



Bruselas, 13.5.2015
COM(2015) 259 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2015 de España

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2015 de España

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2015 de España

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2015 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° 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° 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 marzo de 2010, el Consejo Europeo aprobó la propuesta de la Comisión de poner en marcha una nueva estrategia para el crecimiento y el empleo, «Europa 2020», basada en una mayor coordinación de las políticas económicas, que se centra en los ámbitos fundamentales en los que es necesario actuar para reforzar el potencial de crecimiento sostenible y competitividad de Europa.
- (2) El 13 de julio de 2010, basándose en las propuestas de la Comisión, el Consejo adoptó una Recomendación sobre las directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (para el período 2010-2014) y, el

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2015) 259.

⁴ P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

21 de octubre de 2010, una Decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, que juntas forman las «directrices integradas». Se ha invitado a los Estados miembros a tener en cuenta las directrices integradas en sus políticas económicas y de empleo nacionales.

- (3) El 8 de julio de 2014, el Consejo aprobó una Recomendación relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de España y emitió su dictamen sobre el Programa de Estabilidad actualizado para 2014 de España. El 28 de noviembre de 2014, en consonancia con el Reglamento (UE) n° 473/2013⁵, la Comisión presentó su dictamen sobre el proyecto de plan presupuestario para 2015 de España⁶.
- (4) El 28 de noviembre de 2014, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento⁷, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2015 para la coordinación de las políticas económicas. Ese mismo día, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n° 1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta⁸, en el que se señalaba a España como uno de los Estados miembros que serían objeto de un examen exhaustivo.
- (5) El 18 de diciembre de 2014, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para fomentar la inversión, acelerar las reformas estructurales y proseguir un saneamiento presupuestario responsable que propicie el crecimiento.
- (6) El 26 de febrero de 2015, la Comisión publicó su informe específico de 2015 sobre España⁹. En él se evaluaron los avances realizados por España para poner en práctica las recomendaciones específicas adoptadas el 8 de julio de 2014. El informe específico también incluye los resultados de un examen exhaustivo efectuado de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) n° 1176/2011. En su análisis, la Comisión concluye que España está experimentando desequilibrios macroeconómicos que requieren la adopción de medidas contundentes y un seguimiento específico. En particular, a pesar de ciertas mejoras en el reequilibrio de la balanza por cuenta corriente, los riesgos derivados de los altos niveles de endeudamiento del sector privado y el sector público y la posición de inversión internacional neta, muy negativa, siguen requiriendo especial atención en el contexto de un desempleo muy elevado. Es particularmente necesario actuar para reducir el riesgo de efectos adversos sobre la economía española y, dado el tamaño de esta, de efectos colaterales negativos sobre la Unión Económica y Monetaria.
- (7) El 30 de abril de 2015, España presentó su Programa Nacional de Reformas de 2015 y su Programa de Estabilidad de 2015. Para tener en cuenta sus interrelaciones, los dos programas se han evaluado al mismo tiempo.
- (8) España está actualmente sometida al componente corrector del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Estabilidad de 2015, el Gobierno prevé una mejora del déficit público global, que pasaría a representar el 4,2 % del PIB en 2015 y disminuiría gradualmente hasta el 2,8 % del PIB en 2016. El Gobierno se propone alcanzar el objetivo a medio plazo de equilibrio presupuestario en términos estructurales en 2019. Según el Programa de Estabilidad, la ratio deuda/PIB alcanzaría un máximo en 2015 (98,9 %), para disminuir gradualmente a

⁵ DO L 140 de 27.5.2013, p. 11.

⁶ C(2014) 8804 final.

⁷ COM(2014) 902.

⁸ COM(2014) 904.

⁹ C(2014) 8804 final.

continuación, hasta el 93,2 % en 2018. El escenario macroeconómico subyacente en estas previsiones presupuestarias es verosímil para 2015 y favorable para los años siguientes. Según las previsiones de la primavera de 2015 de la Comisión, en 2015 y 2016 se registraría un déficit del 4,5 % y el 3,5 % del PIB, respectivamente. Así pues, existe el riesgo de que no se alcancen los objetivos de déficit global para 2015 y 2016. Por otra parte, se espera que el esfuerzo presupuestario previsto por España en el período 2013-2016 sea inferior al recomendado, y en 2015 y 2016 serán necesarias nuevas medidas estructurales. Partiendo de la evaluación de su Programa de Estabilidad y teniendo en cuenta las previsiones de la primavera de 2015 de la Comisión, el Consejo considera que existe el riesgo de que España no cumpla las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. España ha realizado algunos avances en la eliminación de los atrasos en los pagos de la deuda comercial del sector público. En 2014, España también realizó algunos avances en la elaboración de propuestas encaminadas a racionalizar los gastos sanitarios, educativos y sociales de las Comunidades Autónomas, aunque finalmente no se aprobaron. Sin embargo, las Cortes están tramitando un proyecto de ley encaminado a introducir una regla de gasto para los gastos farmacéuticos y sanitarios de las Comunidades Autónomas.

- (9) La aplicación de las medidas preventivas, correctoras y ejecutivas de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera está avanzando lentamente. Ha mejorado la relación coste-eficacia del sector sanitario, aunque sigue siendo esencial mantener controlado el aumento de los gastos farmacéuticos y, en concreto, realizar un seguimiento de los gastos farmacéuticos de los hospitales. El déficit del sistema eléctrico se ha eliminado a partir de 2014 y se ha abordado el problema de las autopistas de peaje insolventes, reduciéndose así los costes para el Estado. Sin embargo, España no ha establecido un sistema para la realización de evaluaciones independientes de los futuros proyectos de infraestructura de gran envergadura.
- (10) Se han registrado algunos avances en el área de la fiscalidad, habiéndose introducido una reforma fiscal general con el fin de simplificar el sistema tributario y hacerlo más propicio al crecimiento y la creación de empleo. La reforma fiscal, que afecta al impuesto sobre la renta de las personas físicas y el impuesto de sociedades, fue aprobada el 20 de noviembre de 2014 y entró en vigor en enero de 2015. También se registraron algunos avances en materia de lucha contra la evasión fiscal, pero no se ha observado progreso alguno en el ámbito de la fiscalidad medioambiental. Está progresando adecuadamente la reestructuración del sector bancario español, y particularmente la de los bancos que han recibido ayuda estatal. Al mismo tiempo, las medidas tomadas recientemente para fomentar el acceso a la financiación bancaria han mejorado, al menos en cierta medida, el acceso de las empresas a la financiación, lo cual es especialmente importante teniendo en cuenta el alto nivel de dependencia de las empresas españolas respecto del crédito bancario. Es fundamental aplicar plenamente estas reformas a fin de facilitar la reasignación de recursos y respaldar el actual proceso de ajuste. También hay que resolver los problemas pendientes no abordados por las reformas introducidas hasta la fecha. Se lograron algunos avances en la supresión de los estrangulamientos persistentes en el sistema de gestión de la insolvencia de las empresas, y el 27 de febrero de 2015 se aprobó un Real Decreto-ley sobre insolvencia personal. Sin embargo, siguen siendo necesarias mejoras adicionales de la capacidad administrativa y judicial para gestionar los casos de insolvencia.
- (11) El elevado desempleo de larga duración y la segmentación del mercado de trabajo siguen frenando el aumento de la productividad y afectan negativamente a las

condiciones de trabajo en España. Los interlocutores sociales están debatiendo un acuerdo interprofesional global para 2015-2017. A este respecto, y habida cuenta de la altísima tasa de desempleo, a corto plazo podría ser necesario que los salarios de algunos sectores y empresas aumenten menos que la productividad, con objeto de crear empleo y seguir mejorando la competitividad. Se espera que así se pueda hacer hincapié en la importancia de establecer, mediante negociaciones sectoriales y a nivel de empresa, el principio de que la evolución de los salarios debe reflejar las diferencias de productividad entre las empresas. A pesar de las reformas del marco reglamentario, la proporción de la población activa con un empleo temporal volvió a aumentar en 2014, alcanzando el 24 %, y afecta especialmente a los jóvenes y a los trabajadores menos cualificados. Por otra parte, aún no se estarían utilizando plenamente los nuevos tipos de contrato introducidos ni los incentivos para estimular la contratación de trabajadores por tiempo indefinido. Las autoridades españolas han anunciado que en mayo de 2016 se realizará una evaluación de las subvenciones ofrecidas a las empresas por las nuevas contrataciones. La capacidad del servicio público de empleo, y de las agencias a las que se han transferido algunas de sus funciones, es fundamental para garantizar la eficacia y la orientación adecuada de las políticas activas del mercado de trabajo y de las políticas de activación, con inclusión de una rehabilitación profesional eficaz que permita a los trabajadores incorporarse a los sectores en los que se está creando más empleo. España ha realizado avances limitados en la aceleración de la modernización de los servicios públicos de empleo y en la corrección de las disparidades regionales.

- (12) En España, el desempleo juvenil se mantiene a un nivel muy elevado (por encima del 53 %) y la tasa de abandono escolar prematuro es una de las más altas de la UE. España está aplicando los nuevos planes educativos introducidos por la Ley nº 8/2013 para la mejora de la calidad educativa, destinada a aumentar la calidad de la enseñanza primaria y secundaria. Se han logrado avances limitados en el aumento de la adaptación de la educación y formación profesionales a las necesidades del mercado de trabajo, y la mejora de la cooperación entre los centros de enseñanza superior y las empresas lleva retraso. Se prevé ampliar el plan de formación profesional dual en 2015, pero sigue habiendo considerables diferencias entre las Comunidades Autónomas en lo que respecta a su aplicación. Se ha creado un comité específico con la misión de examinar la pertinencia de los currículos de educación y formación para las necesidades del mercado laboral.
- (13) España ha realizado avances limitados en la mejora de la eficacia de su sistema de protección social. Ha establecido un nuevo programa de activación para los desempleados de larga duración, que combina el apoyo a la renta con asistencia en la búsqueda de empleo. No obstante, la coordinación limitada entre los servicios de empleo y los servicios sociales y la incompatibilidad de los distintos regímenes de renta mínima han reducido la eficacia de los programas de ayuda social. Afrontando unos altos niveles de pobreza, especialmente entre los hogares de baja renta con hijos, España ha realizado avances limitados en la mejora de la orientación específica de los sistemas de ayuda familiar y los servicios asistenciales.
- (14) Las reformas estructurales deben incluir la eliminación de los obstáculos al crecimiento de las empresas, el apoyo a las PYME en la expansión de sus mercados y el fomento de la innovación, la promoción de la capacidad exportadora y la estimulación de la creación de empleo, y ayudar a las empresas a competir más eficientemente, particularmente en los mercados internos, y a mejorar la productividad global. España ha empezado a examinar las razones de la elevada

proporción de empresas pequeñas y microempresas en su economía. El estudio de las razones por las que las empresas no han crecido permitiría al Gobierno eliminar los obstáculos reglamentarios que impiden su expansión. Aunque se han logrado algunos avances en la aplicación de la Ley nº 20/2013 de Garantía de la Unidad de Mercado, aún persisten retrasos a nivel de las Comunidades Autónomas. La Ley de regulación de las licencias medioambientales todavía no ha sido aplicada por todas las Comunidades Autónomas. No se ha registrado ningún avance por lo que se refiere a la adopción de la reforma de los servicios profesionales y las asociaciones profesionales. Las deficiencias estructurales de su sistema de investigación e innovación siguen limitando el potencial de crecimiento de la economía española. Por ello, sigue siendo esencial encontrar nuevas fuentes de financiación, garantizar una utilización eficaz y eficiente de los recursos, crear la nueva agencia de investigación y promover medidas encaminadas a hacer que el entorno empresarial sea más propicio a la innovación.

- (15) Se han registrado algunos avances en lo que se refiere a la red ferroviaria, habiéndose adoptado medidas para garantizar la competencia efectiva en los servicios de transporte de mercancías y de viajeros por ferrocarril. El 4 de julio de 2014 el Consejo de Ministros adoptó el Real Decreto-ley 8/2014, por el que se crea un fondo para mejorar la accesibilidad terrestre portuaria.
- (16) España ha progresado en la aplicación de las recomendaciones de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas a todos los niveles de la Administración. No obstante, hasta la fecha los efectos de la reforma, en términos de aumentos de eficiencia y ahorros presupuestarios, han sido visibles principalmente a nivel nacional. Se han tomado importantes medidas para mejorar la transparencia de las decisiones administrativas, pero no se ha avanzado en el reforzamiento de los sistemas de supervisión, especialmente en la contratación pública de las Comunidades Autónomas y de las corporaciones locales. No se han tomado medidas para reforzar las facultades de supervisión en el ámbito de la contratación pública y la planificación urbanística. Se han realizado avances limitados en cuanto a la adopción de reformas encaminadas a mejorar la eficacia del sistema judicial: el 27 de febrero de 2015 se presentaron a las Cortes proyectos de ley sobre el sistema judicial y sobre el procedimiento civil, que incluyen algunas reformas; los proyectos de ley sobre asistencia jurídica y sobre jurisdicción voluntaria siguen el procedimiento parlamentario. Se han logrado algunos avances en la aplicación de las reformas adoptadas, con inclusión de la Oficina Judicial, la reforma que introduce la digitalización de la justicia y la mejora de la interoperabilidad de los sistemas de tramitación electrónica de asuntos de las distintas Comunidades Autónomas. Deben proseguir los esfuerzos en este ámbito.
- (17) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de España, que ha publicado en el informe de 2015 relativo a este país. 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 Unión Europea, 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.

- (18) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de España, y su dictamen¹⁰ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.
- (19) 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. Las recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n° 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1 a 4 que figuran a continuación.
- (20) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión también ha efectuado un análisis de la política económica de la zona del euro en su conjunto, sobre cuya base el Consejo ha emitido recomendaciones específicas dirigidas a los Estados miembros cuya moneda es el euro. España debe asimismo asegurar la plena aplicación de estas recomendaciones dentro de los plazos previstos.

RECOMIENDA que España tome medidas en 2015 y 2016 con el fin de:

1. Garantizar una corrección duradera del déficit excesivo en 2016 a más tardar, tomando las medidas estructurales necesarias en 2015 y 2016 y aprovechando los resultados positivos imprevistos para acelerar la reducción del déficit y de la deuda. Reforzar la transparencia y la obligación de rendir cuentas de las haciendas públicas de las Comunidades Autónomas. Mejorar la relación coste-eficacia del sector sanitario y racionalizar los gastos farmacéuticos de los hospitales.
2. Completar la reforma del sector de las cajas de ahorros, particularmente con medidas legislativas, y la reestructuración y privatización de las cajas de ahorros de propiedad estatal.
3. Promover, en consulta con los interlocutores sociales y de acuerdo con las prácticas nacionales, la adecuación de los salarios a la productividad teniendo en cuenta las diferencias en las cualificaciones y las condiciones de los mercados laborales locales, así como las divergencias en los resultados económicos entre regiones, sectores y empresas. Tomar medidas para aumentar la calidad y eficacia de la ayuda y del asesoramiento para la búsqueda de empleo, especialmente como parte de la lucha contra el desempleo juvenil. Racionalizar los regímenes de renta mínima y de ayuda familiar y fomentar la movilidad regional.
4. Suprimir los obstáculos al crecimiento de las empresas, tales como las disposiciones que dependen del tamaño de las empresas; adoptar la reforma planeada de los servicios profesionales; acelerar la aplicación de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*

¹⁰ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo.