

Bruselas, 28.11.2014
COM(2014) 902 final

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

Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2015

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

Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2015

INTRODUCCIÓN

Tras atravesar la peor crisis económica y financiera en varias generaciones, la UE ha hecho un gran esfuerzo por sentar las bases de un crecimiento más sólido y sostenible en el futuro. Pero pese a esos esfuerzos realizados a escala nacional y europea, la recuperación es más débil de lo que se preveía hace un año. El impulso empezó a ralentizarse en la primavera de 2014. La crisis económica generó una crisis social que perdura en la actualidad y la lenta recuperación está obstaculizando las tentativas de reducir los elevados niveles de desempleo existentes.

Aunque la ralentización actual se explica en parte por el entorno económico mundial, existen factores internos específicos que están impidiendo que la UE crezca con mayor rapidez. Se observan acusadas diferencias entre Estados miembros. El crecimiento sigue viéndose frenado como consecuencia de la fragmentación de los mercados financieros derivada de la crisis financiera y de la deuda soberana; de la necesidad de reducir la deuda de las empresas, los hogares y las administraciones públicas; del incompleto ajuste de los desequilibrios macroeconómicos y de un debilitamiento de la confianza achacable a la incertidumbre existente respecto de las perspectivas económicas y el compromiso de cara a la adopción de reformas estructurales e institucionales. El exiguo aumento de la productividad, los bajos niveles de inversión y el elevado desempleo estructural limitan las perspectivas de crecimiento en Europa.

Paralelamente, la UE y sus Estados miembros han de hacer frente a una serie de tendencias a largo plazo que inciden en la creación de empleo y en el crecimiento y que están vinculadas en particular a los cambios demográficos y sociales, la mundialización, la productividad y los avances tecnológicos, la presión sobre los recursos y las preocupaciones ambientales, así como a un debilitamiento general del crecimiento en los países emergentes y en desarrollo.

La llegada de una nueva Comisión con una ambiciosa agenda en materia de «empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático»¹ es el momento oportuno para un nuevo comienzo. Urge revitalizar el crecimiento en toda la UE e imprimir un nuevo impulso a favor del cambio. El presente Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, junto con los documentos que lo acompañan, establece el paquete de medidas en favor del empleo, el crecimiento y la inversión anunciado como primera prioridad en las Orientaciones Políticas de la nueva Comisión.

Recuadro 1 - Principales conclusiones de las previsiones económicas de otoño de 2014 de la Comisión²

- Se prevé que, respecto del año 2014 en su conjunto, el crecimiento del PIB real se sitúe en un 1,3 % en la EU y en un 0,8 % en la zona del euro. Este crecimiento debería aumentar lentamente en 2015 hasta alcanzar un 1,5 % y un 1,1 % respectivamente, a medida que mejoren la demanda interna y externa. Para 2016 se prevé una aceleración de la actividad económica que llevará al PIB a alcanzar el 2,0 % y el 1,7 % respectivamente.

¹ Véanse las Orientaciones Políticas de la nueva Comisión de 15 de julio de 2014: http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/pg_es.pdf

² Previsiones económicas de otoño de 2014 de la Comisión, de 4 de noviembre de 2014: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee7_en.pdf

- En agosto de 2014, el desempleo afectaba a 24,6 millones de personas, 5 millones de ellas de edades comprendidas entre 15 y 24 años. El desempleo de larga duración alcanza niveles muy elevados. Las tasas de desempleo varían de forma muy acusada entre los distintos Estados miembros, desde el 5,1 % de Alemania y el 5,3 de Austria hasta el 24,8 % de España y el 26,8 % de Grecia, en 2014.
- Se espera que este año se mantenga la tendencia a la baja de la inflación, debido al descenso de los precios de los productos básicos, en particular en los sectores de la energía y la alimentación, y a unas perspectivas económicas más débiles de lo previsto. Se prevé que la recuperación gradual de la actividad económica en el horizonte analizado traerá consigo un incremento de la inflación en la UE, que pasará del 0,6% en 2014 al 1,0 % en 2015 y al 1,6 % en 2016.
- Los ratios déficit/PIB seguirán reduciéndose este año, si bien a un ritmo más lento que en 2013: del 4,5 % en 2011 pasarán, respectivamente, al 3,0% para la UE en su conjunto y al 2,6% para la zona del euro. Los déficits de las administraciones públicas continuarán disminuyendo en los próximos dos años, impulsados por el fortalecimiento de la actividad económica. Está previsto que los ratios deuda/PIB de la UE y la zona del euro alcancen su nivel máximo el año próximo, situándose en el 88,3 % y el 94 %, respectivamente, y se mantengan en un nivel elevado en diversos países.

En el presente Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2015, la Comisión, que asumió sus funciones el 1 de noviembre de 2014, esboza los principales aspectos de su nueva agenda en favor del empleo y el crecimiento. Solo una labor conjunta de las instituciones de la UE y los Estados miembros a fin de avanzar en la economía social de mercado europea permitirá revitalizar el crecimiento. Así pues, el Estudio Prospectivo Anual indica las medidas adicionales que es preciso adoptar a escala de la UE para ayudar a los Estados miembros a restablecer unos niveles de crecimiento más elevados y realizar progresos en la consecución de un desarrollo sostenible. Para conseguirlo, habrá que adquirir un compromiso decidido en favor del cambio y modificar la forma de actuar a escala nacional.

1. UN ENFOQUE INTEGRADO

Hoy en día, el riesgo de que prosiga el escaso crecimiento y de que se mantengan una inflación casi nula y un elevado nivel de desempleo se ha convertido en la preocupación más acuciante. El impacto de la crisis no solo reviste carácter cíclico, como pone de manifiesto la debilidad de la demanda agregada, sino que tiene un importante componente estructural que ha reducido el crecimiento potencial de las economías de la UE.

Es preciso combinar las políticas estructurales, presupuestarias y monetarias en un enfoque integrado que propicie el crecimiento a fin de dar respuesta a este desafío de forma eficaz, interviniendo en nuestras economías tanto desde la vertiente de la oferta como de la demanda. Ello exige emprender actuaciones en todos los niveles de gobierno, tanto a escala mundial, en particular en el contexto del G-20, como en la UE, o a nivel nacional, regional y local.

Mientras tanto, el Banco Central Europeo seguirá desempeñando, dentro de los límites de su mandato y con plena independencia, un papel fundamental en el establecimiento de la política global de la zona del euro. El BCE asume en exclusiva la responsabilidad en materia de política monetaria de la zona del euro. El BCE ha adoptado una serie de medidas importantes

a fin de relajar su política monetaria y potenciar su transmisión a las condiciones financieras en general, en particular, a través del programa de adquisición de bonos de titulización de activos (ABS) que se puso en marcha el pasado mes de octubre. En combinación con el programa de bonos garantizados y el programa de operaciones de financiación a un plazo más largo con objetivo específico (TLTRO), el impacto global de estas tres medidas sobre el balance del BCE será significativo. Se espera que el volumen del balance vaya virando hacia el nivel alcanzado a principios de 2012. Las tres medidas deberían contribuir a apoyar la actividad económica a medida que vayan permeando la economía

Ha llegado el momento de que las autoridades públicas, a todos los niveles, asuman las responsabilidades que les correspondan. Habida cuenta de las diferencias existentes entre Estados miembros, el enfoque pertinente variará inevitablemente de un Estado miembro a otro, sin apartarse, no obstante, del enfoque integrado común. La Comisión recomienda sustentar en tres pilares fundamentales la política económica y social de la UE para 2015:

- **Impulso coordinado de la inversión:** paralelamente al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, la Comisión presenta un Plan de Inversiones para Europa que debería permitir movilizar, como mínimo, inversión pública y privada adicional por valor de 315 000 millones EUR, como mínimo, a lo largo del periodo 2015-2017 y mejorar significativamente el entorno de inversión global.
- **Compromiso renovado de emprender reformas estructurales:** este pilar es esencial para que los países consigan eliminar su deuda y estimular la creación de más empleos de calidad. Los progresos realizados a escala nacional y de la UE en ámbitos tales como los servicios, la energía, las telecomunicaciones y la economía digital, así como de cara a mejorar las condiciones de las empresas, crean nuevas oportunidades de empleo y crecimiento. La reducción de los trámites burocráticos a escala europea y nacional en el marco del programa «Legislar mejor» es esencial para crear un entorno normativo adecuado y promover un clima favorable al emprendimiento y la creación de empleo. Ello requiere un sentimiento de apropiación nacional y un compromiso al más alto nivel de gobierno, así como por parte de los parlamentos nacionales. La «europeización» de dichos esfuerzos ofrece un enorme potencial.
- **Perseverancia en la responsabilidad presupuestaria:** pese a los considerables progresos realizados en términos de saneamiento presupuestario, los Estados miembros deben asegurar aún el control a largo plazo de sus niveles de déficit y de deuda. Las políticas presupuestarias deberían variar en función de la situación de cada país. Los Estados miembros con mayor margen presupuestario deberían adoptar medidas encaminadas a fomentar la demanda interna, haciendo especial hincapié en la inversión. Por otro lado, debería mejorarse la calidad de las finanzas públicas aumentando la eficiencia del gasto y dando prioridad a la inversión productiva dentro del gasto público, así como dotando de mayor eficiencia al sistema tributario y orientándolo en mayor medida a favorecer la inversión. La lucha contra el fraude y la evasión fiscales es esencial para garantizar la equidad y permite a los Estados miembros recaudar los ingresos fiscales que se les adeudan.

Gráfico 1. Un enfoque integrado



Es fundamental actuar de manera simultánea en los tres ámbitos mencionados a fin de restablecer la confianza, aplacar la incertidumbre que está obstaculizando la inversión y aprovechar al máximo el importante efecto de refuerzo mutuo que se deriva de la combinación de los tres pilares. En particular, es evidente que un compromiso renovado a favor de las reformas estructurales será esencial de cara a la sostenibilidad de las finanzas públicas y la movilización de la inversión.

En consonancia con la lógica de este nuevo enfoque integrado, la Comisión propone racionalizar y reforzar el Semestre Europeo de coordinación de las políticas económicas en apoyo de los tres pilares.

Con objeto de estrechar el nexo entre las reformas estructurales, la inversión y la responsabilidad presupuestaria, la Comisión ofrecerá además orientaciones adicionales sobre cómo hacer el mejor uso posible de la flexibilidad que se incorpora en las actuales disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento³.

2. IMPULSO DE LA INVERSIÓN

La debilidad de la inversión está dificultando la recuperación europea

Existe una necesidad imperiosa de impulsar la inversión en Europa. Como consecuencia de la crisis, el nivel de inversión ha disminuido aproximadamente 430 000 millones EUR desde el máximo alcanzado en 2007, lo que representa una caída del 15 %. En algunos Estados miembros, esta caída ha sido aún más pronunciada⁴. Las previsiones de otoño de la Comisión muestran que la debilidad de la inversión está frenando la frágil recuperación de la UE.

El objetivo perseguido no es recuperar el nivel máximo de 2007 mediante el mismo tipo de inversiones: es evidente que algunas de las que se realizaron en el periodo anterior a la crisis no eran sostenibles. Sin embargo, es preocupante observar que, en los últimos tiempos, y frente a lo ocurrido en los EE.UU., la inversión en Europa no ha conseguido repuntar. En 2013, la inversión se situaba todavía en el 19,3 % del PIB, es decir, en torno a 2 puntos porcentuales por debajo de su media histórica, si se excluyen los años en que se registraron

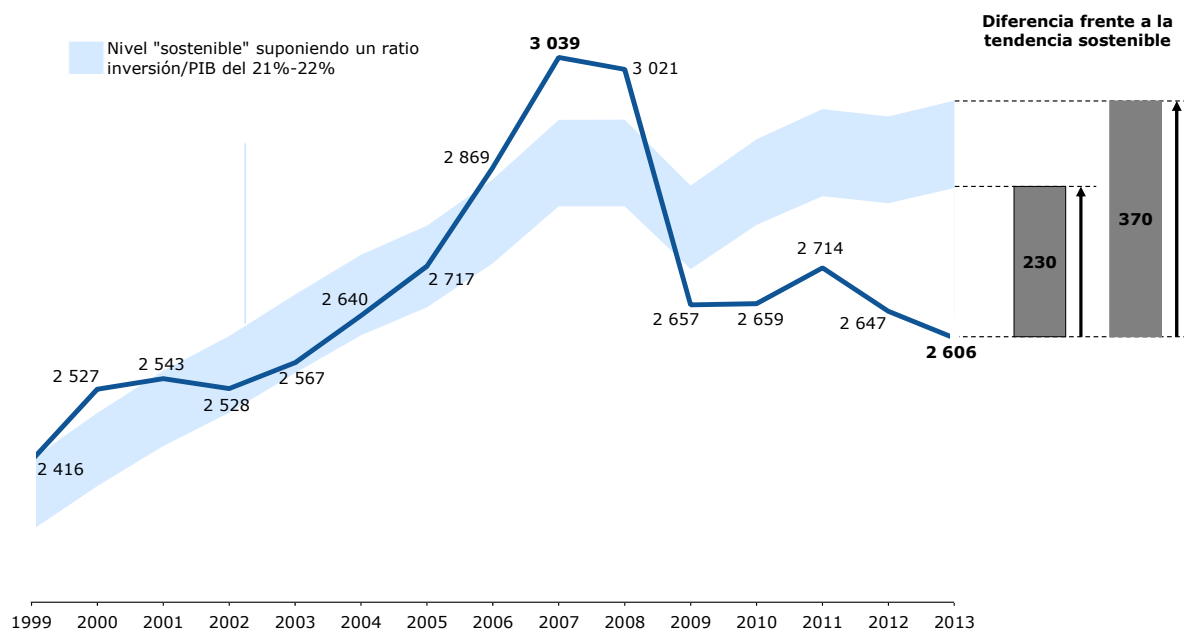
³ Como ya se anunció en las Orientaciones Políticas para la nueva Comisión Europea, de 15 de julio de 2014.

⁴ Tal es el caso, en particular, de Italia (-25%), Portugal (-36%), España (-38%), Irlanda (-39%) y Grecia (-64 %).

fluctuaciones extremas. Por lo tanto, en Europa, el déficit de inversión con respecto a las tendencias previsibles a largo plazo oscila entre los 230 000 y los 370 000 millones EUR.

Gráfico 2. Tendencias recientes en materia de inversión en la UE

(Formación bruta de capital fijo real, UE-28, a precios de 2013, en miles de millones EUR)



Por otro lado, no se está haciendo frente a la necesidad de grandes inversiones existente. Así, por ejemplo, los hogares y las empresas necesitan y desean beneficiarse de las últimas tecnologías y lograr una mayor eficiencia desde el punto de vista energético y de recursos. El nivel de equipamiento y volumen de financiación de nuestros sistemas educativos y de innovación es inferior al de nuestros competidores más importantes. Es preciso modernizar nuestros sistemas de protección social de modo que puedan hacer frente al desafío que supone el rápido envejecimiento de la población. En el sector de la energía, hay que mejorar las redes introduciendo las tecnologías más avanzadas, integrar las fuentes de energía renovable y diversificar las fuentes de abastecimiento. En el sector de los transportes es indispensable modernizar las infraestructuras, reducir la congestión del tráfico y mejorar las conexiones comerciales. En el ámbito del medio ambiente se precisan mejores instalaciones de gestión de residuos, reciclaje y tratamiento de aguas residuales. Y a escala europea necesitamos unas conexiones de banda ancha más rápidas y de mayor alcance, así como centros de datos más inteligentes.

Estas necesidades han llegado a ser acuciantes tras varios años de crecimiento nulo o muy exiguo, con el riesgo de que el stock de capital productivo en Europa se reduzca y deteriore. Ello reduciría en mayor medida nuestra competitividad y nuestro potencial de crecimiento, lastrando nuestra productividad y capacidad de crear empleo.

Sin embargo, no hay una respuesta unívoca ni sencilla a este problema. El discreto rendimiento de la inversión se debe a diversos factores: la poca confianza de los inversores, las tímidas expectativas con respecto a la demanda y el elevado endeudamiento de los hogares, las empresas y las administraciones públicas. En numerosas regiones, las perspectivas inciertas y los problemas relacionados con el riesgo crediticio han impedido a las pymes obtener financiación para valiosos proyectos.

Pese al importante ahorro del sector privado y la abundancia de liquidez existentes actualmente, ese dinero no está llegando a la economía real europea. Y es precisamente en este ámbito donde las autoridades públicas a todos los niveles tienen una función que cumplir.

Se puede conseguir mucho a escala nacional y regional

Las autoridades nacionales y regionales pueden desempeñar una importante función de cara al fomento de las reformas estructurales necesarias, al ejercicio de su responsabilidad presupuestaria y al impulso de la inversión en apoyo del crecimiento y el empleo. Es preciso que los Estados miembros que dispongan de margen presupuestario inviertan en mayor medida. Todos los Estados miembros, pero en particular aquellos con un margen presupuestario más reducido, deberían garantizar un uso eficiente de los recursos, dar prioridad en sus presupuestos a la inversión y al gasto orientado al crecimiento, aprovechar los fondos de la UE de que disponen para aumentar las inversiones y crear un entorno que propicie en mayor medida la inversión por parte de los agentes del sector privado.

En los próximos meses, las autoridades nacionales y regionales tendrán una oportunidad única de hacer el mejor uso posible del presupuesto de la UE para el periodo 2014-2020, ya que contarán para ello con nuevas herramientas e instrumentos. El presupuesto de la UE asciende a 960 000 millones EUR para un periodo de siete años, lo que corresponde a 140 000 millones EUR anuales, es decir, el equivalente al 1 % del PIB de la UE. Están entrando en funcionamiento actualmente programas fundamentales de la UE tales como Horizonte 2020 (en el ámbito de la innovación y la investigación), el Mecanismo «Conectar Europa» (en el ámbito de las infraestructuras) y COSME (dedicado a financiar a las pymes).

Lo mismo cabe decir con respecto a la nueva generación de Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, que durante el periodo 2014-2020 movilizarán 350 000 millones EUR para nuevas inversiones. Estos fondos se traducirán en inversiones superiores a 600 000 millones EUR si se incluye la cofinanciación nacional. Aunque su importancia varía dependiendo de los países, los Fondos pueden desempeñar un papel altamente estratégico en cualquier lugar de la Unión, ya que representan, como promedio, el 10 % de la inversión pública total en la UE.

Un Plan de Inversiones para Europa

El Plan de Inversiones para Europa que la Comisión presenta paralelamente al presente Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento complementará e impulsará los esfuerzos realizados hasta el momento. Movilizará, como mínimo, 315 000 millones EUR de aquí a finales de 2017 en inversiones públicas y privadas adicionales. Este objetivo puede lograrse, en primer lugar, mediante un esfuerzo conjunto de las instituciones de la UE y del Banco Europeo de Inversiones (BEI), a través de la creación de un nuevo Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas. Sin embargo, el impacto del Plan se multiplicará, y rebasará los 315 000 millones EUR, a medida que vaya aumentando el número de participantes que aporten contribuciones adicionales voluntarias: tanto los Estados miembros, como los bancos nacionales de fomento, las autoridades regionales y los inversores privados tienen un importante papel que desempeñar. Cabe destacar que, en el contexto de la evaluación de las finanzas públicas en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la Comisión adoptará una posición favorable en relación con las aportaciones de capital a este nuevo Fondo.

Estos fondos adicionales deberían destinarse prioritariamente a las infraestructuras, en particular a las redes de energía y de banda ancha; así como a las infraestructuras de

transportes, en particular en los centros industriales; a la educación, la investigación y la innovación; y a las energías renovables y la eficiencia energética. Se trata de ámbitos en los que existen necesidades concretas y en los que se espera que los progresos realizados aporten grandes beneficios desde una perspectiva económica y social.

A medida que se vaya aplicando, el Plan de Inversiones permitirá lograr tres objetivos estratégicos conexos: invertir la reciente tendencia decreciente de la inversión e imprimir un impulso adicional a la creación de empleo y la recuperación económica de la UE; dar un paso decisivo de cara a la satisfacción de las necesidades a largo plazo de nuestra economía mediante el estímulo de la competitividad en ámbitos estratégicos; reforzar la dimensión europea de nuestro capital humano y nuestras infraestructuras físicas, con especial énfasis en las interconexiones, que resultan vitales para nuestro mercado único.

El Plan de Inversiones se ha elaborado teniendo en cuenta el limitado margen presupuestario de que disponen las administraciones nacionales, a fin de evitar que resulte gravoso para las finanzas públicas de los Estados miembros. La responsabilidad presupuestaria es uno de los elementos necesarios para restablecer la confianza que Europa precisa para recuperarse de la crisis. Esta es la razón por la que el Plan se apoya en soluciones disponibles a escala de la UE, así como en organismos y procedimientos ya establecidos, que contribuirán a acelerar la obtención de resultados y al logro de una ejecución y una rendición de cuentas rigurosas.

Recuadro 2: Principales características del Plan de Inversiones para Europa

El Plan de Inversiones para Europa abarca tres capítulos que se refuerzan mutuamente:

- La movilización de inversiones adicionales por valor de 315 000 millones EUR, como mínimo, de aquí a finales de 2017.
- Iniciativas con finalidad precisa para garantizar que la inversión satisfaga las necesidades de la economía real.
- Medidas para mejorar el entorno de inversión, con objeto de incentivar la inversión en Europa.

Movilizar inversiones adicionales por valor de 315 000 millones EUR, como mínimo, a escala de la UE

- Se creará un nuevo Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, en estrecha cooperación con el BEI, a fin de apoyar las inversiones estratégicas de relevancia europea y la financiación de riesgo para las pymes y las empresas de mediana capitalización de toda Europa.
- Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos se utilizarán íntegramente. A tal fin, habrá que cerciorarse de que los fondos de la UE correspondientes al periodo de programación 2007-2013 y aún pendientes de utilización se aprovechen al máximo. Asimismo, habrá que incrementar el efecto multiplicador de los fondos correspondientes al periodo 2014-2020, duplicando globalmente la proporción de instrumentos financieros innovadores y potenciando al máximo el recurso a la cofinanciación privada.

Hacer que la financiación llegue a la economía real

- Se establecerá, a escala de la UE, una reserva de proyectos maduros para la inversión, basándose en el informe de diciembre de 2014 elaborado por un Grupo de Trabajo de la

Comisión, el BEI y los Estados miembros.

- Los recursos en materia de conocimiento especializado y asistencia técnica se agruparán en un único «Centro de asesoría para la inversión» destinado a los promotores de proyectos, los inversores y las autoridades de gestión.
- La Comisión y el BEI, junto con las autoridades nacionales y regionales, colaborarán con los promotores de proyectos, los inversores y los participantes institucionales para facilitar los proyectos de inversión fundamentales.

Mejorar el entorno de inversión

- Medidas para la mejora del marco normativo tanto a nivel nacional como europeo, de modo que resulte claro y predecible y que incentive la inversión.
- Medidas para desarrollar fuentes de financiación de la economía a largo plazo nuevas y alternativas y para avanzar hacia una unión de mercados de capitales.
- Medidas encaminadas a la plena realización del mercado único en sectores clave tales como la energía, el transporte y la economía digital.

3. COMPROMISO RENOVADO DE EMPRENDER REFORMAS ESTRUCTURALES

Conseguir que la economía europea sea más competitiva y garantizar un entorno normativo adecuado para la inversión a largo plazo son aspectos esenciales para el crecimiento. Las reformas estructurales pueden contribuir a atraer inversión productiva privada, en particular en las industrias de red y en el sector de la fabricación inteligente, en los que se requieren grandes inversiones. A escala de la UE, ello exige profundizar en mayor medida el mercado único y evitar reglamentaciones que resulten innecesariamente gravosas, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas, facilitar el acceso a la financiación y garantizar la calidad de la inversión en el ámbito de la investigación y la innovación. A escala de los Estados miembros, estos esfuerzos deben complementarse con una aplicación ambiciosa de reformas estructurales en los mercados de productos y servicios y en el mercado laboral.

ELIMINACIÓN DE LAS BARRERAS FUNDAMENTALES A ESCALA DE LA UE

La plena realización del mercado único en el ámbito de los bienes y servicios es una prioridad. Con más de 500 millones de consumidores, el mercado único europeo sigue constituyendo el motor de crecimiento más potente a nivel de la UE. Para ello, habrá que prestar particular atención a la mayor integración de los mercados de bienes y servicios en los que el potencial de empleo, crecimiento e innovación es significativo, tanto en línea como fuera de línea. Al hacerlo, es importante explotar las sinergias entre las empresas y un mercado único que funcione correctamente. Los consumidores deberían poder beneficiarse de un mercado único integrado que ofrezca las mismas posibilidades que sus mercados nacionales. Esta profundización del mercado único aportará asimismo ventajas de cara al exterior. Permitirá reforzar la posición de las empresas europeas en las cadenas de valor mundiales, atraer la inversión y situar a la UE en una posición más ventajosa a la hora de crear lazos más estrechos con los nuevos centros de crecimiento a nivel mundial a través de acuerdos comerciales que potencien la convergencia normativa con nuestros principales socios comerciales.

El mercado único digital es esencial para el empleo, el crecimiento y la innovación. La economía mundial se está transformando en una economía digital. Las tecnologías de la

información y la comunicación no solo constituyen un sector económico, sino que son la base de una economía innovadora moderna. Un mercado único digital conectado podría generar hasta 260 000 millones EUR anuales en mejoras de eficiencia⁵. La tecnología digital crea nuevas formas de producir bienes y prestar servicios en sectores que abarcan desde la industria automovilística y química hasta la distribución minorista y la energía, redefiniendo así nuestra forma de trabajar y aprender. Ocupar una buena posición dentro de la economía digital determinará la futura competitividad de la UE y la senda hacia un crecimiento renovado. Los servicios digitales son esenciales con vistas al logro de la eficiencia y la seguridad de las infraestructuras estratégicas clave en Europa, como por ejemplo la energía y el transporte ferroviario, y, lo que es más importante, ofrecen enormes beneficios a la sociedad en términos de acceso a los bienes y servicios y a la información, libertad de expresión, creatividad y atención sanitaria y servicios públicos. Sin embargo, aún no disponemos de un mercado único digital. Únicamente un 14% de las pymes utiliza Internet para la venta en línea y tan solo un 12% de los consumidores efectúa compras transfronterizas. Los consumidores se sienten frustrados cuando no les es posible acceder a los servicios digitales de otro Estado miembro como consecuencia de prácticas comerciales restrictivas u obstáculos legales. Las empresas solo podrán explotar plenamente el potencial del sector digital una vez que se hayan adoptado, a escala europea, normas comunes de calidad en materia de protección de datos y se haya restablecido la confianza de los consumidores.

Es preciso emprender reformas estructurales adicionales en los mercados energéticos para garantizar una unión de la energía resiliente y cuya política sobre cambio climático tenga carácter prospectivo, en consonancia con los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y del marco en materia de clima y energía para 2030 acordado por el Consejo Europeo en octubre de 2014, y con vistas a mejorar y completar el mercado interior de la energía. Ello exige mejorar el modelo del mercado de la energía, reforzar los actuales instrumentos de mercado y modernizar y ampliar la infraestructura energética. Tales medidas deberían permitir que la energía fluya libremente de modo que se eliminen las «islas energéticas» y se integren en la red las energías renovables. La financiación de las inversiones necesarias supondrá un gran desafío. Aunque a través de los Fondos Estructurales y de Inversión se canalizará una ayuda importante, es preciso contar con mecanismos de financiación innovadores que permitan estimular y potenciar las inversiones en la modernización del sector energético e incentivar la inversión de los hogares en la consecución de la eficiencia energética.

Se requiere una actuación ambiciosa para garantizar un marco normativo de la UE que fomente en empleo, el crecimiento y la inversión. La Comisión concederá prioridad a la labor que inició en diciembre de 2012 con el lanzamiento del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT), que constituye un análisis general de la legislación en vigor. Esta labor debería permitir aligerar y simplificar la legislación de la UE y hacer menos costoso su cumplimiento en beneficio de los ciudadanos y las empresas. La Comisión reforzará sus instrumentos de reglamentación (evaluación de impacto, evaluación) en estrecha colaboración con las demás instituciones europeas, los Estados miembros y otros interesados.

La supresión de las barreras normativas anteriormente mencionadas debe ir acompañada de la puesta en funcionamiento del nuevo Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas desarrollado por la Comisión y el BEI en cooperación.

⁵ «Mapping the Cost of Non-Europe 2014-19», un estudio publicado por el Parlamento Europeo en julio de 2014.

REFORMAS ESTRUCTURALES A ESCALA DE LOS ESTADOS MIEMBROS

En última instancia, la reforma y la modernización de nuestras economías es necesaria para apuntalar el modelo social europeo. Es esencial que todos los miembros de la sociedad y, en particular, los interlocutores sociales, puedan participar en este proceso y apoyar el cambio de forma proactiva.

La aplicación ambiciosa de reformas estructurales en los mercados de productos y servicios y en el mercado laboral puede contribuir a incrementar la productividad, recuperar la competitividad y mejorar el entorno empresarial, estimulando por ende la inversión. Puede propiciar asimismo un reequilibrio duradero de nuestro modelo de crecimiento, atenuar los efectos negativos provocados por el necesario desapalancamiento financiero del sector privado y contribuir a prevenir los desequilibrios financieros nocivos. Además, a través de sus efectos sobre el crecimiento, la productividad y el empleo, y siempre que se establezcan los canales adecuados, puede contribuir a mejorar la situación social en general y reducir la pobreza, así como la sostenibilidad de la deuda pública y privada.

Pese a los logros obtenidos por algunos Estados miembros – en especial los más vulnerables –, es preciso emprender reformas adicionales en todos los Estados miembros. La experiencia reciente ha demostrado ampliamente que una intervención ambiciosa arroja resultados evidentes (véase el recuadro 3).

Recuadro 3: Ejemplos de reformas estructurales eficaces en los Estados miembros

- En **España**, el Gobierno aprobó en diciembre de 2013 la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado en favor de la libre circulación y establecimiento de las personas y de la libre circulación de bienes y servicios. Mediante la Ley se lleva a cabo una ambiciosa racionalización de la legislación española redundante, se remedia la fragmentación del mercado nacional y se incrementa la competencia en los mercados de productos. De acuerdo con las autoridades españolas, se prevé que, con el tiempo, la reforma dé lugar a un incremento del PIB superior al 1,5 %.
- **Portugal** puso en práctica una serie de reformas del mercado laboral entre 2011 y 2013. Se equiparó la protección de los trabajadores con contratos permanentes con la de los trabajadores con contratos de duración determinada. Se flexibilizó la legislación sobre el horario laboral y se adoptaron medidas para una mayor adaptación de los salarios a la productividad en las empresas. Se reformaron las prestaciones por desempleo y se amplió el número de personas susceptibles de beneficiarse de ellas. Se procedió a la reforma del Servicio Público de Empleo, se revisaron las políticas activas del mercado laboral y se introdujeron nuevos programas, incluidos algunos destinados exclusivamente a los jóvenes. La tasa de desempleo se redujo en torno a dos puntos porcentuales entre 2013 y 2014.
- **Polonia** emprendió un ambicioso proceso de reforma para facilitar el acceso a las profesiones reguladas. En la primera ola de reformas, iniciada en 2013, se liberalizó el acceso a 50 profesiones, como la de abogado, notario, agente inmobiliario o taxista. En abril de 2014, el Parlamento polaco adoptó decisiones en relación con otras 91 profesiones y, para principios de 2015, se prevé la liberalización de 101 profesiones adicionales.
- **Italia** aplicó en 2013 una serie de medidas destinadas a incrementar la competencia y la transparencia en los mercados del gas y la electricidad. Las iniciativas adoptadas por el

Gobierno italiano han contribuido a acometer el arraigado problema que supone el elevado precio de la energía en ese país y, según la autoridad reguladora del sector de la energía, a reducir las tarifas aplicadas al usuario final.

Para 2015, la Comisión recomienda centrar la atención en una serie de reformas clave. Los ámbitos seleccionados tienen relevancia para todos los Estados miembros, aunque las medidas exactas que deban tomarse variarán de un país a otro. Dentro de la zona del euro, en particular, debería prestarse particular atención a una coordinación más eficaz de algunas de estas reformas a fin de potenciar las sinergias positivas y evitar los efectos indirectos negativos. Los ámbitos que deben ser objeto de reformas son los siguientes:

1. Mejora de la dinámica de los mercados laborales y medidas frente al elevado nivel de desempleo. Los países más competitivos y con mayor resiliencia son aquellos cuyas empresas y emprendedores valoran el desarrollo permanente de nuevas destrezas y la innovación, e invierten en ello, y en los que las personas se desplazan fácilmente entre diferentes empleos, sectores y/o regiones.

Las normas de protección del empleo y las instituciones deben crear condiciones adecuadas que favorezcan la contratación, ofreciendo, al mismo tiempo, niveles modernos de protección a quienes ya estén empleados y a quienes busquen empleo. Los Estados miembros deben esforzarse más por eliminar los obstáculos que impiden la creación de empleo, involucrando en ello a los interlocutores sociales y, en su caso, reformando los sistemas de resolución de litigios en el ámbito laboral. Deben intensificarse las reformas destinadas a reducir los impuestos que gravan el trabajo, con vistas a contribuir a restablecer el empleo. La reducción de la segmentación del mercado laboral se espera que contribuya a suprimir las limitaciones de empleo de quienes actualmente se hallan desempleados, subempleados o empleados con contratos temporales, así como a facilitar la progresión profesional.

La UE necesita mano de obra cualificada en sectores en ascenso, como son los de la economía digital, los sectores ecológicos y la sanidad. La educación desempeña una función esencial a efectos de garantizar que las cualificaciones respondan a las señales del mercado laboral. La formación profesional y los sistemas educativos duales deben mejorarse para dotar a los jóvenes del conjunto de destrezas necesarias. La formación permanente debe ser prioritaria, con la intervención de agentes tanto públicos como privados, y ampliando el acceso a la misma a todas las edades y, en particular, a quienes más la necesitan. Es necesario, asimismo, evaluar mejor las necesidades en materia de cualificación tanto a nivel regional como sectorial.

La situación, en especial, de los jóvenes y los desempleados de larga duración exige actuar con determinación. Los sistemas de prestaciones deben conjugar una adecuada sustitución de los ingresos con la activación y habilitación de servicios destinados a satisfacer necesidades individuales a través de ventanillas únicas. Es preciso eliminar los desincentivos fiscales a la búsqueda de empleo. La Garantía Juvenil representa un ambicioso esfuerzo que reúne distintos instrumentos con el fin de afrontar el desempleo juvenil eficazmente. No obstante, los Estados miembros deben utilizar los fondos disponibles, entre ellos los 6 400 millones EUR de dotación de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil, con mayor diligencia y eficiencia, y reforzarlos con recursos nacionales. Hasta el momento, solo tres países (Francia, Italia y Lituania) han adoptado programas operativos, por un importe de 1 600 millones EUR, lo que permite efectuar pagos de prefinanciación a esos países. Al objeto de que la mayor parte de los programas operativos puedan adoptarse antes de que finalice el año, los Estados miembros deben atender a las observaciones de la Comisión lo antes posible.

En conjunto, existen más de dos millones de puestos de trabajo vacantes en la UE. Si bien es cierto que existen límites a la movilidad geográfica, los trabajadores no parecen estar utilizando plenamente las posibilidades que ofrece la libre circulación. La supresión de obstáculos exigirá que aumenten las posibilidades de transferencia de los derechos de pensión en toda la UE, y que se ayude a los trabajadores a tomar decisiones informadas sobre la movilidad, por ejemplo a través de la red EURES. Al mismo tiempo, deben tomarse medidas contra el abuso de las normas existentes, así como dirigidas a evitar la fuga de cerebros permanente que sufren determinadas regiones. Será esencial mejorar la cooperación en la UE para el intercambio de información y de buenas prácticas.

El logro de un elevado nivel de empleo requiere que los salarios reales evolucionen de forma acorde con el desarrollo de la productividad, y ello a nivel tanto sectorial como empresarial. Algunos Estados miembros deben aún culminar la corrección de las pautas anteriores a la crisis, con arreglo a las cuales los aumentos salariales eran superiores a los aumentos de productividad. La función de los interlocutores sociales es crucial. Es conveniente que los convenios colectivos permitan una cierta flexibilidad para establecer aumentos salariales diferenciados entre distintos sectores y dentro de un mismo sector, en función de la evolución específica de la productividad.

2. Reforma de las pensiones. Toda la UE experimenta la necesidad de garantizar la sostenibilidad y adecuación de los sistemas de pensiones. La mayoría de los Estados miembros han reformado sus sistemas públicos de pensiones en los últimos años, a fin de dotarlos de bases más saneadas para afrontar el envejecimiento de la sociedad europea. No obstante, tal y como se expresó en las recomendaciones específicas por país de 2014, en muchos casos se precisan aún más reformas que aumenten la eficiencia y la sostenibilidad financiera de las pensiones. A la vez, es necesario que los sistemas de pensiones sigan siendo adecuados, de modo que garanticen que, tras la jubilación, se disponga de un nivel de ingresos digno. Ante la evolución hacia una mayor longevidad, muchos países deben adoptar un enfoque más dinámico de la edad a la cual las personas puedan jubilarse, lo que incluye vincular más sistemáticamente la edad legal de jubilación a la esperanza de vida, con objeto de alcanzar un equilibrio adecuado entre el tiempo de vida laboral y el tiempo de vida en situación de jubilación.

3. Modernizar los sistemas de protección social. Los mecanismos de protección social deben ser eficientes y adaptados a todas las fases de la vida de una persona. Las políticas sociales deben simplificarse y dirigirse más a objetivos específicos, y han de complementarse con servicios de educación y atención a la infancia asequibles y de calidad, medidas de prevención del abandono escolar, de formación y de ayuda a la búsqueda de empleo, ayuda a la vivienda y atención sanitaria accesible. Es preciso reformar los sistemas sanitarios para ofrecer una atención de calidad mediante estructuras eficientes, incluida la sanidad electrónica.

4. Mejora de la flexibilidad de los mercados de bienes y de servicios La modernización del funcionamiento de las industrias de red, la mejora de la capacidad en materia de infraestructuras y una mayor apertura de los sectores de servicios sigue siendo un reto para la mayoría de los Estados miembros, tal y como se indica en las recomendaciones específicas por país de 2014, que ponen el énfasis en las medidas dirigidas a mejorar el funcionamiento de sus industrias de red y aumentar la competencia en los sectores de bienes y de servicios, en particular en lo que atañe a las profesiones reguladas. La aplicación efectiva de la legislación en materia de consumo puede también aumentar la confianza y generar demanda en el mercado único.

La legislación de la UE ofrece un marco para la modernización a escala nacional y para lograr una Europa más atractiva y competitiva. Los Estados miembros han emprendido numerosas reformas en el sector de servicios tras la entrada en vigor de la Directiva de servicios en 2006, pero, en los últimos tiempos, los avances a este respecto se han hecho más desiguales. La plena aplicación de la Directiva de servicios mejoraría significativamente el funcionamiento del mercado único de servicios y podría generar un beneficio económico de hasta el 1,6 % del PIB de la UE a largo plazo, que se añadiría al 0,8 % del PIB que se deriva del actual nivel de aplicación⁶. La persistencia global de un elevado número de excepciones a los principios generales previstos en la Directiva, y los prolongados procesos de reforma en algunos Estados miembros, suponen una rémora para la plena aplicación de la Directiva e impiden que esta arroje todos sus frutos. La profundización de las reformas nacionales debe centrarse en eliminar las siguientes trabas: i) los requisitos de autorización desproporcionados e injustificados existentes en muchos Estados miembros, entre otros los referentes a la forma jurídica y a la participación accionarial; ii) la falta de claridad de la legislación nacional por lo que atañe a las normas aplicables a las empresas que prestan servicios transfronterizos; iii) la inexistencia de reconocimiento mutuo; iv) la falta de agilidad en los procedimientos administrativos, con margen para la mejora del sistema de ventanilla única; iv) los desiguales progresos en el proceso en curso de evaluación mutua de las reglamentaciones profesionales y las reformas de las profesiones reguladas; v) los obstáculos a la libre circulación de bienes que aún persisten. La Comisión seguirá trabajando estrechamente con los Estados miembros para eliminar estos obstáculos⁷.

5. Mejora de las condiciones generales de la inversión empresarial. Los esfuerzos por fortalecer el entorno de las empresas, de modo que resulte más propicio a las inversiones, son esenciales para atraer la inversión privada, en especial en los Estados miembros que disponen de poco margen presupuestario para realizar inversiones públicas. Las asociaciones público-privadas y la gobernanza de las empresas públicas deben configurarse cuidadosamente de modo que el gasto público y el gasto privado resulten más eficientes. La contratación pública debe abrirse más, en particular mediante la aplicación de la legislación de la UE. Ello exige también reforzar la capacidad administrativa de las autoridades de contratación en materia de planificación y ejecución, en particular a través de la contratación electrónica. En muchos casos, es necesario también que los procedimientos sean más eficientes y transparentes. Con vistas a una eficaz reasignación de recursos, es igualmente crucial el correcto funcionamiento de las normativas en materia de insolvencia.

6. Mejora de la calidad de la inversión en investigación e innovación (I+I). La inversión en I+I a nivel nacional y regional desempeña un papel esencial en el impulso de un crecimiento sostenible. Los Estados miembros deben seguir dando prioridad a la inversión pública en investigación e innovación, velando por su eficiencia y su efecto promotor de la inversión privada. Los Estados miembros deben prestar atención a la calidad de las instituciones de I+I, su estrategia de desarrollo, sus procesos de formulación de políticas y sus programas. Al mismo tiempo, deben mantener el ritmo de las reformas, para garantizar un entorno favorable a la inversión, condición necesaria para la inversión de las empresas en I+I y el rápido crecimiento de las pymes innovadoras.

7. Aumento de la eficiencia en la administración pública. Las administraciones públicas de toda la UE siguen enfrentándose al desafío de «ofrecer más con menos», es decir, de

⁶ J. Monteagudo, A. Rutkowski, D. Lorenzani, *The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation*, Economic Papers 456, junio de 2012, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf

⁷ COM(2012) 261 de 8 de junio de 2012.

satisfacer las necesidades públicas en una época de presupuestos más rigurosos, de mejorar el entorno de las empresas reduciendo la carga administrativa y reglamentaria de las empresas y los ciudadanos, y de adaptarse a las exigencias de la economía digital. Esto sigue siendo un reto en la inmensa mayoría de los Estados miembros. Algunos de ellos han iniciado reformas institucionales o territoriales con el doble objetivo de lograr ahorros mediante la racionalización de su organización y garantizar el buen desarrollo del proceso de toma de decisiones y de aplicación de las reformas merced a la clarificación de las competencias de los distintos niveles institucionales o de la administración.

Además, de forma similar al programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) desarrollado a escala de la UE, la mayoría de Estados miembros debe perseguir la simplificación y un enfoque más digital de la administración pública. La eliminación de las trabas burocráticas y reglamentarias redundará en una legislación de mayor calidad, más simple y comprensible, y preparará el camino hacia un entorno más favorable para las empresas y los ciudadanos, lo que, a su vez, propiciará la inversión. A este respecto, aumentar la eficiencia y garantizar la equidad e independencia de los sistemas judiciales es también un requisito previo importante. Es claramente necesario abordar aspectos tales como la duración de los procedimientos, el número de casos pendientes, el insuficiente uso de las tecnologías de la información y la comunicación, el fomento de mecanismos alternativos para la resolución de litigios y la independencia de los sistemas judiciales.

4. PERSEVERANCIA EN LA RESPONSABILIDAD PRESUPUESTARIA

El acusado incremento de los niveles de déficit y de deuda registrado en toda la UE durante la crisis financiera hizo necesario un importante saneamiento presupuestario, a efectos de restablecer la confianza en la sostenibilidad de las finanzas públicas de los Estados miembros y romper el círculo vicioso entre la evolución de la deuda soberana y la inestabilidad financiera. Los significativos ajustes realizados en los últimos años han logrado reducir los déficits y estabilizar los niveles de deuda en la UE. El marcado descenso del número de países sujetos al procedimiento de déficit excesivo –de 24 en 2011 a 11 en 2014– refleja estas mejoras presupuestarias. Las últimas previsiones apuntan a que la orientación de la política presupuestaria en la UE permanecerá neutra en los próximos años, lo que supone que la política presupuestaria no obstaculizará el crecimiento económico.

No obstante, la deuda pública sigue siendo muy elevada, lo que, junto con la elevada deuda externa, hace que las economías sean más vulnerables a los acontecimientos adversos y puede lastrar el crecimiento. Estos desequilibrios pueden representar también una amenaza para el buen funcionamiento de la zona del euro en su conjunto. El aumento de la deuda pública debe aún revertirse en los próximos años, de acuerdo con las obligaciones de los Estados miembros en virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Esto puede lograrse mediante una combinación de políticas presupuestarias responsables y crecimiento económico. En primer lugar, el ritmo del ajuste presupuestario debe diferenciarse en función de los retos presupuestarios a que se enfrenten los diferentes Estados miembros. Así, si los Estados miembros con problemas de sostenibilidad deben proseguir el saneamiento, aquellos otros que dispongan de margen presupuestario deben, en cambio, utilizarlo para sostener el crecimiento. Asimismo, los Estados miembros deben utilizar plenamente los marcos presupuestarios nacionales, recientemente reforzados, para fijar la adecuada trayectoria presupuestaria y atenerse a ella. En segundo lugar, la composición de las estrategias presupuestarias debe determinarse de forma que propicie el crecimiento. En diversos países, siempre y cuando ello

resulte coherente con las necesidades de saneamiento, el énfasis en la contención del gasto, tal vez junto con una reducción de los impuestos más distorsionadores, puede contribuir al aumento del crecimiento y la inversión.

Recuadro 4: Saneamiento presupuestario responsable y favorable al crecimiento

La forma en que los Estados miembros han efectuado el saneamiento presupuestario no ha resultado muy favorable para el crecimiento. Ha habido un exceso de concentración en las subidas de impuestos, que no resultan óptimas en la mayoría de Estados miembros en los que la presión impositiva ya es elevada. En los presupuestos nacionales, por el lado del gasto, los recortes se han dirigido principalmente a la inversión pública, pese a tratarse de gastos presupuestarios potenciadores del crecimiento. A la vez, en algunos Estados miembros, la magnitud del ajuste presupuestario necesario y la dinámica de la crisis financiera exigían soluciones rápidas.

Gracias a la dilución de la crisis financiera y la moderación del ritmo de saneamiento, la composición de las medidas presupuestarias ha comenzado a mejorar. Esto ha quedado ya patente en 2014 y puede apreciarse también en los proyectos de presupuestos para 2015. La caída del gasto en inversión se ha frenado, al tiempo que la composición de los ingresos es ahora más favorable para el crecimiento. Cabe destacar que los proyectos de presupuestos para 2015 contienen algunas medidas tributarias positivas que reducen la presión impositiva sobre el trabajo, si bien se precisan aún medidas mucho más ambiciosas para hacer frente a los retos.

Por el lado de los ingresos, es importante garantizar un sistema tributario eficiente y propicio para el crecimiento. El empleo y el crecimiento pueden estimularse desplazando la presión impositiva que pesa sobre el trabajo hacia otros tipos de impuestos que perjudican menos al crecimiento, como pueden ser los impuestos recurrentes sobre los bienes inmuebles y los impuestos medioambientales y sobre el consumo, teniendo en cuenta el impacto distributivo potencial de ese desplazamiento. La elevada carga impositiva del trabajo es un problema ya antiguo en Europa, con diferencias de hasta el 40 % entre los Estados miembros en lo que atañe al coste de emplear a un trabajador a un salario medio y al sueldo neto de los trabajadores. La ampliación de las bases impositivas, la simplificación y el aumento de la transparencia pueden contribuir también a aumentar la eficiencia del sistema tributario y mejorar el cumplimiento en materia impositiva, así como a la lucha contra la planificación fiscal agresiva.

Por el lado del gasto, debe otorgarse prioridad a la inversión pública productiva y a partidas del gasto corriente que favorezcan más el crecimiento; la adopción rápida de decisiones sobre el Plan de Inversiones para Europa de la Comisión servirá para respaldar esas prioridades. Los sistemas de protección social deben intervenir para combatir la pobreza y favorecer la inclusión social. La eficiencia de los actuales programas de gasto en el logro de sus objetivos debe incrementarse mediante medidas de reforma y de otro tipo, tales como el análisis de gastos. Al menos ocho Estados miembros están o han estado recientemente inmersos en distintas formas de análisis de gastos: Reino Unido, los Países Bajos, Francia, Italia, Irlanda, Dinamarca, España y Suecia. Compartir más por extenso los resultados y la experiencia obtenidos en estos análisis debe formar parte del sistema de gobernanza.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento ofrece el marco apropiado para generar crecimiento a largo plazo en el contexto de unas finanzas públicas sostenibles, incluida la flexibilidad cuando resulte necesario. Dicho Pacto pone el énfasis en la evolución presupuestaria en términos estructurales y no solo en el déficit nominal. Esto permite filtrar aquello que quede fuera del control de los gobiernos, ya se trate de hechos negativos (por ejemplo, perturbaciones asimétricas) o positivos (por ejemplo, ingresos extraordinarios). De este modo, se obtiene una imagen más exacta de la situación presupuestaria subyacente. Se evalúa a cada Estado miembro por separado, teniendo en cuenta su situación económica específica y los retos nacionales planteados por el envejecimiento de la población, en particular en lo referente a la política sanitaria y en materia de pensiones, y el nivel de deuda pública.

5. RACIONALIZACIÓN DE NUESTRO SISTEMA DE GOBERNANZA PARA AUMENTAR SU EFICACIA Y ACRECENTAR EL SENTIMIENTO DE APROPIACIÓN

El presente Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento abre el ciclo anual de gobernanza económica conocido como Semestre Europeo. Pasa revista a las políticas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales a escala de la UE, con anterioridad a la preparación de los presupuestos y las decisiones nacionales para el siguiente año. Desde 2011, el Semestre Europeo se ha utilizado para lanzar y orientar importantes reformas presupuestarias y estructurales en los Estados miembros. Junto con este Informe, la Comisión ha realizado una **revisión del paquete de seis y el paquete de dos medidas legislativas** que reforzó la gobernanza económica de la UE⁸.

El Semestre Europeo se ha convertido en un vehículo importante para la ejecución de las reformas a escala tanto nacional como de la UE, al garantizar que la UE y sus Estados miembros coordinen sus políticas económicas y sus esfuerzos para impulsar el empleo, el crecimiento y la inversión. Sin embargo, el seguimiento hecho por la Comisión⁹ indica que el sentimiento de apropiación es aún insuficiente, lo que da lugar a niveles insatisfactorios de aplicación de las recomendaciones específicas por país, particularmente en el ámbito de las reformas estructurales. Ante los retos económicos a que se enfrenta Europa, la Comisión considera llegado el momento de **racionalizar y reforzar el Semestre Europeo** para dotarlo de mayor eficacia, centrando más sus objetivos y acentuando su claridad y su función política de cara al futuro, en consonancia con el enfoque integrado que ofrece el presente Informe. Un Semestre Europeo reformado debe perseguir la eficacia de la coordinación de la política económica a escala de la UE, con mayores exigencias de rendición de cuentas y de implicación de todos los interesados (véase el anexo).

La finalidad de la racionalización del Semestre es aumentar el sentimiento de apropiación político, la rendición de cuentas y la aceptación del proceso, reforzar su credibilidad y su comparabilidad entre todos los Estados miembros y contribuir a la mejora de la aplicación de las recomendaciones específicas por país.

Debatir en torno al Semestre Europeo es también importante con vistas a la **revisión intermedia de la estrategia Europa 2020, que se presentará con tiempo para su debate en**

⁸ COM (2014) 905 de 28 de noviembre de 2014.

⁹ Las evaluaciones de la Comisión se presentan en los documentos de trabajo anuales de los servicios de la Comisión que acompañan a las recomendaciones específicas por país http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm

el Consejo Europeo de la primavera de 2015. Tras la Comunicación en la que se hacía balance de la aplicación de la estrategia Europa 2020, publicada el pasado marzo¹⁰ y basada en los resultados de la consulta pública, y los resúmenes de los debates del Consejo y las aportaciones recibidas de los interesados, la Comisión está preparando la citada revisión intermedia de la estrategia Europa 2020 y presentará sus conclusiones a principios de 2015.

El éxito de Europa frente a los retos a que se enfrenta en materia de empleo y de crecimiento exige un amplio consenso sobre la adecuada orientación de las políticas, así como el intenso apoyo de los interesados a los esfuerzos de reforma. Ello exige que los Parlamentos nacionales, los interlocutores sociales y el conjunto de la sociedad civil se involucren más en la aplicación de las políticas decididas a escala tanto de la UE como nacional. Al efecto de asociar a los Parlamentos nacionales más estrechamente al proceso, cada año, dichos Parlamentos y el Parlamento Europeo se reúnen durante la semana parlamentaria para debatir sobre el Semestre Europeo, con la participación de la Comisión.

Es también claramente necesario vigilar el progreso social y el efecto de las reformas en el curso del tiempo. Se trabaja ya en la potenciación de la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria. En particular, se están introduciendo indicadores sociales y de empleo en el Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico, que deben utilizarse plenamente para comprender mejor el mercado laboral y los cambios y riesgos sociales. La Comisión velará también por una participación más activa de los interlocutores sociales europeos en el proceso del Semestre Europeo.

Aunque ya toda una serie de primeras ideas se probarán y aplicarán en el Semestre Europeo 2015, en los próximos meses se elaborarán nuevas propuestas, dentro del trabajo de profundización de la gobernanza económica, coordinadas por el Presidente de la Comisión, junto con el Presidente del Consejo, el Presidente del Banco Central Europeo y el Presidente del Eurogrupo¹¹.

6. CONCLUSIÓN

Es urgente reconfigurar la formulación de las políticas de la UE. En su Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2015, la Comisión propone que la UE adopte un enfoque integrado de la política económica, basado en tres pilares, todos los cuales deben actuar conjuntamente: el impulso de la inversión, la aceleración de las reformas estructurales y la prosecución de un saneamiento presupuestario responsable y que propicie el crecimiento.

Con carácter prioritario, los Estados miembros deben ratificar el Plan de Inversiones, por importe de 315 000 millones EUR, propuesto en el marco de su Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento. Los Estados miembros deben comprometerse a completar los cambios legislativos necesarios para crear el nuevo Fondo que se propone para finales de junio de 2015. Deben asimismo comprometerse a duplicar, como mínimo, globalmente el uso de los instrumentos financieros innovadores utilizados para la realización de proyectos en el contexto de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en los próximos tres años.

¹⁰ COM(2014) 130 final, «Balance de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador»,
http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_es.pdf

¹¹ Según lo acordado en la Cumbre del Euro celebrada el 24 de octubre de 2014.

En función de las circunstancias de cada Estado miembro, el enfoque integrado que se propone debe ponerse en práctica a nivel nacional mediante medidas dirigidas a hacer frente a las rigideces del mercado laboral, a fin de solventar los elevados niveles de desempleo, así como medidas de reforma de los sistemas de pensiones, modernización de los sistemas de protección social, aumento de la flexibilidad de los mercados de bienes y de servicios, mejora de las condiciones generales de inversión de las empresas, mejora de la calidad de las inversiones en investigación, innovación, educación y formación, y aumento de la eficiencia de la administración pública. Se invita a los interlocutores sociales a participar activamente en los programas de reforma nacionales.

Es necesario que los Parlamentos nacionales, los interlocutores sociales y los interesados se involucren más en el Semestre Europeo, para fortalecer el sentimiento de apropiación y la rendición de cuentas a escala nacional. La racionalización del Semestre Europeo 2015 será un primer paso en esa dirección.

El enfoque integrado propuesto exige el liderazgo político de los Estados miembros, el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo. La Comisión trabajará con todos los agentes para garantizar que Europa vuelva a la senda de una recuperación económica sostenible.

ANEXO

Racionalización y refuerzo del Semestre Europeo

Por Semestre Europeo se entiende el ciclo anual de coordinación de la política económica y presupuestaria durante el cual se ofrecen orientaciones a los Estados miembros antes de que adopten sus decisiones a escala nacional. Esas orientaciones se inscriben en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y del Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico. El Semestre Europeo sirve también para poner en práctica la estrategia Europa 2020.

El Semestre Europeo comienza cada año cuando la Comisión publica el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento. Este Informe, que traza las prioridades económicas generales de la UE, se somete al debate de las demás instituciones y alimenta las deliberaciones previas al Consejo Europeo de primavera. Cada año, en primavera, los Estados miembros presentan programas nacionales. A continuación, la Comisión propone a cada Estado miembro recomendaciones de política específicas por país basadas en su evaluación de las situaciones y los programas económicos nacionales. Se abarcan todos los ámbitos relevantes de la política: las reformas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales. Las recomendaciones se debaten en el Consejo y se ratifican en el Consejo Europeo de junio, como paso previo a su adopción final por el Consejo. Se espera de los Estados miembros que reflejen las recomendaciones en sus planes presupuestarios y de política en general para el siguiente año, y que las apliquen en los siguientes doce meses.

Aunque el Semestre Europeo ha intensificado la coordinación de la política económica a escala de la UE, la escasa o, a veces, nula aplicación de recomendaciones específicas por país esenciales ha puesto en entredicho su eficacia. Un Semestre Europeo racionalizado y reforzado debe partir de los aspectos positivos del proceso y subsanar los aspectos negativos, simplificando las diversas etapas y sus aportaciones, mejorando la cooperación y el diálogo con los Estados miembros, limitando las obligaciones de información y potenciando la naturaleza multilateral del proceso y el sentimiento de apropiación en todos los niveles.

Simplificar la aportación de la Comisión y dar más cabida a reacciones ante el análisis de esta: la práctica de presentar el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento y el Informe sobre el Mecanismo de Alerta conjuntamente en otoño funciona bien, pues ambos documentos se complementan y fijan el enfoque global de la UE para el siguiente año. Sin embargo, los dos principales documentos específicos por país elaborados en una fase posterior del proceso, los documentos de trabajo de los servicios de la Comisión que acompañan a las recomendaciones específicas por país y los exámenes exhaustivos presentados tras el Informe sobre el Mecanismo de Alerta se presentan actualmente en dos momentos separados de la primavera. La elaboración de un análisis económico completo único por Estado miembro, que sirva de base de las recomendaciones dirigidas a los Estados miembros, aumentaría la coherencia del proceso y reduciría la carga administrativa. La publicación de estos documentos en fecha más temprana, por ejemplo, en marzo, permitiría una mayor transparencia y daría más cabida a posibles reacciones ante el análisis de la Comisión.

Simplificar las obligaciones de información de los Estados miembros: las obligaciones de información que incumben a los Estados miembros deben ser proporcionadas y tener un valor añadido evidente. A ese respecto, el principio debe ser el de «informar una sola vez», de modo que la información ya disponible, recopilada a través de documentos y misiones sobre el terreno, pueda compartirse y reutilizarse, limitándose el trabajo a escala europea a analizar y actualizar esa información. Los Programas Nacionales de Reforma pueden desempeñar una

gran función de comunicación y potenciación del sentimiento de apropiación a escala nacional, en la medida en que se reorienten, con el fin de aportar información nacional más específica al análisis de la Comisión en una fase más temprana, y que los Parlamentos nacionales y los interlocutores sociales se involucren en su formulación.

Potenciar la naturaleza multilateral del proceso: la implicación de los Estados miembros en el Semestre Europeo es, en conjunto, aún demasiado débil a escala nacional, pero también a escala europea. Esto limita la calidad del debate y la posterior aplicación de las recomendaciones específicas por país. En aquellos ámbitos en los que los instrumentos de supervisión son más rigurosos, tales como las finanzas públicas y los marcos presupuestarios, se registra un grado de aplicación significativamente más elevado. Un proceso racionalizado permitiría disponer de más tiempo para examinar y debatir las orientaciones de la UE. Una presentación más temprana del análisis específico por país de la Comisión sería también útil en ese sentido. Además, en conjunción con la Presidencia del Consejo, podría fomentarse el examen contrastado de los resultados y las políticas a lo largo del año. Una mayor comparabilidad de las políticas aplicadas y sus resultados entre los Estados miembros añadiría un elemento de presión inter pares y aportaría más información a los debates temáticos multilaterales. El intercambio de ideas en relación con el seguimiento de la ejecución de las reformas que efectúa la Comisión es especialmente importante en el contexto de la preparación de las deliberaciones en el Consejo sobre el proyecto de recomendaciones, así como en lo que atañe al debate del Consejo Europeo de junio.

Abrir más el proceso e incrementar la participación de otros agentes: en ocasiones, se ha cuestionado la legitimidad democrática del proceso del Semestre Europeo. En los últimos años, la Comisión ha ido estableciendo gradualmente un diálogo más profundo y permanente con los Estados miembros, a través de reuniones bilaterales, debates más específicos en los comités del Consejo y un aumento de las misiones técnicas. Se han registrado también progresos por lo que atañe a la intervención parlamentaria. En lo que se refiere al Parlamento Europeo, se ha podido establecer una estrecha participación gracias al diálogo económico, introducido a través del paquete de seis actos legislativos, que prevé el debate entre el Parlamento Europeo, por un lado, y los Estados miembros, el Consejo, la Comisión, el Consejo Europeo y el Eurogrupo, por otro. Además, el Parlamento mantiene importantes debates políticos en momentos cruciales del Semestre Europeo. La atención de los Parlamentos nacionales al Semestre Europeo se ha acrecentado con los años, gracias a la aplicación del paquete de dos actos legislativos y a una intervención más directa de la Comisión por medio de presentaciones y debates. Pese a esta positiva evolución, aún queda margen para un diálogo más extenso, no solo con los Parlamentos, sino también con los interlocutores sociales. Por ejemplo, en el futuro, la Comisión podría dialogar con el Parlamento Europeo y los interlocutores sociales a escala europea antes de la presentación del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, y proseguir el debate una vez adoptado este. Basándose en su análisis específico por país, la Comisión podría también debatir con el Parlamento Europeo sobre aspectos horizontales emergentes y, en su caso, con los interlocutores sociales, con el fin de recibir de ellos opiniones sobre cuestiones de actualidad específicas de cada país.



SEMESTRE EUROPEO: UNA ASOCIACIÓN ENTRE LA UE Y SUS ESTADOS MIEMBROS

	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre
Comisión Europea	Previsión económica de otoño Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento e Informe sobre el Mecanismo de Alerta Dictamen de la Comisión sobre los proyectos de planes presupuestarios	Reunión bilateral con los Estados miembros	Misiones de investigación en los Estados miembros		Documento analítico único por Estado miembro (programa de reforma y desequilibrios)	Reunión bilateral con los Estados miembros	La Comisión propone recomendaciones específicas por país para las políticas presupuestarias, económicas y sociales					
Consejo Europeo / Consejo	Los ministros de Finanzas debaten los dictámenes de la CE sobre los proyectos de planes presupuestarios	Los ministros nacionales adoptan las conclusiones sobre el EPAC y el IMA. Los dirigentes de la UE acuerdan los ámbitos principales de coordinación sobre la base del EPAC y el IMA			Los dirigentes de la UE aprueban las prioridades económicas basándose en el EPAC		Los ministros nacionales debaten las REP	Los dirigentes de la UE aprueban las REP definitivas				
Estados miembros		Los Estados miembros aprueban los presupuestos			Los Estados miembros presentan sus programas nacionales de reforma (sobre las políticas económicas) y sus programas de estabilidad o convergencia (sobre las políticas presupuestarias)						Los Estados miembros presentan proyectos de planes presupuestarios y programas de asociación económica (países sujetos a PDE)	
Parlamento Europeo					Diálogo sobre las prioridades económicas						Debate/ Resolución sobre el Semestre Europeo y las REP	

Glosario: **EPAC**: Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento -- **IMA**: Informe sobre el Mecanismo de Alerta -- **REP**: Recomendaciones Específicas para cada País -- **PDE**: Procedimiento de Déficit Excesivo -- **EE**: Examen Exhaustivo

Comisión Europea