

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 9 de julio de 2019****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Eslovenia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Eslovenia**

(2019/C 301/24)

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,

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 21 de noviembre de 2018, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, y marcó así el inicio del Semestre Europeo de 2019 para la coordinación de las políticas económicas. Se tuvo debidamente en cuenta el pilar europeo de derechos sociales, que fue proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017. Las prioridades del Estudio fueron ratificadas por el Consejo Europeo del 21 de marzo de 2019. El 21 de noviembre de 2018, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾, adoptó asimismo el informe sobre el mecanismo de alerta, en el que no se señalaba a Eslovenia como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo. En la misma fecha, la Comisión adoptó también una Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro, que fue ratificada por el Consejo Europeo el 21 de marzo de 2019. El 9 de abril de 2019, el Consejo adoptó la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ⁽³⁾ (en lo sucesivo, «Recomendación de 2019 para la zona del euro») que establece cinco recomendaciones para la zona del euro (en lo sucesivo, «recomendaciones para la zona del euro»).

(2) Al ser un Estado miembro cuya moneda es el euro y habida cuenta de las estrechas interrelaciones entre las economías de la unión económica y monetaria, Eslovenia debe velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación de 2019 para la zona del euro, tal como se refleja en las recomendaciones 1 a 3 que figuran más abajo. En particular, la reducción de las restricciones reglamentarias ayudará a seguir la primera recomendación para la zona del euro en lo que se refiere a la resiliencia de los mercados de productos y de servicios, y centrar la política de inversión en las áreas especificadas contribuirá a abordar la segunda recomendación para la zona del euro en materia de respaldo de la inversión.

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ 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 (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

⁽³⁾ DO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (3) El informe específico de 2019 sobre Eslovenia fue publicado el 27 de febrero de 2019. En él se evalúan los avances realizados por Eslovenia de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018 (4), las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por país de años anteriores, así como los avances de Eslovenia hacia la consecución de sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020.
- (4) Eslovenia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 el 15 de abril de 2019 y su Programa de Estabilidad de 2019 el 26 de abril de 2019. A fin de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado simultáneamente.
- (5) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos («Fondos EIE») para el período 2014-2020 se han abordado las recomendaciones específicas pertinentes por país. Conforme a lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (5), 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 aplica esta disposición en las Directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos EIE a una buena gobernanza económica.
- (6) Eslovenia se encuentra actualmente sometida al componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y está sujeta a la normativa en materia de deuda. En su programa de estabilidad de 2019, el Gobierno prevé que el superávit global aumente al 0,9 % del producto interior bruto (PIB) en 2019 y al 1,2 % del PIB en 2022. Sobre la base del saldo estructural recalculado, se prevé que el objetivo presupuestario a medio plazo —que ha pasado de un superávit estructural equivalente al 0,25 % del PIB en 2019 a un déficit estructural de 0,25 % del PIB a partir de 2020— se alcanzará de aquí a 2021 (6). Según el Programa de Estabilidad de 2019, se espera que la ratio deuda de las administraciones públicas/PIB siga bajando hasta situarse en el 65,4 % del PIB en 2019 y en el 54,7 % del PIB en 2022. El escenario macroeconómico en el que se basan esas previsiones presupuestarias es optimista.
- (7) El 13 de julio de 2018, el Consejo recomendó a Eslovenia que garantizase que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto (7) no superase el 3,1 % en 2019, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,65 % del PIB. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, existe el riesgo de una desviación significativa respecto de la senda de ajuste recomendada hacia el objetivo presupuestario a medio plazo en 2019.
- (8) En 2020, Eslovenia deberá alcanzar su objetivo presupuestario a medio plazo. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, esto es compatible con una tasa de incremento nominal máximo del gasto público primario neto del 4,0 %, que corresponde a un ajuste estructural del 0,5 % del PIB. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, con la hipótesis de mantenimiento de la política económica, se prevé que Eslovenia se aproxime en 2020 a su objetivo presupuestario a medio plazo. Así pues, la actual evaluación indica un riesgo de que haya cierta desviación en 2020. Mientras que la tasa prevista de incremento nominal del gasto público primario neto apunta actualmente a un riesgo de cierta desviación respecto del ajuste exigido en 2020, la desviación sería significativa para 2019 y 2020 considerados conjuntamente. Si bien ya no se prevé que el saldo estructural se aproxime al objetivo presupuestario a medio plazo, en las futuras evaluaciones globales habría que tener en cuenta una posible desviación respecto del ajuste exigido. Está previsto que Eslovenia se ajuste a la normativa en materia de deuda en 2019 y 2020. En general, el Consejo estima que en 2019 deberían adoptarse las medidas necesarias y que Eslovenia debe estar dispuesta a adoptar nuevas medidas a partir de 2020 para garantizar el cumplimiento de las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

(4) DO C 320 de 10.9.2018, p. 103.

(5) 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).

(6) Saldo ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por la Comisión aplicando la metodología común.

(7) El gasto público primario neto se compone del gasto público total, excluidos los gastos en concepto de intereses, los gastos de programas de la Unión compensados totalmente con ingresos procedentes de fondos de la Unión, y los cambios no discretionales en los gastos destinados a prestaciones de desempleo. La formación bruta de capital fijo financiada a nivel nacional se distribuye a lo largo de un período de cuatro años. Las medidas discretionales relacionadas con los ingresos o los aumentos de los ingresos fijados legalmente se integran en el cálculo. Las medidas puntuales, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, se calculan en cifras netas.

- (9) El envejecimiento de la población someterá a tensiones crecientes a los sistemas de asistencia sanitaria y cuidados de larga duración de Eslovenia. La financiación del sistema de asistencia sanitaria no está adaptada para afrontar el aumento previsto de los costes derivados del envejecimiento de la población. Hasta la fecha, Eslovenia no ha adoptado medidas globales encaminadas a garantizar la calidad, accesibilidad y sostenibilidad presupuestaria a largo plazo de su sistema sanitario. En el marco de su estrategia en materia de envejecimiento activo, Eslovenia está elaborando un proyecto de ley relativa a los cuidados de larga duración. Sin embargo, sigue sin estar claro cómo las medidas previstas mejorarán la relación eficacia/coste, la accesibilidad y la calidad de la asistencia, si se exceptúa la previsión de que aumente la rentabilidad de la contratación pública en el ámbito de la asistencia sanitaria gracias a una mejor coordinación. Las inversiones en equipamientos y estructuras en el ámbito de la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración podrían contribuir a disminuir las tensiones futuras sobre los sistemas de asistencia.
- (10) Los retos relativos a la adecuación y sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones se están haciendo cada vez más acuciantes, ya que la población eslovena está envejeciendo más deprisa que la población de la mayoría de los restantes Estados miembros. En el documento «Elementos básicos para la modernización del sistema de pensiones de jubilación y pensiones de invalidez de la República de Eslovenia», adoptado en 2017 por el Consejo Económico y Social, los interlocutores sociales y el anterior Gobierno acordaron adoptar una reforma en 2020 a más tardar, y el Programa Nacional de Reformas 2019-2020 menciona la posibilidad de una revisión del sistema de pensiones para respaldar la sostenibilidad a medio y largo plazo del sistema y unos niveles adecuados para las pensiones. También establece el objetivo de alargar la vida laboral y proporcionar mejores oportunidades de explotar el potencial en recursos humanos que representan los trabajadores de más edad, pero no especifica cómo ni cuándo alcanzar este objetivo. El ajuste de la edad legal de jubilación conforme al aumento de la esperanza de vida y el fomento de una jubilación más tardía aumentarían la sostenibilidad del sistema. Sigue planteando un reto garantizar pensiones adecuadas, ya que algunos pensionistas aún se encuentran en el umbral de pobreza o por debajo de este. Cerca del 70 % de todos los trabajadores autónomos de Eslovenia optan por pagar cotizaciones a la seguridad social al nivel mínimo, lo que solo les da derecho a la pensión de jubilación mínima. La adecuación de las pensiones podría mejorarse más ampliando la cobertura de los regímenes de pensión complementarios, teniendo debidamente en cuenta la evolución de las carreras profesionales y reduciendo los riesgos de pobreza de las personas de edad.
