

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 10 de julio de 2012

sobre el Programa Nacional de Reforma de 2012 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2015

(2012/C 219/24)

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.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al refuerzo 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 2,

Visto el Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos ⁽²⁾, y, en particular, su artículo 6, apartado 1,

Vista las recomendaciones 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 —Estrategia Europa 2020—, que se basa en una mayor coordinación de las políticas económicas y se centra en los ámbitos fundamentales en que se requiere actuar para fomentar el potencial de crecimiento sostenible y competitividad de la economía europea.
- (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 (para el período 2010-2014) y, el 21 de octubre de 2010, una decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros ⁽³⁾, que juntas forman las «orientaciones integradas». Se ha invitado a los Esta-

dos miembros a tener en cuenta las orientaciones integradas en sus políticas económicas y de empleo.

- (3) El 12 de julio de 2011, el Consejo aprobó una recomendación ⁽⁴⁾ relativa al Programa Nacional de Reforma de 2011 de España y emitió su dictamen sobre el Programa de Estabilidad actualizado de España para 2011-2014.
- (4) El 23 de noviembre de 2011, la Comisión adoptó el segundo Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, iniciando así el segundo Semestre Europeo de coordinación integrada *ex ante* de las políticas económicas, en el marco de la Estrategia Europa 2020. El 14 de febrero de 2012, la Comisión adoptó, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, el informe sobre el mecanismo de alerta, en el que se señalaba a España como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo.
- (5) El 1 de diciembre de 2011, el Consejo adoptó unas conclusiones en las que instaba al Comité de Protección Social, en cooperación con el Comité de Empleo y otros comités, a que presentase sus puntos de vista sobre las medidas recomendadas en el ciclo estratégico Europa 2020. Dichos puntos de vista forman parte del dictamen del Comité de Empleo.
- (6) El Parlamento Europeo ha sido debidamente asociado al Semestre Europeo, de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1466/97, y, el 15 de febrero de 2012, adoptó sendas resoluciones sobre empleo y aspectos sociales en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012 y sobre la contribución al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012.
- (7) El 2 de marzo de 2012, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para garantizar la estabilidad financiera el saneamiento presupuestario y las medidas dirigidas a fomentar el crecimiento. El Consejo Europeo hizo hincapié en la necesidad de proseguir un saneamiento presupuestario diferenciado y favorable al crecimiento, restaurar la normalidad en la concesión de crédito, promover el crecimiento y la competitividad, combatir el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis, y modernizar la Administración Pública.

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ Mantenido para 2012 mediante la Decisión 2012/238/UE del Consejo, de 26 de abril de 2012, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (DO L 119 de 4.5.2012, p. 47).

⁽⁴⁾ DO C 212 de 19.7.2011, p. 1.

- (8) El 2 de marzo de 2012, el Consejo Europeo invitó asimismo a los Estados miembros participantes en el Pacto por el Euro Plus a incluir nuevos compromisos centrados en un pequeño número de reformas esenciales, oportunas y mensurables a fin de alcanzar los objetivos del Pacto.
- (9) El 30 de abril de 2012, España presentó su Programa de Estabilidad para el período 2012-2015 y su Programa Nacional de Reforma de 2012. A fin de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo. La Comisión ha evaluado también, en un examen exhaustivo realizado de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) n° 1176/2011, si España presenta desequilibrios macroeconómicos. En su examen exhaustivo la Comisión concluyó que España está experimentando desequilibrios que, aunque no son excesivos, deben corregirse de manera urgente.
- (10) Partiendo de la evaluación del Programa de Estabilidad realizada de conformidad con el artículo 5, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1466/97, el Consejo considera que el escenario macroeconómico en el que se basa el Programa es verosímil en términos generales para 2012 y optimista para los años siguientes. Según las previsiones de primavera de 2012 de los servicios de la Comisión, el PIB disminuiría un 1,8 % en 2012 y un 0,3 % en 2013, frente a una disminución del 1,7 % y un aumento del 0,2 %, respectivamente, según el Programa de Estabilidad. De conformidad con el procedimiento de déficit excesivo, el objetivo de la estrategia presupuestaria expuesta en el Programa de Estabilidad es situar el déficit de las Administraciones Públicas por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB en 2013, basándose principalmente en una limitación del gasto, aunque también en algunas medidas de aumento de los ingresos. Sobre la base del saldo estructural (recalculado)⁽¹⁾, la mejora media anual del saldo estructural prevista en el Programa de Estabilidad es del 2,6 % del PIB para el período 2011-2013, por encima del esfuerzo presupuestario medio superior al 1,5 % del PIB recomendado para el período 2010-2013 en el procedimiento de déficit excesivo. Tras la corrección del déficit excesivo, el Programa de Estabilidad confirma el objetivo presupuestario a medio plazo de equilibrio presupuestario en términos estructurales, que se alcanzaría prácticamente en 2015 con un déficit estructural equivalente al 0,2 % del PIB. El objetivo presupuestario a medio plazo refleja adecuadamente las exigencias del Pacto de estabilidad y crecimiento. El ritmo previsto de ajuste estructural en 2012-2013 representa avances suficientes hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, y la tasa de incremento del gasto público, teniendo en cuenta las medidas de ingresos discretionales, es conforme al valor de referencia para el gasto que fija el Pacto de estabilidad y crecimiento.

