



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 30.5.2012
COM(2012) 310 final provisoire

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

sobre el programa nacional de reforma de 2012 de España

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de estabilidad de España para 2012-2015

{SWD(2012) 310}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

sobre el programa nacional de reforma de 2012 de España

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de estabilidad de España para 2012-2015

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) nº 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) nº 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 las recomendaciones de la Comisión Europea³,

Vistas las conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Previa consulta al Comité Económico y Financiero,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 26 de marzo de 2010, el Consejo Europeo aprobó la propuesta de la Comisión Europea de iniciar una nueva estrategia para el empleo y el crecimiento —Estrategia Europa 2020—, que se basa en una mayor coordinación de las políticas económicas y se centrará en los ámbitos fundamentales en que se requiere actuar para fomentar el potencial de crecimiento sostenible y competitividad de la economía europea.
- (2) El 13 de julio de 2010, el Consejo aprobó una recomendación sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (para el periodo 2010-2014) y, el 21 de octubre de 2010, una decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros⁴, que juntas

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2012) 310 final.

⁴ Decisión 2012/238/UE del Consejo, de 26 de abril de 2012.

forman las «orientaciones integradas». Se ha invitado a los Estados miembros a tener en cuenta las orientaciones integradas en sus políticas económicas y de empleo.

- (3) El 12 de julio de 2011, el Consejo aprobó una recomendación relativa al programa nacional de reforma de España para 2011 y emitió su dictamen sobre el programa de estabilidad actualizado de España para 2011-2014.
- (4) El 23 de noviembre de 2011, la Comisión adoptó el segundo Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, iniciando así el segundo Semestre Europeo de coordinación integrada *ex ante* de las políticas económicas, en el marco de la Estrategia Europa 2020. El 14 de febrero de 2012, la Comisión adoptó, sobre la base del Reglamento (UE) n° 1176/2011, el informe sobre el mecanismo de alerta⁵, en el que se señalaba a España como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo.
- (5) El 2 de marzo de 2012, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para garantizar la estabilidad financiera, el saneamiento fiscal y una acción en favor del crecimiento. El Consejo Europeo hizo hincapié en la necesidad de proseguir un saneamiento presupuestario diferenciado y favorable al crecimiento, restablecer la normalidad en la concesión de crédito, promover el crecimiento y la competitividad, combatir el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis, y modernizar la administración pública.
- (6) El 2 de marzo de 2012, el Consejo Europeo invitó asimismo a los Estados miembros participantes en el Pacto por el Euro Plus a incluir nuevos compromisos centrados en un pequeño número de reformas esenciales, oportunas y mensurables a fin de alcanzar los objetivos del Pacto.
- (7) El 30 de abril de 2012, España presentó su programa de estabilidad para el período 2012-2015 y su programa nacional de reforma. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo. La Comisión ha evaluado también, en un examen exhaustivo efectuado de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) n° 1176/2011, si España presenta desequilibrios macroeconómicos. En su examen exhaustivo⁶ la Comisión concluyó que España está experimentando desequilibrios muy graves, que no son excesivos, pero deben corregirse urgentemente.
- (8) Partiendo de la evaluación del programa de estabilidad, realizada de conformidad con el artículo 5, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, el Consejo considera que el escenario macroeconómico subyacente en el programa es verosímil en términos generales para 2012 y optimista para los años siguientes. Según las previsiones de la primavera de 2012 de la Comisión, el PIB disminuiría un 1,8 % en 2012 y un 0,3 % en 2013, frente a una disminución del 1,7 % y un aumento del 0,2 %, respectivamente, según el programa. De conformidad con el procedimiento de déficit excesivo, el objetivo de la estrategia presupuestaria presentada en el programa es situar el déficit de las administraciones públicas por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB en 2013, basándose principalmente en una limitación del gasto, aunque

⁵ COM(2012) 68 final.

⁶ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD(2012) 159 final.

también en algunas medidas de aumento de los ingresos. Sobre la base del saldo estructural (recalculado)⁷, la mejora media anual del saldo estructural prevista en el programa equivaldría al 2,6 % del PIB en el periodo 2011-2013, rebasando el esfuerzo presupuestario medio recomendado para el periodo 2010-2013 en el procedimiento de déficit excesivo (superior al 1,5 % del PIB). Tras la corrección del déficit excesivo, el programa confirma el objetivo a medio plazo de equilibrio presupuestario en términos estructurales, que se alcanzará prácticamente en 2015, con un déficit estructural equivalente al 0,2 % del PIB. El objetivo a medio plazo refleja adecuadamente las exigencias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El ritmo previsto de ajuste estructural en 2012-2013 representa avances suficientes hacia el objetivo a medio plazo, y la tasa de incremento del gasto público, teniendo en cuenta las medidas de ingresos discrecionales, es conforme al valor de referencia para el gasto contenido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El programa prevé que el ratio de deuda pública alcance un máximo en 2013 y empiece a disminuir a continuación. En 2014 y 2015, España atravesará un periodo de transición y los planes presentados en el programa garantizarían un progreso suficiente hacia el cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda contenido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Las sendas de ajuste del déficit y de la deuda están sujetas a importantes riesgos. La evolución macroeconómica podría ser menos favorable de lo previsto. Por otro lado, no se especifican suficientemente las medidas a partir de 2013. El cumplimiento de los objetivos presupuestarios por las administraciones de las Comunidades Autónomas —teniendo en cuenta su comportamiento no satisfactorio en fechas recientes—, una mayor sensibilidad de los ingresos respecto del ajuste estructural en curso, la incertidumbre acerca de los ingresos que pueda generar la amnistía fiscal y la posibilidad de que se proceda a nuevas operaciones de rescate financiero también plantean riesgos para la estrategia presupuestaria. Una aplicación estricta de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y la adopción de fuertes medidas presupuestarias por parte de las Comunidades Autónomas mitigaría los riesgos de que estas se desvíen de los objetivos presupuestarios. Habida cuenta de la naturaleza descentralizada de las finanzas públicas españolas, es esencial contar con un sólido marco presupuestario e institucional. El Consejo acoge probablemente la intención de la Comisión de presentar una evaluación a fondo de la ejecución de la recomendación del Consejo relativa a la corrección del déficit excesivo, teniendo particularmente en cuenta el plan presupuestario plurianual anunciado para 2013-2014 en las próximas semanas.

- (9) En 2011, España adoptó una reforma de las pensiones que representa un paso significativo en favor de la sostenibilidad a largo plazo de la hacienda pública. Sin embargo, el deterioro de las perspectivas de la economía española está limitando los efectos de la reforma sobre la previsión de gastos públicos que se derivarían del envejecimiento de la población. Por otra parte, la reforma aún necesita complementarse con medidas concretas encaminadas a sostener la Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad 2012-2014.
- (10) El ratio ingresos tributarios/PIB de España es uno de los más bajos de la UE y la eficiencia del sistema tributario puede mejorarse aumentando la proporción de los impuestos indirectos, más favorables al crecimiento. En particular, existe margen para

⁷ Saldo ajustado en función del ciclo, excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por los servicios de la Comisión aplicando la metodología común a los datos del programa.

ampliar la base imponible del IVA procediendo a una revisión de la frecuente aplicación de exenciones y tipos reducidos. El sistema tributario español también presenta un sesgo en favor del endeudamiento y el acceso a la propiedad de la vivienda frente a su alquiler, debido a la posibilidad de desgravar los pagos de intereses hipotecarios.

- (11) España ha realizado considerables avances en la reestructuración de su sector financiero. La reestructuración debe proseguir, para garantizar que los bancos inviables sean objeto de resolución y los bancos viables puedan desempeñar su función de proveedores de crédito a la economía real, de forma sostenible y sin distorsión de la competencia. Teniendo en cuenta el deterioro de las perspectivas macroeconómicas, puede ser necesario reforzar más la base de capital.
- (12) En febrero de 2012, el Gobierno español adoptó una reforma global del sistema de protección del empleo y de negociación salarial con el fin de abordar el alto nivel de desempleo y la acentuada segmentación del mercado laboral. Debe realizarse un seguimiento de sus efectos, particularmente en lo que se refiere a la evolución de los salarios y a la reducción de la segmentación del mercado laboral. Para abordar plenamente el reto, esta reforma debe complementarse con una revisión más a fondo de las políticas activas del mercado de trabajo a fin de mejorar la empleabilidad y la puesta en relación de las ofertas y las demandas de empleo.
- (13) A fin de combatir el alto nivel de desempleo juvenil de España, debe aplicarse sin demora el Plan de Acción destinado a los Jóvenes, que incluye contratos de aprendizaje y formación. Aunque España ha adoptado medidas para combatir el abandono prematuro de la escuela, este sigue siendo elevado y encierra diferencias significativas entre regiones.
- (14) La pobreza ha aumentado, habiéndose incrementado el número de personas con riesgo en 1,1 millones en 2010, y la pobreza infantil se sitúa en la proporción alarmante del 26,2 %. La tasa de pobreza de personas con empleo entre los trabajadores temporales es superior al doble de la de los trabajadores permanentes.
- (15) En España, los servicios profesionales siguen protegidos frente a la competencia. La reforma de los servicios profesionales podría aumentar el PIB potencial dado que representan un importante insumo para otros sectores de la economía. Debe prestarse especial atención a la supresión de los obstáculos injustificados y desproporcionados que dificultan el acceso a algunas profesiones altamente reguladas (por ejemplo, notarios, registradores de la propiedad y secretarios judiciales). Por otro lado, España es el país de la UE en que una empresa tarda más en obtener su licencia de actividad. La falta de coordinación entre las administraciones locales, autónomas y central ha dado lugar a una proliferación de normas que a veces se superponen y a una segmentación del mercado interior español. El ajuste de los grandes desequilibrios externos requiere facilitar las actividades exportadoras. España también afronta múltiples y complejos retos en el sector energético que constituyen un serio impedimento para un funcionamiento eficaz de los mercados de productos y servicios.
- (16) España ha contraído una serie de compromisos en el marco del Pacto por el Euro Plus. Los compromisos, y el cumplimiento de los compromisos presentados en 2011, se refieren al aumento del empleo, la mejora de la competitividad, el reforzamiento de la sostenibilidad de la hacienda pública y el aumento de la estabilidad financiera. La

Comisión ha evaluado el cumplimiento de los compromisos contraídos en el marco del Pacto por el Euro Plus, y el estado global de cumplimiento es parcial. Los resultados de dicha evaluación se han tenido en cuenta en las recomendaciones.

- (17) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha realizado un análisis exhaustivo de la política económica de España. Ha evaluado el programa de estabilidad y el programa nacional de reforma y ha presentado un examen exhaustivo. Ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política presupuestaria y la política socioeconómica de España, sino también su cumplimiento de las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica global de la Unión Europea incluyendo aportaciones de la Unión Europea en las futuras decisiones nacionales. Sus recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 a 8 que figuran a continuación.
- (18) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el programa de estabilidad de España, y su dictamen⁸ se refleja particularmente en la recomendación 1 que figura a continuación.
- (19) A la luz de los resultados del examen exhaustivo de la Comisión y de su evaluación, el Consejo ha examinado el programa nacional de reforma de España para 2012 y su programa de estabilidad. Sus recomendaciones formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) nº 1176/2011 se reflejan, en particular, en las recomendaciones 1, 3, 4, 5 y 7 que figuran a continuación.

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

1. Realizar un esfuerzo presupuestario medio anual equivalente a más del 1,5 % del PIB en el periodo 2010-2013, conforme a la recomendación formulada en el marco del PDE, aplicando las medidas adoptadas en el presupuesto para 2012 y adoptando el plan presupuestario plurianual anunciado para 2013-2014 antes de finales de julio. Adoptar y aplicar medidas adicionales a nivel regional de conformidad con los planes de reequilibrio aprobados y aplicar estrictamente las nuevas disposiciones de la Ley de Estabilidad Presupuestaria relativas a la transparencia y el control de la ejecución del presupuesto. Establecer una institución presupuestaria independiente que realice funciones de análisis, asesoramiento y control en relación con la política presupuestaria, y estime los efectos de la legislación propuesta sobre el presupuesto.
2. Acelerar el aumento de la edad preceptiva de jubilación y la introducción del factor de sostenibilidad previsto en la reciente reforma del sistema de pensiones y respaldar la Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad con medidas concretas encaminadas a desarrollar más el aprendizaje permanente, mejorar las condiciones de trabajo y fomentar la reincorporación de este grupo al mercado de trabajo.
3. Introducir un sistema tributario compatible con los esfuerzos de saneamiento fiscal y más favorable al crecimiento, especialmente reorientando la presión fiscal desde el trabajo hacia el consumo y las actividades perjudiciales para el medio ambiente. En particular, subsanar la baja proporción de impuestos procedentes del IVA

⁸ De conformidad con el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo.

aumentando la base imponible de este impuesto. Disminuir el sesgo que provoca el sistema tributario en favor del endeudamiento y el acceso a la propiedad de la vivienda (en detrimento del alquiler).

4. Aplicar la reforma del sector financiero, particularmente complementar la estructuración en curso del sector bancario corrigiendo la situación de las entidades en dificultades, presentar una amplia estrategia para abordar eficazmente el problema derivado de los «activos heredados» que figuran en los balances de los bancos, y definir una clara estrategia en materia de financiación y utilización de mecanismos de protección.
5. Aplicar las reformas del mercado laboral y tomar medidas adicionales encaminadas a aumentar la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo mejorando la selección de los grupos de destinatarios, aumentando la utilización de los servicios de formación, de asesoramiento y de puesta en relación de las ofertas y las demandas de empleo, intensificando sus vínculos con las políticas pasivas del mercado de trabajo, y reforzando la coordinación entre los servicios públicos de empleo nacionales y regionales, por ejemplo intercambiando información sobre ofertas de empleo.
6. Proceder a una revisión de las prioridades de gasto y reasignar los fondos a fin de facilitar el acceso a la financiación para PYMES, investigación, innovación y juventud. Aplicar el Plan de Acción destinado a los Jóvenes, especialmente en lo que se refiere a la calidad de la educación y la formación profesional y a su adaptación a las necesidades del mercado de trabajo y redoblar los esfuerzos encaminados a reducir el abandono prematuro de la escuela y aumentar la participación en las actividades de educación y formación profesional, mediante medidas de prevención, intervención y compensación.
7. Tomar medidas específicas para combatir la pobreza, aumentando la eficacia del apoyo a la infancia y mejorando la empleabilidad de los grupos vulnerables.
8. Tomar medidas adicionales para liberalizar los servicios profesionales, especialmente las profesiones altamente reguladas, reducir los plazos de obtención de licencias de explotación, y eliminar los obstáculos al ejercicio de la actividad resultantes de la existencia de normativas múltiples y superpuestas establecidas por distintos niveles de gobierno. Completar la interconexión de las infraestructuras eléctricas y gasísticas y abordar el déficit tarifario del sector eléctrico de forma global, particularmente mejorando la rentabilidad de la cadena de suministro de electricidad.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*