

El Semestre Europeo 2018 y las recomendaciones específicas para España

Pablo Burriel Llombart, Pilar García Perea y Carmen Sánchez Carretero



18 de julio de 2018

Esta nota ha sido elaborada por Pablo Burriel Llombart, Pilar García Perea y Carmen Sánchez Carretero, de la Dirección General de Economía y Estadística.

Introducción

Una de las lecciones de la crisis es la necesidad de mejorar las sinergias entre las políticas económicas de los países que integran la Unión Europea (UE) y aumentar la vigilancia sobre sus potenciales desequilibrios macroeconómicos, especialmente en aquellos que forman la Unión Económica y Monetaria (UEM). Con este propósito, la Comisión Europea (CE) estableció en 2011 el denominado «Semestre Europeo», un ciclo anual en el que se diseñan y coordinan las políticas económicas y que incluye el análisis de la situación económica de los Estados miembros, así como de sus planes de reformas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales.

El Semestre Europeo 2018 se puso en marcha en otoño de 2017, con la presentación de las prioridades de política económica para la UE en su conjunto a través del informe anual sobre el crecimiento y las recomendaciones para el área del euro. La CE evaluó los proyectos de planes presupuestarios nacionales presentados en octubre e identificó, en el *Informe sobre el Mecanismo de Alerta* (IMA), aquellos países que presentan riesgos potenciales de desequilibrios macroeconómicos¹. De este modo, la CE presentó en marzo de 2018 un examen exhaustivo analizando el origen, la severidad y la posible corrección de los desequilibrios identificados en el ciclo actual, así como una evaluación del cumplimiento de las recomendaciones del año anterior para cada país miembro. Teniendo en consideración todo lo anterior, los países publicaron en abril de 2018 sus actualizaciones de los Programas de Estabilidad y los Programas Nacionales de Reformas (PNR), detallando las medidas presupuestarias y estructurales aprobadas o que esperaban aprobar para abordar los riesgos identificados en el nuevo ciclo. Una vez analizadas estas líneas de actuación, el pasado 13 de julio finalizó el Semestre Europeo con la adopción formal de las recomendaciones por el 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.

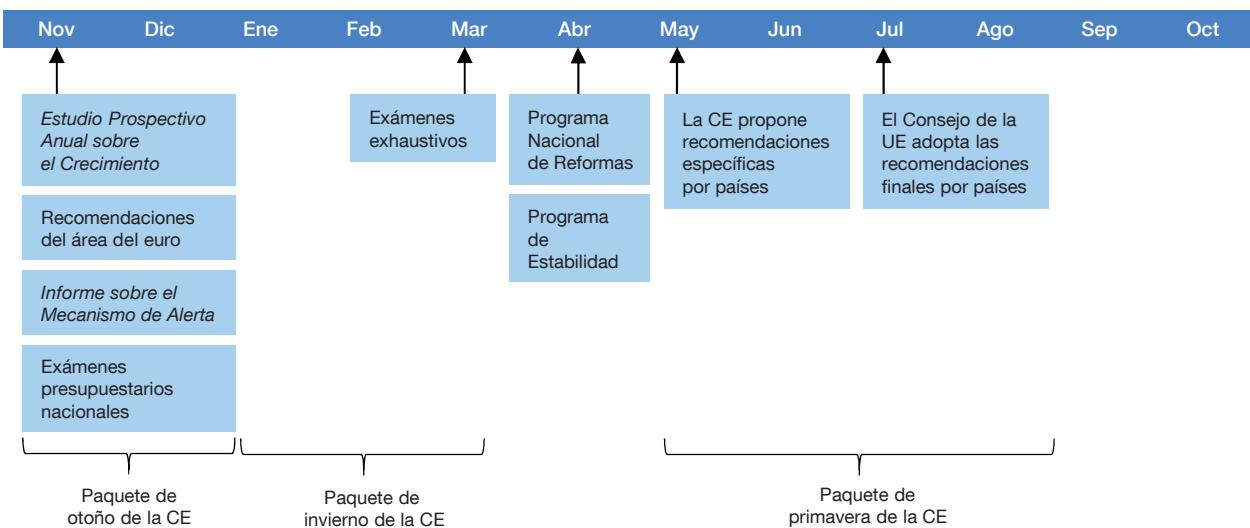
En esta nota se describen brevemente las conclusiones de cada uno de los pasos del proceso para España y para el conjunto del área del euro en general. En concreto, se detallan los paquetes de otoño e invierno de la CE, la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) 2018-2021 y el PNR para España, 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.

Paquete de otoño de la CE

INFORME ANUAL SOBRE EL CRECIMIENTO DE LA UE Y LAS RECOMENDACIONES PARA EL ÁREA DEL EURO

El Semestre Europeo 2018 se inicia en el otoño de 2017 con la presentación de las líneas generales de política económica para la UE y la UEM a través del *informe anual sobre el crecimiento de la UE y las recomendaciones del área del euro*. El *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento* describió un contexto de continuidad de la recuperación económica en la UE, un descenso del desempleo, un repunte de la inversión y una mejora de las finanzas públicas. Este escenario representaba una ventana de oportunidad para impulsar la convergencia económica y social, culminando las reformas estructurales en marcha e impulsando otras nuevas que deberían generar una economía más estable, inclusiva,

¹ 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.



FUENTE: Comisión Europea.

productiva y resistente a las perturbaciones. Estas reformas, de acuerdo con el *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento*, en 2018, deberían centrarse en impulsar la inversión para apoyar la recuperación y potenciar el crecimiento económico a largo plazo, en dotar a la economía de una mayor resistencia ante perturbaciones, en alcanzar un crecimiento más inclusivo y en lograr una mejora de la convergencia y la competitividad. Para el área del euro se recomendó, asimismo, avanzar para completar la Unión Bancaria, impulsar la Unión del Mercado de Capitales y progresar en la Unión Económica y Monetaria.

Respecto a la política fiscal, el *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento* indicó que se deberían fomentar la sostenibilidad de las cuentas públicas y la convergencia entre países. Tras el ajuste fiscal exigido después de la crisis, la recuperación ha supuesto una mejora de la situación presupuestaria, si bien aún persisten elevados niveles de deuda pública en algunos países, lo que podría plantear un reto ante un eventual incremento de los costes de financiación. Para el área del euro en su conjunto, se consideró adecuado un tono neutral de la política fiscal, si bien las políticas fiscales nacionales deberían adaptarse a las circunstancias específicas de cada país. Así, en los países con riesgo de sostenibilidad debería priorizarse la reducción de la deuda pública, sin perjudicar la recuperación económica, mientras que en aquellos con margen fiscal este podría emplearse para impulsar el crecimiento potencial y la demanda interna, especialmente la inversión.

EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA E INFORME SOBRE EL MECANISMO DE ALERTA DE CADA PAÍS

Dentro del paquete de otoño, la CE presentó en noviembre de 2017 la **valoración de los borradores de los planes presupuestarios nacionales**. Según la CE, todos ellos eran coherentes con los compromisos adquiridos de reducción de déficit y de deuda dentro del Procedimiento de Déficit Excesivo, salvo en Bélgica e Italia, donde existía un elevado riesgo de incumplimiento de su compromiso de reducción de la deuda, y en Francia, donde el ajuste estructural previsto era inferior al necesario para alcanzar su objetivo de medio plazo. Finalmente, la CE consideró que la favorable situación presupuestaria en Alemania concedía márgenes para aumentar el gasto en aquellas partidas que permiten expandir el crecimiento potencial.

Al mismo tiempo, se presentó el **IMA**, que constituye la primera pieza de información del Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico y tiene por objetivo detectar aquellas

situaciones que pueden poner en peligro la estabilidad de cada país y de la propia UE, dadas las interrelaciones entre países. El IMA se elabora a partir de 14 indicadores de la posición exterior, la competitividad, la deuda privada y pública, la evolución del crédito, los mercados de la vivienda y el empleo. En el cuadro 1 se facilitan los indicadores utilizados en el IMA, así como los umbrales que sirven de referencia.

El IMA de 2018, con datos actualizados hasta 2016, puso de relieve la persistencia de desequilibrios externos, identificando a algunos países, entre los que destacaba España, con una posición de inversión internacional neta negativa elevada (véase gráfico 1). Dicha posición negativa incrementa, según este análisis, la vulnerabilidad de esos países, pese a contar con superávits por cuenta corriente, ya que una parte de esa deuda debe ser refinanciada de forma periódica². En el ámbito interno, el informe constató que la trayectoria de reducción del endeudamiento privado se había moderado, de modo que este nivel de deuda está bastante próximo al que se considera poco arriesgado en la mayoría de las economías, incluida España. Por otro lado, se alertaba de que el elevado endeudamiento público en muchas economías europeas sigue siendo preocupante y constituye un factor de desequilibrio generalizado. En este sentido, España, con una ratio de deuda del 99 % en 2016, estaba muy alejada del umbral del 60 %. A pesar de la mejoría en la creación de empleo, el informe también mostraba que España seguía presentando un nivel de desempleo muy elevado, destacando en especial el paro juvenil y el paro de larga duración (véase panel derecho del gráfico 1), y es el país, junto con Grecia, más distanciado de la referencia que se considera equilibrada en este ámbito. Finalmente, el IMA señaló que los precios de la vivienda se habían acelerado de forma generalizada, alcanzando incluso niveles desmesurados en algunos países, entre los que no se encontraba España, aunque el crecimiento del crédito se mantuvo todavía en niveles bajos.

Paquete de invierno de la CE

Teniendo en cuenta los anteriores elementos, se hicieron **exámenes exhaustivos** a 12 países —entre ellos, España— para analizar la persistencia de sus desequilibrios, los factores determinantes y las posibles políticas necesarias para su corrección³. De acuerdo con estos exámenes, publicados el 7 de marzo, la Comisión concluyó que Eslovenia no sufría desequilibrios a efectos del Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico, mientras que Alemania, Bulgaria, España, Francia, Irlanda, Países Bajos, Portugal y Suecia presentaban desequilibrios económicos. Además, en el caso de Bulgaria y Portugal, la Comisión subrayó que eran necesarios nuevos esfuerzos para lograr una corrección duradera de sus desequilibrios (véase cuadro 2). Finalmente, se consideró que Croacia, Chipre e Italia presentaban desequilibrios económicos excesivos⁴.

Además, en el paquete de invierno, la CE incorporó una valoración del progreso en las recomendaciones específicas realizadas en años anteriores, concluyendo que, desde el inicio del Semestre Europeo en 2011, los Estados miembros habían hecho algún avance en dos terceras partes de las recomendaciones. Desde esta perspectiva multianual, la CE consideró que España había logrado, en general, avances comparativamente buenos, aunque su aplicación ha disminuido ligeramente desde 2014 hasta 2017, período en el que

2 Los superávits por cuenta corriente son bastante generalizados en el área del euro. Algunos países, como Alemania y Países Bajos, presentan unos superávits excesivamente elevados, que también han sido tradicionalmente vistos como potenciales desequilibrios, ya que pueden reflejar, en parte, una cierta debilidad de la demanda interna.

3 Se elaboran informes a los 27 Estados miembros (con la salvedad de Grecia, por encontrarse bajo el Programa de Asistencia Financiera), si bien solo 12 Estados miembros requerían una evaluación exhaustiva sobre si presentaban o no desequilibrios macroeconómicos y, en caso afirmativo, su gravedad.

4 Los riesgos están asociados fundamentalmente a un alto endeudamiento público (Italia y Croacia), a una elevada ratio de morosidad (Italia y Chipre) y a una tasa de paro alta (Italia).

ÁREA DEL EURO. MECANISMO DE ALERTA 2018. INDICADORES PRINCIPALES

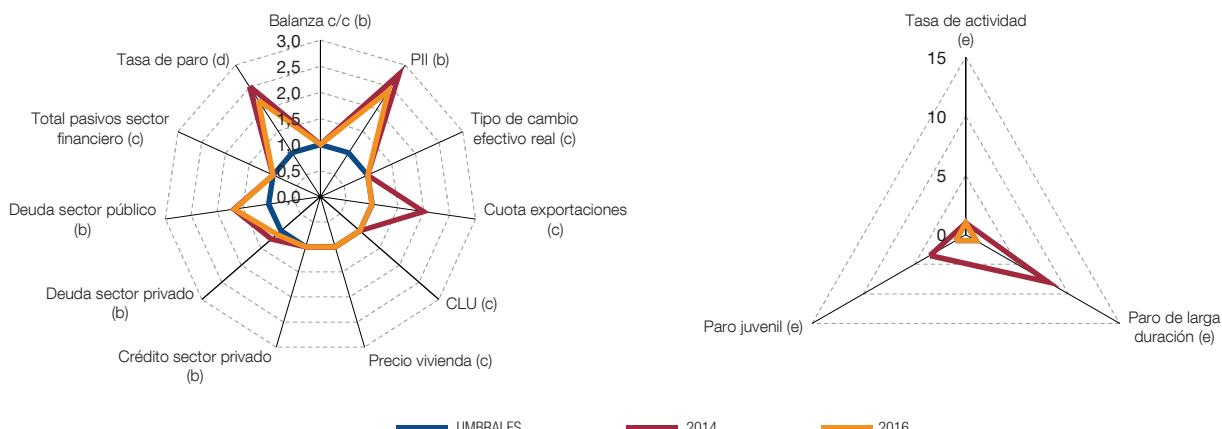
CUADRO 1

	Cuenta corriente Año 2016	Desequilibrios externos y competitividad						Desequilibrios internos						Indicadores de empleo					
		Tipo de cambio efectivo real (42 socios comerciales; deflactor: IAPC)	Cuota de exportación (en % de las exportaciones mundiales) (% variación en tres años)	Precios de la vivienda reales (2015 = 100) (% variación anual).	Flujo del crédito al sector privado consolidado (% del PIB) del consumo privado	Deuda del sector público consolidada (% del PIB)	Tasa de desempleo (promedio tres años)	Total de pasivos del sector financiero, no consolidado (% tasa interanual)	Tasa de actividad (% pobl. total 15-64 años)	Tasa de desempleo larga duración (% pobl. activa 15-74 años)	Tasa de desempleo (variación tres años, en pp)	Tasa de actividad (% pobl. total 15-24 años)	Tasa de desempleo larga duración (% pobl. activa 15-74 años)	Tasa de desempleo (variación tres años, en pp)	Tasa de actividad (% pobl. total 15-24 años)	Tasa de desempleo larga duración (% pobl. activa 15-74 años)	Tasa de desempleo (variación tres 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	8,1	54,4	-2,6	2,8	5,2	5,4	3,8	99,3	68,1	4,6	5,2	0,3	-0,6	-0,7					
FR	-0,7	-15,7	-3,1	-2,4	1,4	1,0	6,2	146,9	96,5	10,3	4,3	0,7	0,2	-0,3					
IT	2,1	-9,8	-3,4	-2,8	1,9	-0,8	0,6	113,6	132,0	12,1	3,2	1,5	-0,2	-2,2					
ES	1,4	-83,9	-4,3	2,2	0,4	4,7	-1,0	146,7	99,0	22,1	0,9	-0,1	-3,5	-11,1					
NL	8,8	69,1	-2,3	0,1	-1,1	4,4	1,5	221,5	61,8	6,8	5,3	0,3	0,0	-2,4					
BE	-0,3	51,2	-0,4	-2,3	-0,6	1,0	13,3	190,1	105,7	8,3	1,2	0,1	0,1	-3,6					
AT	2,2	5,6	1,0	-4,0	5,8	7,2	3,2	124,0	83,6	5,8	-2,4	0,7	0,6	1,5					
FI	-1,2	-2,3	0,5	-14,1	2,1	-0,3	2,2	149,3	63,1	9,0	4,5	0,7	0,6	0,2					
GR	-1,0	-139,4	-3,9	-19,0	-3,3	-2,0	-1,7	124,7	180,8	25,0	-16,6	0,7	-1,5	-11,0					
PT	0,3	-104,7	-1,9	5,8	0,9	6,1	-2,2	171,4	130,1	12,6	-0,2	0,7	-3,1	-9,9					
IE	5,5	-176,2	-6,6	59,8	-20,5	6,6	-19,0	278,1	72,8	9,5	2,5	0,7	-3,6	-9,6					
SK	-0,7	-62,4	-1,6	7,3	3,5	7,0	9,2	94,7	51,8	11,5	8,5	2,0	-4,2	-11,5					
LU	5,0	34,7	-1,5	26,2	2,5	5,9	1,5	343,6	20,8	6,3	7,5	0,1	0,4	2,2					
SI	5,1	-36,9	-0,5	4,0	0,7	3,6	-0,8	80,5	78,5	8,9	3,2	1,1	-0,9	-6,4					
LT	-0,3	-43,2	5,4	5,4	14,7	4,5	4,3	56,2	40,1	9,2	16,3	3,1	-2,1	-7,4					
LV	-0,3	-58,9	4,9	9,3	16,5	7,4	0,3	88,3	40,6	10,1	5,8	2,3	-1,7	-5,9					
EE	1,4	-37,1	4,5	-0,7	13,4	3,8	5,9	115,4	9,4	6,8	7,2	2,4	-1,7	-5,3					
CY	-3,6	-127,8	-6,5	-3,0	-6,2	1,6	10,2	344,6	107,1	14,7	0,7	-0,2	-0,3	-9,8					
MT	6,7	47,6	-2,5	8,7	-0,1	4,8	11,1	128,4	57,6	5,3	1,7	4,1	-1,0	-2,0					

FUENTE: Comisión Europea.

DESVIACIONES DE LOS INDICADORES ESPAÑOLES RESPECTO A SUS UMBRALES (a)

GRÁFICO 1



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

- a Número de veces en que el valor del indicador supera el umbral.
- b En porcentaje del PIB.
- c Variaciones porcentuales.
- d Nivel medio de tres años.
- e Variación últimos tres años, en puntos porcentuales.

PROCEDIMIENTO DE DESEQUILIBRIO MACROECONÓMICO 2018 (a) (b)

CUADRO 2

	Área del euro	Resto de la UE
No han requerido examen exhaustivo	Austria, Bélgica, Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Eslovaquia	República Checa, Dinamarca, Hungría, Polonia, Rumanía, Reino Unido
Ausencia de desequilibrio	Eslovenia (↑)	
Desequilibrio	Francia (↑), España , Alemania, Irlanda, Países Bajos, Portugal (↑)	Bulgaria (↑), Suecia
Desequilibrio excesivo	Chipre, Italia	Croacia

FUENTE: Comisión Europea.

- a Grecia no está sometida al Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico, por hallarse bajo un programa de asistencia financiera. En la categoría de desequilibrio excesivo con acción correctiva no hay ningún país.
- b La flecha indica una mejora en la situación del país en comparación con el Semestre Europeo 2017.

los avances han sido relativamente limitados. En el recuadro 1 se detalla esta valoración para el conjunto del área del euro y para España.

EXAMEN EXHAUSTIVO DE ESPAÑA

En el *Informe sobre España*, la Comisión resaltó un conjunto importante de retos, entre los que cabe destacar, en el ámbito externo, la necesidad de seguir manteniendo superávits por cuenta corriente para reducir de forma significativa los pasivos exteriores. En el ámbito interno, se señaló la importancia de aumentar la productividad, de reducir la elevada tasa de desempleo, especialmente entre los jóvenes, y de combatir la temporalidad. Asimismo, se destacó que el porcentaje de personas en riesgo de pobreza y exclusión social se situó aún 5 puntos porcentuales (pp) por encima de la media de la UE, mientras que la tasa de pobreza infantil se mantuvo en un nivel muy elevado, pese a estar disminuyendo, gracias a la fuerte creación de empleo. En este sentido, el informe señaló que las transferencias sociales, distintas de las pensiones, no habían sido tan efectivas como en otros países para reducir estos índices.

El informe destacó también el retroceso del ya de por sí moderado grado de innovación en España. Entre los factores existentes detrás de esta deficiencia se señalaron la persistencia

**Líneas de política
del Gobierno español:
Actualización
del Programa de
Estabilidad 2018-2021
y Programa Nacional
de Reformas 2018**

de los bajos niveles de inversión en I + D desde 2009, el bajo y decreciente nivel de ejecución del presupuesto público dedicado a la investigación y el desarrollo, la escasa cooperación entre el sistema educativo y la empresa, las disparidades de la reglamentación entre comunidades autónomas, así como determinadas barreras a la actividad empresarial en algunas de ellas.

Finalmente, el examen exhaustivo español apuntó que, a pesar de la elevada calidad de la dotación de las infraestructuras, existía una limitada integración en los mercados de gas y electricidad con Europa, impidiendo la optimización de la energía renovable y la reducción de los precios diarios de la electricidad, así como el aprovechamiento por parte de la red europea de las amplias fuentes españolas de energía renovable.

Como respuesta al anterior examen por parte de la Comisión, cada Gobierno presenta un programa fiscal y de reformas estructurales que se han de llevar a término a lo largo del año. Así, a finales de abril, el Gobierno de España publicó la APE para el período 2018-2021, en el que se recoge la política presupuestaria del conjunto de las Administraciones Públicas (AAPP), que para 2018 era coherente con el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado y la Seguridad Social (PGE)⁵ y los presupuestos de las CCAA y las CCLL de este año. Para el resto del período —2019-2021—, la APE proporciona proyecciones macroeconómicas y presupuestarias, con el propósito de anclar la senda de objetivos presupuestarios en dicho horizonte, y la senda de convergencia, en el objetivo de medio plazo de las finanzas públicas.

En 2018, según la APE, los presupuestos y los planes de las distintas AAPP permitirían, en agregado, una nueva reducción de los desequilibrios presupuestarios, hasta situar el objetivo oficial de déficit público en el 2,2 % del PIB, en línea con los requerimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Dicha mejora (de 0,9 pp) reflejaría, principalmente, una caída de la ratio de gasto público sobre el PIB. Por su parte, se prevé una reducción de la deuda de las AAPP de 1,3 pp, hasta situarse en el 97 % del PIB. En este escenario, el déficit público se situaría en 2018 por debajo del 3 % del PIB, el límite que fija el PEC para abandonar la situación de «déficit excesivo», cuyo plazo de superación en el caso de las AAPP españolas es, precisamente, este año⁶.

No obstante, la CE, en su [opinión sobre los PGE](#), previó una desviación con respecto al objetivo de déficit público, a pesar de la cual consideraba que estos se ajustaban, en líneas generales, a los requerimientos del PEC, ya que, de acuerdo con las previsiones de la Comisión, el déficit excesivo se corregiría en plazo (esto es, en 2018). Teniendo esta opinión en consideración, el Consejo de Ministros del nuevo Gobierno de España acordó el 13 de julio proponer a las Cortes para su aprobación una nueva senda de objetivos presupuestarios para el período 2019-2021, que eleva en cinco décimas el objetivo de déficit público de cada año, hasta situarlo en el 1,8 %, 1,1 % y 0,4 % del PIB en 2019, 2020 y 2021, respectivamente.

El Gobierno publicó, en paralelo a la APE, el [PNR](#) para 2018. El texto dio cuenta del grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por España en el marco del Semestre

5 Presentado a principios de abril, con entrada en vigor el 3 de julio.

6 Las AAPP españolas se encuentran actualmente sujetas a un Procedimiento de Déficit Excesivo desde el año 2009, bajo el llamado «componente correctivo del PEC», con plazo de cumplimiento en 2018. El Consejo de la UE actualizó en agosto de 2016 el objetivo de déficit de las AAPP españolas para 2018, fijándolo en el 2,2 % del PIB. Asimismo, estableció que las AAPP tendrían que realizar un esfuerzo estructural (esto es, una mejora del saldo público estructural) acumulado en el período 2016-2018, de 0,6 pp del PIB en términos acumulados.

Europeo (en particular, de las reformas estructurales formuladas por el Consejo a España el año pasado), destacándose que los limitados avances en 2017 respecto a determinadas materias se han visto influidos por la necesidad del Gobierno de alcanzar acuerdos con otras fuerzas políticas en el Parlamento. El PNR 2018 también recogió las nuevas prioridades de política económica, que en esta ocasión iban dirigidas a hacer que el crecimiento fuera sostenible no solo en el tiempo, sino también desde un punto de vista medioambiental y social. A continuación se resumen las iniciativas principales que se han realizado, están en marcha o se van a realizar en las materias sobre las que la CE había hecho alguna advertencia.

En primer lugar, el PNR indicó que en 2017 se pusieron en marcha medidas para avanzar en la consolidación fiscal y cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, en el marco del PEC. Por otro lado, tras la aprobación de la Ley de Contratos del Sector Público, que transponía las directivas europeas al ordenamiento jurídico español, se culminará la reforma de la normativa sobre contratación pública con la aprobación, en 2018, de la Ley sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

Respecto al mercado laboral, el PNR destacó que, entre los esfuerzos de coordinación y eficacia que se habían llevado a cabo en el ámbito de las políticas activas de empleo, figuraban los trabajos de implementación de la Tarjeta Social Universal y de la Red de Inclusión Social, que facilitarán la cooperación entre los servicios sociales y los servicios de empleo, el sistema de perfilado estadístico de los desempleados, las mejoras en el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo y el Portal Único de Empleo. La inspección de trabajo contó con un nuevo Plan Estratégico 2018-2020, centrado en la calidad del empleo, que incorporaba una nueva arquitectura institucional y que favorecerá, entre otras cosas, la reducción del fraude en la contratación temporal. En este sentido, también se destacaban las iniciativas de la Administración Pública, que ha aumentado de forma considerable el número de oposiciones para favorecer la contratación indefinida en el sector público. Se ha continuado desarrollando el estudio «Revisión del sistema de ingresos mínimos en España desde la perspectiva de su efectividad» y se ha encargado a la AIReF un análisis integral de los programas y ayudas actualmente existentes en España. El PNR puso el énfasis en los estudios que se están llevando a cabo en el ámbito de la formación profesional para adecuar la oferta formativa a las necesidades del mercado laboral e indicó que se está avanzando en la elaboración de un proyecto de real decreto para reformar la formación profesional dual, tras los positivos resultados alcanzados después de cinco años de experiencia. Igualmente, en el marco educativo, se puso énfasis en las iniciativas en el ámbito digital dirigidas a potenciar la formación de los docentes con el objetivo de reducir la brecha digital y de mejorar la calidad educativa, destacando el proyecto de conectividad de centros escolares y el Plan de Transformación Digital Educativa.

En el campo de la innovación, se destacó la aprobación en 2017 del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica, y también el de Innovación 2017-2020, y se definieron las principales características de la red CERVERA (ayudas destinadas al fortalecimiento de agrupaciones tecnológicas lideradas por institutos y centros tecnológicos de ámbito estatal), así como la aprobación de la primera dotación presupuestaria de la Agencia Estatal de Investigación. En el ámbito del mercado de productos se adoptaron medidas para reactivar el sistema de cooperación interadministrativa previsto en la Ley de Garantía de Unidad de Mercado (LGUM), tras el fallo del Tribunal Constitucional que declaraba inconstitucionales algunos de sus artículos. Entre estas medidas, destacó la regulación de la

Recomendaciones específicas de política de los países del área del euro 2018

Memoria del Análisis de Impacto Normativo, la aprobación de la guía para la aplicación de la LGUM y el catálogo de buenas y malas prácticas en la aplicación de la LGUM. Respecto a sectores concretos, el PNR destaca que actualmente 12 comunidades autónomas cumplen con la Ley de Ordenación del Comercio Minorista, eliminándose las dobles licencias para los establecimientos minoristas.

En un contexto económico favorable como el actual, las [recomendaciones en 2018⁷](#) para los países del área del euro presentaron un enfoque de largo plazo, promoviendo la implementación de medidas dirigidas a alcanzar un crecimiento sostenible e inclusivo y a mejorar el entorno empresarial e institucional y las condiciones de la inversión.

En el terreno fiscal, el Consejo aprobó en junio la valoración realizada por la CE de los programas de estabilidad que presentaron los países en primavera, cerrando el Procedimiento de Déficit Excesivo a Francia. De esta forma, solo queda España bajo el brazo correctivo del PEC, frente a 24 procedimientos abiertos en el momento álgido de la crisis del euro, en 2010-2011. Asimismo, destacan los informes emitidos sobre la situación en Italia y en Bélgica, según los cuales el ajuste fiscal en 2018 fue inadecuado para el cumplimiento de los compromisos de reducción de deuda, por lo que la CE reevaluará su situación la próxima primavera.

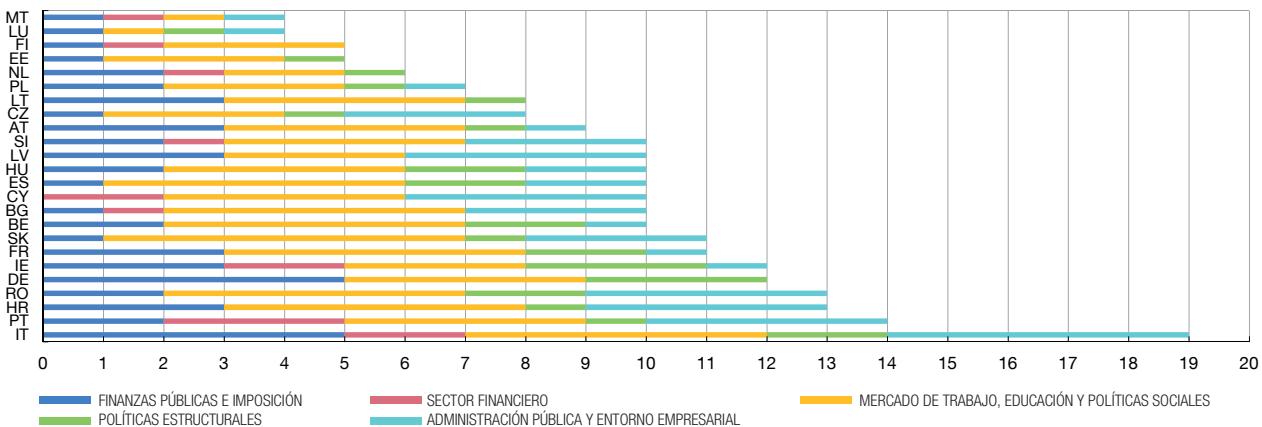
En el resto de las áreas de política económica, se recomendó avanzar hacia la culminación del mercado único, principalmente en servicios de transporte y financieros, en el mercado energético y en la economía digital, y promover el apoyo a la innovación y a la mejora del acceso a la financiación de las pequeñas y medianas empresas. Además, este año se dedicó especial atención al Pilar Europeo de los Derechos Sociales⁸ y se animó a avanzar en la igualdad de oportunidades y en el acceso al mercado laboral, estableciendo unas condiciones de trabajo justas. De este modo, la parte más significativa de estas recomendaciones (un 40 % de ellas) se refirieron a la mejora del mercado laboral, a la creación de oportunidades de empleo para los jóvenes y al aumento de los niveles de educación (véase gráfico 2). Las de carácter fiscal siguieron manteniendo un peso importante, sobre todo las referidas a la gobernanza y a la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo. Asimismo, fueron relevantes algunas categorías relativas a la mejora del entorno empresarial y a la necesidad de seguir impulsando la investigación y la innovación. Por el contrario, se plantearon menos recomendaciones en el ámbito financiero, dado el esfuerzo sustancial realizado en el pasado, aunque todavía es necesario realizar avances en la reducción de los créditos dudosos en algunos países.

Para el caso concreto de España, como ya se ha mencionado, la CE consideró que había realizado avances limitados en el seguimiento de las recomendaciones específicas de 2017 (véase recuadro 1), por lo que los principales retos de la economía española y las recomendaciones de la CE para 2018 siguieron centrados en la gobernanza fiscal, el cumplimiento de los objetivos de déficit y aceleración de la reducción de la deuda pública, las políticas activas del mercado de trabajo, la mejora del sistema educativo, la mejora de la innovación y la necesidad de avanzar en la aplicación de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado (véase recuadro 2).

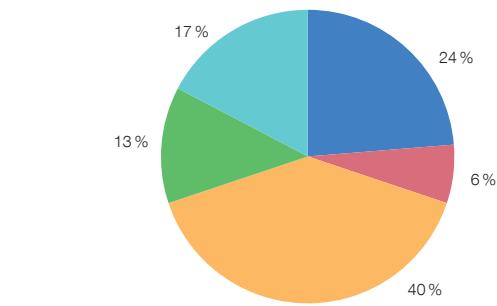
⁷ El Consejo adoptó formalmente, el 13 de julio, las [recomendaciones específicas por país](#).

⁸ En los [informes específicos](#) se proporciona una valoración del Pilar Europeo de los Derechos Sociales de cada país.

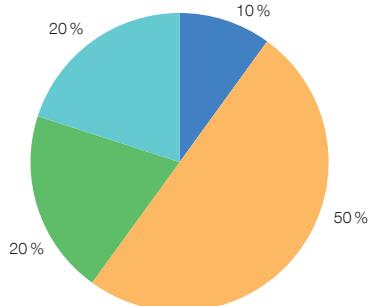
1 RECOMENDACIONES PARA LOS PAÍSES DEL ÁREA DEL EURO POR ÁREAS DE POLÍTICA



2 ÁREA DEL EURO



3 ESPAÑA



FUENTE: Comisión Europea.

a Los gráficos muestran el número (o el porcentaje) de las recomendaciones en 2018 por áreas de política, según la clasificación seguida por la Comisión Europea.

Valoración y conclusiones

En un contexto de recuperación económica generalizado y con una fragmentación creciente en la mayoría de parlamentos europeos, la capacidad para realizar reformas estructurales ha decaído. Sin embargo, siguen existiendo vulnerabilidades en algunas economías que podrían perjudicar su ajuste ante perturbaciones negativas, y que inevitablemente podrían trasladarse a otras economías de la Unión. En este sentido, son bienvenidas todas las iniciativas de la CE para favorecer la implementación de sus recomendaciones. Así, se valora positivamente el esfuerzo por avanzar en el proceso de simplificación de las recomendaciones, orientándolas hacia aquellas que considera prioritarias, al ser coherentes con los desequilibrios macroeconómicos señalados en cada país, y factibles, por su alta probabilidad de implementación en un período razonable, al tiempo que se busca que tengan un carácter más genérico, para que los Gobiernos trabajen en medidas concretas dentro de las líneas marcadas. No obstante, en algunos casos, para mejorar el grado de implementación, sería útil ser más explícito en la priorización de cada una de las medidas.

En este mismo sentido, una pieza clave en este proceso está siendo la intensificación del proceso de diálogo entre la Comisión, los Estados miembros y los agentes sociales, que se acompaña del apoyo técnico y financiero proporcionado por el Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales (SRSS, por sus siglas en inglés), cuya dotación económica se pretende ampliar en el presupuesto europeo para el período 2021-2026. No obstante, es importante

que dicho diálogo y apoyo alcance a todos los niveles de la Administración, puesto que algunas competencias no corresponden a la Administración Central.

Finalmente, es necesario asegurar la utilización completa y efectiva de los instrumentos disponibles bajo el Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico, que introduce un proceso bien definido para dar un mayor impulso a la aplicación de las reformas en los Estados miembros más vulnerables. Estos mecanismos deben, en cualquier caso, salvaguardar un cierto diálogo y consenso con los Gobiernos y agentes nacionales, al igual que con los Gobiernos regionales y municipales, para favorecer el mantenimiento de las políticas implementadas más allá de los momentos de mayor necesidad y la eliminación de barreras a nivel más local. Asimismo, se debe favorecer la evaluación continua de las medidas para, en su caso, ajustarlas si fuera necesario.

18.7.2018.

BIBLIOGRAFÍA

- COMISIÓN EUROPEA (2018a). *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de España*, COM (2018) 408 final, Bruselas, 15.6.2018.
- (2018b). *Informe sobre España 2018, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos*, COM (2018) 120 final, Bruselas, 7.3.2018.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD (2018). *Programa Nacional de Reformas de España 2018*.

Las recomendaciones sobre políticas económicas proporcionan orientaciones dirigidas a cada Estado miembro sobre cómo potenciar el crecimiento y la capacidad de resistencia ante perturbaciones adversas, al tiempo que se mantienen unas finanzas públicas saneadas. Las recomendaciones específicas por país se elaboran en consonancia con las «orientaciones integradas» para las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros a medio plazo y constituyen un elemento fundamental del Semestre Europeo, ya que son el instrumento por el que las políticas económicas nacionales pasan a considerarse una «cuestión de interés común». La aplicación a su debido tiempo de las recomendaciones es crucial para reducir las vulnerabilidades e impulsar el crecimiento, el empleo y la productividad a medio plazo en la UE. En este sentido, la CE realiza anualmente una valoración del avance en el grado de cumplimiento de las recomendaciones y, además, desde el Semestre Europeo 2017, la CE incorpora una valoración multianual de las reformas, es decir,

desde el momento en que se adoptaron las recomendaciones hasta las fechas en que se hace la valoración (en este caso, hasta principios de 2018).

De acuerdo con esta valoración de la CE¹, desde el inicio del Semestre Europeo en 2011, en el conjunto del área del euro se ha hecho algún progreso en un 70 % de las recomendaciones (con un avance sustancial en un 17 % de los casos) (véanse gráficos 1 y 2), pero la diversidad por países es muy elevada. El porcentaje de recomendaciones con al menos algún avance va desde apenas un 30 % en Estonia hasta un 95 % en Eslovenia, situándose en el 77 % en el caso de España (véase gráfico 3). Si se consideran los países

¹ En los **informes específicos** de cada país se encuentra la valoración del grado de cumplimiento de las recomendaciones del año anterior, y en la **comunicación de la CE de mayo de 2018**, la valoración plurianual para el conjunto del UE y la valoración detallada por áreas de política económica.

Gráfico 1
ÁREA DEL EURO. IMPLEMENTACIÓN PLURIANUAL DE LAS RECOMENDACIONES 2011-2017

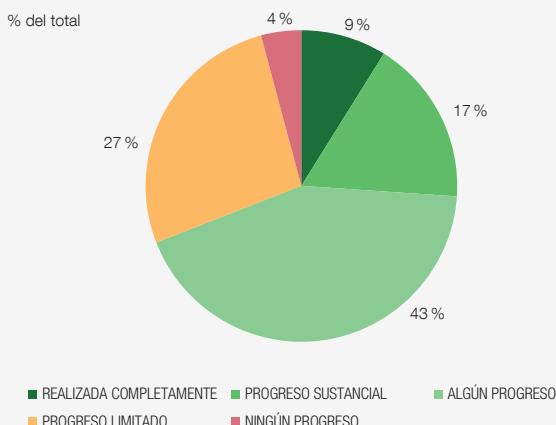


Gráfico 2
RECOMENDACIONES CON AL MENOS ALGÚN AVANCE

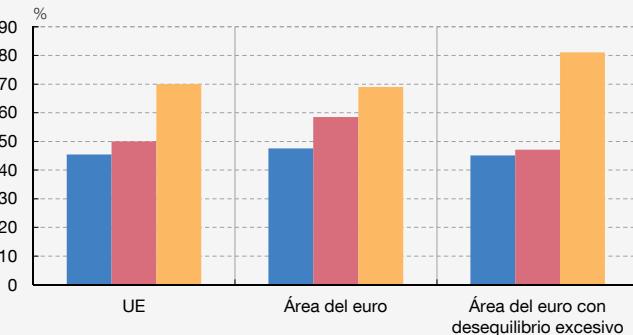
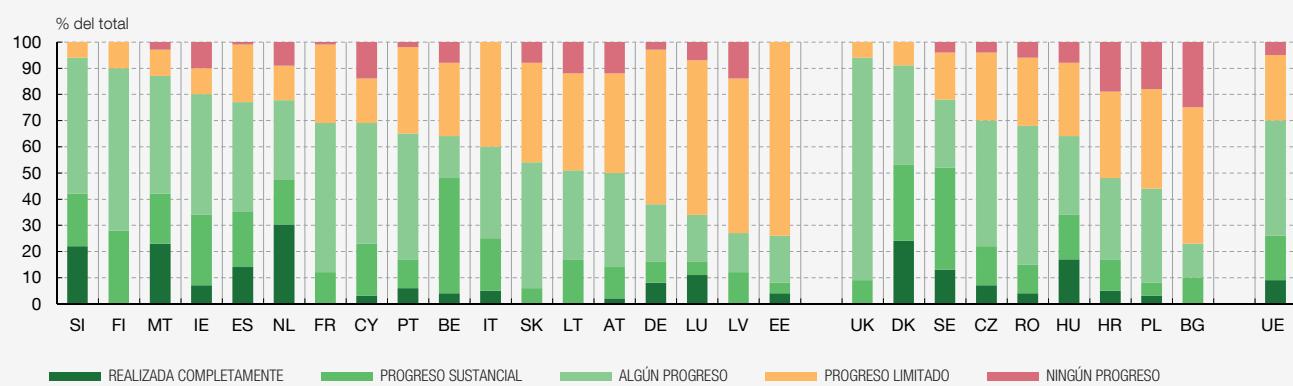


Gráfico 3
IMPLEMENTACIÓN PLURIANUAL DE LAS RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS POR PAÍSES (2011-2017)



FUENTE: Comisión Europea.

NOTAS: La implementación plurianual valora el grado de cumplimiento desde que se adoptaron las recomendaciones hasta la publicación de las recomendaciones para 2018, el pasado mes de mayo. Las recomendaciones finales incluyen el grado de cumplimiento con el PEC. 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.

que han tenido desequilibrios excesivos en algún año de ese período, se aprecia un grado de implementación superior a la media.

No obstante, desde una perspectiva anual (valoración en el primer año desde que se hizo la recomendación), la CE valora que los países del área del euro aumentaron ligeramente en 2017 el grado de cumplimiento de las recomendaciones, pero los avances siguieron siendo muy limitados. En el conjunto del área, se aprecia al menos algún avance en casi un 60 % de las recomendaciones, pero solo en un 2 % de los casos el progreso es sustancial (cifra inferior a la del año anterior). Además, los cuatro países que en 2017 presentaban desequilibrios excesivos —Francia, Italia, Chipre y Portugal— no muestran niveles de implementación superiores a la media del área (véase gráfico 2).

Por áreas de política económica, los mayores avances se aprecian en el ámbito financiero, con una mejora de los servicios financieros y del acceso a la financiación, y una reducción del endeudamiento privado y de los préstamos fallidos. También se han hecho avances en las políticas activas de empleo y, en menor medida, en algunas recomendaciones relativas al sector fiscal —como la mejora de la administración impositiva o los avances en la gobernanza fiscal—, así como en la implementación de reformas regulatorias en el entorno empresarial orientadas a una reducción de las barreras administrativas a la entrada de empresas. Por el contrario, los progresos han sido muy limitados en lo que se refiere a la

sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, donde los países mantienen todavía elevados niveles de deuda pública y aún tienen que hacer frente a los desafíos que plantea el envejecimiento de la población. Tampoco se aprecian avances significativos en la legislación relativa a la protección del empleo y en la educación, sobre todo en aquellas recomendaciones dirigidas a mejorar el acceso a los grupos más desfavorecidos y a aumentar la calidad de la enseñanza.

Por lo que respecta a España, desde la introducción del Semestre Europeo en 2011, se han logrado avances, en comparación con el conjunto de la UEM, en la aplicación de las recomendaciones específicas de la CE. En el 35 % de las recomendaciones se han producido avances sustanciales o se han aplicado plenamente, contribuyendo al buen comportamiento de la economía española durante la salida de la crisis (véase gráfico 3). Sin embargo, la firmeza y la velocidad de aplicación han disminuido ligeramente desde 2014, siendo los avances muy limitados en el seguimiento de las recomendaciones específicas en 2017. En concreto, la CE consideró que España había realizado algunos avances en la consolidación del marco de contratación pública, en la realización de una revisión global del gasto público y en el refuerzo de la coordinación entre los servicios de empleo, los servicios sociales y los empresarios, mientras que en el resto de las recomendaciones específicas de 2017 los avances habrían sido limitados (véase cuadro 1).

Cuadro 1
CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES A ESPAÑA DEL SEMESTRE EUROPEO 2017

APLICADAS	- En ninguna de las recomendaciones
ALGUNOS AVANCES	- Consolidación del marco de contratación pública - Realización de una revisión global del gasto - Refuerzo de la coordinación entre los servicios de empleo, los servicios sociales y los empresarios
AVANCES LIMITADOS	- Consolidación del marco presupuestario - Fomento en la contratación por tiempo indefinido - Corrección de la fragmentación en los sistemas de renta mínima garantizada y la mejora del apoyo a las familias - Aumento de la pertinencia de la enseñanza superior para el mercado de trabajo - Corrección de las disparidades autonómicas en los resultados educativos - Inversión en investigación e innovación, con algunos avances en materia de gobernanza en este ámbito
NINGÚN AVANCE	- En ninguna de las recomendaciones

FUENTE: Comisión Europea.

El 13 de julio de 2018, el Consejo de la UE aprobó las siguientes **recomendaciones específicas para España** propuestas por la CE:

- 1 Garantizar el cumplimiento de la Decisión del Consejo de 8 de agosto de 2016, por la que se formula una advertencia en el marco del Procedimiento de Déficit Excesivo, en particular mediante medidas destinadas a ejecutar los marcos presupuestarios y de contratación pública en todos los niveles de gobierno. A continuación, garantizar que la tasa máxima de crecimiento del gasto público primario neto no exceda del 0,6 % en 2019, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,65 % del PIB. Utilizar los beneficios excepcionales para acelerar la reducción de la ratio de deuda pública.
- 2 Garantizar que los servicios sociales y de empleo tengan capacidad para apoyar eficazmente a los demandantes de empleo, en particular a través de una mejor cooperación con los empresarios. Favorecer la transición hacia contratos indefinidos. Mejorar el apoyo a las familias y aumentar la efectividad

de los sistemas de renta mínima garantizada, abordando las lagunas en la cobertura, simplificando la multiplicidad de sistemas nacionales y reduciendo las disparidades en las condiciones de acceso a los sistemas autonómicos. Reducir el abandono escolar prematuro y las disparidades autonómicas en los resultados educativos, en particular mediante un mejor apoyo a los estudiantes y profesores.

- 3 Aumentar la inversión pública en investigación e innovación y evaluar sistemáticamente las políticas de apoyo en este ámbito, a fin de garantizar su eficacia. Aumentar la cooperación entre el ámbito académico y la empresa, con vistas a mitigar la actual inadecuación de las cualificaciones. Avanzar en la aplicación de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, velando por que, a todos los niveles de gobierno, las normas que regulan el acceso y el ejercicio de las actividades económicas (en particular, en el caso de los servicios) estén en consonancia con los principios de esta ley, y mejorando la cooperación entre las administraciones.