el fin de promover un ciberespacio global, abierto, estable y seguro, basado en el Estado de Derecho, los derechos humanos, las libertades fundamentales y los valores democráticos. Asimismo, la Comisión está presentando propuestas que abordan tanto la resiliencia física como la ciberresiliencia de entidades críticas y redes: una Directiva sobre las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de ciberseguridad en la Unión (la Directiva SRI revisada o «SRI 2») y una nueva Directiva sobre la resiliencia de entidades críticas. Estas abarcan una amplia gama de sectores con el objetivo de hacer frente, de un modo coherente y complementario, a los riesgos actuales y futuros existentes dentro y fuera de Internet, ya sea en forma de ciberataques, delitos o desastres naturales.

Solo en infraestructura y redes digitales, la UE tiene un déficit de inversión de 65 000 millones de euros anuales. La realización de reformas, el aumento de las inversiones en Investigación y Desarrollo y el despliegue tecnológico –5G y 6G– podrían generar un 14 % de crecimiento acumulado adicional del PIB para 2030³⁴. En opinión de la Comisión, actuar con rapidez (por ejemplo, aumentando las inversiones y adoptando medidas antes de 2022 en lugar de hacerlo antes de 2025) supondría un aumento adicional del 3,2 % del PIB y la creación de empleo de aquí a 2030. Se trata de un impulso socioeconómico que Europa no puede permitirse desaprovechar.

Del mayor interés es la orientación dirigida al reforzamiento y desarrollo del Pilar Europeo de Derechos Sociales, estrategia conectada con las transiciones justas que afectarán a la industria y a la digitalización de la economía. Sostiene la Comisión que la inteligencia artificial y la robótica pueden crear en torno a 60 millones de nuevos empleos, sobre un mercado de 241 millones de trabajadores donde aún existen enormes diferencias y brechas sociales. En este ámbito la Comisión pone de manifiesto la necesidad de reforzar el Espacio Europeo de Educación con vistas a que sea una realidad en 2025. El desarrollo del Plan de Educación Digital europeo es una de las prioridades en la medida en que el 50 % de las empresas declaraban en 2018 que tenían enormes dificultades en el reclutamiento de personal con formación en TICs. La creación de empleo, la digitalización del trabajo, la igualdad de oportunidades, la protección social extensa, el envejecimiento de la población, la lucha contra la pobreza y la promoción de los valores europeos en el mundo, son algunas de las cuestiones prioritarias sobre las que girarán las propuestas de la Comisión.

³² Comunicación de la Comisión de 19.2.2020, Configurar un futuro digital en Europa, COM(2020) 67 final.

³³ *Vid.* el monumental análisis crítico sobre las nuevas formas de poder digital en el mundo, en Zuboff, Shoshana, *La era del capitalismo de vigilancia*, Paidós, 2020.

³⁴ «Restaurar la competitividad de la UE», BEI, 2016. El Informe de inversión del BEI 2018/2019, «Reestructurar la economía europea», confirma que es necesaria una inversión pública a gran escala para apoyar la digitalización de las infraestructuras.

3. BREVE REFERENCIA A LA TRASLACIÓN ESPAÑOLA DEL MRR: PRIMEROS PASOS

La traslación al marco normativo español del MRR se produjo, en primer lugar, de la mano del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre³⁵, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PERTE), que fue objeto de un duro Dictamen del Consejo de Estado de 21 de diciembre 2020, en la medida en que el exceso de simplificación de controles administrativos para los proyectos financiados podría constituir un problema de legalidad serio.

Esta norma dedica el capítulo II de su Título II a la simplificación de la tramitación de convenios administrativos, con desarrollo en la disposición final segunda, que recoge las modificaciones estructurales operadas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La idea es permitir una tramitación de una mayor agilidad, eliminando aquellas diligencias que resulte posible suprimir y favorecer la tramitación anticipada de los expedientes de convenios que vayan a ejecutarse en el ejercicio siguiente u otros posteriores. Igualmente, el RD-L 36/2020 permite percibir anticipos por las operaciones preparatorias que resulten necesarias para realizar las actuaciones financiadas, alargando la duración máxima de los convenios administrativos, para adaptarlos a las necesidades temporales que implican los proyectos del Instrumento Europeo de Recuperación. En el capítulo III del Título II se recoge una nueva figura de colaboración público privada, los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTES), cuya finalidad es favorecer el efecto multiplicador que implica en la economía una movilización de recursos de esta dimensión a través de la colaboración público-privada, con el objeto de ejecutar los distintos proyectos tractores contemplados en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Dicho Plan, fue aprobado por Resolución de la Subsecretaría de Estado de 29 de abril de 2021³⁶ y plantea la puesta en marcha de diez Políticas palanca sobre la base de treinta componentes. El PRTR prevé inicialmente un 7 % de la inversión de 69.528 millones, esto es 4.866 millones, para la VIII Política palanca, denominada “Nueva economía de los cuidados y Política de Empleo, dentro de la cual aparecen el Componente 22, “plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de la política de la inclusión”, y el Componente 23, “Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo”.

En relación el Componente 23, fue aprobado el RD 902/2021, 19 octubre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones, para el ejercicio presupuestario 2021, destinadas a la financiación del desarrollo de actuaciones de la inversión 4, “Nuevos proyectos territoriales para el reequilibrio y la equidad” en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Este RD prevé la concesión al SEPE, con carácter excepcional y por razones de interés público de las aportaciones destinadas a la ejecución en 2021 del PRTR, singularmente las relativas a la Componente 23 del PRTR Inversión 4. Las Administraciones beneficiarias serían Navarra, País Vasco, Comunidad Valenciana y Extremadura estado destinadas las aportaciones a colectivos especialmente vulnerables (6.000 euros/persona) y al emprendimiento y microempresas (5.000 euros/empresa). Lamentablemente, como todo lo que es politizable en este país, este primer RD y las posteriores decisiones gubernamentales sobre reparto de fondos han generado una desmedida polémica política que ha llegado hasta la propia Comisión y al Parlamento Europeo.

³⁵ BOE nº 342, de 31 de diciembre de 2020.

³⁶ BOE n.º 103, de 30 de abril de 2021, y aprobado por Decisión de Ejecución del Consejo de la UE el 13 de julio de 2021.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ALARCÓN CARACUEL, M.R.: "El derecho del trabajo ante la crisis económica y el nuevo modelo productivo", en VV.AA: *Relaciones Laborales y nuevo modelo productivo*. Sevilla: Monografías de Temas Laborales, 2011.
- BENTOLILA, S. y DOLADO, J.: "Labour Flexibility and Wages: lessons from Spain", en *Economic Policy*, Abril 1994.
- BLANCHARD, O. y TIROLE, J.: "The Optimal Design of Labor Market Institutions. A First Pass", en *MIT Economics*, abril, 2004.
- DE LA PORTE y POCHET, P.: *A New Approach to Building Social Europe, The Open Method of Coordination*. Bruselas: PIE Peter Lang. 2002.
- DE PABLOS RAMÍREZ, J.C.; MARTÍNEZ, A.: "La estrategia europea de empleo: historia, consolidación y claves de interpretación", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n.º 77, 2008.
- ESPINA MONTERO, A.: "¿Existe un modelo europeo de empleo?: el proceso de Luxemburgo", en *Revista del ICE*, n.º 820, enero febrero, 2005.
- GÓMEZ MUÑOZ, J.M.: "Empleo, crecimiento y convergencia tras las reformas del Tratado de Amsterdam y la cumbre de Luxemburgo", en *Revista Relaciones Laborales*, número 7, 1998.
- GÓMEZ MUÑOZ, J.M.: "La política de empleo de la UE", en VV.AA., *Derecho Social de la Unión Europea. Aplicación por el Tribunal de Justicia*. Editorial Francis Lefebvre, Madrid, 2019.
- GÓMEZ MUÑOZ, J.M.: "La acción de la Unión Europea durante la pandemia de SARS-COV-2", en VV.AA., *Nuevos escenarios del sistema de relaciones laborales derivados del COVID-19*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2021.
- GÓMEZ SALVADOR, R., MESSINA, J. y VALLANTI, G.: "Gross Job Flows and Institutions in Europe", en *European Central Bank, Working Paper Series*, número 318, marzo, 2004
- JASPERS, T.: "Flexiseguridad: ¿Es la respuesta acertada a la modernización del Derecho del Trabajo?", en VV.AA. *Estudios sobre la estrategia europea de la flexiseguridad: una aproximación crítica*, Albacete, Bomarzo, 2009.
- KOK, W.: "Facing the Challenge, The Lisbon Strategy for Growth and Employment". Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, Noviembre, 2004 [http:// euro-pa.Eu.Int/comm/lisbon_strategy/pdf/2004_1866_EN_complet.pdf](http://euro-pa.Eu.Int/comm/lisbon_strategy/pdf/2004_1866_EN_complet.pdf).
- MIRANDA BOTO, J.M.: "La política de empleo en el Derecho comunitario", en *Temas Laborales*, n.º 62, 2001.
- MIRANDA BOTO, J.M.: "¿Esperando a Grouchy? El papel de la Unión Europea en la crisis del COVID-19", VVAA. *El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la pandemia de COVID-19*, Editorial Francis Lefebvre, Madrid, 2020
- MOLINA NAVARRETE, C.: "Las políticas de empleo en la Unión: del Tratado de Ámsterdam a la Constitución Europea", en VV.AA. *La Constitución Europea y las Relaciones Laborales*, Sevilla, Mergablum, 2004.
- PÉREZ DEL PRADO, D.: *El impacto social de la gobernanza económica europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021
- PÉREZ DEL PRADO, D.: "El SURE: ¿un paso hacia un sistema de protección por desempleo europeo?", *Temas Laborales*, n.º 153, 2020.
- RODRIGUEZ CRESPO, M. J.: "Instituciones y política de empleo en la Unión Europea", en VV.AA.: *Manual de Derecho Social de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, 2011.
- SCHOEREDER, W. y WEINERT, R.: "Designing Institutions in European Industrial Relations: A Strong Commission Versus Weak Trade Unions?", en *European Journal of Industrial Relations*, número 2, julio, 2004.
- WATT, A.: "Reform of the European Employment Strategy after Five Years: A Change of Course or Merely of Presentation?", en *European Journal of Industrial Relations*, número 2, julio, 2004.
- ZUBOFF, S.: *La era del capitalismo de la vigilancia*, Editorial Paidós, 2020.