



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 24.11.2011
COM(2011) 829 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

**por la que se ofrece información adicional al informe de la Comisión sobre la cláusula de
excepción del 13 de julio de 2011**

1. INTRODUCCIÓN

El artículo 10 del anexo XI del Reglamento del Consejo por el que se establece el Estatuto de los funcionarios de la UE es una cláusula de excepción que está sujeta a condiciones de orden jurídico. Para hacer uso de la cláusula (lo que supondría un procedimiento legislativo fundamentado en el artículo 336 del TFUE), debe analizarse si esas condiciones se cumplen o no. Si las condiciones no se cumplen, el uso de la cláusula puede ser impugnado en los tribunales por cualquier persona o institución afectada o potencialmente afectada, lo que puede dar lugar, si los denunciantes ganan el litigio, a una obligación adicional para el presupuesto de la UE de pagar intereses de mora en los casos en que el ajuste del salario o la pensión sea positivo.

Conviene subrayar que si las condiciones de utilización del artículo 10 (en combinación con el artículo 336 del TFUE) no se cumplen, aún puede utilizarse directamente el artículo 336 del TFUE para modificar el Estatuto, si se considera políticamente apropiado.

Como se explica en el informe sobre el uso de la cláusula de excepción presentado en julio de 2011, la cláusula de excepción establece las siguientes condiciones que han de cumplirse conjuntamente antes de adoptar cualquier medida:

- el deterioro deberá ser grave y repentino
- deberá afectar a la situación económica y social a nivel de la Unión
- deberá evaluarse a la luz de los datos objetivos suministrados por la Comisión
- y deberá ser tal que el método no pueda tenerlo adecuadamente en cuenta debido a su carácter excepcional en cuanto a tiempo y magnitud; el Tribunal, efectivamente, observó que, en primer lugar, la cláusula de excepción solo puede aplicarse *«en una situación extraordinaria»* (apartado 74 de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-40/10) y, en segundo lugar, que *«permite tener en cuenta las consecuencias de un deterioro de la situación económica y social, a la vez grave y repentino, cuando, en aplicación del “método normal”, los sueldos de los funcionarios no se ajusten con suficiente rapidez»* (apartado 75).

En el marco del ajuste anual de 2010, el Consejo pidió a la Comisión que presentara, sobre la base de la cláusula de excepción, propuestas adecuadas para que el Parlamento Europeo y el Consejo las adoptasen antes de terminar 2011. El proyecto de informe de la Comisión sobre la cláusula de excepción fue presentado de manera informal al grupo de trabajo del Consejo el 30 de junio de 2011 y fue adoptado oficialmente por la Comisión el 13 de julio de 2011, de conformidad con el calendario fijado por el Consejo.

El informe de la Comisión sobre la cláusula de excepción de 13 de julio de 2011 utilizó numerosos indicadores económicos y sociales para evaluar la necesidad del uso de la cláusula de excepción en 2011 y se basó en las Previsiones Económicas Europeas de primavera, publicadas por la DG ECFIN el 13 de mayo de 2011. El informe concluyó que, durante el periodo de referencia del 1 de julio de 2010 a

mediados de 2011 no se había producido un deterioro grave y repentino de la situación económica y social en la Unión.

Para abordar la petición del Consejo de 4 de noviembre de 2011, el presente documento tiene en cuenta los últimos sucesos ocurridos en la Unión Europea desde las Previsiones Económicas Europeas de primavera hasta el momento actual.

Las Previsiones publicadas por la DG ECFIN el 10 de noviembre de 2011 muestran tendencias menos optimistas para 2011 que las Previsiones de primavera, tanto respecto a los indicadores económicos como a los sociales. La recuperación se ha detenido y las perspectivas de la economía europea han empeorado. El deterioro de la confianza y la intensificación de las turbulencias de los mercados financieros están afectando a la inversión y el consumo, al tiempo que los urgentes saneamientos fiscales pesan sobre la demanda interna, y el debilitamiento de las condiciones económicas mundiales frena las exportaciones. La recuperación de los últimos dos años solo ha supuesto un lento crecimiento del empleo.

Sin embargo, pese a que los indicadores a corto plazo apuntan a una ralentización de la actividad económica en la UE, el crecimiento general durante el ejercicio en curso es aún relativamente fuerte, debido al buen inicio del primer trimestre, y el crecimiento previsto del PIB es del 1,6 %.

Aunque se espera una fuerte ralentización, las condiciones económicas y sociales no pueden calificarse de extraordinarias respecto al método de forma que se justificara la aplicación de medidas fuera del mismo. La sombría situación también ha afectado a los salarios del sector público de los Estados miembros, debido especialmente a la necesidad de consolidación financiera de los Estados miembros, por lo que este año se esperan aumentos salariales modestos para los trabajadores del sector público en comparación con los incrementos de la remuneración de asalariados en el conjunto de la economía (3 %). La pérdida de poder adquisitivo de los funcionarios nacionales de las administraciones centrales hasta julio de 2011 afecta del mismo modo a los funcionarios de la UE mediante la aplicación del método y resultará en un recorte del 1,8 % de los salarios reales en todos los lugares de destino de los funcionarios de la UE. El empeoramiento de las perspectivas económicas no ha dado lugar a circunstancias en las que el «método normal» no pudiera funcionar o reflejar las decisiones adoptadas por los Estados miembros para los funcionarios nacionales.

Se espera que el crecimiento económico de la UE se detenga en el último trimestre de 2011, y en 2012 se prevé un crecimiento económico muy modesto. Si la situación económica continúa deteriorándose y conduce a la adopción de medidas por los Estados miembros a nivel nacional que no pudieran cubrirse con suficiente rapidez mediante la aplicación normal del método, la Comisión, de conformidad con el principio de cooperación leal subrayado por el Tribunal de Justicia, propondrá utilizar la cláusula de excepción para tener debida cuenta de las medidas nacionales y reducir el lapso de tiempo transcurrido entre la entrada en vigor de esas medidas y el siguiente ajuste anual.

La Comisión desea recordar que las medidas de austeridad y las reformas recomendadas, previstas o aplicadas en los Estados miembros se reflejan en su proyecto de propuesta de revisión del Estatuto, que se basa directamente en el artículo 336 del TFUE y que supondrían ahorros considerables de más de mil

millones de euros en el transcurso del próximo Marco Financiero Plurianual y más de mil millones de euros al año en una perspectiva a largo plazo.

2. PREVISIONES ECONÓMICAS EUROPEAS DE OTOÑO DE 2011

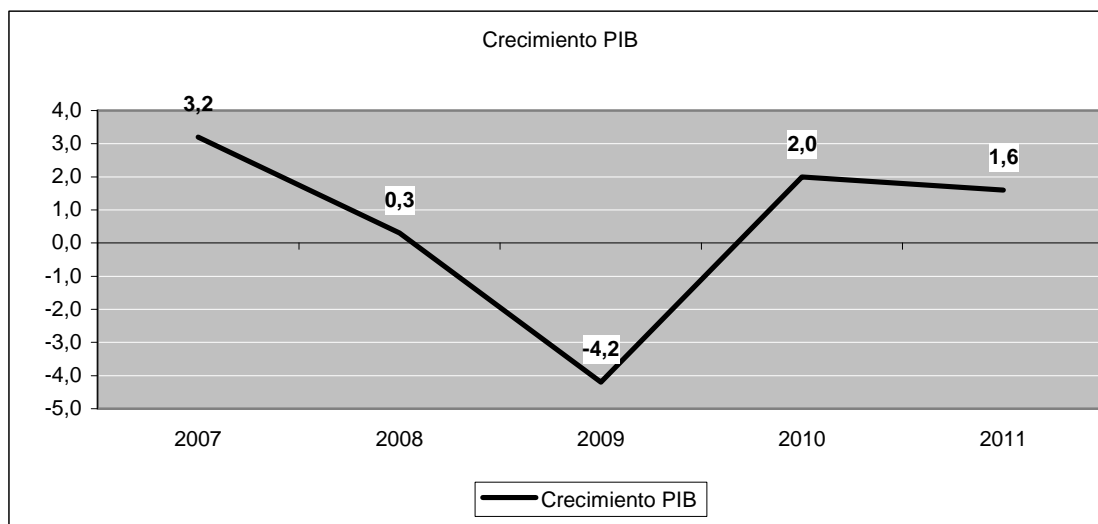
2.1. Crecimiento económico de la UE en 2010 y 2011

La recesión terminó en otoño de 2009 y se crearon las condiciones para una recuperación en 2010. En 2010, el PIB del conjunto de la UE aumentó un 2,0 % mientras que el de la zona del euro lo hizo un 1,9 %¹.

Las Previsiones Económicas Europeas de otoño de 2011 muestran indicadores a corto plazo que apuntan a una ralentización de la actividad económica en la UE, pero también confirman que, en 2011, la economía de la UE seguirá creciendo gracias al buen comienzo del primer trimestre. Si bien las Previsiones de primavera (crecimiento del 1,6 % en la zona del euro y del 1,8 % en la UE) se revisaron a la baja, se espera que en 2011 Europa mantenga su crecimiento económico, con una tendencia de alrededor del 1,5 % en la zona del euro y del 1,6 % en el conjunto de la UE. Se prevé que en el último trimestre de 2011 el crecimiento del PIB se estanque y que haya solo un tímido crecimiento económico a finales de 2012.

No obstante, la ralentización de la recuperación económica en 2011 no es comparable a la tormenta que afectó a la Unión en 2008 y 2009, cuando el crecimiento económico se redujo del 3,2 % en 2007 al 0,3 % en 2008, para pasar rápidamente a una zona marcadamente negativa del -4,2 % en 2009.

Figura 1: Crecimiento del PIB y desglose EU-27 (% de cambio anual)



Fuente: Eurostat (2007-2010) y DG ECFIN (2011)

¹ Las cifras relativas a periodos pasados pueden presentarse con ligeras diferencias, debido a las revisiones periódicas que realiza Eurostat.

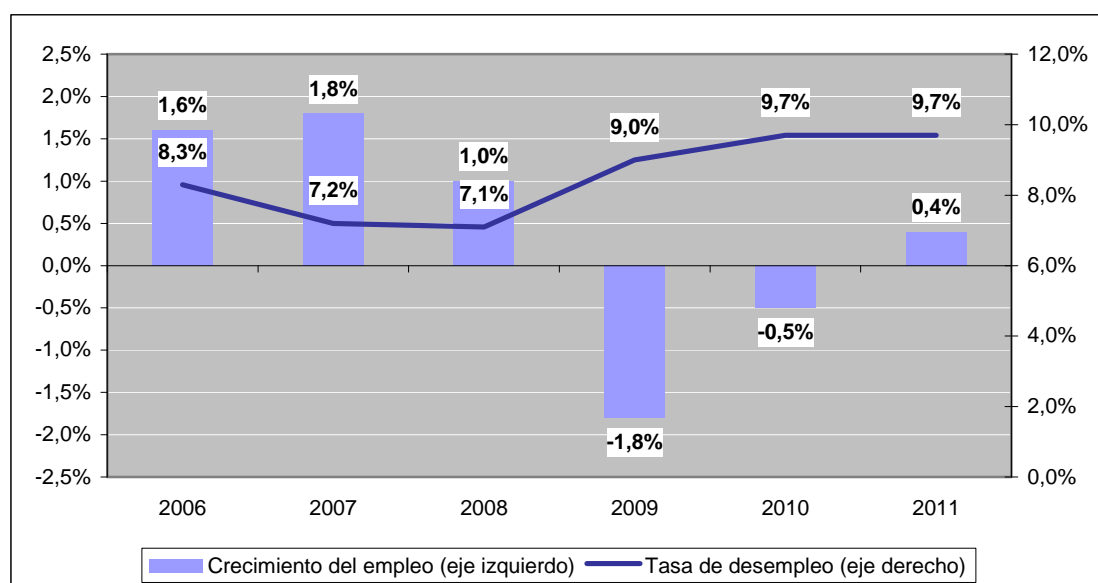
2.2. Situación estable del mercado laboral en 2010 y en 2011

Las Previsiones Económicas Europeas de otoño de 2011 indican que el número de asalariados comenzó a aumentar lentamente a finales de 2010, tan pronto como el crecimiento de las horas trabajadas empezó a equilibrarse. El retraso en la respuesta del empleo a la recuperación fue la contrapartida de la retención de mano de obra durante la recesión y supuso un notable repunte de la productividad laboral. Pese a la recuperación del crecimiento económico de la UE, la creación de empleo ha sido débil e insuficiente para permitir una reducción significativa de la tasa de desempleo. La tasa de desempleo fluctuó en 2010 y 2011 solo de forma marginal tanto en la zona del euro como en la UE.

Según las Previsiones de otoño, se prevé que en 2011 la tasa de desempleo de la UE, aunque se ha revisado ligeramente al alza, se mantenga estable al mismo nivel del 9,7 % de 2010 (véase el gráfico que sigue). Estas cifras se mantienen en línea con las Previsiones de primavera, que pronosticaban un ligero descenso de la tasa de desempleo de la UE en 2011 hasta el 9,5 %.

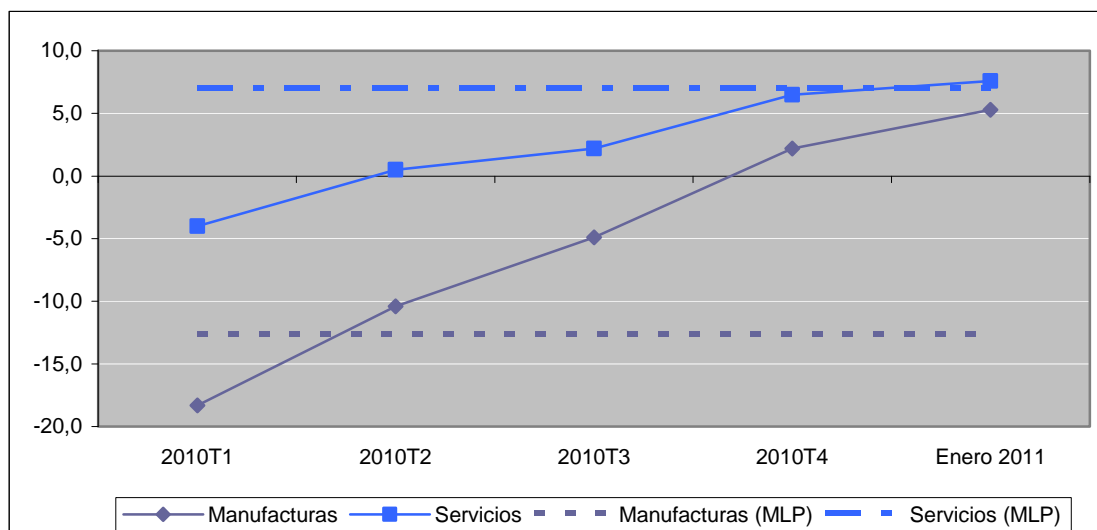
A este respecto, llama la atención que, tras disminuir durante dos años (-1,8 % en 2009 y -0,5 % en 2010), para 2011 se prevea un crecimiento positivo del empleo en la UE (0,4 %).

Figura 2: Crecimiento del empleo y tasa de desempleo en la EU-27 (2006 – 2011)



Fuente: Eurostat (2006-2010) y DG ECFIN (2011)

Figura 3: Expectativas de empleo en la zona euro 2010 – 2011 (balance)



Fuente: DG ECFIN

2.3. Incremento de la remuneración de asalariados en el sector privado y en el conjunto de la economía en 2010 y en 2011

La Comisión considera que podría ser útil comparar la situación de los asalariados del sector público con la economía de la UE en su conjunto. A este efecto, podemos considerar la remuneración de asalariados, que mide el coste laboral total de todos los asalariados, definido como los salarios brutos, incluidas las horas extraordinarias y las primas, junto con las prestaciones recibidas en especie y las contribuciones sociales del empleador², tanto en el sector público (sector de las administraciones públicas³) como en el conjunto de la economía.

Las Previsiones Económicas Europeas de otoño de 2011 prevén que en los próximos años la remuneración de asalariados en el conjunto de la economía aumentará anualmente entre el 2 % y el 3 %.

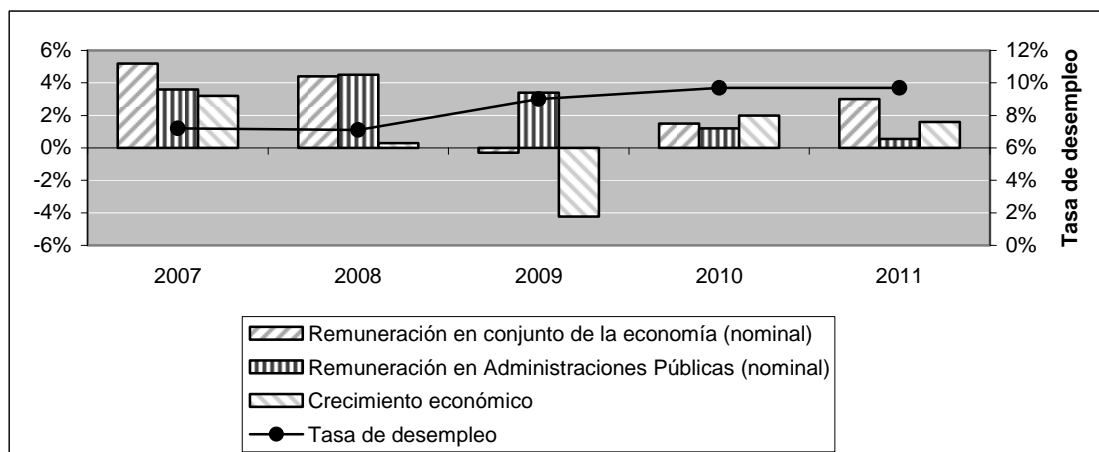
En los años anteriores, el peso de la remuneración de asalariados en el conjunto de la economía aumentó un 5,2 % en 2007 y el 4,4 % en 2008, pero disminuyó un 0,3 % en 2009 en plena tormenta financiera, mientras que el PIB cayó un 4,2 %. Para 2011, se espera que la remuneración de asalariados en el conjunto de la economía aumente al 3,0 %, cifra superior a la prevista en primavera (2,4 %).

² En consecuencia, refleja los cambios en la tasa de empleo y en la política social, así como el nivel salarial.

³ Por «sector público» se entiende en esta sección la Administración Pública. El sector «administraciones públicas» incluye todas las unidades institucionales que son otros productores no de mercado cuya producción se destina al consumo individual y colectivo, que se financian principalmente mediante pagos obligatorios efectuados por unidades pertenecientes a otros sectores y/o que efectúan operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional. Las unidades institucionales incluyen las entidades de la administración pública y algunas instituciones sin ánimo de lucro y fondos de pensiones autónomos. El sector «administraciones públicas» se divide en cuatro subsectores: la administración central, las comunidades autónomas, las corporaciones locales y las administraciones de seguridad social.

El aumento anual de la remuneración de asalariados del sector público descendió del 3,4 % en 2009 al 1,2 % en 2010. Según las Previsiones de otoño, esta tendencia se mantendrá en 2011 (0,6 %). En términos reales, se espera que la remuneración de los asalariados del sector público se reduzca el -2,2 %, lo cual está en consonancia con la pérdida de poder adquisitivo de los funcionarios nacionales, medida por el método (-1,8 %), que se aplicará a los funcionarios de la UE.

Figura 4: Cambios en la remuneración de asalariados en la EU-27, conjunto de la economía frente a Administraciones Públicas (2007 – 2011)



Fuente: Eurostat (2007-2010) y DG ECFIN (2011)

Figura 5: Cambios acumulativos en remuneración de asalariados en la UE, conjunto de la economía frente a Administraciones Públicas (2004 – 2011)

Año	Remuneración en conjunto de la economía (nominal; 2004 = 100)	Remuneración en Administraciones Públicas (nominal; 2004 = 100)
2004	100	100
2005	~108	~108
2006	~115	~115
2007	~122	~122
2008	~128	~128
2009	~125	~125
2010	~128	~128
2011	~128	~128

Fuente: Eurostat (2004-2010) y DG ECFIN (2011)

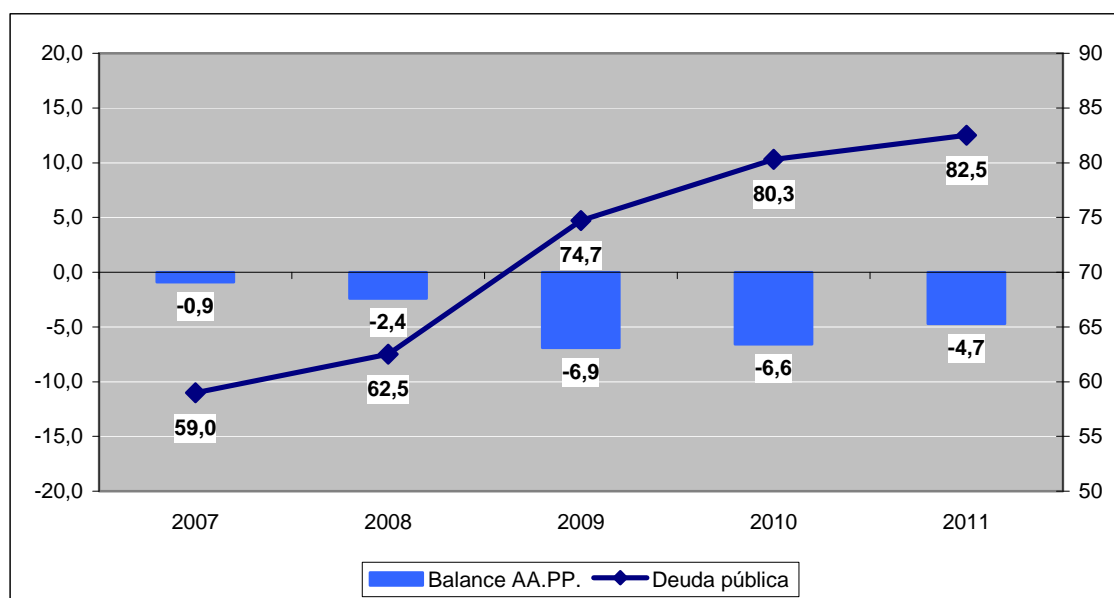
2.4. El preocupante problema de las finanzas públicas

El año 2011 marca el paso de la estabilización de las finanzas públicas a la consolidación de las mismas. Por tanto, tras un descenso del 6,9 % en 2009 al 6,6 % en 2010, la previsión es que el déficit de las administraciones públicas en la UE siga disminuyendo. La previsión es que el déficit presupuestario de 2011 se sitúe en el 4,7 % del PIB en la UE y el 4,1 % en la zona del euro. Las nuevas medidas de

saneamiento, probables pero aún no adoptadas, no se han tenido en cuenta en las Previsiones de otoño.

Los Estados miembros han realizado costosas intervenciones que han incidido significativamente en las finanzas públicas, aunque el origen de las deudas públicas de la mayoría de los Estados miembros se remonta a antes de la última crisis. La totalidad de la deuda pública en la UE alcanzó el 80,3 % del PIB en 2010 y, según las Previsiones de otoño, se espera que se mantenga en un nivel similar en 2011 (82,5 % del PIB) (véase el gráfico que sigue). Las cifras de la deuda pública se han mantenido iguales a las de las Previsiones de primavera (82,3 % del PIB en 2011).