El Programa de Estabilidad prevé que la tasa de endeudamiento público alcance un máximo en 2013 y em-

piece a disminuir a continuación. En 2014 y 2015, España atravesará un período de transición y los planes presentados en el Programa de Estabilidad garantizarían un progreso suficiente hacia el cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda que fija el Pacto de estabilidad y crecimiento. Las sendas de ajuste del déficit y de la deuda están sujetas a importantes riesgos a la baja.

La evolución macroeconómica podría ser menos favorable de lo previsto. Por otro lado, no se especifican suficientemente las medidas a partir de 2013. El cumplimiento de los objetivos presupuestarios por las Comunidades Autónomas, vistos los escasos resultados últimamente registrados, una mayor sensibilidad de los ingresos respecto del ajuste estructural en curso, la incertidumbre acerca de los ingresos que pueda generar la amnistía fiscal y la posibilidad de que se proceda a nuevas operaciones de rescate financiero también plantean riesgos para la estrategia presupuestaria. Toda repercusión de estas operaciones de rescate financiero en el déficit tendría una naturaleza puntual. Una aplicación estricta de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y la adopción de fuertes medidas presupuestarias por parte de las Comunidades Autónomas atenuaría los riesgos de un desvío a nivel autonómico. Habida cuenta de la naturaleza descentralizada de la hacienda pública española, es esencial contar con un sólido marco presupuestario e institucional. El Consejo acoge favorablemente la intención de la Comisión de presentar en las próximas semanas una evaluación pormenorizada de la aplicación de la recomendación del Consejo relativa a la corrección del déficit excesivo, teniendo asimismo en cuenta el plan presupuestario plurianual para 2013-2014.

- (11) En 2011, España adoptó una reforma de las pensiones que representa un paso significativo en favor de la sostenibilidad a largo plazo de la hacienda pública. Sin embargo, el deterioro de las perspectivas de la economía española está limitando los efectos de la reforma sobre la previsión de gastos públicos que se derivarían del envejecimiento de la población. Por otra parte, la reforma aún necesita complementarse con medidas concretas encaminadas a sostener la Estrategia global para el empleo de los trabajadores y las trabajadoras de más edad 2012-2014.
- (12) A pesar de que la relación entre impuestos y PIB de España es una de las más bajas de la UE, la eficiencia del sistema tributario puede mejorarse aumentando la proporción de impuestos indirectos, más favorables al crecimiento. En particular, existe margen para ampliar la base imponible del IVA procediendo a una revisión de la amplia aplicación de exenciones y tipos reducidos. El sistema tributario español también presenta un sesgo favorable al endeudamiento y la compra de vivienda, en contraposición al alquiler, gracias a la posibilidad de desgravar los intereses hipotecarios.

(1) Saldo ajustado en función del ciclo, una vez excluidas las medidas puntuales y otras de carácter temporal, recalculado por los servicios de la Comisión sobre la base de la información contenida en el programa, utilizando el método generalmente acordado.

- (13) España ha realizado considerables avances en la reestructuración de su sector financiero. La reestructuración debe proseguir, para garantizar que se proceda a la resolución de cualquier banco inviable y que los bancos viables puedan desempeñar su función de proveedores de crédito a la economía real, de forma sostenible y sin una distorsión indebida de la competencia. Teniendo en cuenta el deterioro de las perspectivas macroeconómicas, puede que sea necesario un mayor refuerzo de la base de capital de los bancos.
- (14) En febrero de 2012, el Gobierno adoptó una reforma global del sistema de protección del empleo y de negociación colectiva con el fin de hacer frente al alto nivel de desempleo y la acentuada segmentación del mercado laboral. Debe realizarse un seguimiento de sus efectos, particularmente con respecto a la evolución de los salarios y a la reducción de la segmentación del mercado laboral. Para abordar plenamente este reto, la reforma debe completarse con una revisión más a fondo de las políticas activas del mercado de trabajo a fin de mejorar la empleabilidad y el acoplamiento entre la oferta y la demanda de empleo.
- (15) A fin de combatir el alto nivel de desempleo juvenil de España, debe aplicarse sin demora el Plan de acción destinado a los jóvenes, en lo que se incluyen los contratos de aprendizaje y formación. Aunque España ha adoptado medidas para combatir el abandono escolar prematuro, este sigue siendo elevado y encierra diferencias significativas entre las Comunidades Autónomas.
- (16) La pobreza ha aumentado, con un millón más de personas en situación de riesgo en 2010, y la pobreza infantil se sitúa en un nivel alarmante del 26,2 %. La tasa de pobreza laboral de los trabajadores temporales duplica con creces a la de los trabajadores fijos.
- (17) En España, los servicios profesionales siguen protegidos frente a la competencia. La reforma de los servicios profesionales podría aumentar el PIB potencial, dado que representan un importante insumo para otros sectores de la economía. Debe prestarse especial atención a la supresión de los obstáculos injustificados y desproporcionados para algunas profesiones altamente reguladas (por ejemplo, ingenieros, notarios, registradores de la propiedad y representantes legales). Por otro lado, España es el país de la Unión en el que más tiempo se tarda en obtener una licencia de actividad. La falta de coordinación entre la Administración local, autonómica y central ha dado lugar a una proliferación de normas, que a veces se superponen, y a una segmentación del mercado interior español. El ajuste de los grandes desequilibrios externos exige que se facilite las actividades exportadoras. España también afronta múltiples y complejos retos en el sector energético, que constituyen un serio impedimento para un funcionamiento eficaz de los mercados de productos y servicios.
- (18) España ha contraído una serie de compromisos en el marco del Pacto por el Euro Plus. Los compromisos y el cumplimiento de los presentados en 2011 se refieren al fomento del empleo, la mejora de la competitividad, el aumento de la sostenibilidad de la hacienda pública y el refuerzo de la estabilidad financiera. La Comisión ha evaluado el cumplimiento de los compromisos contraídos en el marco del Pacto por el Euro Plus, siendo parcial el nivel general de cumplimiento. Los resultados de dicha evaluación se han tenido en cuenta en las recomendaciones.
- (19) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha realizado un análisis exhaustivo de la política económica española. Ha evaluado el Programa de Estabilidad y el Programa Nacional de Reforma y ha presentado un examen exhaustivo. Ha tenido en cuenta no solo 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 Unión con una contribución a nivel de la UE a las futuras decisiones nacionales. Sus recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 a 8 que figuran a continuación.
- (20) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de España, y su dictamen ⁽¹⁾ se refleja en particular en la recomendación 1 que figura a continuación.
- (21) A la luz de los resultados del examen exhaustivo de la Comisión y de su evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reforma y el Programa de Estabilidad. Sus recomendaciones en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n° 1176/2011 se reflejan en particular en las recomendaciones 1, 3, 4, 5 y 8 que figuran a continuación.

RECOMIENDA que España tome medidas en el período 2012-2013 a fin de:

1. Realizar, tal y como requiere la recomendación del Consejo en el marco del procedimiento de déficit excesivo, un esfuerzo presupuestario estructural medio anual que sea superior al 1,5 % del PIB en el período 2010-2013, aplicando las medidas adoptadas en el presupuesto para 2012 y adoptando el plan presupuestario plurianual anunciado para 2013-2014 para finales de julio de 2012. Adoptar y aplicar medidas a nivel autonómico de conformidad con los planes de reequilibrio aprobados y aplicar estrictamente las nuevas disposiciones de la Ley de Estabilidad Presupuestaria en materia de transparencia y control de la ejecución del presupuesto, y seguir mejorando la puntualidad y exactitud de los informes presupuestarios en todos los niveles de la Administración Pública. Crear una institución presupuestaria independiente que realice funciones de análisis, asesoramiento y control en relación con la política presupuestaria. Aplicar reformas en el sector público destinadas a mejorar la eficiencia y la calidad del gasto público en todos los niveles de la Administración Pública.

⁽¹⁾ De conformidad con el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1466/97.

2. Asegurar que la edad de jubilación vaya aumentando en función de la esperanza de vida a la hora de regular el factor de sostenibilidad previsto en la reciente reforma del sistema de pensiones y respaldar la Estrategia global para el empleo de los trabajadores y las trabajadoras de más edad con medidas concretas encaminadas a desarrollar más el aprendizaje permanente, mejorar las condiciones laborales y fomentar la reincorporación de este grupo de trabajadores al mercado de trabajo.
3. Introducir un sistema tributario compatible con los esfuerzos de saneamiento presupuestario y más favorable al crecimiento, y que incluya desplazar la presión fiscal sobre el trabajo hacia el consumo y el medio ambiente. En particular, incidir en la baja proporción de impuestos procedentes del IVA aumentando la base imponible de este impuesto. Disminuir el sesgo favorable al endeudamiento y la compra de vivienda (en contraposición al alquiler) del sistema tributario.
4. Aplicar la reforma del sector financiero, en particular complementar la reestructuración en curso del sector bancario afrontando la situación de las entidades vulnerables, presentar una amplia estrategia para abordar eficazmente el problema derivado de los «activos heredados» que figuran en los balances de los bancos, y definir una posición clara en materia de financiación y utilización de mecanismos de protección.
5. Aplicar las reformas del mercado laboral y tomar medidas adicionales encaminadas a aumentar la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo mejorando sus destinatarios, aumentando la utilización de los servicios de formación, de asesoramiento y de acoplamiento entre la oferta y la demanda de empleo, intensificando sus vínculos con las políticas pasivas, y reforzando la coordinación entre los servicios públicos de empleo nacionales y autonómicos, incluido el intercambio de información sobre ofertas de empleo.
6. Proceder a una revisión de las prioridades de gasto y reasignar los fondos a fin de facilitar el acceso a la financiación para pequeñas y medianas empresas (PYME), investigación, innovación y juventud. Aplicar el Plan de acción destinado a los jóvenes, especialmente en lo que se refiere a la calidad de la educación y la formación profesional y a la adaptación de estas a las necesidades del mercado de trabajo, y redoblar los esfuerzos encaminados a reducir el abandono escolar prematuro y aumentar la participación en las actividades de educación y formación profesional mediante medidas de prevención, intervención y compensación.
7. Mejorar la empleabilidad de los grupos vulnerables, junto con servicios eficaces de apoyo a los niños y a las familias, con el fin de mejorar la situación de las personas en riesgo de pobreza o exclusión social, o ambas, y de incrementar por consiguiente el bienestar de los niños.
8. Tomar medidas adicionales para liberalizar los servicios profesionales, incluidas las profesiones altamente reguladas, reducir los plazos de obtención de licencias de actividad y eliminar los obstáculos al ejercicio de la actividad resultantes de la existencia de normativas múltiples y superpuestas adoptadas por los distintos niveles de la Administración Pública. Completar las interconexiones eléctricas y gasísticas con los países vecinos y abordar el déficit tarifario del sector eléctrico de forma global, particularmente mejorando la rentabilidad de la cadena de suministro eléctrico.

Hecho en Bruselas, el 10 de julio de 2012.

Por el Consejo
El Presidente
V. SHIARLY