



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 18.5.2016
COM(2016) 329 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 de España

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2016 de España

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 de España

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2016 de España

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 reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas¹, 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 macroeconómicos², y en particular su artículo 6, apartado 1,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea³,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo⁴,

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 Crecimiento⁵, 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 Alerta⁶, en el que se señalaba a España como uno de los Estados miembros que sería objeto

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2016) 329 final.

⁴ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059, y P8_TA(2016)0060.

⁵ COM(2015) 690 final.

⁶ COM(2015) 691 final.

de un examen exhaustivo. El mismo día, la Comisión adoptó también una recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro⁷. 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. 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, España debe velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación.

- (2) El informe específico de 2016 sobre España⁸ fue publicado el 26 de febrero de 2016. En él se evaluaron los avances realizados por España 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 España 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 exhaustivo⁹. El análisis de la Comisión la lleva a concluir que España está experimentando desequilibrios macroeconómicos. En particular, la elevada deuda externa e interna, tanto pública como privada, sigue constituyendo un punto vulnerable en un contexto de desempleo elevado. Es especialmente importante la necesidad de adoptar medidas que reduzcan el riesgo de repercusiones negativas sobre la economía española y, dado su tamaño, de efectos secundarios negativos para la Unión Económica y Monetaria. Pese a la mejora de la balanza por cuenta corriente, no se prevé que los pasivos exteriores netos se sitúen en niveles prudentes a corto plazo. El proceso de desapalancamiento del sector privado lleva buen rumbo, apoyado en parte por las favorables condiciones de crecimiento, pero las necesidades de desapalancamiento son grandes y el endeudamiento público sigue siendo elevado. Se han tomado medidas en el sector financiero y en relación con los marcos que rigen la insolvencia empresarial y personal, pero es necesario seguir actuando en el ámbito de la innovación y las cualificaciones y para garantizar el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- (3) El 29 de abril de 2016, España presentó su Programa Nacional de Reformas de 2016 y el 30 de ese mismo mes, 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, 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 económica¹⁰.
- (5) España se encuentra actualmente en el componente corrector del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Estabilidad de 2016, España prevé alcanzar

⁷ COM(2015) 692 final.

⁸ SWD(2016) 78 final.

⁹ COM(2016) 95 final.

¹⁰ COM(2014) 494 final.

objetivos de déficit global del 3,6 % del PIB en 2016 y del 2,9 % en 2017. Por consiguiente, se prevé corregir el déficit excesivo un año más tarde de lo actualmente recomendado por el Consejo al no haberse cumplido el esfuerzo fiscal y los objetivos principales en 2014 y 2015. Estos objetivos suponen la realización plena del ahorro permanente del 0,4 % del PIB en el nivel de las administraciones central y autonómicas anunciado en respuesta a la Recomendación Autónoma de la Comisión de 9 de marzo de 2016. Se prevé que el déficit siga disminuyendo posteriormente hasta llegar al 1,6 % del PIB en 2019. Sin embargo, no se prevé alcanzar el objetivo a medio plazo de equilibrio presupuestario en términos estructurales dentro del horizonte temporal del Programa de Estabilidad. En concreto, se prevé que el saldo estructural recalculado mejore solo levemente en 2016 y 2017 hasta situarse en torno al -2,5 % del PIB, y disminuya lentamente hasta alcanzar el -2,75 % del PIB en 2019. La ratio deuda pública/PIB disminuyó solo marginalmente en 2015 hasta el 99,2 % del PIB y se espera que disminuya ligeramente en 2016 y 2017, y de forma más decisiva en los dos años siguientes, hasta situarse en el 96 % del PIB en 2019 al convertirse el saldo primario en superávit. El escenario macroeconómico en el que se basan estas previsiones presupuestarias es verosímil en lo que respecta a 2016 y 2017 y algo optimista para después; ha sido refrendado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) de España. Según las previsiones de primavera de 2016 de la Comisión, el déficit sería del 3,9 % del PIB en 2016 y del 3,1 % en 2017, por encima de los objetivos principales del Programa de Estabilidad. Por consiguiente, no se prevé que España corrija el déficit excesivo en 2016 tal como recomendaba el Consejo. Los objetivos de déficit del Programa se ven comprometidos por riesgos derivados en gran parte de las incertidumbres que rodean la realización de los ahorros propiciados por las medidas de marzo y abril de 2016. Dado que se prevé un ligero aumento del déficit estructural en ambos años, el esfuerzo fiscal no está en consonancia con los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sobre la base de su evaluación del Programa de Estabilidad y teniendo en cuenta las previsiones de primavera de 2016 de la Comisión, el Consejo considera que existe un riesgo de que España no cumpla las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Por consiguiente, son necesarias más medidas para garantizar el cumplimiento en 2016 y 2017.

- (6) De conformidad con el artículo 10, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, la Comisión supervisará regularmente la aplicación de las medidas adoptadas por España en respuesta a la última Recomendación efectuada por el Consejo con arreglo a lo dispuesto en el artículo 126, apartado 7, del TFUE: por lo tanto, la Comisión recomendará al Consejo las medidas oportunas que deban tomarse en el marco del procedimiento de déficit excesivo.
- (7) Desde 2012, el marco presupuestario español se ha ido reforzando, en particular para evitar las desviaciones y garantizar el cumplimiento, por parte de todos los niveles de la Administración, de los respectivos objetivos de déficit, deuda y gasto. Además, a mediados de 2015 se aprobó una norma (de aplicación voluntaria) a nivel autonómico destinada a limitar el crecimiento del gasto en asistencia sanitaria y productos farmacéuticos, y en noviembre de ese mismo año el Gobierno y la industria farmacéutica firmaron un acuerdo de racionalización del gasto farmacéutico. Pese a ello, en 2015 la mayor parte de las comunidades autónomas y el sector de la seguridad social quedaron muy lejos de alcanzar los objetivos presupuestarios internos. La regla de gasto que contempla la Ley de Estabilidad no fue respetada por las administraciones central, autonómicas y locales, y el crecimiento del gasto en productos farmacéuticos, en particular en los hospitales, se

intensificó aún más, incluso si se excluye la repercusión de la financiación de los nuevos tratamientos contra la hepatitis C.

- (8) En el ámbito de la contratación pública, los resultados de España son buenos por lo que respecta a la calidad de la legislación y la disponibilidad de procedimientos de recurso. Se han realizado esfuerzos para racionalizar las adquisiciones públicas, en particular mediante mecanismos de contratación conjunta. No obstante, existen disparidades en la implementación de las contrataciones públicas por parte de las distintas administraciones, y la insuficiencia de los mecanismos de control obstaculiza la correcta aplicación de las normas pertinentes. El número de presuntas vulneraciones de la legislación de la UE en materia de contratación pública puestas en conocimiento de la Comisión en los últimos años ha sido relativamente elevado. Además, el Tribunal de Cuentas español ha señalado algunas deficiencias, como la utilización frecuente del procedimiento negociado sin convocatoria de licitación previa, la modificación recurrente de los contratos, el fraccionamiento indebido de los contratos en otros de menor cuantía y la insuficiente precisión y claridad de algunos documentos de licitación y decisiones administrativas.
- (9) España ha realizado avances considerables en la reestructuración del sector financiero. Se ha aplicado la Ley de Cajas de Ahorros, para reforzar su gobernanza y reducir las participaciones de control en manos de fundaciones bancarias. La aplicación de los planes de reestructuración de las entidades bancarias beneficiarias de ayudas estatales está muy avanzada. El Banco de España ha modificado el régimen contable de las entidades de crédito y adoptado un nuevo marco para la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb), que permitirá a esta tratar adecuadamente las pérdidas de valor y facilitará que pueda adaptar sus políticas de desapalancamiento en función de supuestos creíbles sobre la evolución del mercado.
- (10) Las reformas del mercado laboral emprendidas en los últimos años han aumentado la prontitud de la reacción del empleo al crecimiento económico, y se ha reanudado la creación de puestos de trabajo, sobre la base de una mayor flexibilidad y el mantenimiento de la moderación salarial. Los convenios colectivos han favorecido esta evolución, también al hilo del acuerdo interprofesional firmado en junio de 2015. El reciente aumento del empleo total ha venido impulsado principalmente por los contratos temporales, aunque se está registrando un lento incremento del número de nuevos contratos indefinidos. Sin embargo, la utilización de los incentivos a la nueva contratación permanente es todavía limitada y la proporción de trabajadores temporales sigue siendo una de las más elevadas de la UE, sin que hayan aumentado las oportunidades al alcance de los trabajadores temporales para progresar hacia un contrato permanente. La corta duración de los contratos temporales limita los incentivos para invertir en capital humano, minando el crecimiento de la productividad. Aunque el desempleo está disminuyendo rápidamente, sigue siendo muy elevado, en particular entre los jóvenes, y su duración media va en aumento. La persistencia de índices elevados de desempleo de larga duración implica que la falta de empleo puede hacerse crónica, en detrimento de las condiciones laborales y sociales. Casi el 60 % de los parados de larga duración están poco cualificados, lo que hace necesario impulsar políticas adecuadas de formación y políticas activas y pasivas de empleo, para corregir la inadecuación generalizada de las cualificaciones e impedir que se deprecien las cualificaciones con que cuenta ese grupo. La interacción con los empleadores en la concepción de los programas de formación sigue siendo escasa.

- (11) La eficacia de las políticas de activación y de las políticas activas de empleo depende en gran medida de la capacidad de los servicios de empleo para diseñar y ofrecer apoyo individualizado a los beneficiarios. La aplicación de las recientes reformas de las políticas activas del mercado de trabajo está avanzando lentamente y la capacidad de los servicios públicos de empleo para ofrecer ayuda y una orientación individualizada efectiva en la búsqueda de empleo sigue siendo limitada, al igual que la cooperación entre los servicios de empleo de las comunidades autónomas y las agencias de colocación privadas. Además, la cooperación entre los servicios sociales y de empleo no es igual en las distintas comunidades autónomas, lo que dificulta la prestación de asistencia coordinada a las personas más alejadas del mercado laboral, en particular a los perceptores de la renta mínima. Existen diferencias significativas entre las comunidades autónomas respecto a los regímenes de complemento de la renta, por ejemplo sobre las modalidades de prestación, las condiciones de elegibilidad, la cobertura y la adecuación, mientras que las dificultades para transferir las prestaciones sociales dificultan la movilidad laboral entre comunidades autónomas. Además, la información sobre la transición al empleo desde los regímenes de renta mínima es muy limitada. España está elaborando actualmente un mapa de los regímenes de complemento de la renta en vigor a nivel nacional y en las comunidades autónomas. Aunque se han introducido algunas medidas, la eficacia de los subsidios familiares y de vivienda para la reducción de la pobreza sigue siendo limitada, y la falta de servicios de guardería y de cuidados de larga duración adecuados y asequibles disuade a las mujeres, en particular, de incorporarse al mercado laboral.
- (12) El cada vez más rápido cambio de la composición sectorial del empleo que España viene registrando desde 2008 se ha visto acompañado por un aumento de la inadecuación de las cualificaciones. El bajo nivel general de cualificación dificulta la transición hacia actividades de mayor valor añadido y mina el crecimiento de la productividad. A pesar del gran número de personas con estudios superiores, la oferta de cualificaciones no está suficientemente adaptada a las necesidades del mercado laboral, de modo que los índices de empleabilidad de los titulados superiores recientes figuran entre los más bajos de Europa, y gran parte de esos titulados desempeñan ocupaciones que no requieren un título universitario. Además, la cooperación entre las empresas y las universidades sigue siendo escasa, pese a la ligera mejora registrada durante estos cinco últimos años, en parte al hilo de las iniciativas de aumento de la representación de las empresas en los órganos rectores de las universidades. La escasa movilidad académica, la rigidez del sistema de gobernanza universitaria y las trabas administrativas a las que se enfrentan las Oficinas de Transferencia de Resultados de Investigación (OTRIS) agravan los obstáculos a una cooperación más estrecha.
- (13) La política de investigación e innovación en España afronta diversos retos. La interacción entre la investigación pública y privada es escasa. La intensidad de I+D en España (el gasto en I+D como porcentaje del PIB) y los resultados en materia de innovación siguen disminuyendo, con el trasfondo de un número relativamente pequeño de empresas innovadoras e incentivos escasos para la colaboración entre la investigación pública y las empresas. España presenta resultados por debajo de la media en la mayor parte de los indicadores de innovación empresarial. La diferencia en la intensidad del gasto en I+D con respecto al conjunto de la UE es especialmente significativa por lo que respecta a la inversión privada en I+D (un 0,6 % en España frente al 1,3 % en el conjunto de la UE). El capital riesgo no está aún muy extendido en España, especialmente en la fase de lanzamiento. La escasa coordinación de las

políticas de investigación e innovación en España ha provocado un fragmentado paisaje de los organismos y programas autonómicos de promoción de las actividades de innovación y fomento de la cooperación entre el mundo científico y las empresas, lo que genera importantes dificultades para las empresas, especialmente para las de menor tamaño. La baja participación empresarial en las actividades de innovación podría apuntar a una falta de condiciones marco e incentivos que propicien la innovación. Como se puso de relieve en la evaluación del sistema español de investigación e innovación que publicó en 2014 el Comité del Espacio Europeo de Investigación (CEEI), los sistemas públicos de investigación más eficientes presentan niveles de evaluación y rendición de cuentas más elevados que los del sistema español. En este contexto, la asignación de fondos públicos a las actividades de I+D en las universidades y los organismos públicos de investigación no suele estar basada en el rendimiento, lo que reduce los incentivos para la mejora de la calidad y la pertinencia de la producción científica.

- (14) El pequeño tamaño medio de las empresas españolas contribuye a explicar que el nivel de productividad de la economía siga siendo bajo. El crecimiento de las empresas, junto con las mejoras en el capital humano, la innovación, la tecnología, el acceso a la financiación y la eficiencia de la justicia podrían impulsar la productividad agregada. En 2015, la inversión empresarial aumentó, gracias al dinamismo de las condiciones de la demanda, el reducido coste de los préstamos y el saneamiento en curso de los balances de las empresas y los hogares. España ha puesto en marcha varias medidas dirigidas a fomentar el crecimiento empresarial. Por ejemplo, la reciente Ley de Fomento de la Financiación Empresarial tiene por objeto facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a la financiación. También se ha hecho obligatoria la evaluación previa del posible impacto de las nuevas disposiciones legislativas en las pymes. Sin embargo, los plazos y el número de permisos exigidos para crear una empresa o poner en marcha algunas actividades económicas siguen siendo relativamente elevados.
- (15) Las considerables diferencias que existen entre las prácticas reguladoras de las distintas comunidades autónomas, en particular en materia de concesión de licencias de actividad, pueden limitar la capacidad de expansión de las empresas. La Ley de Garantía de la Unidad de Mercado tiene por objeto reducir los obstáculos al acceso y al ejercicio de las actividades económicas en las distintas comunidades autónomas y mejorar la regulación, lo que podría contribuir significativamente a eliminar los obstáculos a la inversión y simplificar la concesión de licencias a las empresas, facilitando su actividad y su crecimiento. Sin embargo, aunque ya han transcurrido tres años desde su promulgación, está siendo aplicada con lentitud a nivel autonómico. Del mismo modo, los beneficios de la reforma del sector minorista de 2014 dependen de que los gobiernos autonómicos adopten los actos de ejecución necesarios. Por otra parte, la reducción de los obstáculos que dificultan el acceso al sector de los servicios profesionales puede mejorar la productividad de otros sectores que los utilizan como insumo. Aparte de la transposición de la Directiva de Servicios al ordenamiento jurídico español, la reforma horizontal del marco que rige las profesiones reguladas y las asociaciones profesionales no ha registrado ningún avance, salvo en el ámbito del visado de proyectos por los colegios profesionales. No se ha aprobado la reforma contemplada en los sucesivos Programas Nacionales de Reformas, que pretendía definir las profesiones de colegiación obligatoria, aumentar la transparencia y el buen gobierno de los colegios profesionales, abrir las actividades reservadas injustificadamente y preservar la unidad de mercado en el acceso y el ejercicio de los servicios profesionales en España.

- (16) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de España 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 España en años anteriores. Ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de España, 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 4 que figuran a continuación.
- (17) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de España, y su dictamen¹¹ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.
- (18) 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 4 que figuran a continuación.

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

- (1) Garantizar una corrección duradera del déficit excesivo de aquí a 2017, reduciendo el déficit de las finanzas públicas al 3,7 % del PIB en 2016 y al 2,5 % del PIB en 2017 tomando las medidas estructurales necesarias y aprovechando todos los beneficios imprevistos para reducir el déficit y la deuda. Esto es coherente con una mejora del balance estructural del 0,25 % del PIB en 2016 y del 0,5 % del PIB en 2017. Aplicar en todos los niveles de la Administración los instrumentos contemplados en la Ley Marco Presupuestaria. Mejorar los mecanismos de control de la contratación pública y la coordinación de las políticas de contratación en todos los niveles de la Administración.
- (2) Adoptar medidas adicionales que mejoren la integración en el mercado laboral centrándose en el apoyo individualizado y aumentando la eficacia de las medidas de formación. Mejorar la capacidad de los servicios autonómicos de empleo y reforzar su coordinación con los servicios sociales. Corregir las deficiencias y las disparidades de los regímenes de renta mínima y mejorar los sistemas de apoyo a las familias, incluyendo el acceso a guarderías y cuidados de larga duración de calidad.
- (3) Adoptar medidas adicionales que mejoren la pertinencia de la enseñanza superior para el mercado laboral, entre otras cosas, estableciendo incentivos a la cooperación entre las universidades, las empresas y el sector de la investigación. Aumentar la financiación por resultados de los organismos públicos de investigación y las universidades y adoptar medidas para estimular la investigación y la innovación.
- (4) Acelerar la aplicación a nivel autonómico de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado. Garantizar la aplicación por las comunidades autónomas de las

¹¹ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo.

medidas de reforma adoptadas para el sector minorista. Adoptar la reforma prevista de los colegios y servicios profesionales.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente