

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

RECOMENDACIONES

CONSEJO

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 12 de julio de 2011

relativa al Programa Nacional de Reforma de 2011 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad actualizado de España (2011-2014)

(2011/C 212/01)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 121, apartado 2, y su artículo 148, apartado 4,

Visto el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, y en particular su artículo 5, apartado 3,

Vista la recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Previa consulta al Comité Económico y Financiero,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 26 de marzo de 2010, el Consejo Europeo aprobó la propuesta de la Comisión de iniciar una nueva estrategia para el empleo y el crecimiento, Europa 2020, basada en una mayor coordinación de las políticas económicas, que se centrará en los ámbitos fundamentales en que se requiere actuar para fomentar el potencial de crecimiento sostenible y competitividad de Europa.
- (2) El 13 de julio de 2010, el Consejo aprobó una recomendación sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (2010-2014) y, el 21 de octubre de 2010, una decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los

Estados miembros ⁽²⁾, que juntas forman las «orientaciones integradas». Se invitó a los Estados miembros a tener en cuenta las orientaciones integradas en sus políticas económicas y de empleo.

- (3) El 12 de enero de 2011, la Comisión adoptó el primer Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, iniciando así un nuevo ciclo de gobernanza económica en la UE y el primer Semestre Europeo de coordinación integrada *ex ante* de las políticas económicas, en el marco de la Estrategia Europa 2020.
- (4) El 25 de marzo de 2011, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para el saneamiento presupuestario y la reforma estructural (conforme a las conclusiones del Consejo de 15 de febrero y 7 de marzo de 2011 y en la línea del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de la Comisión). El Consejo Europeo subrayó la necesidad de conceder prioridad al restablecimiento de unos presupuestos sólidos y de la sostenibilidad de las finanzas públicas, reduciendo el desempleo mediante reformas del mercado de trabajo y realizando nuevos esfuerzos para fomentar el crecimiento, y pidió a los Estados miembros plasmar estas prioridades en medidas concretas que habrían de incluir en sus programas de estabilidad o de convergencia y en sus programas nacionales de reforma.
- (5) El 25 de marzo de 2011, el Consejo Europeo también invitó a los Estados miembros participantes en el Pacto por el Euro Plus a presentar sus compromisos con la debida antelación para su inclusión en sus programas de estabilidad o de convergencia y en sus programas nacionales de reforma.

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Que se mantienen para 2011 conforme a la Decisión 2011/308/UE del Consejo, de 19 de mayo de 2011, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (DO L 138 de 26.5.2011, p. 56).

- (6) El 29 de abril de 2011, España presentó la actualización de 2011 de su programa de estabilidad, relativa al periodo 2011-2014, y su programa nacional de reforma de 2011. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo.
- (7) Gravemente afectada por la crisis, la economía española fue sometida a un intenso proceso de ajuste en 2008-2009. El PIB real disminuyó un 4,3 % desde principios de 2008 a finales de 2010 y el empleo se contrajo más del 10 %. Como consecuencia de ello, la tasa de desempleo aumentó al 20,1 % al final de 2010, la más elevada de la UE. Los jóvenes (tasa de desempleo del 41,6 %) y los trabajadores menos cualificados (tasa de desempleo del 26,4 %) están sufriendo gran parte de los efectos de la recesión de la economía española. Los tipos de interés de la deuda estatal aumentaron en el marco de una evolución adversa de la deuda pública en la zona del euro y el sistema bancario, en particular las cajas de ahorros, sufrió presiones provocadas por el estallido de la burbuja inmobiliaria y la aguda contracción del sector de la construcción. El proceso en curso de absorción de los amplios desequilibrios macroeconómicos acumulados durante el periodo de auge económico proseguirá durante cierto tiempo. Como respuesta a estos retos, el Gobierno español ha emprendido un ambicioso programa de reforma que abarca el saneamiento presupuestario, la reforma de las pensiones públicas, la reestructuración de las cajas de ahorros y las reformas del mercado laboral y del mercado de productos.
- (8) Partiendo de la evaluación del programa de estabilidad actualizado realizada de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1466/97, el Consejo considera que el escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias del programa de estabilidad es favorable en 2011 y 2012. En dicho programa se prevé situar el déficit presupuestario por debajo del valor de referencia del 3 % en 2013 a más tardar, en consonancia con las recomendaciones formuladas por el Consejo en abril de 2009, y seguirlo reduciendo hasta el 2,1 % del PIB en 2014. El programa de estabilidad no prevé alcanzar el objetivo a medio plazo, que sigue siendo el equilibrio presupuestario, en el periodo que abarca. Esta senda de ajuste es apropiada. La mejora anual del saldo estructural sería del 1,5 % del PIB por término medio en el periodo 2010-2013, de conformidad con la recomendación del Consejo, y del 0,3 % del PIB en 2014. Se prevé que la ratio deuda-PIB aumente del 60,1 % del PIB en 2010 al 69,3 % en 2013, y acuse un ligero descenso en 2014. Existen riesgos para la senda de saneamiento derivados de las hipótesis macroeconómicas subyacentes y del posible incumplimiento de los objetivos presupuestarios por las Comunidades Autónomas. Estas representan una gran parte del gasto público total y 9 de 17 rebasaron sus objetivos presupuestarios en 2010. No obstante, ya se han reforzado los mecanismos de control del déficit y de la deuda para los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y el Gobierno español se ha comprometido a tomar nuevas medidas, de ser necesarias para cumplir los objetivos presupuestarios.
- (9) El logro del saneamiento presupuestario previsto en 2011 y 2012 requiere una aplicación estricta de los mecanismos de control del déficit y de la deuda que se han establecido para los Gobiernos de las Comunidades Autónomas. El logro de los objetivos presupuestarios en caso de que la evolución macroeconómica y presupuestaria resulte peor de lo previsto en 2011 y 2012 requerirá medidas adicionales que el Gobierno español se ha comprometido a tomar. Para 2013, el Plan de revisión del gasto concreta algunas medidas en apoyo de los objetivos presupuestarios. Según la última evaluación de la Comisión, los riesgos en torno a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas parecen ser elevados.
- (10) El marco presupuestario a medio plazo de la economía española ha contribuido a promover una planificación presupuestaria plurianual y ha tenido un comportamiento globalmente satisfactorio. Sin embargo, la crisis lo ha puesto a prueba y ha mostrado la necesidad de reforzar más la estabilidad de las finanzas públicas y el aspecto preventivo de la política fiscal, que se fortalecería introduciendo una norma de gasto en función del crecimiento del PIB nominal a medio plazo, en consonancia con el nuevo marco de gobernanza económica de la UE. Esta norma, presentada por las autoridades españolas en su programa de estabilidad, sería automáticamente vinculante para la Administración central y las Administraciones locales. El Gobierno también se propone buscar un consenso, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, sobre su aplicación por las Comunidades Autónomas.
- (11) En ausencia de reforma, el efecto previsible del envejecimiento de la población sobre el presupuesto español a largo plazo sería superior a la media de la UE, principalmente como consecuencia del aumento substancial que tendría lugar en las próximas décadas en la proporción que representan los gastos de pensiones en el PIB. A largo plazo, el envejecimiento de la población llevará a un aumento significativo del número de jubilados por trabajador. La propuesta del Gobierno español de reforma de las pensiones, concertada con los interlocutores sociales, mejorará de forma significativa la sostenibilidad de las finanzas públicas y creará incentivos para la participación en el mercado de trabajo. No obstante, la reforma está pendiente de aprobación por el Parlamento y aún puede ser objeto de modificaciones menores.
- (12) España ha tomado importantes medidas para reforzar su sistema bancario, especialmente proporcionando un apoyo público substancial y tomando medidas para reestructurar las cajas de ahorros, reforzar la solvencia de los bancos y mejorar la transparencia de sus balances. Resultado de ello, el sector, en particular las cajas de ahorro, ha experimentado un saneamiento significativo, con consecuencias favorables en cuanto a tamaño medio de las entidades, reducción del exceso de capacidad en términos de filiales y empleo, refuerzo de los balances, recapitalización y mejora de la eficiencia y la rentabilidad. La legislación recientemente adoptada ha abordado los problemas derivados del papel que desempeñan las autoridades locales en la gobernanza de las cajas de ahorro, ya que la mayoría de ellas transfieren sus activos y pasivos a bancos comerciales. El Gobierno español se ha comprometido a finalizar el grueso del proceso de

- reestructuración para finales de septiembre de 2011. La cobertura de la próxima serie de pruebas de resistencia volverá a ser de las más elevadas de la UE.
- (13) La reforma del mercado de trabajo que se está realizando actualmente en España debe complementarse con una revisión del poco ágil sistema actual de negociación colectiva. El predominio de los convenios provinciales y sectoriales deja escaso margen de negociación a nivel de empresa. La prórroga automática de los convenios colectivos, el periodo de validez de los contratos no renovados y la utilización de cláusulas de indización a la inflación *ex post* contribuyen a la inercia salarial e impiden una flexibilidad de los salarios suficiente para acelerar el ajuste económico y restablecer la competitividad. El Gobierno ha pedido a los interlocutores sociales que a lo largo de la primavera de 2011 lleguen a un acuerdo sobre una reforma del sistema de negociación colectiva. A falta de un acuerdo, el Gobierno aprobó el 10 de junio un Real Decreto que ha entrado inmediatamente en vigor, pero que tendrá que ser convalidado por el Parlamento.
- (14) En un contexto de altísimo nivel de desempleo, España comenzó la reforma de su mercado laboral con la Ley de septiembre de 2010. Esta ley se propone reducir la dualidad del mercado de trabajo y el desempleo de los jóvenes, aumentar la empleabilidad de los grupos vulnerables, aumentar la flexibilidad a nivel de empresa y mejorar la eficiencia de la intermediación en el mercado laboral. En febrero de 2011 se adoptó una reforma de las políticas activas de empleo, que también incluía medidas para reforzar el papel asesor y orientativo de los servicios de empleo y su coordinación a nivel nacional y de las Comunidades Autónomas. Por ahora es demasiado pronto para evaluar plenamente si la reforma bastará para reducir la segmentación del mercado de trabajo y el desempleo de los jóvenes y de larga duración, dado que algunas medidas todavía no son operativas. El Gobierno se ha comprometido a adoptar nuevas medidas para octubre de 2011.
- (15) España ha experimentado una pérdida de competitividad de precios y de costes, si bien ha mostrado unos resultados relativamente buenos en términos de cuotas de mercado de las exportaciones, que se han visto reforzados durante la crisis y después de ella. Unas subidas salariales superiores asociadas a un crecimiento de la productividad inferior a los de la zona del euro, junto con la falta de competencia en el mercado de algunos productos han contribuido a la persistencia de una inflación más alta en España. Se podría potenciar la competitividad intentando mejorar la eficacia fiscal. Ayudarán a estimular la competitividad una competencia más rigurosa en los mercados de productos y la adopción de una reforma del sistema de negociación colectiva que garantice que los incrementos salariales reflejen mejor la evolución de la productividad de las empresas.
- (16) El alto nivel de abandono escolar prematuro en España (31,2 % en 2009) es particularmente preocupante, ya que disminuye el volumen de mano de obra cualificada, afecta a las perspectivas de empleo de los interesados y reduce el potencial de crecimiento. La Ley de Economía Sostenible, aprobada el 15 de febrero de 2011, incluye medidas encaminadas a aumentar la calidad y cantidad de los recursos humanos a través de la educación y la formación profesional. Sin embargo, la eficacia de las nuevas medidas para combatir el abandono escolar prematuro y mejorar la formación profesional es incierta y su aplicación en todas las Administraciones podría encontrar dificultades.
- (17) España ha avanzado de manera destacada en la mejora de las condiciones de competencia en los mercados de productos y de servicios, abordando así una de las causas del lento incremento de la productividad. Si bien la incorporación de la Directiva de servicios al Derecho español está muy avanzada y es ambiciosa, se necesita una mayor apertura de los servicios profesionales. La Ley de Economía Sostenible incluye un amplio abanico de medidas tendentes a mejorar el entorno empresarial, reforzar la competencia y promover la sostenibilidad del medio ambiente. Una aplicación eficaz requiere nuevos esfuerzos por parte de todas las Administraciones y una adecuada coordinación.
- (18) España ha contraído una serie de compromisos en el marco del Pacto por el Euro Plus. En lo relativo a las finanzas públicas, España se ha comprometido a establecer una norma de gasto que permita mejorar la estabilidad presupuestaria y, de esta forma, la sostenibilidad de las finanzas públicas. Para reforzar la estabilidad financiera, España se ha comprometido a completar antes del 30 de septiembre el proceso de reestructuración del sector financiero. Las medidas de empleo se centran en la aplicación de disposiciones legislativas sobre las políticas activas de empleo y de disposiciones en el ámbito de la formación profesional, y en combatir el empleo no declarado. Las medidas en el ámbito de la competitividad se centran en la reforma del sistema de negociación colectiva, las profesiones reguladas, el establecimiento de un comité consultivo sobre competitividad y una reforma de la Ley Concursal. Los compromisos mencionados hacen referencia a las cuatro áreas del Pacto. Representan una continuidad del actual programa de reforma, añadiendo un calendario estricto para la aplicación de ciertas reformas y garantizando la plena aplicación de las reformas ya iniciadas. Estos compromisos se han evaluado y se han tenido en cuenta en las recomendaciones.
- (19) La Comisión ha evaluado el programa de estabilidad y el programa nacional de reforma, incluidos los compromisos contraídos en el marco del Pacto por el Euro Plus, y ha tenido en cuenta no sólo su pertinencia para la sostenibilidad de la política presupuestaria y la política socioeconómica de España, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica global de la UE mediante una aportación a nivel de la UE a las futuras decisiones nacionales. En este sentido, la Comisión considera que, aunque el Gobierno español ha establecido planes de saneamiento presupuestario compatibles con los objetivos fijados, existen ciertos riesgos. El aumento del gasto público deberá mantenerse por debajo de la tasa de crecimiento del PIB a medio plazo y habrá que realizar la reforma del sistema de pensiones. Otras medidas en 2011-2012 deberán centrarse en garantizar la estabilidad del sistema financiero (mediante la finalización del proceso de reestructuración y saneamiento de las cajas de ahorros) y en reforzar los factores internos de

crecimiento, abordando el actual repunte del desempleo, particularmente mediante la reforma de la negociación colectiva, la continuación de la aplicación de las reformas actuales del mercado laboral, con un estrecho seguimiento y la evaluación de su eficacia. El sector de servicios, comercio y profesiones liberales debe abrirse a una mayor competencia y deben reducirse asimismo las cargas administrativas que pesan sobre las empresas.

- (20) A la luz de la presente evaluación, y teniendo en cuenta la recomendación formulada por el Consejo el 2 de junio de 2010 en virtud del artículo 126, apartado 7, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo ha examinado la actualización de 2011 del programa de estabilidad de España, y su dictamen⁽¹⁾ se refleja particularmente en su recomendación 1 recogida a continuación. Teniendo en cuenta las conclusiones del Consejo Europeo del 25 de marzo de 2011, el Consejo ha examinado el programa nacional de reforma de España.

RECOMIENDA que España tome medidas en el periodo 2011-2012 a fin de:

1. Aplicar la estrategia presupuestaria en 2011 y 2012 y corregir el déficit excesivo en el año 2013 en consonancia con la recomendación del Consejo en el marco del procedimiento de déficit excesivo, garantizando el logro de los objetivos de déficit por todas las Administraciones, en particular aplicando estrictamente los mecanismos existentes de control del déficit y de la deuda para los Gobiernos de las Comunidades Autónomas; adoptar nuevas medidas en caso de que los resultados presupuestarios y económicos no se ajusten a lo previsto; aprovechar cualquier oportunidad que se presente, incluida la derivada de unas mejores condiciones económicas, para acelerar la reducción del déficit; establecer medidas concretas a fin de respaldar plenamente los objetivos para 2013 y 2014, que sitúen el alto índice de deuda pública en una senda decreciente y garanticen un progreso adecuado hacia el objetivo a medio plazo; mantener la expansión del gasto público por debajo de la tasa de crecimiento del PIB a medio plazo, introduciendo una norma vinculante de gasto para todas las Administraciones, según lo previsto; seguir mejorando el suministro de información con respecto a los presupuestos de las Administraciones autonómicas y locales y su ejecución.
2. Adoptar la reforma del sistema de pensiones propuesta con el fin de retrasar la edad de jubilación legal y aumentar el número de años de trabajo para el cálculo de las pensiones, según lo planeado; revisar periódicamente los parámetros de las pensiones a la luz de la evolución de la esperanza de vida, según lo previsto, y adoptar nuevas medidas encaminadas a mejorar el aprendizaje permanente para los trabajadores de más edad.
3. Supervisar estrechamente la reestructuración en curso del sector financiero, en particular de las cajas de ahorro, a fin de que concluya a más tardar el 30 de septiembre de 2011, según lo previsto.
4. Estudiar el margen de maniobra para mejorar la eficacia del sistema fiscal, haciendo por ejemplo recaer el peso de la fiscalidad sobre el consumo y el medio ambiente, en lugar de sobre el trabajo, al tiempo que se garantizan los planes de saneamiento presupuestario.
5. Previa consulta a los interlocutores sociales y de conformidad con la práctica nacional, completar la adopción y aplicación de una reforma global del proceso de negociación colectiva y del sistema de indización salarial para garantizar que las subidas salariales reflejen mejor la evolución de la productividad y las condiciones imperantes a nivel local y a nivel de empresa y proporcionar a las empresas la flexibilidad suficiente para adaptar internamente las condiciones laborales a los cambios en el entorno económico.
6. Evaluar para finales de 2011 los efectos de las reformas del mercado laboral de septiembre de 2010 y de la reforma de las políticas activas de empleo de febrero de 2011, y presentar, en caso necesario, propuestas de nuevas reformas para reducir la segmentación del mercado de trabajo, y mejorar las oportunidades de empleo para los jóvenes y garantizar un estrecho seguimiento de la eficacia de las medidas contempladas en el programa nacional de reforma, con vistas a reducir el nivel de abandono escolar prematuro, especialmente mediante políticas preventivas, y facilitar la transición a la educación y formación profesional.
7. Liberalizar más los servicios profesionales y promulgar la legislación prevista con objeto de redefinir el marco reglamentario y eliminar las restricciones actuales a la competencia, la eficiencia y la innovación; aplicar en todas las Administraciones la Ley de Economía Sostenible, en particular las medidas encaminadas a mejorar el entorno empresarial y fomentar la competencia en los mercados de productos y de servicios; y mejorar la coordinación entre las Administraciones autonómicas y la Administración central a fin de reducir las cargas administrativas que soportan las empresas.

Hecho en Bruselas, el 12 de julio de 2011.

Por el Consejo
El Presidente

J. VINCENT-ROSTOWSKI

⁽¹⁾ Previsto en el artículo 5, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 1466/97.