- (11) El empleo ha seguido aumentando, y el desempleo disminuyendo, en 2019. Al mismo tiempo, el desempleo de larga duración se mantiene por encima de los niveles anteriores a la crisis y representa casi la mitad del desempleo total. Persisten algunas dificultades, en particular para los trabajadores poco cualificados y los trabajadores de más edad, ya que sus tasas de empleo y actividad siguen figurando entre las más bajas de la Unión. Su participación en los programas de aprendizaje de adultos es muy baja. La evaluación de las políticas encaminadas a animar a las personas a ocupar un puesto de trabajo o seguir una formación muestra que la mayoría de los programas existentes están obteniendo buenos resultados. Sin embargo, siguen siendo limitados los gastos en este ámbito y la tasa de participación de los desempleados poco cualificados y de más edad en los programas. Por consiguiente, revisten particular importancia las inversiones en medidas eficaces que aumenten la empleabilidad de los trabajadores poco cualificados y de más edad, particularmente desarrollando sus capacidades digitales. Aumentar la tasa de empleo de los trabajadores de más edad también contribuirá a disminuir las presiones sobre el sistema de pensiones. Aunque la reforma del mercado laboral de 2013 ayudó sin lugar a dudas a encontrar trabajo a determinados grupos vulnerables, el empleo temporal sigue siendo un problema. El porcentaje de personas en situación de riesgo de pobreza y exclusión social se redujo, pero sigue siendo superior a la media de la Unión en el caso de las personas de más edad.
- (12) Están apareciendo indicios de escasez de mano de obra en un número creciente de sectores de la economía. A esta escasez contribuyen el desajuste entre las cualificaciones que adquieren los jóvenes durante su proceso de formación y las cualificaciones que buscan las empresas. Junto con las deficiencias en el funcionamiento de los ecosistemas de innovación, esta escasez obstaculiza la transformación industrial en las áreas prioritarias de la estrategia de especialización inteligente según se define en la consulta a las partes interesadas. El desarrollo de las capacidades digitales de la mano de obra futura es esencial para satisfacer las necesidades de la economía.
- (13) Se han adoptado o se adoptarán algunas medidas para mejorar las posibilidades de financiación de las empresas eslovenas y facilitarles alternativas a los préstamos bancarios. Sin embargo, las empresas eslovenas siguen dependiendo en gran medida de los préstamos bancarios y de los flujos de tesorería para cubrir sus necesidades de financiación. Sigue a un bajo nivel el acceso al capital de los mercados privados. La oferta de capital riesgo está creciendo, pero a partir de un nivel muy bajo. La capitalización de la Bolsa de Valores de Liubliana es baja y sigue disminuyendo. El limitado e infradesarrollado mercado de capitales, junto con unas condiciones marco desfavorables, tales como los escasos conocimientos financieros de las empresas más pequeñas, dificulta la entrada de capital social y de capital riesgo en el país. El difícil acceso al capital social presenta un obstáculo para la expansión de las empresas innovadoras, y también para las empresas establecidas, que podrían beneficiarse de cambios en su estructura de financiación.

- (14) Las empresas eslovenas se ven frenadas por las todavía elevadas cargas reglamentarias y administrativas. Estas cargas se consideran un problema fundamental para la actividad empresarial en Eslovenia, y son relativas a cuestiones tales como la concesión de licencias, las exigencias de notificación, los procedimientos tributarios y los largos procedimientos ante los tribunales mercantiles. Las dificultades para perseguir los delitos económicos y financieros también afectan al entorno empresarial. Eslovenia ha creado instrumentos para reducir las cargas administrativas, cabiendo destacar el portal SPOT («Slovenska poslovna točka») y el «documento único», que abordan algunas de las cargas detectadas. Sin embargo, muchas de las medidas de reducción de las cargas administrativas están pendientes y el impacto de algunas de las ya aplicadas ha sido inferior al esperado. Eslovenia también ha realizado algunas reformas para liberalizar los requisitos profesionales restrictivos. Sin embargo, hay aspectos de las recomendaciones de la Comisión a partir de 2017 que siguen sin abordarse, particularmente en lo que se refiere a los abogados y los agentes inmobiliarios.
- (15) Pese a ciertos avances, en Eslovenia existen deficiencias en cuanto a la competencia y la transparencia de la contratación pública, como indica concretamente la alta tasa de contratos establecidos mediante procedimientos negociados (sin recurrir a una licitación). Siguen siendo insuficientes las salvaguardias contra la corrupción y la colusión entre licitadores, en particular en la contratación pública por parte de las administraciones locales y las empresas estatales. La supervisión independiente de la contratación pública carece de salvaguardias jurídicas suficientes contra las injerencias o presiones externas, especialmente en lo relativo a los procedimientos disciplinarios y a la propuesta de nombramiento de miembros de la Comisión Nacional de Supervisión. Se ha puesto en marcha un plan de acción para aumentar la profesionalización de las personas implicadas en la contratación pública, pero dicha profesionalización se encuentra todavía a un bajo nivel. Aunque las autoridades estiman que la delincuencia económica y la corrupción han causado un daño significativo en los últimos años, algunas reformas en materia de lucha contra la corrupción siguen pendientes.
- (16) A pesar de la privatización parcial del 75 % menos uno de las acciones del mayor banco esloveno, Nova Ljubljanska Banka, la participación estatal en la economía es aún elevada, particularmente en el sector financiero. Los planes de privatización publicados anteriormente se han aplicado con lentitud. Ejecutar las privatizaciones incrementaría la viabilidad a largo plazo de las empresas y reduciría los riesgos para las finanzas públicas así como los riesgos de distorsión de la competencia y de la asignación de recursos. Nuevas ventas de acciones de las empresas cotizadas también contribuirían a desarrollar el mercado de capitales de Eslovenia.
- (17) El ecosistema de investigación, desarrollo e innovación requiere mejoras para lograr su pleno funcionamiento, y las medidas de apoyo a menudo carecen de coherencia. El respaldo limitado a la formación en el espíritu de empresa y a la transferencia de tecnologías y, de forma más general, la escasa cooperación entre el mundo científico y el mundo empresarial dificultan la creación y la expansión de empresas innovadoras. En Eslovenia, la mayoría de las pequeñas y medianas empresas tienen una baja capacidad de innovación y la proporción de empresas innovadoras en el país está disminuyendo de hecho, siendo inferior a la media de la Unión. El lento ritmo de transformación digital en Eslovenia frena el incremento de la productividad. Existen discrepancias en materia de resultados de innovación entre las regiones orientales y occidentales del país, lo que dificulta la cooperación y la creación de redes. Eslovenia está invirtiendo sus progresos hacia el logro de su objetivo de gasto en investigación y desarrollo para 2020, mientras que un aumento de la inversión en investigación, desarrollo e innovación reforzaría el potencial de crecimiento del país. Eslovenia atrae una baja proporción de estudiantes internacionales a todos los niveles de la enseñanza superior, especialmente al nivel de doctorado, mientras que la movilidad internacional de los investigadores y la movilidad entre el mundo académico y el mundo empresarial siguen siendo limitadas.
- (18) Para el período que llega a 2030, Eslovenia ha establecido objetivos de infraestructura energética, eficiencia energética y energías renovables en su proyecto de plan nacional en materia de energía y cambio climático, objetivos todos ellos que precisan inversiones apropiadas. En particular, la economía eslovena es más intensiva en carbono que la economía de la Unión, y la proporción de las fuentes de energía renovables en la producción total de energía se está estancando. El desarrollo de fuentes de energía renovables distintas de la madera y la energía hidráulica es particularmente bajo. Los sectores industrial, de servicios y residencial representan en el consumo de energía final proporciones superiores a la media de la Unión. Por otro lado, la capacidad de almacenamiento energético existente está infradesarrollada, por lo que no cubre las necesidades que se derivan de una producción local no integrada de fuentes de energía renovables.

- (19) El transporte se ha convertido en la mayor fuente de emisiones de CO₂: su proporción en el total de emisiones es superior a la media de la Unión para este sector. La gran dependencia de Eslovenia respecto del transporte por carretera provoca problemas de alta intensidad de energía y de carbono, así como contaminación atmosférica y accidentes de tráfico. Existe un margen significativo para mejorar las infraestructuras ferroviarias, así como para reducir las emisiones de carbono del sector del transporte y mejorar la sostenibilidad de este sector en general, lo que podría contribuir a reducir estos efectos negativos. Siguen existiendo importantes deficiencias de inversión en el ámbito de los recursos naturales para garantizar un modelo de desarrollo más sostenible. La economía de Eslovenia depende de su entorno natural, que se está deteriorando. La elevada dependencia de la importación de materias primas, asociada a las bajas tasas de reciclado, dificulta la transición hacia una economía circular. La situación del sector de aguas residuales urbanas, y en particular de las infraestructuras de recogida y tratamiento, no cumple plenamente las exigencias de la Unión. Algunos componentes sustanciales de la economía de Eslovenia son vulnerables a los desastres naturales, particularmente a las inundaciones.
- (20) La programación de los fondos de la Unión para el período 2021-2027 podría contribuir a subsanar algunas de las deficiencias detectadas en las recomendaciones, en particular en los ámbitos contemplados en el anexo D del informe por país de 2019. Ello permitiría a Eslovenia optimizar la utilización de estos fondos en relación con los sectores señalados, teniendo en cuenta las disparidades regionales. El refuerzo de la capacidad administrativa del país para la gestión de esos fondos es un factor importante para el éxito de esta inversión.
- (21) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Eslovenia y lo ha publicado en el informe por país de 2019. Asimismo ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2019 y el Programa Nacional de Reformas de 2019 y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Eslovenia en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Eslovenia, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión. Ello refleja la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones realizadas a nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.
- (22) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2019, y su dictamen ⁽⁸⁾ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

RECOMIENDA a Eslovenia que tome medidas en 2019 y 2020 con el fin de:

1. Alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo en 2020. Adoptar y aplicar reformas de la asistencia sanitaria y de los cuidados de larga duración que garanticen la calidad, accesibilidad y sostenibilidad presupuestaria a largo plazo. Garantizar la sostenibilidad a largo plazo y la adecuación del sistema de pensiones, en particular ajustando la edad legal de jubilación y limitando la jubilación anticipada al igual que otras formas de salida anticipada del mercado laboral. Aumentar la empleabilidad de los trabajadores poco cualificados y de los trabajadores de más edad mejorando la adaptación al mercado laboral de la educación y la formación, el aprendizaje permanente y las medidas de activación, particularmente las encaminadas a mejorar los conocimientos digitales.
2. Respaldar el desarrollo de los mercados de acciones. Mejorar el entorno empresarial deduciendo las restricciones reglamentarias y las cargas administrativas. Mejorar la competencia, la profesionalización y la supervisión independiente en el ámbito de la contratación pública. Ejecutar las privatizaciones en consonancia con los planes existentes.
3. Centrar la política económica de inversión en la investigación y la innovación, la transición energética y hacia una economía hipocarbónica, el transporte sostenible (en particular ferroviario) y las infraestructuras medioambientales, teniendo en cuenta las disparidades regionales.

Hecho en Bruselas, el 9 de julio de 2019.

Por el Consejo
El Presidente
M. LINTILÄ

⁽⁸⁾ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.