

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 12 de julio de 2016****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 de Irlanda y por la que se emite un Dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2016 de Irlanda**

(2016/C 299/16)

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 la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el Dictamen del Comité de Empleo,

Visto el Dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el Dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el Dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 26 de noviembre de 2015, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2016 para la coordinación de las políticas económicas. Las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento fueron ratificadas por el Consejo Europeo de 17 y 18 de marzo de 2016. El 26 de noviembre de 2015, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que se señalaba a Irlanda como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo. El mismo día, la Comisión adoptó una recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro. Dicha Recomendación fue ratificada por el Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016 y adoptada por el Consejo el 8 de marzo de 2016 ⁽³⁾. Al ser un país cuya moneda es el euro y habida cuenta de las estrechas interrelaciones entre las economías de la unión económica y monetaria, Irlanda debe velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación.
- (2) El informe específico de 2016 sobre Irlanda fue publicado el 26 de febrero de 2016. En él se evaluaron los avances realizados por Irlanda de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 14 de julio de 2015, así como los avances de Irlanda hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020. El informe específico también incluyó los resultados del examen exhaustivo efectuado de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011. El 8 de marzo de 2016, la Comisión presentó los resultados del examen exhaustivo. El análisis de la Comisión la lleva a concluir que Irlanda está experimentando desequilibrios macroeconómicos. En particular, resulta fundamental hacer frente a la gran acumulación de pasivos externos netos y de deuda pública y privada, que constituyen, a pesar de las mejoras, puntos vulnerables.

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ DO C 96 de 11.3.2016, p. 1.

- (3) El 29 de abril de 2016, Irlanda presentó su Programa Nacional de Reformas de 2016 y su Programa de Estabilidad de 2016. Para tener en cuenta sus interrelaciones, los dos programas se han evaluado al mismo tiempo.
- (4) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para el período 2014-2020 se han dirigido las recomendaciones específicas pertinentes por país. Según lo previsto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾, cuando sea necesario para contribuir a la aplicación de recomendaciones pertinentes del Consejo, la Comisión podrá solicitar a un Estado miembro que revise y proponga modificaciones de su Acuerdo de Asociación y de los programas pertinentes. La Comisión ha facilitado más detalles sobre la forma en que aplicará esta disposición en las Directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos a una buena gobernanza económica.
- (5) Tras la derogación del procedimiento de déficit excesivo, Irlanda se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de estabilidad y crecimiento y está sujeta a la norma transitoria en materia de deuda. En su Programa de Estabilidad de 2016, que se basa en una hipótesis de mantenimiento de las mismas políticas, el Gobierno prevé una mejora gradual del saldo presupuestario hasta alcanzar un superávit del 0,4 % del PIB en 2018. Se espera que el objetivo presupuestario a medio plazo revisado —un déficit estructural del 0,5 % del PIB— se alcance en 2018. Sin embargo, la variación anual del saldo estructural recalculado ⁽²⁾ del 0,1 % del PIB en 2016 no garantiza avances suficientes hacia el objetivo presupuestario a medio plazo. Con arreglo al Programa de Estabilidad, se prevé que la ratio deuda pública/PIB se reduzca al 88,2 % en 2016, para posteriormente descender hasta el 85,5 % en 2017. El escenario macroeconómico en que se basan estas previsiones presupuestarias es verosímil. No obstante, las medidas necesarias para apoyar los objetivos de déficit previstos a partir de 2017 no se han concretado suficientemente. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2016 de la Comisión, existe un riesgo de cierta desviación del ajuste presupuestario recomendado en 2016, aunque se prevé que Irlanda se atenga a él en 2017 suponiendo que no haya cambios en las políticas. Está previsto que Irlanda cumpla con la norma transitoria en materia de deuda en 2016 y 2017. Sobre la base de su evaluación del Programa de Estabilidad, y teniendo en cuenta las previsiones de la primavera de 2016 de la Comisión, el Consejo considera que es de esperar que Irlanda cumpla en términos generales las disposiciones del Pacto de estabilidad y crecimiento. No obstante, será preciso adoptar nuevas medidas para asegurar el cumplimiento en 2016.
- (6) Los esfuerzos encaminados a ampliar la base impositiva han sido limitados y las medidas fiscales más recientes se han centrado en las reducciones y las desgravaciones. Es preciso seguir avanzando para hacer el sistema tributario más eficiente y favorable al crecimiento. Las autoridades irlandesas aplican un programa evolutivo de revisiones del gasto tributario, cuyos resultados se publican en un informe anual. Sin embargo, el proceso de revisión no cubre los gastos tributarios relacionados con el IVA y todavía hay margen para ampliar la base impositiva mediante incrementos en los impuestos que generan menos distorsiones.
- (7) La relación coste/eficacia, la igualdad de acceso y la sostenibilidad siguen siendo desafíos clave para el sistema sanitario. Se avanza en capítulos específicos de las reformas, pero el gasto en productos farmacéuticos sigue pesando en la relación coste/eficacia, debido sobre todo al elevado coste de los medicamentos producidos por un proveedor único. Los sistemas de gestión financiera e información siguen siendo débiles, y el desigual acceso a la atención primaria sigue siendo un problema. Aproximadamente el 40 % de la población tiene acceso gratuito a los médicos generalistas, mientras que el resto soporta íntegramente el coste. Reina gran incertidumbre ante la amplia reforma del sistema de asistencia sanitaria, al tiempo que se cuestiona el modelo de seguro médico universal.
- (8) Es preciso abordar las necesidades en materia de infraestructuras con el fin de promover un crecimiento duradero y equilibrado en el futuro. Tras alcanzar un nivel máximo del 5,2 % del PIB en 2008, la inversión pública se redujo al 1,8 % del PIB en 2013, para luego recuperarse ligeramente en 2014, aunque seguía estando muy por debajo de la media de la UE. Además, parece que la crisis ha dado lugar a un desplazamiento estructural de la composición del gasto público general desde la inversión hacia los gastos corrientes. En 2010- 2013, la inversión en activo fijo se situó de media en tan solo el 4,8 % del total, menos de la mitad de la media a largo plazo

⁽¹⁾ Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

⁽²⁾ El saldo estructural recalculado por la Comisión sobre la base de la información que figura en el Programa de Convergencia, siguiendo la metodología comúnmente acordada.

durante el período 1995-2008. Siete años de fuerte caída de la inversión pública han incidido negativamente en la calidad y la adecuación de las infraestructuras y el apoyo público a la inversión inmateral. Se observan graves deficiencias en las capacidades de vivienda, agua, transporte público y mitigación del cambio climático. Actualmente, la demanda de vivienda nueva supera con creces la oferta en las principales zonas urbanas del país. Como consecuencia de ello, los precios de los bienes inmuebles residenciales y los alquileres en las zonas urbanas aumentaron considerablemente en 2014, aunque el crecimiento se ralentizó en 2015. Hoy por hoy, no existen pruebas de sobrevaloración del mercado, aunque las restricciones que limitan el sector de la construcción y la oferta de viviendas, incluidas algunas relacionadas con las infraestructuras públicas, podrían generar, de no resolverse, riesgos de desequilibrios. La reorientación del gasto público también ha afectado a la concesión de ayudas públicas a la I+D y la innovación, que en 2014 se situó por debajo de los niveles de 2007. En la actualidad, en términos de I+D pública como porcentaje del PIB, Irlanda ocupa el 22.º puesto de la UE. Este extremo incide negativamente en la competitividad de las PYME.

- (9) El desempleo ha caído por debajo de la media de la UE, y en marzo de 2016 se situaba en el 8,6 %. Sin embargo, el desempleo de larga duración y la baja intensidad laboral de los hogares siguen suscitando preocupación. En particular, aunque la tasa de desempleo de larga duración se ha reducido en los últimos años, la proporción de desempleados de larga duración sigue siendo alta, habiéndose situado en el 56,3 % en el cuarto trimestre de 2015, por encima de la media de la UE, que era del 48,3 %. En 2014 (últimos datos comparables), el porcentaje de la población que vive en hogares con una intensidad de trabajo muy baja era el más elevado de la UE, con un 21,1 %, y afectaba especialmente a las familias monoparentales. La proporción de niños (de 0 a 17 años) en riesgo de pobreza o exclusión social disminuyó hasta el 30,3 % en 2014, pero sigue siendo superior a la media de la UE, del 27,8 %. La cifra correspondiente a las familias monoparentales (62,5 % en 2014) es muy superior a la media de la UE (48,2 %).
- (10) Irlanda ha iniciado el despliegue del programa JobPath para atender las necesidades de los desempleados de larga duración y está desarrollando un enfoque de activación para estimular a las personas que pueden y desean desempeñar un papel más activo en la mano de obra. El desafío sigue estribando en ampliar los servicios de apoyo al empleo a las personas tradicionalmente excluidas del mercado de trabajo, en particular las personas con discapacidad y las personas con responsabilidades asistenciales. En general, el sistema de asistencia social ha funcionado correctamente, conteniendo los efectos de la crisis en términos de pobreza y desigualdad, pero persisten obstáculos a un crecimiento integrador. Se han logrado algunos avances en la modulación de las prestaciones, pero siguen suscitando preocupación las trampas de inactividad para ciertos hogares. Como porcentaje de los salarios, el coste neto de la atención infantil en Irlanda se encuentra entre los más altos de la Unión, el segundo mayor para las parejas y el más alto para las familias monoparentales. Persisten dudas sobre la calidad de los servicios de cuidado de niños. Por ejemplo, en 2014 el porcentaje de titulados que trabajan en el sector de la atención y la educación de la primera infancia (15 %) permaneció muy por debajo del nivel recomendado. Siguen observándose desajustes de capacidades, y en ciertos ámbitos han emergido carencias de competencias, mientras las oportunidades de mejora de las capacidades y reciclaje profesional siguen siendo insuficientes, y la disminución del gasto en educación podría tener un impacto negativo en los resultados educativos en el futuro.
- (11) El gran apalancamiento del sector privado refleja problemas de deterioro de los préstamos en curso. A finales de junio de 2015, la deuda no consolidada del sector privado se situó en el 266,3 % del PIB, muy por encima de la media de la zona del euro. Aunque la ratio de préstamos no productivos ha venido disminuyendo debido a la recuperación económica y las actividades de reestructuración, a finales de 2015 seguía siendo una de las más altas de la zona del euro, representando más del 16 % de todos los préstamos de los bancos nacionales. Además, el 14,7 % de los préstamos hipotecarios se encontraba en situación de mora a finales de 2015, mientras que los atrasos de más de dos años representaban casi el 10 % del total del saldo de préstamos hipotecarios. Aunque se están realizando progresos, la mayoría de las reestructuraciones hipotecarias es temporal, lo que pone de manifiesto un riesgo de nuevo impago, especialmente en caso de deterioro macroeconómico o perturbación externa. Los préstamos inmobiliarios comerciales en poder de bancos nacionales y los préstamos a sociedades y PYME también siguen siendo motivo de preocupación, con ratios de préstamos no productivos del 37,3 % y el 13,8 %, respectivamente. Aunque se están realizando progresos, llevará mucho más tiempo y esfuerzos reestructurar estas cuentas de forma sostenible. Los procedimientos de insolvencia, quiebra, *examinership* (protección de los tribunales de conformidad con el Derecho irlandés, en el caso de empresas en crisis) y otros medios de reducción parcial de la deuda destinados a restablecer la viabilidad de los hogares y las empresas siguen estando infrautilizados. La introducción del registro central de créditos ha sido lenta, a pesar de ser vital para apoyar una política de préstamos prudente.
- (12) La Ley de regulación de los servicios jurídicos (*Legal Services Regulation Act*) de 2015 ha sido sancionada, pero en la última fase del proceso se hicieron concesiones a las profesiones jurídicas que redujeron significativamente la ambición inicial de la reforma. La aplicación del nuevo marco acaba de empezar y aún es demasiado pronto para saber con certeza si impulsará la competencia y reducirá los costes. Los servicios jurídicos constituyen un insumo

para todos los sectores económicos y su coste influye en la competitividad de Irlanda. Una reducción efectiva de los costes solo puede lograrse si las disposiciones de estímulo de la competencia y reducción de costes contempladas en el marco regulador previsto se transforman en leyes tras los procesos de consulta pública o son incorporadas en las reglamentaciones que formule la autoridad de regulación de los servicios jurídicos.

- (13) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Irlanda y lo ha publicado en el informe específico de 2016. Asimismo ha evaluado el Programa de Estabilidad y el Programa Nacional de Reformas y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Irlanda en años anteriores. Ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Irlanda, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la UE incluyendo aportaciones al nivel de la UE en las futuras decisiones nacionales. Las recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 a 3 que figuran a continuación.
- (14) 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.
- (15) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas y el Programa de Estabilidad. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1 a 3 que figuran a continuación.

RECOMIENDA a Irlanda que tome medidas en 2016 y 2017 con el fin de:

1. Tras la corrección del déficit excesivo, lograr un ajuste presupuestario anual del 0,6 % del PIB hacia el objetivo presupuestario a medio plazo en 2016 y en 2017. Utilizar los beneficios imprevistos de unas condiciones económicas y financieras sólidas, así como de la venta de activos, para acelerar la reducción de la deuda. Reducir la vulnerabilidad a las fluctuaciones y las perturbaciones económicas, entre otras cosas mediante la ampliación de la base impositiva. Mejorar la calidad del gasto, en particular mejorando la relación coste-eficacia de la asistencia sanitaria y dando prioridad al gasto en capital público en I+D y en infraestructuras públicas, en particular las de transporte, servicios relacionados con el agua y vivienda.
2. Ampliar y acelerar la puesta en práctica de las políticas de activación a fin de aumentar la intensidad laboral de los hogares y reducir el riesgo de pobreza de los niños. Proseguir las medidas encaminadas a incentivar el empleo, modulando la retirada de las prestaciones y los pagos complementarios. Mejorar la prestación de servicios de calidad a precios asequibles para el cuidado de los niños a jornada completa.
3. Ultime soluciones de reestructuración duradera para reducir los préstamos no productivos, garantizar la sostenibilidad de la deuda de los hogares y alentar a los prestamistas a reducir la deuda de las empresas excesivamente apalancadas pero aún viables. Acelerar la introducción gradual de un registro central de créditos plenamente operativo que cubra todas las categorías de acreedores y deudores.

Hecho en Bruselas, el 12 de julio de 2016.

Por el Consejo
El Presidente
P. KAŽIMÍR

⁽¹⁾ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.