Figura 6: Balance de las AA. PP. y deuda pública en la EU-27, en % del PIB (2007 – 2011)



Fuente: Eurostat (2007-2010) y DG ECFIN (2011)

En general, la cuestión de las finanzas públicas sigue siendo una preocupación importante para la UE y, especialmente, para la zona del euro. Esta preocupación se remonta al menos a 2007, cuando comenzaron a adaptarse medidas de ajuste de las finanzas públicas. Aunque estas medidas han conducido a una mejora gradual del saldo de las administraciones públicas, los últimos sucesos han demostrado que el desafío clave es el impacto del aumento de la deuda en la sostenibilidad de las finanzas públicas y su repercusión en los mercados de deuda soberana. El debilitamiento del crecimiento económico ha llevado a un deterioro de los presupuestos y ha desviado la atención hacia la sostenibilidad de las finanzas públicas, razón principal por la que se esperan congelaciones salariales o solo modestos incrementos salariales en el sector público de la Unión Europea.

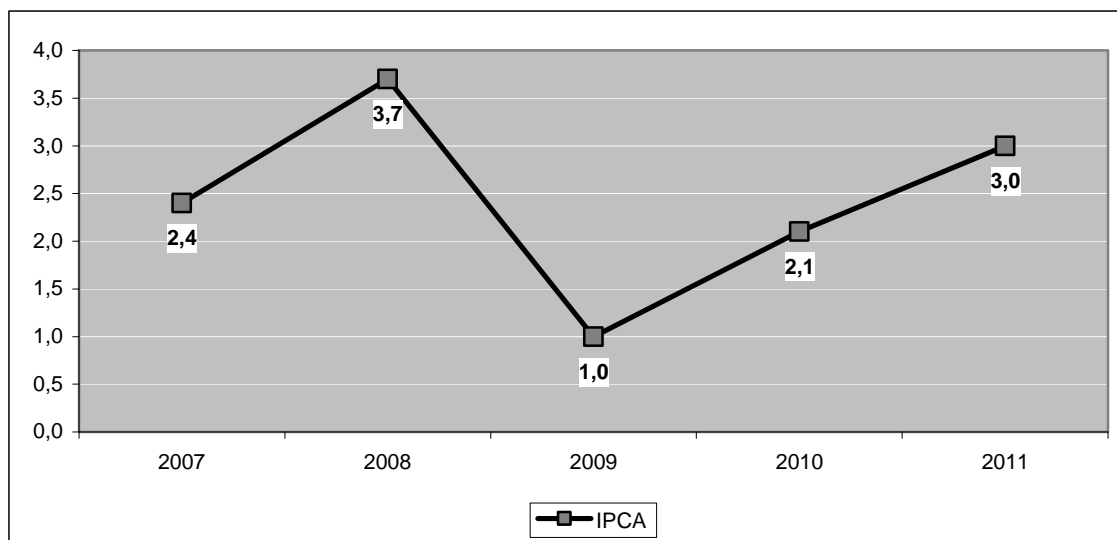
Sin embargo, las consecuencias de las turbulencias registradas en las finanzas públicas seguirán incidiendo en los funcionarios de los Estados miembros durante mucho tiempo, debido a la necesidad de hacer importantes ajustes presupuestarios en los próximos años. Esto, sin duda alguna, repercutirá directamente en los sueldos de los funcionarios de la UE, que, mediante la aplicación del método, siguen precisamente los cambios salariales de los funcionarios nacionales.

2.5. Inflación bajo control

La inflación IPCA se aceleró durante el primer semestre de 2011, impulsada principalmente por efecto de los elevados precios de la energía y los productos alimenticios básicos. Dado que los precios de las materias primas alcanzaron sus niveles máximos en el primer semestre de 2011 y los precios de los futuros del petróleo apuntan a un descenso gradual adicional, es de prever que la inflación básica vaya reduciéndose gradualmente y descienda por debajo del 2 % durante 2012. En cuanto a las presiones de los precios subyacentes, las persistentes brechas de producción, que se espera aumenten ligeramente en la mayoría de los Estados miembros en 2012, seguirán frenando la inflación, al tiempo que se espera que los salarios crezcan solo moderadamente debido a la elevada tasa de desempleo.

Según las Previsiones de otoño, el índice de precios de consumo armonizado (IPCA) aumentará al 3,0 % en 2011 (en consonancia con las Previsiones de primavera).

Figura 7 : Índice de precios de consumo armonizado en la EU-27 (% de cambio anual)



Fuente: Eurostat (2007-2010) y DG ECFIN (2011)

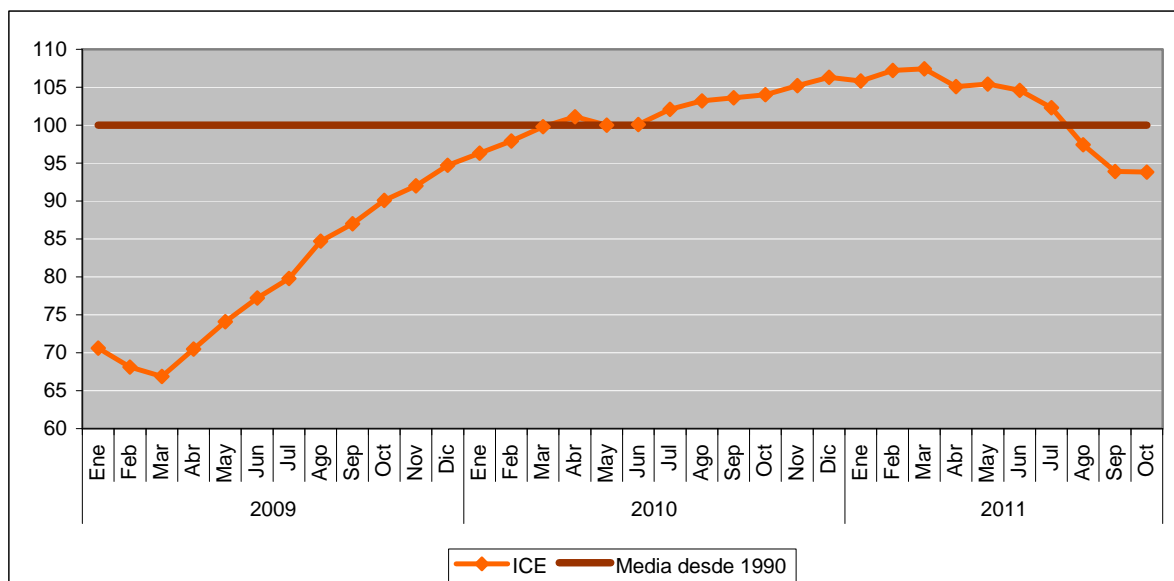
2.6. Bajada del indicador del clima económico

Este indicador es extremadamente volátil. Tras alcanzar en marzo de 2009 su valor mínimo desde 1990 (66,9), el indicador del clima económico⁴ sobrepasó en abril de 2010 su valor medio durante el periodo 1990-2010 (100 por definición). El indicador alcanzó un pico (107,4) en marzo de 2011, pero mostró fuertes descensos en los últimos meses (93,8 en octubre de 2011), si bien manteniéndose muy por encima de los valores más bajos registrados en 2009.

⁴

Las encuestas de coyuntura suministran apreciaciones y expectativas mensuales relativas a diversas facetas de la actividad económica en los diferentes sectores de la economía: industria, servicios, construcción y comercio al por menor, así como consumidores. Para cada uno de los cinco sectores encuestados, se elaboran «indicadores de confianza» para reflejar las percepciones y expectativas globales de cada sector en un índice unidimensional. A fin de poder seguir la trayectoria de la actividad económica global, se ha calculado desde 1985 el Indicador del Clima Económico, como suma ponderada de estos cinco indicadores.

Figura 8: Indicador del clima económico (ICE) en la EU-27 (media desde 1990 = 100)



Fuente: DG ECFIN

3. CONCLUSIONES

De conformidad con la cláusula de excepción establecida en el artículo 10 del anexo XI del Estatuto, la Comisión debe evaluar si existe un deterioro grave y repentino de la situación económica y social en el seno de la Unión a la luz de datos objetivos.

Por otra parte, de acuerdo con la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-40/10, la Comisión debe evaluar si esos datos económicos y sociales deben considerarse «una situación excepcional» en la que «en aplicación del método normal, los sueldos de los funcionarios no se ajusten con suficiente rapidez».

Como la Comisión indicó en su informe del 13 de julio de 2011, *«deterioro»* es un término que describe un empeoramiento de la situación económica y social. El hecho de si se ha producido un deterioro *«grave»* de la situación económica y social deberá determinarse con referencia a la magnitud y la duración de las repercusiones económicas y sociales que se hayan determinado. El que se haya producido o no un *«repentino»* deterioro de la situación económica y social deberá considerarse con respecto a la rapidez y la predecibilidad de las repercusiones económicas y sociales. En este contexto es particularmente importante distinguir las fluctuaciones normales del ciclo económico de las causadas por acontecimientos externos.

Las previsiones publicadas por la DG ECFIN el 10 de noviembre de 2011 indican un empeoramiento de las tendencias para 2011 respecto a las Previsiones de primavera tanto en lo relativo a los indicadores económicos y sociales como a las turbulencias por que actualmente atraviesa la economía europea.

Sin embargo, aunque los indicadores a corto plazo apuntan a una ralentización de la actividad económica en la UE, el crecimiento general de este año es aún relativamente fuerte. Concretamente, se prevé que en 2011 el PIB continúe creciendo con una tendencia de alrededor del 1,6 %, nivel similar al de 2010 (2,0 %), mientras

que en 2009, a modo de comparación, se redujo un 4,2 %. Se espera que el estancamiento previsto para el último trimestre de 2011 se limite a dicho trimestre y que en el primer trimestre de 2012 se produzca un modesto crecimiento del PIB.

Además, la tasa de desempleo en 2011 se mantiene estable, al mismo nivel que en 2010 (9,7 %), y se prevé que este año el crecimiento del empleo sea positivo por primera vez (0,4 %), tras disminuir dos años (-1,8 % en 2009 y -0,5 % en 2010).

Se prevé que en 2011 la remuneración en el conjunto de la economía se mantenga a un nivel elevado (3,0 %), mientras que en el sector público la cifra es mucho más reducida (0,6 %) y es acorde con la pérdida de poder adquisitivo de los funcionarios de la UE calculada según el método (-1,8 % en 2011).

Según las Previsiones de otoño y primavera, el déficit de las Administraciones Públicas en la UE continuará disminuyendo desde cerca del 7 % en 2009 y 2010 hasta el 4,7 % en 2011. Se prevé que la consolidación fiscal avance y que el déficit público se reduzca, aunque la deuda pública en la UE sigue siendo una preocupación constante para la economía de la UE como mínimo desde 2007.

Aunque las Previsiones de otoño para 2011 delimitan un contexto económico y social claramente menos favorable que las Previsiones de primavera, los criterios definidos en el artículo 10 del anexo XI del Estatuto, en la interpretación del Tribunal de Justicia de la UE, permiten afirmar que la UE no se enfrenta a una situación excepcional con respecto al método, conforme a la definición del Tribunal en el sentido de que, aplicando el «método normal», la remuneración de los funcionarios de la UE no pudiera adaptarse con suficiente rapidez para tener en cuenta las medidas adoptadas por los Estados miembros respecto a los funcionarios nacionales. Además, aunque hubiera un aumento relativamente alto de la remuneración de asalariados en el conjunto de la economía, se espera que el aumento de la remuneración de asalariados en las Administraciones Públicas sea modesto, lo que se reflejará al aplicar el método.

Por lo que se refiere a la proyección de la remuneración de asalariados en las Administraciones Públicas, este parámetro queda debidamente reflejado por la aplicación del método en 2011. Se espera que los trabajadores del sector público pierdan el 2,2 % de su poder adquisitivo, lo cual está en consonancia con los datos comunicados por los Estados miembros sobre los funcionarios nacionales de las Administraciones centrales (1,8 % de pérdida de poder adquisitivo). Esta pérdida de poder adquisitivo mediante el método se aplicaría a los funcionarios de la UE en todos los lugares de destino, y sus salarios reales se verían reducidos en el mismo porcentaje.

La pérdida de poder adquisitivo de los funcionarios nacionales y de la UE parece estar en consonancia con la situación económica y social actual, que no justifica medidas que vayan más allá de dicha pérdida. Por tanto, la Comisión no está en situación de aplicar la cláusula de excepción sin incumplir el artículo 10 del anexo XI del Estatuto y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

No obstante, esto no excluye la introducción de reformas estructurales en la función pública europea basándose directamente en el artículo 336 del TFUE. Por tanto, la Comisión desea recordar su proyecto de propuesta para la revisión del Estatuto, que

propone, entre otras cosas, una reducción del personal del 5 % en todas las instituciones y agencias, un aumento del tiempo de trabajo semanal de los funcionarios de la UE hasta 40 horas sin ajustes salariales compensatorios, un aumento de la edad de jubilación ordinaria a los 65 años, una restricción significativa de la normativa sobre jubilación anticipada así como medidas relacionadas con la normativa sobre carreras, como una reducción considerable de los salarios de determinadas funciones. Esto está en consonancia con las medidas adoptadas o debatidas con los funcionarios nacionales y generaría un ahorro considerable de más de mil millones de euros durante el próximo Marco Financiero Plurianual y de cantidades incluso mayores después del año 2020.

De forma más específica y con objeto de abordar las recientes turbulencias financieras y el interés actual por introducir ahorros en las Administraciones Nacionales y recortes en los presupuestos nacionales, la Comisión ha decidido proponer un incremento adicional de la contribución de solidaridad hasta el 6 %. En caso de que los legisladores lo adopten, este aumento adicional repercutiría en los sueldos de los funcionarios de la UE hasta la expiración del nuevo método revisado de ajuste de los salarios y las pensiones en 2022.

La Comisión presentará esta propuesta formalmente en diciembre de 2011, tan pronto como se haya concluido la consulta formal obligatoria del Comité del Estatuto.

Por último, la Comisión desea volver a señalar que se espera un estancamiento del crecimiento económico de la UE en el último trimestre de 2011 y que el crecimiento económico en 2012 sea modesto. Si la situación económica continúa deteriorándose y conduce a la adopción de medidas por los Estados miembros a nivel nacional que no pudieran cubrirse con suficiente rapidez mediante la aplicación normal del método, la Comisión, de conformidad con el principio de cooperación leal subrayado por el Tribunal de Justicia, propondrá utilizar la cláusula de excepción para tener debida cuenta de las medidas nacionales y reducir el lapso de tiempo entre la entrada en vigor de esas medidas y el siguiente ajuste anual.