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 Dinamarca y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia actualizado de Dinamarca (2011-2015)

(2011/C 213/01)

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) nº 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 9, 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 adoptó 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.

[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).

(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.

(6) El 9 de mayo de 2011, Dinamarca presentó la actualización de 2011 de su Programa de Convergencia, relativo al periodo 2011-2015, así como su Programa Nacional de Reforma de 2011. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo.

(7) Partiendo de la evaluación del Programa de Convergencia actualizado realizada de conformidad con el Reglamento (CE) nº 1466/97, el Consejo considera que el escenario macroeconómico en que se basa es verosímil. Pese a partir de hipótesis de crecimiento ligeramente más optimistas para el año 2012 y años sucesivos, el programa coincide a grandes rasgos con las previsiones de la primavera de 2011 efectuadas por los servicios de la Comisión. La estrategia presupuestaria establecida en el Programa de Convergencia tiene por objeto reducir el déficit por debajo del valor de referencia del 3 % en 2013, en consonancia con la Recomendación del Consejo de 13 de julio de 2010; alcanzar el objetivo a medio plazo revisado consistente, en primer lugar, en lograr un equilibrio para el saldo estructural no inferior al – 0,5 % del PIB en 2015, y, en segundo, lograr el equilibrio presupuestario en 2020. La senda de ajuste emprendida con vistas a la consecución de este objetivo es la adecuada. Las medidas del Programa de Convergencia, adoptadas por el Parlamento en la primavera de 2010, se consideran apropiadas para contribuir a la consecución de los objetivos presupuestarios y supondrían un ajuste presupuestario anual de alrededor del 1 % del PIB a lo largo del periodo 2011-1013. Dinamarca alcanzará su objetivo a medio plazo revisado durante el periodo de duración del Programa de Convergencia. Los riesgos de incumplimiento de los objetivos presupuestarios están globalmente equilibrados.

(8) La economía danesa inició un proceso de ralentización en 2007 en un contexto de corrección del mercado inmobiliario que contribuyó a los problemas del sistema bancario nacional; amplificados por el crecimiento de la insolvencia y el desempleo. La recesión fue severa: la producción se contrajo un 8 % entre el otoño de 2007 y la primavera de 2009, y la tasa de desempleo creció hasta el 7,4 % en 2010. La tasa de empleo se redujo del 79,8 % en 2008 al 76,1 % en 2010, lo que tuvo un efecto particularmente negativo sobre la población juvenil. La producción comenzó a recuperarse en 2009, y el crecimiento del PIB real alcanzó el 2,1 % en 2010. Esta recuperación se ha debido a una demanda interior sostenida (también como consecuencia de la expansión presupuestaria), una importante reposición de existencias y la fuerte recuperación de los principales socios comerciales de Dinamarca.

(9) Como consecuencia del funcionamiento de los estabilizadores automáticos y de la adopción de medidas contra la crisis, el saldo presupuestario de las administraciones públicas pasó de un superávit del 3,2 % del PIB en 2008 a un déficit del 2,7 % del PIB en 2009. Basándose en la notificación de Dinamarca de la primavera de 2010, que preveía un incremento del déficit presupuestario por encima del 5 % del PIB en 2010, se incoó un procedimiento de déficit excesivo en relación con este país en julio de 2010. Aunque el año pasado se obtuvieron ingresos extraordinarios de forma inesperada y temporal derivados de la imposición sobre el rendimiento de los fondos de pensiones, que permitieron una estabilización del déficit presupuestario en el 2,7 % del PIB el pasado año, las previsiones de los servicios de la Comisión de la primavera de 2011 pronostican una nueva expansión del déficit hasta situarse en torno al 4 % del PIB en 2011, y subrayan la necesidad de seguir realizando ambiciosos esfuerzos de saneamiento en 2012 y 2013, según lo planificado. Ello conlleva una aplicación rigurosa de las medidas adoptadas en el Acuerdo de Saneamiento de 2010 y el control del gasto previsto en el Programa de Convergencia a fin de garantizar la corrección del déficit excesivo en 2013. Cuando se evalúan respecto a la tas prevista de crecimiento potencial de la producción a medio plazo y teniendo en cuenta las medidas discreccionales, las proyecciones de gastos parecen garantizar una trayectoria de ajuste adecuada hacia el objetivo a medio plazo. De acuerdo con la última evaluación de la Comisión, los riesgos en términos de sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas parecen bajos.

(10) Con objeto de alcanzar los objetivos presupuestarios, es importante ejercer un control muy estricto que evite el desbordamiento de los gastos de las administraciones regionales y locales que se viene produciendo de forma recurrente. En los últimos 20 años, el gasto público se ha venido situando constantemente por encima de los objetivos presupuestarios. El Gobierno ha adoptado ya algunas medidas para hacer frente a esta situación y tiene previsto implantar un nuevo sistema de control del gasto, sujeto a vigilancia independiente por el Consejo Económico Danés, tal como se explica en el Programa de Convergencia.

(11) Debido a factores demográficos, la población en edad laboral (entre 15 y 64 años) se habrá reducido en torno a un 1,5 % entre 2010 y 2025 y cerca de un 5 % en 2040. A medio plazo, la recuperación económica podría provocar rigideces en el mercado laboral, como las registradas durante los años de expansión económica. Aunque la tasa de actividad laboral se sitúa ya en un nivel elevado, existe aún cierto margen para incrementar en mayor medida la oferta de mano de obra. Dado que la jubilación anticipada voluntaria es una posibilidad a la que se acogen muchos de los trabajadores de edades comprendidas entre los 60 y los 64 años, la tasa de empleo de esta franja de la población activa solo alcanza el 40 %. Por otro lado, el 10 % de la población en edad de trabajar menor de 40 años percibe subsidios por incapacidad o recurre al «flex-job» (empleo subvencionado).

(12) Desde 1995, el crecimiento de la productividad ha venido registrando una tendencia descendente que podría deberse, entre otras causas, a los deficientes resultados en materia educativa. Aunque Dinamarca continúa dedicando una importante parte del gasto a financiar su sistema educativo, los resultados en este ámbito solo son mediocres en varias áreas fundamentales, y el país se encuentra en el cuarto peor puesto de la UE en cuanto a nivel de culminación de los estudios por parte de la población juvenil. En 2009, solo el 70,1 % de la población de entre 20 y 24 años había completado, como

mínimo, la formación secundaria superior (frente a una media del 78,6 % en la UE) [1] y según el Informe PISA, los resultados obtenidos por el país se sitúan en la media. La tasa de abandono escolar en los centros de formación secundaria y profesional es relativamente elevada, llegando a situarse en el 50 % del alumnado. Por otro lado, diez años después de haber finalizado la enseñanza primaria, aproximadamente el 20 % de los jóvenes ha completado solo el primer ciclo de enseñanza secundaria. La mejora de la calidad del sistema educativo contribuiría asimismo a evitar futuros desequilibrios con respecto a las cualificaciones que se requieren en el mercado laboral, que en la actualidad, ya apunta hacia posibles excedentes de mano de obra poco cualificada y escasez de trabajadores cualificados. El crecimiento de la productividad registrado en los sectores de la construcción y de los servicios ha sido particularmente débil. Así ocurre, en particular, en el caso de los servicios locales, el sector minorista, el comercio mayorista y los servicios a los particulares, en los que el bajo nivel de competencia en determinados ámbitos, debido, por ejemplo, a las importantes barreras de entrada en el mercado podría conducir a una asignación subóptima de los recursos. Las normas en materia de zonificación son estrictas, razón por la cual queda limitada la posibilidad de efectuar economías de escala que refuercen la productividad en el sector minorista. La contratación pública mediante procedimiento abierto solo representa en torno al 25 % del total. Para resolver esta cuestión, el Gobierno ha lanzado una estrategia destinada a intensificar la competencia en los servicios públicos a través de un incremento gradual de la contratación mediante procedimiento abierto en la Administración local y regional, y ha fijado un nuevo objetivo en virtud del cual, en 2015, el 31,5 % de la contratación municipal en su conjunto debería hacerse mediante procedimiento abierto.

(13) El nivel de endeudamiento de las economías domésticas en términos de PIB es el más elevado de la UE. El incremento del nivel de endeudamiento, intensificado por la expansión inmobiliaria registrada durante el periodo comprendido entre 2004 y 2007, supone riesgos potenciales para la economía y la estabilidad financiera.. Aunque dichos riesgos se ven mitigados por las características del mercado de obligaciones garantizadas por hipotecas, que en Dinamarca se encuentra muy desarrollado, y por una situación financiera globalmente sólida de la mayoría de los hogares (con unos activos que superan ampliamente los pasivos), a raíz de la corrección de los precios de la vivienda únicamente se introdujeron medidas limitadas a fin de amortiguar las fluctuaciones procíclicas de dichos precios.

(14) Dinamarca ha adquirido una serie de compromisos en el marco del Pacto por el Euro Plus. A fin de mejorar la sostenibilidad de las finanzas públicas, se ha alcanzado un acuerdo para endurecer la normativa sancionadora en relación con el de control del gasto a escala local y el Gobierno pretende presentar una propuesta de ley sobre techos de gasto. Las medidas en favor del empleo se centran en la prolongación de la vida laboral mediante una reforma de las jubilaciones. A fin de impulsar la competitividad, el paquete de medidas de competencia, que incluye iniciativas concretas, se orienta básicamente a los sectores de la construcción y los servicios. Además de estos compromisos se va a aplicar régimen de dotaciones a fin de facilitar resoluciones privadas que permitan hacer frente al problema de los bancos en dificultades y que contribuya a la mejora de la estabilidad financiera. Juntas las medidas y compromisos contraídos se refieren a los cuatro ámbitos contemplados en el Pacto. Por lo general, las medidas coinciden con las adoptadas a raíz del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento y suponen un avance de cara al logro de los objetivos de la estrategia Europa 2020, en particular en el ámbito del empleo. Aunque ya han empezado a cumplirse algunos de los compromisos anunciados, en un futuro próximo habrá que adoptar medias importantes destinadas a reforzar la disciplina presupuestaria (a nivel local) y estimular el empleo. Dichos compromisos han sido objeto de análisis y se han tenido en cuenta en las recomendaciones.

(15) La Comisión ha evaluado el Programa de Convergencia 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 solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política presupuestaria y la política socioeconómica de Dinamarca, sino también su cumplimiento de las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica global de la Unión Europea incluyendo aportaciones a nivel de la UE en las futuras decisiones nacionales. A este respecto, la Comisión considera necesario realizar ambiciosos esfuerzos de saneamiento presupuestario durante el año 2011 y años sucesivos. Asimismo, habrá que adoptar medidas adicionales con objeto de incrementar la oferta laboral reduciendo la jubilación anticipada y adoptando medidas específicas para grupos concretos, lograr una educación de mayor calidad, intensificar la competencia en sectores clave y estabilizar en mayor medida el mercado inmobiliario.

(16) A la luz de la presente evaluación y teniendo en cuenta también la Recomendación formulada por el Consejo el 16 de julio 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 Convergencia de Dinamarca, y su dictamen [2] 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 Dinamarca.

RECOMIENDA que Dinamarca adopte medidas durante el periodo 2011-2012 a fin de:

1. Aplicar medidas de saneamiento presupuestario en 2011 y 2012, tal como está previsto, y corregir el déficit excesivo para 2013. Acelerar la reducción del déficit de las administraciones públicas en caso de que las condiciones económicas evolucionen de forma más satisfactoria que la prevista

[1] Aunque se ha constatado que, en Dinamarca, los alumnos empiezan su educación generalmente a una edad más avanzada que la de otros Estados miembros y por ello alcanzan la formación secundaria superior después de los 24 años. En el grupo de edad de 25 a 34 años el 85 % por lo menos ha terminado la formación secundaria superior.

[2] Previsto en el artículo 9, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 1466/97.

actualmente. Intensificar el control del gasto mediante la adopción de límites máximos plurianuales de gasto vinculantes para la Administración central, y para la Administraciones regional y local, coherentes con los objetivos generales a medio plazo en materia presupuestaria;

2. A fin de reforzar el empleo y la sostenibilidad de las finanzas públicas, adoptar medidas adicionales con objeto de incrementar la oferta laboral a largo plazo mediante la aplicación de la reforma recientemente aprobada del régimen de jubilación anticipada voluntaria; reformar las pensiones por discapacidad, y definir mejor a los destinatarios de los regímenes de subvención del empleo («flex-job») a fin de favorecer a los sectores de población más vulnerables;

3. Acelerar la aplicación de las reformas a fin de mejorar la calidad del sistema educativo. Reducir la tasa de abandono escolar, en particular en el sector de la formación profesional, e incrementar el número de plazas disponibles para aprendices;

4. Adoptar medidas para eliminar las barreras a la competencia, en particular en los servicios locales y el sector minorista, mediante la revisión de la legislación sobre ordenación del territorio y la apertura de los procedimientos de contratación pública a escala municipal y regional;

5. Adoptar, paralelamente al apoyo de la actual estabilización del mercado inmobiliario tras la reciente corrección de los precios, considerar medidas de prevención destinadas a fortalecer la estabilidad a medio plazo del mercado de la vivienda y del sistema financiero, incluida la revisión del funcionamiento del régimen hipotecario y del sistema del impuesto sobre el patrimonio.

Hecho en Bruselas, el 12 de julio de 2011.

Por el Consejo

El Presidente

J. VINCENT-ROSTOWSKI