COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 20.5.2020
COM(2020) 528 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 del Reino Unido y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2020 del Reino Unido

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 del Reino Unido y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2020 del Reino Unido

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 económicas[1], y en particular su artículo 9, 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 macroeconómicos[2], y en particular su artículo 6, apartado 1,

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 17 de diciembre de 2019, la Comisión adoptó la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible, y marcó así el inicio del Semestre Europeo de 2020 para la coordinación de las políticas económicas. Se tuvo debidamente en cuenta el pilar europeo de derechos sociales, proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017. El 17 de diciembre de 2019, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó asimismo el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que no se señalaba al Reino Unido como uno de los Estados miembros que serían objeto de un examen exhaustivo.

(2) A raíz de la retirada del Reino Unido de la UE el 31 de enero de 2020 y de la entrada en vigor del Acuerdo de Retirada, el Reino Unido entró en un período transitorio hasta el 31 de diciembre de 2020. Dicho período transitorio podrá prorrogarse hasta un máximo de uno o dos años mediante una decisión única tomada por la UE y el Reino Unido antes del 1 de julio de 2020 en el Comité Mixto contemplado en el Acuerdo de Retirada. Durante el período transitorio, el Derecho de la Unión, incluidas las

[1] DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
[2] DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

disposiciones relativas al Semestre Europeo, se seguirá aplicando al Reino Unido y dentro de su territorio.

(3) El informe específico de 2020 sobre el Reino Unido[3] fue publicado el 26 de febrero de 2020. En él se valoraban los avances realizados por el Reino Unido con miras a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 9 de julio de 2019[4], las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones formuladas en años anteriores, así como los avances realizados por ese país para la consecución de sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020.

(4) El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró oficialmente el brote de COVID-19 una pandemia mundial. Constituye una grave emergencia de salud pública para los ciudadanos, las sociedades y las economías. Está sometiendo a fuertes tensiones a los sistemas sanitarios nacionales y perturbando las cadenas de suministro mundiales, causando volatilidad en los mercados financieros, creando profundas perturbaciones de la demanda de los consumidores y provocando efectos negativos en diversos sectores. También constituye una amenaza para los puestos de trabajo y los ingresos de los ciudadanos, así como para la actividad empresarial. Ha ocasionado una profunda perturbación económica que ya está teniendo consecuencias graves en la Unión Europea. El 13 de marzo de 2020, la Comisión adoptó una Comunicación[5] en la que reclamaba una respuesta económica coordinada a la crisis, en la que participaran todas las partes interesadas a nivel nacional y de la Unión.

(5) Varios Estados miembros han declarado un estado de alarma o introducido medidas de emergencia. Cualquier medida de emergencia debe ser estrictamente proporcionada, necesaria, limitada en el tiempo y conforme a las normas europeas e internacionales. Ha de estar sometida al control democrático y al examen independiente del poder judicial.

(6) El 20 de marzo de 2020, la Comisión adoptó la Comunicación relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento[6]. La cláusula, tal como se recoge en el artículo 5, apartado 1, el artículo 6, apartado 3, el artículo 9, apartado 1, y el artículo 10, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 y en el artículo 3, apartado 5, y el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, facilita la coordinación de las políticas presupuestarias en tiempos de crisis económica grave. En su Comunicación, la Comisión compartía la opinión del Consejo de que, dada la gravedad de la recesión económica que se espera como resultado de la pandemia de COVID-19, concurren las condiciones para la activación de la cláusula. El 23 de marzo de 2020 los ministros de Hacienda de los Estados miembros manifestaron su acuerdo con la evaluación de la Comisión. La activación de la cláusula general de salvaguardia permite desviarse temporalmente de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, siempre que no se ponga en riesgo la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. En lo tocante al componente corrector, el Consejo puede también decidir, previa recomendación de la Comisión, la adopción de una trayectoria presupuestaria revisada. La cláusula general de salvaguardia no suspende los procedimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Permite a los Estados miembros desviarse de las obligaciones presupuestarias que, normalmente, resultarían de aplicación, al tiempo que permite a la Comisión y al

[3] SWD(2020) 527 final.
[4] DO C 301 de 5.9.2019, p. 117.
[5] COM(2020) 112 final.
[6] COM(2020) 123 final.

Consejo tomar las medidas necesarias de coordinación de las políticas en el marco del Pacto.

(7) Es necesario seguir actuando para limitar y controlar la propagación de la pandemia, aumentar la resiliencia de los sistemas sanitarios nacionales, paliar las consecuencias socioeconómicas mediante medidas de apoyo destinadas a las empresas y los hogares y garantizar que se dan las condiciones adecuadas de salud y seguridad en el lugar de trabajo con el fin de reanudar la actividad económica. La Unión debe utilizar plenamente los distintos instrumentos de que dispone para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros en esos ámbitos. Paralelamente, los Estados miembros y la Unión deben colaborar a fin de preparar las medidas necesarias para volver a un funcionamiento normal de nuestras sociedades y economías y a un crecimiento sostenible, integrando, en particular, la transición ecológica y la transformación digital, y extrayendo todas las lecciones de la crisis.

(8) La crisis de la COVID-19 ha puesto de relieve la flexibilidad que ofrece el mercado único para adaptarse a situaciones extraordinarias. No obstante, a fin de garantizar una transición rápida y sin contratiempos a la fase de recuperación y la libre circulación de bienes, servicios y trabajadores, es preciso eliminar las medidas excepcionales que impiden que el mercado único funcione normalmente tan pronto como dejen de ser indispensables. La actual crisis ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con planes de preparación ante las crisis que incluyan, concretamente, mejores estrategias de adquisición, cadenas de suministro diversificadas y reservas estratégicas de suministros esenciales. Estos son los elementos clave para la elaboración de planes de preparación ante las crisis más amplios.

(9) Es probable que las consecuencias socioeconómicas de la pandemia se distribuyan de forma desigual en las distintas regiones del Reino Unido debido a los diferentes patrones de especialización. Esto plantea un riesgo sustancial de que se amplíen aún más las disparidades regionales dentro del Reino Unido. La situación actual requiere respuestas políticas específicas.

(10) El 30 de abril de 2020, el Reino Unido presentó su Programa Nacional de Reformas de 2020, y, el 7 de mayo de 2020, su Programa de Convergencia de 2020. Con el fin de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han valorado simultáneamente.

(11) El Reino Unido se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y está sujeto a la norma en materia de deuda. El 13 de julio de 2018, el Consejo recomendó al Reino Unido que garantizase que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto[7] no supere el 1,6 % en 2019-2020, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,6 % del PIB. La evaluación general de la Comisión confirma el riesgo de una desviación significativa de la trayectoria de ajuste recomendada hacia el cumplimiento del objetivo presupuestario a medio plazo en 2019-2020 y a lo largo de 2018-2019 y 2019-2020, considerados en su conjunto. Los datos de ejecución presupuestaria de 2019-2020 estarán disponibles en otoño de 2020.

[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 las variaciones no discrecionales de los gastos destinados a prestaciones de desempleo. La formación bruta de capital fijo financiada a escala nacional se reparte a lo largo de un período de cuatro años. Se tienen en cuenta las medidas discrecionales en materia de ingresos o los aumentos de ingresos establecidos por ley. Las medidas puntuales, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, se calculan en cifras netas.

(12) En su Programa de Convergencia de 2019-2020, el Gobierno prevé que el saldo presupuestario empeore y pase de un déficit del 2,2 % del PIB en 2019-2020 a un déficit del 2,5 % del PIB en 2020-2021. Según las proyecciones, el déficit aumentará hasta el 3,1 % del PIB en 2021-22 y disminuirá al 2,4 % del PIB en 2024-2025. En 2019-2020, según las estimaciones, la ratio deuda pública / PIB había descendido al 83,2 %, y, según el Programa de Convergencia de 2019-2020, se espera que en 2020-2021 disminuya hasta el 82,9 %. Sin embargo, no parece que el escenario macroeconómico en el que se basan estas proyecciones presupuestarias siga siendo realista ya que en él no se tienen en cuenta las repercusiones económicas de la pandemia de COVID-19. En las proyecciones del Programa tampoco se tienen en cuenta las medidas anunciadas por el Reino Unido en respuesta a la pandemia de COVID-19. Las perspectivas macroeconómicas y presupuestarias se ven afectadas por una elevada incertidumbre debido a la pandemia de COVID-19.

(13) En respuesta a la pandemia de COVID-19, el Reino Unido ha adoptado medidas presupuestarias para aumentar la capacidad de su sistema sanitario, contener la pandemia y prestar apoyo a las personas y sectores especialmente afectados por la crisis. Estas medidas no están incluidas en las proyecciones del Programa de Convergencia, pero sí se tienen en cuenta en las previsiones de la Comisión. Las medidas presupuestarias equivalen aproximadamente a un 5,5 % del PIB, e incluyen ayudas para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia y las empresas, así como medidas sociales. Además, el Reino Unido ha anunciado medidas que, aunque no tienen incidencia presupuestaria directa, contribuirán a la liquidez de las empresas. Estas medidas incluyen garantías de préstamos equivalentes a aproximadamente el 16 % del PIB. La plena aplicación de estas medidas, seguida de una reorientación de las políticas presupuestarias con el fin de lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo cuando lo permitan las condiciones económicas, contribuirá a mantener la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo.

(14) Según las previsiones de la primavera de 2020 de la Comisión y en el supuesto de que no se produzcan cambios en las políticas, se prevé que el saldo de las administraciones públicas del Reino Unido se sitúe en el -10,7 % del PIB en 2020-2021 y en el -6,2 % en 2021-2022. Según las proyecciones, la ratio deuda pública / PIB se elevará al 102,5 % del PIB en 2020-2021 y al 100,2 % en 2022. En el escenario macroeconómico en el que se basa el Programa de Convergencia no se tienen en cuenta las repercusiones de la pandemia de COVID-19 y, por consiguiente, las proyecciones de la deuda y del déficit divergen considerablemente de las de la Comisión.

(15) El 20 de mayo de 2020, la Comisión publicó un informe elaborado de conformidad con el artículo 126, apartado 3, del Tratado, debido a que, según las proyecciones, el Reino Unido superaría en 2020-2021 el límite de déficit del 3 % del PIB. En general, del análisis se desprende que no se cumple el criterio de déficit definido en el Tratado y en el Reglamento (CE) n.º 1467/1997.

(16) La actual crisis de la COVID-19 ha creado retos de política económica y social sin precedentes en las últimas décadas. Se prevé que en 2020 el desempleo, que en 2019 fue del 3,8 %, aumente casi 3 puntos porcentuales hasta llegar al 6,7 % para luego recuperarse ligeramente y situarse en el 6 % en 2021. El Gobierno del Reino Unido ha adoptado medidas de emergencia para aliviar los efectos negativos de las perturbaciones económicas. El coste del apoyo presupuestario directo dependerá de la demanda, pero puede elevarse a aproximadamente 110 000 millones de libras esterlinas (5,5 % del PIB), más 330 000 millones (16 % del PIB) en garantías

crediticias para préstamos bancarios. Se han desplegado programas de reducción del tiempo de trabajo para proteger el empleo y se han tomado medidas para prestar apoyo a los trabajadores por cuenta propia. Se han mejorado temporalmente la cobertura y los criterios de admisibilidad para acceder a los pagos anticipados del crédito universal y se han ampliado temporalmente durante doce meses los criterios básicos de admisibilidad para el crédito universal. Las autoridades locales también recibirán una financiación única adicional para prestar apoyo a las personas y los hogares vulnerables desde el punto de visto económico. El Gobierno ha anunciado asimismo una moratoria de tres meses para los pagos de hipotecas en beneficio de los propietarios de viviendas que se encuentren en dificultades debido al coronavirus.

(17) Para prestar apoyo a la situación financiera de las empresas, el Banco de Inglaterra ha reducido el tipo de interés bancario en dos ocasiones, pasando en total del 0,75 % al 0,1 %; ha reducido el porcentaje de las reservas de capital anticíclico del Reino Unido al 0 % a partir de una trayectoria preexistente hacia el 2 % en diciembre de 2020; ha aumentado su programa de compra de bonos hasta 645 000 millones de libras esterlinas; y ha ampliado su apoyo a la concesión de préstamos bancarios comerciales a la economía real junto con las garantías de préstamos del Gobierno. El gobierno ha ofrecido a algunos sectores una moratoria de un año en los pagos de los impuestos sobre bienes inmuebles comerciales, un aplazamiento de los pagos del IVA y subvenciones en efectivo para las empresas más pequeñas. También se ha facilitado ayuda a la liquidez en forma de garantías y subvenciones combinadas en el marco del plan de préstamos a las pequeñas y medianas empresas que han debido interrumpir su actividad debido al coronavirus y cuyo volumen de negocios es inferior a un umbral concreto, utilizando una amplia gama de productos financieros, por ejemplo, líneas de crédito renovables y otros productos, como préstamos a plazo. Además, se ha puesto a disposición de todos los sectores de actividad un plan general destinado a proporcionar liquidez a las pymes, pero también a empresas de mayor tamaño, que podría incluir ayudas a la inversión. Para diseñar y aplicar estas medidas hay que tener en cuenta la resiliencia del sector bancario.

(18) La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto los puntos débiles del Reino Unido en el grado de preparación y en la capacidad de los sistemas sanitarios para hacer frente a este tipo de pandemia, especialmente en lo que se refiere a las instalaciones, el personal y los suministros. A resultas de esto, se han instalado urgentemente en todo el Reino Unido hospitales de campaña provisionales para los pacientes de COVID-19. Se ha instado a la industria manufacturera del país a modificar sus líneas de producción para fabricar urgentemente más equipos médicos, como respiradores, con el fin de hacer frente a la demanda prevista. La crisis de la COVID-19 ha acentuado aún más la escasez existente de personal sanitario. Para poder gestionar crisis parecidas en el futuro serán necesarias inversiones en los sistemas sanitarios de todo el Reino Unido, lo que incluye medidas de salud pública eficaces y con recursos suficientes. El objetivo de dichas inversiones debería ser proporcionar los equipos e instalaciones necesarios, así como la mano de obra cualificada requerida, y, en general, la capacidad de prestar todos los servicios sanitarios ordinarios al mismo tiempo que se proporciona asistencia a los pacientes de COVID-19 u otras enfermedades contagiosas parecidas.

(19) Es probable que la actual crisis tenga mayores repercusiones para las personas más vulnerables y que agrave la pobreza. El riesgo de pobreza o la exclusión social ya iban en aumento antes de la crisis, a pesar de que el desempleo estaba en niveles históricamente bajos. También son elevadas la pobreza de las personas con empleo y

la pobreza infantil. Con los recortes y las reformas del bienestar se corre el riesgo de socavar el sólido efecto de reducción de la pobreza del sistema tributario y de prestaciones del Reino Unido. Hay margen de maniobra para reforzar el apoyo a los más vulnerables, incluidos los niños en situación de pobreza, especialmente porque se prevé que la crisis haga aumentar aún más la desigualdad de los ingresos.

(20) Mejorar el rendimiento de la productividad laboral sigue siendo un reto importante para el Reino Unido. La producción por hora es considerablemente menor en el Reino Unido que en la mayoría de las demás economías desarrolladas y apenas es mayor de lo que era antes de la crisis financiera. El crecimiento del PIB se ha visto impulsado por el crecimiento del empleo y en los últimos tiempos no se ha producido prácticamente aumento alguno de la productividad. A pesar de las tensiones del mercado laboral, la curva de la productividad laboral del Reino Unido se ha mantenido prácticamente plana desde principios de 2018. El crecimiento de los salarios reales también ha seguido siendo lento. Muchas zonas del Reino Unido son relativamente pobres y presentan niveles comparativamente bajos de inversión en capacidades e infraestructuras. Las limitadas perspectivas de progresar profesionalmente que tienen las personas en empleos con salarios bajos repercuten negativamente tanto en la productividad como en la pobreza. Se espera que esta situación se mantenga e incluso se recrudezca con motivo de la crisis de la COVID-19. La reciente pandemia también plantea retos significativos para los sistemas de educación y formación del Reino Unido, principalmente a consecuencia de la enseñanza a distancia y de las diferencias en el acceso a la enseñanza estructurada. Por consiguiente, hay margen para aumentar la productividad haciendo frente a problemas generalizados, como los bajos niveles de inversión en bienes de equipo, infraestructuras e investigación y desarrollo, y las carencias de capacidades, especialmente de las capacidades básicas y técnicas. El Reino Unido tiene como objetivo invertir más en investigación e innovación y mejorar el uso de las tecnologías existentes en toda la economía.

(21) Para impulsar la recuperación económica, será importante adelantar los proyectos de inversión pública maduros y fomentar la inversión privada, por ejemplo, mediante las reformas pertinentes. El Reino Unido registra una persistente escasez de vivienda. Están apareciendo limitaciones de capacidad y, al mismo tiempo, la construcción residencial sigue por debajo de lo necesario para satisfacer la demanda estimada. Tanto la cantidad como la ubicación del suelo disponible para nuevas viviendas están limitadas por una reglamentación estricta del mercado del suelo, en particular en torno a las grandes ciudades. El sector de la construcción sigue siendo un sector clave para la vivienda, así como para cumplir los futuros objetivos climáticos y de eficiencia energética, aunque resulta complicado reducir la cantidad de energía utilizada para la calefacción doméstica debido a la vetustez del parque inmobiliario y al lento ritmo al que se sustituye. Tras décadas de infrainversión por parte de los poderes públicos, el Gobierno está comenzando a abordar el déficit de infraestructuras. Se han registrado avances alentadores en la inversión en energías renovables y se ha conseguido una reducción significativa de las emisiones en el sector energético. Sin embargo, avanzar hacia la neutralidad climática sigue siendo un reto para toda la economía. El uso de las redes de carreteras, ferroviarias y aéreas del Reino Unido está alcanzando los límites de su capacidad, lo que contribuye a la congestión y a la contaminación atmosférica. El Reino Unido aspira a estar en la vanguardia de los vehículos de emisión cero, pero la mayoría de su red ferroviaria todavía no está electrificada. Aunque en el Reino Unido la cobertura de las redes de fibra óptica en su totalidad sigue siendo modesta, la competencia en el mercado de la fibra óptica está creciendo debido a que el Gobierno está aumentando significativamente las ayudas públicas al despliegue de las redes de

fibra óptica. Sin embargo, estas inversiones en infraestructuras digitales deben ir acompañadas de una mejora de las capacidades digitales, ya que el Reino Unido adolece de un déficit estructural de capacidades informáticas especializadas.

(22) Aunque las presentes recomendaciones se centran en hacer frente a los efectos socioeconómicos de la pandemia y facilitar la recuperación económica, las recomendaciones específicas por país de 2019 adoptadas por el Consejo el 9 de julio de 2019 también incluían reformas esenciales para afrontar los desafíos estructurales a medio y largo plazo. Esas recomendaciones aún son pertinentes y continuarán siendo objeto de seguimiento durante el Semestre Europeo hasta el final del período transitorio.

(23) El Semestre Europeo proporciona el marco para una coordinación continua de las políticas económicas y de empleo en la Unión, que puede contribuir a una economía sostenible. Los Estados miembros han hecho balance de los avances en la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas en sus Programas Nacionales de Reformas de 2020. Al garantizar la plena aplicación de las recomendaciones que figuran a continuación, el Reino Unido contribuirá a los avances hacia los ODS y al esfuerzo común de asegurar la sostenibilidad competitiva en la Unión.

(24) En el contexto del Semestre Europeo de 2020, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica del Reino Unido y lo ha publicado en el informe por país de 2020[8]. Asimismo, ha valorado el Programa de Convergencia de 2020, el Programa Nacional de Reformas de 2020 y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas al Reino Unido en años anteriores. Ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política fiscal y socioeconómica del Reino Unido, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones realizadas a nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.

(25) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Convergencia de 2020, y su dictamen[9] se refleja, en particular, en la primera recomendación que figura a continuación.

RECOMIENDA al Reino Unido que tome medidas en 2020 y 2021 con el fin de:

1. Hacer todo lo necesario, en consonancia con la cláusula general de salvaguardia, para hacer frente de forma eficaz a la pandemia, sostener la economía y prestar apoyo a la recuperación subsiguiente. Cuando las condiciones económicas lo permitan, aplicar políticas presupuestarias destinadas a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al tiempo que se fomenta la inversión. Reforzar la resiliencia del sistema sanitario.

2. Garantizar la adecuación y la cobertura del sistema de protección social para prestar apoyo a todos y, especialmente, a los más afectados por la crisis.

3. Fomentar la innovación y prestar apoyo al desarrollo del capital humano. Adelantar los proyectos de inversión pública maduros y fomentar la inversión privada para impulsar la recuperación económica. Concentrar la inversión en la transición verde y

[8] SWD(2020) 527 final.

[9] Con arreglo al artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo.

digital, especialmente en la vivienda, en la producción y uso eficientes de energías limpias, en infraestructuras de transporte sostenible y en redes de banda ancha de alta velocidad.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente