COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 30.5.2012
COM(2012) 327 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al programa nacional de reforma de 2012 de Eslovenia

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

{SWD(2012) 327 final}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al programa nacional de reforma de 2012 de Eslovenia

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de estabilidad de Eslovenia 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) 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 económicas[1], 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 macroeconómicos[2], y, en particular, su artículo 6, apartado 1,

Vistas las recomendaciones de la Comisión Europea[3],

Vistas las resoluciones del Parlamento Europeo[4],

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

---

1 DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
2 DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.
3 COM(2012)327 final.
4 P7_TA(2012)0048 y P7_TA(2012)0047.

el período 2010-2014) y, el 21 de octubre de 2010, una decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros[5], que juntas 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 nacionales.

(3) El 12 de julio de 2011, el Consejo aprobó una recomendación relativa al programa nacional de reforma de Eslovenia para 2011 y emitió su dictamen sobre el programa de estabilidad actualizado de Eslovenia 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) nº 1176/2011, el informe sobre el mecanismo de alerta[6], en el que se señalaba a Eslovenia 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 y el saneamiento presupuestario junto con medidas dirigidas a fomentar el 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 presentar sus compromisos con la debida antelación para su inclusión en sus programas de estabilidad o de convergencia y en sus programas nacionales de reforma.

(7) El 26 de abril de 2012, Eslovenia presentó su programa de estabilidad para el período 2012-2015 y, el 13 de abril de 2012, su programa nacional de reforma para 2012. 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) nº 1176/2011, si Eslovenia presenta desequilibrios macroeconómicos. En ese examen, la Comisión ha llegado a la conclusión[7] de que Eslovenia presenta desequilibrios internos que afectan particularmente al desapalancamiento del sector empresarial y a la estabilidad bancaria. Esos desequilibrios internos –y cualquier desequilibrio externo potencial– deben ser objeto de un estrecho seguimiento y formar parte de las consideraciones de política económica a fin de reducir el riesgo de efectos adversos en el funcionamiento de la economía. La recapitalización y la venta del banco más importante y el compromiso firme de corregir el déficit excesivo antes de que expire el plazo de 2013 son dos elementos importantes y pertinentes de la respuesta que se contempla actualmente. El riesgo de desequilibrios excesivos puede minimizarse mediante una intervención rápida y exhaustiva en esos sectores.

---

5 Decisión 2012/238/UE del Consejo de 26 de abril de 2012.
6 COM(2012) 68 final.
7 SWD(2012) 158 final.

(8) Partiendo de la evaluación del programa de estabilidad de 2012 realizada de conformidad con el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, el Consejo considera que el escenario macroeconómico en el que se sustentan las proyecciones presupuestarias es optimista en comparación con las previsiones de la primavera de 2012 de la Comisión. El objetivo de la estrategia presupuestaria enunciada en el programa es reducir el déficit de las administraciones públicas por debajo del 3 % del PIB en 2013, plazo fijado por el Consejo, y proseguir la reducción del déficit en los años posteriores para conseguir el objetivo presupuestario a medio plazo (OMP) de Eslovenia en lo esencial antes del final de 2015. El OMP se define como una posición equilibrada en términos estructurales, inalterada con respecto al programa anterior, pero no puede considerarse apropiado conforme a lo dispuesto en el pacto de estabilidad y crecimiento dado que, a la vista de las políticas y proyecciones actuales, no garantiza un avance lo suficientemente rápido hacia la sostenibilidad a largo plazo. Se aprecian riesgos de que los resultados en materia de déficit sean peores que los proyectados, debido a i) la falta de especificación de las medidas contempladas para el periodo 2013-2015; ii) antecedentes de exceso de gastos corrientes primarios; iii) ingresos más bajos debido a unas hipótesis macroeconómicas relativamente optimistas y a la incertidumbre en torno a las repercusiones de las medidas fiscales recientemente decididas; y iv) posibles operaciones adicionales de aportación de capital y de exigencia de recuperación de garantías. Sobre la base del saldo estructural (recalculado)[8], se proyecta que el ajuste presupuestario medio anual a lo largo del periodo 2010-2013 se acerque al 1 % del PIB, porcentaje ligeramente superior al recomendado por el Consejo. No obstante, las previsiones de primavera de 2012 de la Comisión implican la necesidad de hacer un esfuerzo adicional en 2013 para poder respetar la recomendación a lo largo de la totalidad del periodo de corrección. Por lo que respecta a la corrección del déficit excesivo, el ritmo de avance anual hacia el OMP conforme al programa se ajusta al valor de referencia del 0,5 % fijado en el pacto de estabilidad y crecimiento en 2015 pero se sitúa por debajo del mismo en 2014, mientras que el índice de crecimiento del gasto público, teniendo en cuenta las medidas discrecionales relativas a los ingresos, se ajusta al valor de referencia de gasto del pacto de estabilidad y crecimiento en ambos años, de forma que, en términos generales, el programa traza una senda adecuada de ajuste hacia el OMP. Habida cuenta de los riesgos antes enunciados, el ritmo de avance hacia el OMP podría ser más lento del necesario en ambos años. El programa proyecta que, a partir de aproximadamente un 48 % del PIB en 2011, la deuda bruta pública alcanzará un nivel máximo del 53 % en 2013 (manteniéndose por lo tanto por debajo del valor de referencia del 60 % del PIB), antes de experimentar una ligera disminución al final del periodo cubierto por el programa. Las proyecciones de deuda están sujetas a riesgos al alza debido a la posibilidad de déficits más elevados antes mencionada y a ajustes de flujos-fondos más elevados. El marco presupuestario a medio plazo y la norma de gasto eslovenos siguen siendo insuficientemente vinculantes y no se centran debidamente en la consecución del OMP ni en la garantía de sostenibilidad a largo plazo.

(9) El Gobierno esloveno no estaba hasta ahora en condiciones de introducir cambios sistémicos en el régimen de pensiones, habida cuenta de la moratoria de doce meses

[8] Saldo presupuestario ajustado en función del ciclo, tras excluir las medidas excepcionales y de carácter temporal, recalculado por los servicios de la Comisión a partir de la información facilitada en el programa y utilizando la metodología común.

sobre el proceso legislativo consiguiente a los resultados negativos del referéndum de 2011 sobre una anterior reforma de las pensiones. Sin embargo, las medidas de contención de costes a corto plazo se prologaron y reforzaron en diciembre de 2011 y mayo de 2012. Si bien resultaban pertinentes y beneficiosas a corto plazo, estas soluciones provisionales eran claramente insuficientes para hacer frente al desafío a largo plazo. El Gobierno contempla una nueva reforma de las pensiones, basada en la introducción de un sistema de varios pilares y en el aumento de la edad de jubilación efectiva, que se aplicaría antes del final de 2013. En tanto no se aporten más datos, el grado de ambición de estos planes sigue pareciendo modesto. Habida cuenta de la magnitud del desafío, se requiere una reforma general que aborde los aspectos siguientes: la baja edad legal de jubilación, las diferencias en la edad legal de jubilación de los hombres y las mujeres, las amplias posibilidades de jubilación anticipada y los generosos mecanismos de indización de las pensiones. Hasta la fecha, no se han aplicado medidas específicas para aumentar la tasa de empleo de los trabajadores de mayor edad, aunque las directrices para la aplicación de políticas activas del mercado de trabajo en el período 2012-2015 y el plan para la ejecución de políticas activas de empleo para el año 2012 se destinan al grupo específico de los desempleados de mayor edad.

(10) La situación del sector bancario esloveno se considera mucho más precaria actualmente que en el momento de la evaluación de 2011. Las pérdidas del sector durante todo el ejercicio de 2011 fueron considerables y, por lo que se refiere a las perspectivas, la ralentización de la economía generará nuevas pérdidas crediticias a medida que aumente el número de empresas que experimentan dificultades con el servicio de la deuda. Las medidas introducidas o anunciadas hasta el momento adolecen de una clara falta de ambición habida cuenta de la envergadura del desafío. La segunda y urgente recapitalización del banco más grande (NLB) no ha avanzado. El nuevo Gobierno ha indicado su intención de reducir sus participaciones en los bancos más importantes a una minoría de bloqueo. Es necesario articular la relación entre esta aspiración a más largo plazo y la inmediata y apremiante necesidad de capital nuevo, y lograr que el Estado, como accionista mayoritario, asuma de manera inequívoca el grueso de la responsabilidad en el análisis final. Una estrategia clara de privatización, respaldada por oportunas inyecciones de capital destinadas a cubrir pérdidas, una garantía de buen gobierno y una gestión profesional y despolitizada aumentarían la credibilidad de esta política y de la posible venta de estos bancos.

(11) El pasado año no se presentaron propuestas concretas dirigidas a corregir las asimetrías entre la protección concedida a los trabajadores con contratos permanentes y temporales, respectivamente. Las negociaciones sobre la Ley de relaciones laborales con los interlocutores sociales arrancaron en 2011, aunque no se ha alcanzado ningún acuerdo ni se ha adoptado ninguna enmienda. El PRN señala algunas medidas dirigidas a aumentar la «flexiguridad» y abordar el problema de la segmentación, pero no fija su calendario de adopción. La recientemente adoptada Ley de equilibrio de las finanzas públicas introduce tasas considerablemente más elevadas (cánones de concesión) para el «trabajo de estudiantes» a fin de restar atractivo a esa situación laboral, pero no se contemplan medidas adicionales.

(12) La capacidad de respuesta de los sistemas de educación y formación a las necesidades del mercado laboral sigue siendo insuficiente, aunque actualmente se están introduciendo servicios de orientación profesional en todo el ciclo educativo y se están tomando iniciativas para proporcionar información sobre futuras carreras. No se han

adoptado medidas concretas para crear un sistema de previsión de la demanda del mercado laboral. Se han puesto en marcha algunos proyectos cofinanciados por el Fondo Social Europeo dirigidos a promover las profesiones de gran demanda en el mercado laboral. Esas medidas son pertinentes pero, en su conjunto, constituyen una respuesta insuficiente habida cuenta de la magnitud del desafío. La evaluación de la eficacia global de los servicios públicos de empleo en Eslovenia llevada a cabo por un experto externo aún no está disponible para su análisis.

(13) A pesar de los cambios legislativos introducidos en abril de 2011 para transformar la Oficina de Protección de la Competencia (OPC) en una agencia independiente con carácter operativo a partir del 1 de enero de 2012, la OPC aún no es independiente dado que todavía quedan ciertas condiciones procedimentales por cumplir. Además, los recursos de la COP sufrieron un recorte en 2011. Esta situación afecta a su capacidad de ampliar su actividad de ejecución y de prestar peso institucional a los esfuerzos de reforma para potenciar la competencia. Acaba de terminarse un estudio sobre el proceso de desregulación de las profesiones, pero la acción concreta en este ámbito sigue siendo vaga. Desde un punto de vista más general, algunos aspectos del marco jurídico para el establecimiento de los proveedores de servicios puede suscitar problemas de compatibilidad con la Directiva de servicios. El entorno empresarial global se caracteriza por ciertas deficiencias que frenan a los inversores nacionales y extranjeros y obstaculizan el rápido saneamiento de los balances de los bancos, como la implicación directa e indirecta del Estado en la economía y los procedimientos de concurso favorables a los deudores y a veces problemáticos. Por último, debido a su creciente importancia como país de tránsito para los flujos de electricidad, la red nacional de transmisión se está convirtiendo en un punto de estrangulamiento.

(14) Tras un importante aumento discrecional en marzo de 2010, el salario mínimo como porcentaje del salario medio era el más elevado de la UE en 2011, aunque seguía situándose por debajo del umbral de pobreza. La indización llevada a cabo en los dos años siguientes ha generado un nuevo aumento nominal del 4 %. Estas medidas reducen la competitividad de las industrias que absorben mucha mano de obra y exacerban el desempleo estructural.

(15) Eslovenia ha contraído una serie de compromisos en el marco del Pacto por el Euro Plus. Esos compromisos, y la ejecución de los compromisos presentados en 2011, tienen por objeto el fomento del empleo, el aumento de la competitividad, la mejora de la sostenibilidad de las finanzas públicas y la consolidación de la estabilidad financiera. La Comisión ha evaluado la ejecución de los compromisos del Pacto por el Euro Plus. Los resultados de dicha evaluación se han tenido en cuenta en las recomendaciones.

(16) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica eslovena, ha evaluado el programa de estabilidad y el programa nacional de reforma y ha presentado un examen exhaustivo. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política presupuestaria y la política socioeconómica de Eslovenia, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica global de la Unión Europea incluyendo aportaciones a nivel de la UE en las futuras decisiones nacionales. Las recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 a 7 que figuran a continuación.

(17) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el programa de estabilidad de Eslovenia, y su dictamen[9] se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

(18) A la luz de los resultados del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el programa nacional de reforma de Eslovenia 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 3, 6 y 7 que figuran a continuación.

RECOMIENDA que Eslovenia tome medidas en el período 2012-2013 a fin de::

1. Ejecutar el presupuesto de 2012 y reforzar la estrategia presupuestaria para 2013 con medidas estructurales suficientemente especificadas, manteniéndose dispuesta a adoptar medidas adicionales para asegurar la corrección del déficit excesivo en tiempo oportuno y de manera sostenible y la culminación del esfuerzo de ajuste estructural especificado en las recomendaciones del Consejo enmarcadas en el procedimiento de déficit excesivo. En lo sucesivo, asegurar un esfuerzo de ajuste estructural adecuado que permita progresar suficientemente hacia un objetivo a medio plazo adecuado para la situación presupuestaria y alcanzar el valor de referencia del gasto. Reforzar el marco presupuestario a medio plazo, incluida la norma de gasto, haciéndolo más vinculante y transparente.

2. Tomar medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones –manteniendo a la vez la adecuación de las prestaciones–, a saber: i) igualar la edad legal de jubilación de los hombres y las mujeres; ii) aumentar la edad legal de jubilación en consonancia con el incremento de la esperanza de vida; iii) reducir las posibilidades de jubilación anticipada, y iv) revisar el sistema de indización de las pensiones. Aumentar la tasa de empleo de los trabajadores de mayor edad también mediante el desarrollo de políticas activas del mercado de trabajo y programas de formación permanente.

3. Adoptar las medidas necesarias para constituir márgenes de capital suficientes en el sector bancario y fomentar activamente el saneamiento de sus balances a fin de que pueda reanudarse la concesión de préstamos para actividades productivas. Obtener una verificación exhaustiva por terceros de las estimaciones de la tensión provocada por los fallidos en los bancos con importancia sistémica.

4. Ajustar la legislación de protección del empleo en lo que respecta a los contratos permanentes y temporales para reducir la segmentación del mercado laboral, en consulta con los interlocutores sociales y de conformidad con las prácticas nacionales. Seguir desmantelando el mercado laboral paralelo configurado por el trabajo de estudiantes.

5. Mejorar la adecuación de las cualificaciones a la demanda del mercado de trabajo, especialmente en el caso de los trabajadores poco cualificados y en de los titulados superiores, y proseguir las reformas de la educación y la formación profesionales.

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

6. Tomar nuevas medidas para consolidar la apertura de los mercados y acelerar la reorganización de los servicios profesionales. Mejorar el entorno empresarial, a través de i) la aplicación de la reforma de la Oficina de Protección de la Competencia, ii) la creación de un marco para las empresas públicas que garantice una gestión independiente y un gobierno de empresas de alto nivel y iii) la mejora de los procedimientos de quiebra, especialmente en cuanto a su oportunidad y eficiencia.

7. Previa consulta a los interlocutores sociales y de conformidad con la práctica nacional, asegurar que las subidas salariales, incluida la adaptación de los salarios mínimos, favorezcan la competitividad y la creación de empleo.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente