

NOTAS ECONÓMICAS

3/2019

Boletín Económico

BANCO DE **ESPAÑA**

Eurosistema

EL SEMESTRE EUROPEO 2019  
Y LAS RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS  
PARA ESPAÑA

Pilar García Perea, Jorge Martínez Pagés,  
Antonio Millaruelo de Lafuente  
y Carmen Sánchez Carretero

## RESUMEN

El Semestre Europeo es el proceso durante el cual la Comisión Europea diseña y coordina las políticas económicas de los Estados miembros. El ciclo de 2019 se puso en marcha el 21 de noviembre de 2018 y concluyó el 9 de julio de 2019. En conjunto, se constata una pérdida significativa de impulso reformador de los países, y en especial de los países que presentan desequilibrios macroeconómicos. En el terreno fiscal, las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento constituyen una valiosa hoja de ruta de cara al necesario proceso de consolidación de las finanzas públicas, si bien su efectividad en el brazo preventivo es todavía incierta. En el ámbito de las políticas estructurales, resultaría de interés explorar la creación de comités nacionales de productividad en aquellos países donde aún no existan.

**Palabras clave:** Semestre Europeo, desequilibrios macroeconómicos, procedimiento de déficit excesivo, reformas estructurales, comité nacional de productividad.

**Códigos JEL:** F5, F6, H6, J8, K2, O4.

Esta nota ha sido elaborada por Pilar García Perea, Jorge Martínez Pagés, Antonio Millaruelo de Lafuente y Carmen Sánchez Carretero, de la Dirección General de Economía y Estadística.

### Introducción

El Semestre Europeo<sup>1</sup> de 2019 se puso en marcha el 21 de noviembre de 2018, con la presentación de las prioridades de política económica para el conjunto de la Unión Europea (UE), a través del *Informe Anual sobre Crecimiento*, y las recomendaciones para el área del euro. Asimismo, la Comisión Europea (CE) evaluó los proyectos de planes presupuestarios nacionales presentados en octubre e identificó, en el *Informe sobre el Mecanismo de Alerta (IMA)*<sup>2</sup>, aquellos países, entre los que se encontraba España, que presentaban riesgos potenciales de desequilibrios macroeconómicos y que serían objeto de Exámenes Exhaustivos en el paquete de invierno publicado el 27 de febrero de 2019.

Tomando en consideración todo lo anterior, los países miembros publicaron, el 30 de abril de 2019, sus Actualizaciones de los Programas de Estabilidad (APE) y los Programas Nacionales de Reformas (PNR), que detallan las medidas presupuestarias y estructurales diseñadas para abordar los riesgos identificados en el nuevo ciclo. El pasado 9 de julio [finalizó el Semestre Europeo](#), con la adopción formal de las nuevas recomendaciones de política económica por parte del Consejo de la UE. En el esquema 1 se presenta de forma sintética el proceso temporal completo del [Semestre Europeo](#), que se repite cada año.

En esta nota se describen brevemente las conclusiones de cada uno de los pasos del proceso para España y para el área del euro. En concreto, se detallan los paquetes de otoño e invierno de la CE, la APE para el período 2019-2022 y el PNR para España, se presentan las recomendaciones de la CE para el área del euro y para España, y se concluye con una breve valoración sobre el Semestre Europeo.

---

1 Ciclo anual durante el cual la CE diseña y coordina las políticas económicas de los Estados miembros, que incluye el análisis de su situación económica, así como de sus planes de reformas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales.

2 Si bien el *IMA* se elabora para todos los países de la UE, solo se valoran los proyectos de planes presupuestarios de los países del área del euro.

---

## Esquema 1

### CRONOLOGÍA DEL SEMESTRE EUROPEO

El Semestre Europeo es el ciclo durante el cual la CE diseña y coordina las políticas económicas de los Estados miembros.



FUENTE: Comisión Europea.

---

## Paquete de otoño de la Comisión Europea<sup>3</sup>

### *Informe Anual sobre Crecimiento de la Unión Europea y recomendaciones para el área del euro*

Las recomendaciones de política económica para el conjunto del área del euro se centran en la profundización del mercado único y en la mejora del entorno empresarial y la calidad institucional como vía para fortalecer la inversión, que constituye uno de los ejes centrales de este Semestre Europeo. Además, se recomienda reducir la deuda externa y llevar a cabo reformas para mejorar la competitividad de los países con déficit por cuenta corriente. En cambio, los países con superávit por cuenta corriente deberían fortalecer las condiciones que sustentan el crecimiento de los salarios y aumentar la inversión.

De acuerdo con el análisis de la CE, España debe aplicar las recomendaciones para la zona del euro, en concreto, adoptando medidas para mejorar la productividad, utilizando los ingresos extraordinarios para reducir la deuda pública, apoyando la inversión en los ámbitos señalados como prioritarios y mejorando las capacidades y la empleabilidad de los trabajadores.

---

<sup>3</sup> En la [nota de prensa](#) de la CE referida al paquete de otoño se encuentran los vínculos a todos los documentos presentados.

## Informe del Mecanismo de Alerta de cada país

Sobre la base del *IMA* —pieza central del procedimiento de desequilibrio macroeconómico que trata de detectar situaciones que pueden poner en peligro la estabilidad de cada país y de la propia UE—, la CE concluyó que las fuentes potenciales de riesgos eran básicamente las mismas que se detectaron el año anterior. Según los indicadores analizados en el *IMA* (véase el anexo), los niveles de endeudamiento público y privado superan los umbrales en numerosos países. Además, destacan como muy elevados los superávits por cuenta corriente de Alemania, Países Bajos y Malta, frente al déficit de Chipre. Por su parte, el endeudamiento exterior —aproximado por la posición de inversión internacional— sigue siendo muy elevado en España, Grecia, Portugal, Irlanda, Chipre y otras economías pequeñas. También destaca el empeoramiento de la competitividad de costes en algunos países pequeños (Lituania, Letonia y Estonia) y se da la alerta sobre posibles signos de sobrevaloración del mercado inmobiliario en los Países Bajos, Portugal, Irlanda y Eslovenia. (En el gráfico 1 se presentan los indicadores respecto a sus umbrales para los países más grandes del área del euro y para aquellos con desequilibrios excesivos.)

España presentaba en 2017 cinco indicadores por encima de los límites establecidos como excesivos (véase gráfico 1), uno más que hace un año, ya que la tasa de actividad disminuye por debajo del umbral considerado, como resultado del envejecimiento de la población y el reciente alargamiento de la formación de los colectivos jóvenes, fenómeno, en cualquier caso, deseable en una economía —como la española— con un elevado abandono escolar. En términos de sostenibilidad externa, la posición internacional neta negativa se redujo, desde el -85,3 % del PIB en 2016 hasta el -83,89 % en 2017, en un contexto de avances de las cuotas de exportación y de moderación de los costes laborales unitarios, a pesar del lento crecimiento de la productividad. El endeudamiento privado siguió reduciéndose, desde el 146,8 % hasta el 138,8 % del PIB, en especial el de las empresas, mientras que la ratio de deuda pública bajó de manera modesta —del 99 % al 98,1 % del PIB—, pese al elevado crecimiento nominal del producto. Finalmente, la tasa de desempleo cayó del 22,1 % al 19,6 %, pero sigue siendo muy elevada, principalmente la de los jóvenes. Teniendo en cuenta los desequilibrios identificados, la CE señaló a España como uno de los 13 Estados miembros que serían objeto de un Examen Exhaustivo para analizar los factores determinantes de sus desequilibrios y las medidas necesarias para su corrección.

## Evaluación presupuestaria

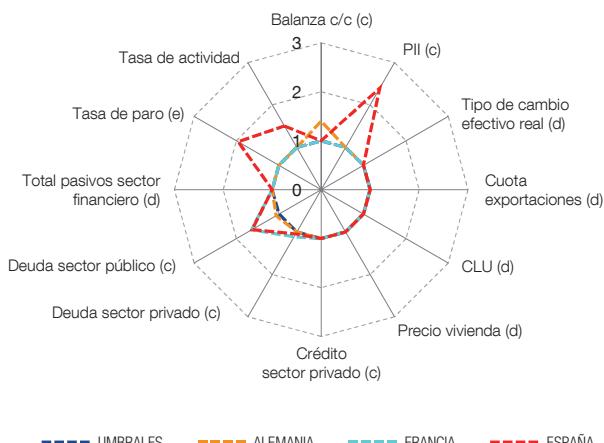
La valoración de los planes presupuestarios nacionales de 2019 reveló para Italia un riesgo de incumplimiento particularmente serio de sus compromisos de ajuste

Gráfico 1

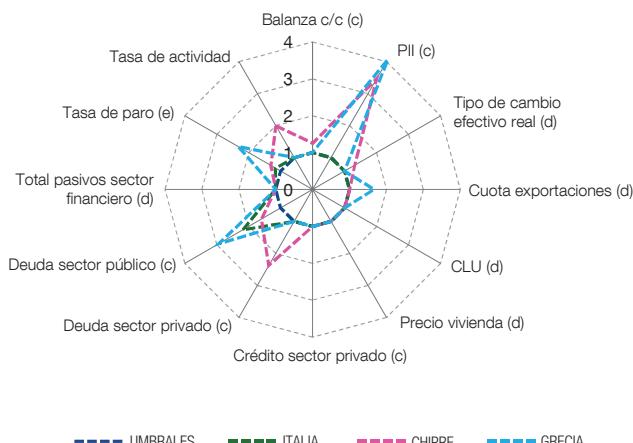
## DESVIACIONES DE LOS INDICADORES RESPECTO A LOS UMBRALES DEL INFORME DEL MECANISMO DE ALERTA 2019 (a) (b)

España figura entre los países con más indicadores por encima de los límites considerados excesivos, si bien el diferencial de cada uno respecto al correspondiente umbral es reducido: tasa de actividad, posición internacional neta, endeudamiento público y tasa de desempleo.

1 ALEMANIA, ESPAÑA Y FRANCIA



2 PAÍSES CON DESEQUILIBRIOS EXCESIVOS EN 2019



FUENTE: Banco de España, a partir de los datos de Eurostat.

- a Año de referencia: 2017.
- b Número de veces en que el valor del indicador supera el umbral (valor del umbral = 1).
- c En porcentaje del PIB.
- d Variaciones porcentuales.
- e Nivel medio tres años.

DESCARGAR



fiscal y de reducción de deuda, como consecuencia de las medidas de garantía de renta y de aumento del gasto en pensiones planeadas por el Gobierno. En este caso, la Comisión recomendó un Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE) basado en la deuda, que, al rebajar el Gobierno italiano el grado expansivo de las medidas, no se llegó a materializar. En los casos de Bélgica, Francia, Portugal, Eslovenia y España, la CE consideró que los planes presupuestarios para 2019 presentaban un elevado riesgo de registrar desviaciones significativas de sus objetivos presupuestarios de medio plazo y de no cumplir con su compromiso de reducción de la deuda.

En particular, en el caso de España, la CE señala el riesgo de una desviación significativa con respecto a las recomendaciones fiscales dirigidas a nuestro país en julio de 2018, así como a los requerimientos del brazo preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), al que España estaría sujeta en 2019, una vez aprobada la derogación del PDE al que se encontraba sometida desde 2009, por el Consejo de la UE. Estos requerimientos incluyen tanto la progresiva reducción del déficit estructural, hasta alcanzar su objetivo de medio plazo del 0 %, como la disminución de la ratio de deuda sobre el PIB hasta niveles inferiores al 60 %.

Cuadro 1

**PROCEDIMIENTO DE DESEQUILIBRIO MACROECONÓMICO 2019 (a)**

Tras realizar los exámenes exhaustivos, la Comisión concluyó que los países del área del euro con desequilibrios excesivos son Italia, Grecia y Chipre.

	Área del euro	Resto de la UE
No requieren examen en profundidad	Bélgica, Estonia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Austria, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia	Chequia, Dinamarca, Hungría, Polonia, Reino Unido
Desequilibrios	Alemania, Irlanda, España, Francia, Países Bajos, Portugal	Bulgaria, Croacia (↑), Rumanía (b), Suecia
Desequilibrios excesivos	Grecia (b), Chipre, Italia	

**FUENTE:** Comisión Europea.

a La flecha indica una mejora en la situación del país en comparación con el Semestre Europeo de 2018.

b Paises no sujetos a examen en profundidad en 2018: Grecia porque estaba bajo el programa de asistencia y Rumanía por ausencia de desequilibrios.

## Paquete de invierno de la Comisión Europea<sup>4</sup>

Tras realizar exámenes exhaustivos, la Comisión concluyó que los países del área del euro con desequilibrios excesivos son Italia, Grecia y Chipre. Además, otros diez países, entre los que se encuentran el resto de las economías de la Unión Económica y Monetaria (UEM) de mayor tamaño, presentan desequilibrios (véase cuadro 1).

En cuanto a la valoración del grado de cumplimiento por países de las recomendaciones realizadas el año anterior, se concluye que, en general, los avances son muy limitados. De hecho, solo en un 40 % de las recomendaciones se habrían realizado al menos algunos avances, algo menos que un año antes, y ninguna se ha aplicado plenamente. Desde el inicio del Semestre Europeo, en 2011, solo un 10 % de las recomendaciones se han llevado a cabo plenamente, a lo que cabe añadir un 15 % en las que se aprecia un avance sustancial. Además, no se percibe un mayor cumplimiento en los países con desequilibrios excesivos (véase gráfico 2).

Por áreas, los mayores avances se observaron en el sector financiero y, de manera más moderada, en los mercados de trabajo. En cambio, apenas se aprecian avances en la reforma de los mercados de productos y en el ámbito de las finanzas públicas. De hecho, se detecta algún retroceso en lo que respecta a la sostenibilidad de las finanzas públicas y a la reforma de los sistemas de pensiones.

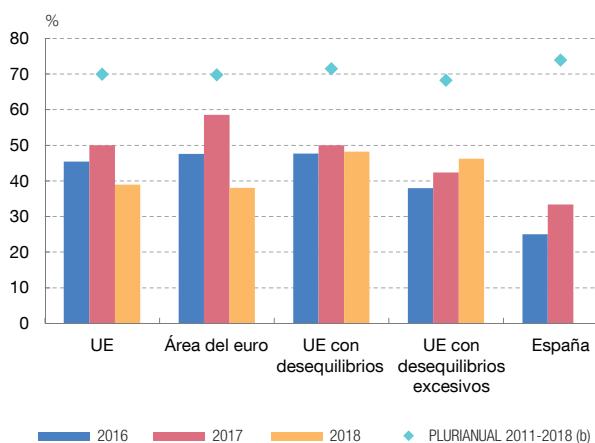
4 En la nota de prensa de la CE referida al paquete de invierno se encuentran los vínculos a todos los documentos presentados.

Gráfico 2

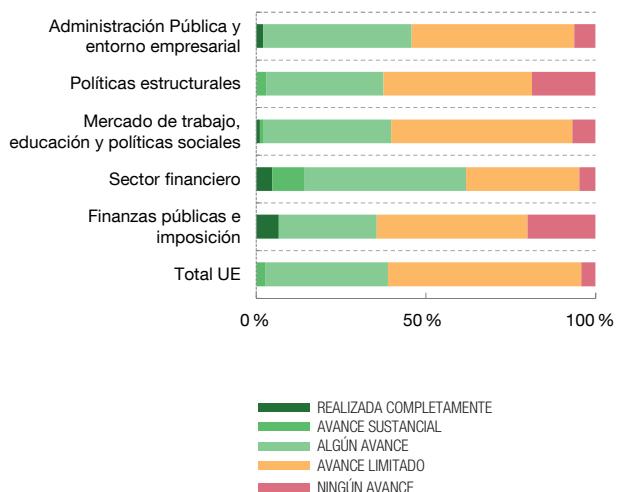
## AVANCE EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES (a)

Los países de la UE han realizado al menos algún progreso en un 40 % de las recomendaciones para 2018, porcentaje algo inferior al de años anteriores. Por áreas de política económica, los mayores avances se produjeron en el sector financiero. Desde el inicio del Semestre Europeo, en 2011, la UE en su conjunto ha realizado al menos algún avance en un 70 % de las recomendaciones, pero no se aprecia un mayor cumplimiento en los países que alguna vez tuvieron desequilibrios excesivos.

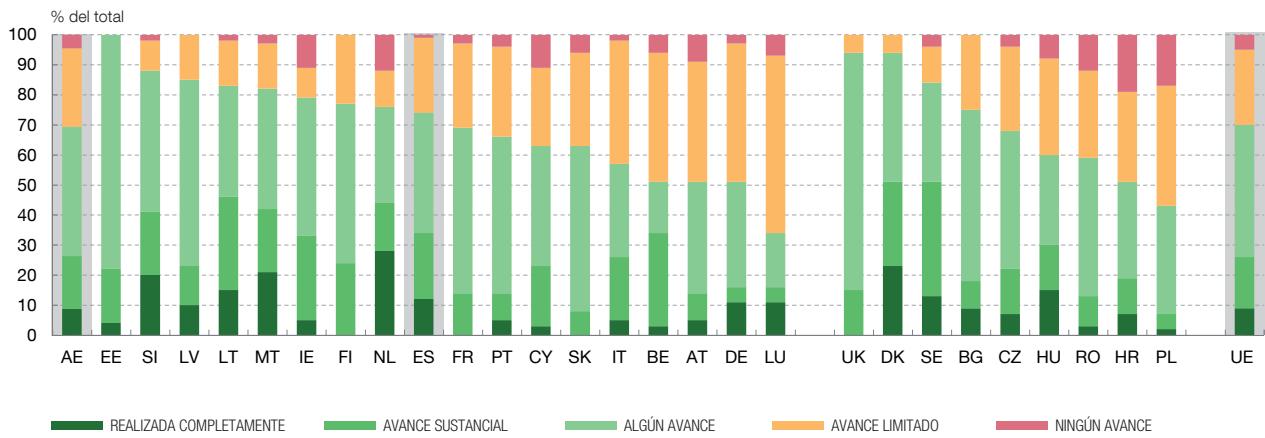
1 RECOMENDACIONES CON AL MENOS ALGÚN AVANCE



2 NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE 2018 PARA PAÍSES DE LA UE, POR CATEGORÍAS (%)



3 IMPLEMENTACIÓN PLURIANUAL DE LAS RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS, POR PAÍSES (2011-2018)



FUENTE: Comisión Europea.

- a) La implementación plurianual valora el grado de cumplimiento desde que se adoptaron las recomendaciones hasta febrero de 2019. La CE proporciona los datos para la UE y para los países por separado, y el área del euro se estima a partir de los datos individuales. Las recomendaciones con al menos algún avance son aquellas valoradas como mínimo con «algún avance». La valoración del progreso no incluye el grado de cumplimiento con el PEC.
- b) En la valoración plurianual 2011-2018 de países de la UE con desequilibrios o con desequilibrios excesivos, se toman los países que han estado alguna vez en esa categoría desde 2011 hasta 2018.

DESCARGAR



Cuadro 2

**CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE LA COMISIÓN EUROPEA A ESPAÑA DEL SEMESTRE EUROPEO 2018**

La CE considera que los avances en el grado de cumplimiento de las recomendaciones españolas han sido, en general, muy limitadas.

APLICADAS	– En ninguna de las recomendaciones
ALGUNOS AVANCES	– En ninguna de las recomendaciones
AVANCES LIMITADOS	<ul style="list-style-type: none"><li>– Consolidación del marco de contratación pública</li><li>– Refuerzo de la coordinación entre los servicios de empleo, los servicios sociales y los empresarios</li><li>– Fomento de la transición hacia contratos indefinidos</li><li>– Corrección de la fragmentación en los sistemas de renta mínima garantizada y la mejora del apoyo a las familias</li><li>– Lucha contra el abandono escolar prematuro y corrección de las disparidades educativas autonómicas</li><li>– Refuerzo de la cultura de evaluación en las políticas de innovación</li><li>– Pertinencia de la enseñanza superior para el mercado de trabajo</li><li>– Aplicación de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado</li></ul>
NINGÚN AVANCE	<ul style="list-style-type: none"><li>– Consolidación del marco presupuestario</li><li>– Nivel de inversión pública en investigación e innovación</li></ul>

FUENTE: Comisión Europea.

### Examen Exhaustivo de España

En el informe específico de 2019 sobre España, la Comisión concluyó la existencia de desequilibrios macroeconómicos y resaltó como puntos vulnerables el alto nivel de endeudamiento interno y externo tanto público como privado, el elevado desempleo y el moderado crecimiento de la productividad. En el caso de la deuda pública, destaca que las sorpresas positivas de crecimiento no han sido aprovechadas para mejorar la posición fiscal. Respecto al mercado laboral, la CE subraya la limitación al crecimiento de la productividad que supone la elevada temporalidad.

Según la CE, los avances en el seguimiento de las recomendaciones de 2018 han sido limitados en el caso de España (véase cuadro 2). En concreto, se reclama más progreso en el marco institucional de las finanzas públicas, la estrategia nacional de contratación pública, la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, la financiación y la gobernanza del sistema de investigación, la formación profesional inicial, la educación superior y los sistemas nacionales de asistencia por desempleo. Además, se solicita una mayor ambición para cumplir los objetivos de la Estrategia Europa 2020 en lo que respecta a la tasa de empleo, la tasa de abandono escolar, la reducción del riesgo de pobreza y el gasto en I+D.

## Actualización del Programa de Estabilidad 2019-2022 y Programa Nacional de Reformas 2019 del Gobierno de España

Como respuesta al anterior examen por parte de la Comisión, el Gobierno de España publicó, el 30 de abril, la APE para el período 2019-2022, que proporciona una visión global de la política presupuestaria del conjunto de las Administraciones Públicas (AAPP), coherente con la prórroga durante 2019 de los Presupuestos Generales del Estado y la Seguridad Social (PGE) de 2018, con los presupuestos de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales para 2019, así como con las medidas aprobadas por real decreto-ley (RDL) desde diciembre de 2018<sup>5</sup>.

La APE anticipa una continuación en la corrección del desequilibrio presupuestario, que situaría el déficit de las AAPP en el 2 % del PIB en 2019 (cinco décimas menos que en 2018) y alcanzaría el equilibrio presupuestario en 2022. La deuda, por su parte, se reduciría del 97,1 % del PIB en 2018 al 88,7 % cuatro años después. Esta mejora descansaría en un incremento de los ingresos, derivado tanto del contexto cíclico favorable como de las medidas tomadas o previstas (especialmente, para 2020, año al que se trasladan las subidas de impuestos y la creación de las nuevas figuras impositivas previstas en el Proyecto de PGE de 2019, rechazado por las Cortes), y, en menor medida, en la contención del gasto. Dentro de este último, se daría prioridad a los gastos relacionados con el estado de bienestar y a las inversiones productivas, buscando un crecimiento sostenible tanto medioambiental como socialmente.

En términos estructurales, se proyecta una mejora del saldo estructural de 1,5 puntos porcentuales (pp) del PIB (desde el -2,6 % del PIB en 2018 hasta el -1,1 % en 2022), lo que supone que no se alcanzaría en ese período el objetivo de medio plazo de saldo estructural nulo, si bien se subraya la elevada incertidumbre existente con respecto a su estimación y, en particular, la posible infraestimación del grado de holgura de la economía española y, por consiguiente, del propio saldo estructural. A partir de 2019, la mejora del saldo estructural prevista estaría en torno a 0,5 pp del PIB por año, más próximo a lo exigido por el PEC, aunque sin un soporte en medidas concretas, salvo por las anunciadas para 2020.

El Gobierno publicó también [el PNR para el año 2019](#), que se asienta en la Agenda del Cambio, publicada el pasado 8 de febrero de 2019, que marcó las nuevas prioridades de política económica del Gobierno.

---

5 Aumento de los salarios públicos (RDL 24/2018, de 21 de diciembre), subida del salario mínimo (RD 1462/2018, de 21 de diciembre), exención en el IRPF de las prestaciones por maternidad y paternidad (RDL 27/2018, de 28 de diciembre), aumento de las pensiones, de las bases de cotización a la Seguridad Social y del régimen de autónomos (RDL 28/2018, de 28 de diciembre), ampliación del permiso de paternidad y recuperación del convenio especial de cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia (RDL 6/2019, de 1 de marzo), y ampliación del subsidio de desempleo para mayores de 52 años (RDL 8/2019, de 8 de marzo).

En lo que se refiere al cumplimiento de las recomendaciones del año anterior, el PNR destaca que el aumento de las cotizaciones a la Seguridad Social de diciembre de 2018 supone un incremento estructural de los ingresos que contribuye al cumplimiento de la recomendación 1, orientada a garantizar la sostenibilidad fiscal. También se ponen en valor los avances en las revisiones del gasto público que está llevando a cabo la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). Respecto a la recomendación 2, en materia de política social, educativa y de inserción laboral, el PNR considera que el Plan Director por un Trabajo Digno está permitiendo luchar contra el fraude laboral y por el fomento de la contratación indefinida, que se han desarrollado las principales líneas para la reforma de la Ley Orgánica de Educación y que se ha mejorado la protección de las familias con el aumento de las prestaciones por hijo. Por último, respecto a la recomendación 3, referida a I+D+i y unidad de mercado, el PNR destaca su compromiso de aumentar la inversión pública en I+D+i, la actualización del catálogo de cualificaciones profesionales, el desarrollo del plan estratégico de formación profesional y el refuerzo de la cooperación administrativa en el marco de las conferencias sectoriales para impulsar la aplicación de los principios de buena regulación económica de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.

De cara al futuro, la Agenda del Cambio se estructura en torno a siete ejes. En fiscalidad, se prima un incremento de la progresividad y el desarrollo de nuevos instrumentos fiscales para luchar contra los retos medioambientales y tecnológicos, y contra el fraude fiscal. En capital humano, destaca una nueva reforma educativa y la universalización del acceso a la educación infantil de 0-3 años. En transición ecológica, hay que mencionar la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, la regulación del autoconsumo tras eliminar el peaje que pagaban algunas instalaciones de autoconsumo conectadas a la red, la estrategia de economía circular que impulsa una economía donde predomine la reutilización de productos y diversas iniciativas sobre movilidad sostenible, que incluyen la liberalización del transporte ferroviario de viajeros o la revisión del modelo de peajes de la red viaria de alta capacidad. En I+D+i, cabe señalar el objetivo de incrementar el presupuesto en esta materia y el impulso de diferentes instrumentos para facilitar la innovación y la internacionalización de las pymes. En cuanto al mercado laboral, se propone desarrollar un nuevo estatuto de trabajadores, dentro del cual habría tres modalidades contractuales —indefinido, temporal estructural y formativo—, que favorezca el contrato fijo discontinuo. Asimismo, se propone crear un fondo de cuentas individuales de capitalización para la movilidad y prestar una atención más personalizada por parte de las oficinas de empleo a los jóvenes y a los desempleados de larga duración. En el marco del diálogo social y de la Comisión de Seguimiento del Pacto de Toledo, se pretende debatir y ajustar, en su caso, los parámetros del sistema para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones. En materia de igualdad, se fija el objetivo de incrementar a medio plazo el salario mínimo interprofesional hasta el 60 % del salario medio, se plantea equipar progresivamente el permiso

de maternidad y paternidad, y desarrollar diferentes iniciativas para mejorar el acceso a la vivienda de alquiler y ofrecer mayor seguridad al inquilino. Finalmente, respecto a la mejora de la eficiencia administrativa, es destacable la revisión del gasto que está desarrollando la AIReF (beneficios fiscales, gasto hospitalario, infraestructuras de transporte, políticas activas e incentivos a la contratación), la lucha contra los cárteles en la contratación pública y la mejora en la transparencia de la información administrativa.

## Paquete de primavera de la Comisión Europea: recomendaciones específicas de política de los países del área del euro 2019<sup>6</sup>

En el terreno fiscal, la CE valoró en junio los programas de estabilidad que presentaron los países en primavera y cerró el PDE de España. De esta forma, ya no quedará ningún país bajo el brazo correctivo, tras los 24 procedimientos abiertos en el momento álgido de la crisis del euro (2010-2011). En el caso de Italia, la valoración inicial justificaba la apertura del PDE y se instaba a las autoridades nacionales a tomar las medidas oportunas, en línea con los requisitos del PEC. Las medidas de contención del gasto público adoptadas por el Gobierno italiano hicieron posible una mejora del saldo estructural más acorde con los compromisos del PEC, lo que permitió a la CE suspender la apertura del PDE para Italia, si bien se mantiene una vigilancia estrecha sobre el grado de ejecución del presupuesto para 2019 y se prevé una nueva evaluación de la situación la próxima primavera.

En el resto de las áreas de política económica se incluye, como novedad, un mayor énfasis en las necesidades de inversión a escala nacional, con especial atención a las divergencias regionales. De este modo, una de las áreas con más peso en las recomendaciones para 2019 se refiere a las políticas estructurales, que representan un 30 % de las recomendaciones, frente al 13 % del año anterior. Entre ellas destacan aquellas dirigidas a aumentar la investigación e innovación y a mejorar los servicios de transporte y el mercado de la energía. Son también relevantes las recomendaciones relativas al mercado de trabajo (32 %) (en concreto, las relacionadas con la formación de los trabajadores). Las de carácter fiscal siguieron manteniendo un cierto peso, sobre todo las referidas a la gobernanza y a la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo (véase gráfico 3). Por último, la CE insistió en la necesidad de seguir avanzando hacia la culminación del Mercado Único y en la profundización de la UEM.

---

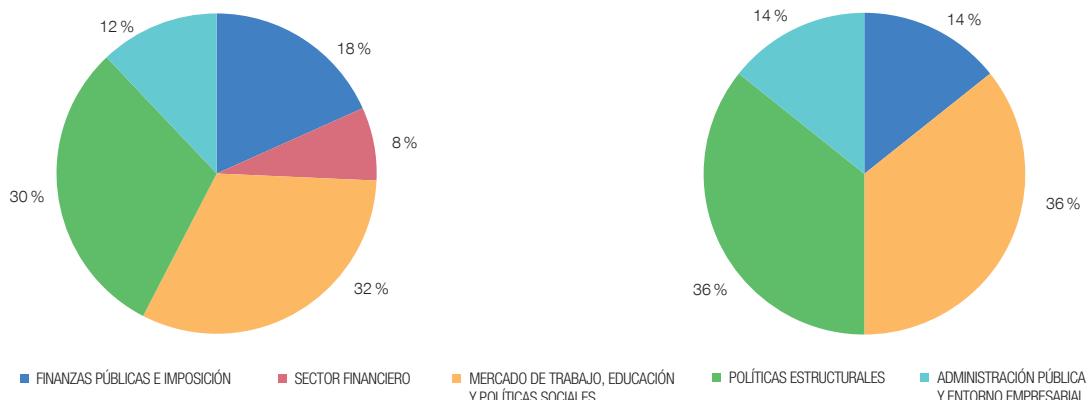
<sup>6</sup> En la [nota de prensa de la CE](#) referida al paquete de primavera se encuentran los vínculos a todos los documentos presentados.

Gráfico 3

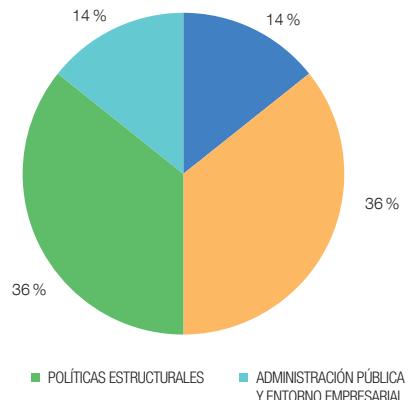
## RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS PARA 2019 (a)

Las recomendaciones específicas por países de la UE para 2019 incluyen un mayor énfasis en las necesidades de inversión, de forma que aumentan aquellas relativas a las políticas estructurales (un 30 % del total). También son importantes las dirigidas al mercado de trabajo, educación y políticas sociales (un 32 %). En España, estos dos grupos de recomendaciones abarcan un 72 % del total, mientras que desaparecen las relativas al sector financiero.

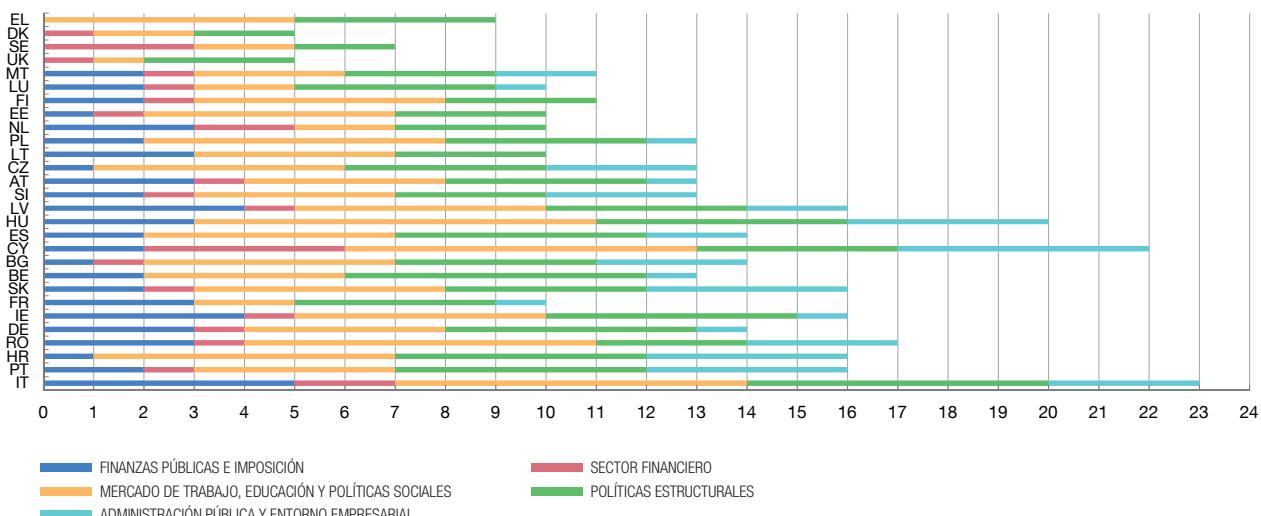
1 ÁREA DEL EURO



2 ESPAÑA



3 RECOMENDACIONES PARA LOS PAÍSES DEL ÁREA DEL EURO, POR ÁREAS DE POLÍTICA



FUENTE: Comisión Europea.

a Los gráficos muestran el número (o el porcentaje) de las recomendaciones en 2019 por áreas de política, según la clasificación seguida por la CE.



Para el caso concreto de España, como ya se ha mencionado, la CE consideró que se habían realizado avances limitados en el seguimiento de las recomendaciones específicas de 2018 (véase cuadro 2), por lo que los principales retos de la economía española y las recomendaciones de la CE para 2019 siguieron centrados, respecto a la primera recomendación, en el cumplimiento de los objetivos de déficit —lo que requiere un ajuste estructural anual del 0,65 %

del PIB—, en mejorar la gobernanza fiscal fortaleciendo los marcos presupuestarios y de contratación pública, en acelerar la reducción de la deuda pública y en preservar la sostenibilidad del sistema de pensiones. La segunda recomendación se centra en las políticas activas del mercado de trabajo, que deben enfocarse en garantizar un apoyo efectivo de los servicios sociales y de empleo, en favorecer la transición hacia contratos indefinidos simplificando el sistema de incentivos a la contratación, en mejorar el apoyo a las familias reduciendo la fragmentación del sistema nacional de asistencia al desempleo y subsanando las carencias en la cobertura de los regímenes autonómicos de renta mínima, y en reducir el abandono escolar prematuro teniendo en cuenta las disparidades regionales e incrementando la cooperación entre los sectores educativo y empresarial. La tercera recomendación pone el foco en impulsar la inversión destinada a la innovación, la eficiencia energética y las infraestructuras ferroviarias para el transporte de mercancías, y en ampliar las interconexiones energéticas. Por último, la cuarta recomendación recoge la necesidad de avanzar en la aplicación de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado para que, en particular en el caso de los servicios, las normas por las que se rigen el acceso a las actividades económicas y su ejercicio sean coherentes con los principios de dicha ley.

A partir del Semestre Europeo de 2019, por primera vez, las recomendaciones específicas por países servirán también de base analítica para la programación de los fondos de la política de cohesión de la UE en 2021-2027. En particular, la CE propone que en España la inversión vaya destinada a fomentar la innovación y a mejorar la gestión de los recursos naturales para garantizar un modelo de desarrollo más sostenible, a promover las cualificaciones y la empleabilidad, a impulsar la infraestructura ferroviaria para el transporte de mercancías y a ampliar las conexiones energéticas con Europa, así como a promover la calidad del empleo y la inclusión social, prioridades que coinciden con los objetivos del PNR. El refuerzo de la capacidad administrativa para la gestión de estos fondos es un factor importante para el éxito de esta inversión.

## Valoración y conclusiones

En conjunto, en la valoración del Semestre Europeo se constata una pérdida significativa de impulso reformador, una vez que se han dejado atrás los años inmediatamente posteriores a la crisis financiera. Resulta especialmente reseñable el insuficiente progreso en las reformas en los países que registran desequilibrios macroeconómicos. En este sentido, es importante aprovechar la posibilidad que brinda la actual fase de expansión para recuperar margen de maniobra en las políticas fiscales nacionales, potenciar el buen funcionamiento del mercado interno y crear condiciones favorables para fomentar la inversión y aumentar la productividad y el crecimiento potencial.

Para favorecer estos avances, la CE considera que los fondos de financiación de la UE podrían orientarse a las necesidades de inversión identificadas para los distintos países en el proceso del Semestre Europeo. Además, en la Cumbre Europea del 21 de junio se adoptaron los términos generales de un nuevo Instrumento Presupuestario de Convergencia y Competitividad para la zona del euro, que se incluirá en las perspectivas financieras para 2021-2027 con el propósito de impulsar la inversión y la realización de reformas. En este contexto, se plantea el reto de crear un marco analítico para valorar adecuadamente el grado de implementación de las recomendaciones. Algunas de ellas requerirán un desarrollo en un marco temporal amplio, de manera que la evaluación debería tener en cuenta un horizonte plurianual más allá de los avances alcanzados en un año. Por otro lado, la valoración que se hace hasta la fecha, basada en cuatro categorías de cumplimiento, es poco precisa y, posiblemente, sería adecuado introducir algún sistema algo más sofisticado que facilite el seguimiento de su grado de implementación.

En el ámbito fiscal, aunque en ocasiones pueden resultar excesivamente complejas, las reglas del PEC y su exigencia a través del Semestre Europeo constituyen una valiosa hoja de ruta de cara al necesario proceso de consolidación de las finanzas públicas en nuestro país. No obstante, la efectividad de estas reglas en períodos de ausencia de déficit excesivo es todavía incierta.

Finalmente, en cuanto a las políticas estructurales, resultaría de interés explorar la creación de comités nacionales de productividad (CNP) en aquellos países donde aún no existan. El propósito de estas instituciones, cuya creación fue recomendada por el Consejo Europeo en 2016, es aumentar la responsabilidad de las autoridades nacionales en la identificación de reformas estructurales que favorezcan el crecimiento de la productividad y la competitividad, y analizar de forma rigurosa sus ventajas e inconvenientes, así como ayudar en su implementación. En la actualidad existen 11 CNP en el área del euro (Países Bajos, Irlanda, Portugal, Eslovenia, Francia, Chipre, Lituania, Luxemburgo, Finlandia, Bélgica y Grecia). Otros tres países (Malta, Eslovaquia y Alemania) han avanzado mucho en su creación. Por su parte, España, Austria, Italia, Letonia y Estonia aún no han dado pasos sustanciales en este sentido, más allá del compromiso de crear una institución de este tipo en el futuro.

6.8.2019.

## BIBLIOGRAFÍA

Comisión Europea (2019a). *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de España*, COM (2019) 509 final, Bruselas, 15.6.2019.

– (2019b). *Informe sobre España 2019, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos*, COM (2018) 150 final, Bruselas, 27.2.2019.

– (2019c). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup. 2019 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention, and correction of macroeconomic imbalances and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011*, COM (2019) 150 final.

– (2019d). *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. 2019 European Semester: Country-specific recommendations*, COM (2019) 500 final.

Ministerio de Economía y Hacienda (2019). *Programa Nacional de Reformas. Reino de España 2019*.

## ANEJO

INDICADORES DE BASE PARA LA ELABORACIÓN DEL *INFORME SOBRE EL MECANISMO DE ALERTA* 2019

El *IMA* de 2019 se elabora a partir de 14 indicadores con datos actualizados hasta 2017 y tiene por objetivo detectar situaciones que pueden poner en peligro la estabilidad de cada país y de la propia UE.

Año 2017	Desequilibrios externos y competitividad					Desequilibrios internos					Indicadores de empleo			
	Cuenta corriente (% del PIB) (promedio 3 años)	Posición de inversión internacional neta (% del PIB)	Tipo de cambio efectivo real (42 socios comerciales; deflactor: IAPC) (% variación en 3 años)	Cuota de exportación (en % de exportaciones mundiales) (% variación en 5 años)	CLU nominal (2010 = 100) (% cambio en 3 años)	Precios de la vivienda deflactados (2015 = 100) (% variación anual)	Flujo del crédito al sector privado consolidado (% del PIB)	Deuda del sector privado consolidada (% del PIB)	Deuda del sector público (% del PIB)	Tasa de desempleo (promedio 3 años)	Total de pasivos del sector financiero, no consolidado (% tasa variación interanual)	Tasa de actividad (% pobl. total 15-64 años) (variación 3 años, en pp)	Tasa de desempleo larga duración (% pobl. activa 15-74 años) (variación 3 años, en pp)	Tasa de desempleo juvenil (% pobl. activa 15-24 años) (variación 3 años, en pp)
Límite	-4 / +6 %	-35 %	±5 %	-6 %	9 %	6 %	14 %	133 %	60 %	10 %	16,5 %	-0,2 pp	0,5 pp	2 pp
DE	8,4	54,0	-2,5	6,5	5,1	2,9	4,9	100,1	63,9	4,2	4,0	0,5	-0,6	-0,9
FR	-0,6	-20,1	-2,9	2,7	1,3	1,8	7,0	148,2	98,5	10,0	4,3	0,5	-0,3	-1,9
IT	2,3	-5,3	-3,1	2,0	1,1	-2,0	2,1	110,5	131,2	11,6	4,3	1,5	-1,2	-8,0
ES	1,8	-83,8	-2,5	9,8	0,0	4,5	0,2	138,8	98,1	19,6	4,0	-0,3	-5,2	-14,6
NL	8,3	59,7	-1,6	1,2	-0,2	6,0	3,0	252,1	57,0	5,9	2,0	0,7	-1,0	-3,8
BE	-0,3	52,6	0,9	3,9	1,1	1,5	-1,5	187,0	103,4	7,8	0,7	0,3	-0,8	-3,9
AT	2,1	3,7	0,3	2,3	3,7	3,5	4,3	122,5	78,3	5,7	1,8	1,0	0,3	-0,5
FI	-0,7	2,4	-2,6	-4,3	-2,5	0,5	8,2	146,4	61,3	8,9	-3,8	1,3	0,2	-0,4
GR	-0,8	-142,5	-2,8	-10,0	-1,0	-2,2	-0,8	116,4	176,1	23,3	-12,9	0,9	-3,9	-8,8
PT	0,4	-104,9	-0,7	14,6	3,5	7,9	1,3	162,2	124,8	10,9	1,8	1,5	-3,9	-10,9
IE	2,9	-149,3	-6,2	64,4	-17,2	9,5	-7,5	243,6	68,4	8,4	4,3	0,9	-3,6	-9,0
SK	-2,0	-65,6	-1,9	6,7	6,9	4,4	5,9	96,1	50,9	9,8	17,9	1,8	-4,2	-10,8
LU	5,0	47,0	-0,9	25,2	7,1	4,1	-15,5	322,9	23,0	6,1	-1,7	-0,6	0,5	-6,9
SI	5,7	-32,3	-2,0	18,6	3,4	6,2	0,8	75,6	74,1	7,9	5,1	3,3	-2,2	-9,0
LT	-0,7	-35,9	2,3	9,7	16,0	5,4	3,7	56,1	39,4	8,0	14,0	2,2	-2,1	-6,0
LV	0,6	-56,3	1,7	7,8	14,7	5,5	0,3	83,5	40,0	9,4	6,1	2,4	-1,3	-2,6
EE	2,3	-31,4	2,9	2,6	12,4	1,8	3,6	106,4	8,7	6,3	9,7	3,6	-1,4	-2,9
CY	-5,0	-121,5	-6,6	6,9	-2,7	1,3	8,7	316,3	96,1	13,0	-2,3	-0,4	-3,2	-11,3
MT	8,4	62,6	-2,3	11,2	1,7	4,1	2,9	120,2	50,9	5,2	4,7	4,4	-1,1	-1,2

FUENTE: Comisión Europea, *IMA* 2019.