RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 12 de julio de 2011

sobre el Programa Nacional de Reforma de 2011 de Alemania y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad actualizado de Alemania (2011-2014)

(2011/C 212/03)

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 económicas [1], y en particular su artículo 5, apartado 3,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

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 de iniciar una nueva estrategia para el empleo y el crecimiento, Europa 2020, basada en una mayor coordinación de las políticas económicas, que se centrará en los ámbitos fundamentales en que se requiere actuar para fomentar el potencial de crecimiento sostenible y competitividad de Europa.

(2) El 13 de julio de 2010, el Consejo adoptó una recomendación sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (2010-2014) y, el 21 de octubre de 2010, una decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros [2], que juntas forman las «orientaciones integradas». Se invitó a los Estados miembros a tener en cuenta las orientaciones integradas en sus políticas económicas y de empleo.

(3) El 12 de enero de 2011, la Comisión adoptó el primer Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, iniciando así un nuevo ciclo de gobernanza económica en la UE y el primer Semestre Europeo de coordinación integrada *ex ante* de las políticas económicas, en el marco de la Estrategia Europa 2020.

(4) El 25 de marzo de 2011, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para el saneamiento presupuestario y la reforma estructural (conforme a las conclusiones del Consejo de 15 de febrero y 7 de marzo de 2011 y en la línea del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de la Comisión). El Consejo Europeo subrayó la necesidad de conceder prioridad al restablecimiento de unos presupuestos sólidos y de la sostenibilidad de las finanzas públicas, reduciendo el desempleo mediante reformas del mercado de trabajo y realizando nuevos esfuerzos para fomentar el crecimiento, y pidió a los Estados miembros plasmar estas prioridades en medidas concretas que habrían de incluir en sus programas de estabilidad o de convergencia y en sus programas nacionales de reforma.

(5) El 25 de marzo de 2011, el Consejo Europeo también invitó 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.

(6) El 27 de abril de 2011, Alemania presentó la actualización de su Programa de Estabilidad, relativa al período 2011-2015, y, el 7 de abril de 2011, su Programa Nacional de Reforma de 2011. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo.

(7) Si bien la situación de la economía alemana cuando la crisis se desencadenó era relativamente sólida, el desplome del comercio mundial se tradujo en un derrumbe de las exportaciones y la inversión en 2009, provocando una contracción sin precedentes del PIB real, que disminuyó un 4,7 %. No obstante, y tras repuntar ligeramente, el desempleo ha seguido disminuyendo de nuevo desde finales de 2009. La fortaleza del mercado de trabajo refleja los efectos beneficiosos de las reformas introducidas en el pasado para facilitar la reducción de la jornada laboral, y de las subvenciones por contratos a tiempo parcial. La economía ha vuelto a crecer con fuerza tras la recesión, con un incremento del PIB real en 2010 del 3,6 %. La pronunciada caída de las exportaciones registrada en 2009 se ha invertido en gran medida, dando pie a una recuperación más generalizada que se ha traducido también en una reducción del superávit de la balanza por cuenta corriente. La competitividad de la economía alemana ha seguido mejorando frente a la de la mayor parte de los demás Estados miembros de la zona euro. El presupuesto de las administraciones públicas pasó, de una situación de equilibrio, a registrar un déficit del 3 % del PIB en 2009, debido a la plena activación de los estabilizadores automáticos y a las medidas discrecionales adoptadas para contrarrestar la recesión económica. La recuperación económica ayudó a contener el déficit en 2010 (3,3 % del PIB) pese a las importantes medidas de estímulo presupuestario y apoyo a los mercados financieros aún en vigor.

(8) Partiendo de la evaluación del Programa de Estabilidad actualizado realizada de conformidad con el Reglamento (CE) nº 1466/97, el Consejo considera que los presupuestos macroeconómicos en que se basa el Programa de Estabilidad es prudente por lo que respecta a 2011 y

[1] DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

[2] Que se mantienen para 2011 conforme a la Decisión 2011/308/UE del Consejo, de 19 de mayo de 2011, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (DO L 138 de 26.5.2011, p. 56).

verosímil en lo que se refiere a años posteriores, lo que viene a coincidir también con las previsiones de la primavera de 2011 de los servicios de la Comisión. De acuerdo con el programa, el PIB real crecerá un 2,3 % en 2011, reduciéndose ese ritmo al 1,8 % en 2012 y al 1,5 % anual en el período 2013-2015. El Programa de Estabilidad prevé que el déficit se sitúe por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB ya en 2011, es decir, dos años antes del plazo fijado por el Consejo, y continuar avanzando hacia la consecución del objetivo a medio plazo — un déficit estructural del 0,5 % del PIB — en 2014. Tras la corrección prevista del déficit excesivo, el ritmo de ajuste hacia el objetivo a medio plazo con arreglo al programa sería inferior al 0,5 % del PIB fijado como referencia en 2013 y 2014. Si bien el ratio deuda/PIB se incrementó en cerca de 10 puntos porcentuales en 2010 ([1]), iniciará un descenso en 2011, según las previsiones, hasta situarse en el 75,5 % del PIB en 2015, manteniéndose, por tanto, por encima del valor de referencia del Tratado. Los riesgos que pesan sobre las previsiones presupuestarias parecen globalmente equilibrados por lo que se refiere a 2011; sin embargo, en años posteriores los resultados podrían ser peores de lo esperado, pues algunos recortes de gastos podrían no materializarse según lo previsto. Algunas medidas son aún objeto de debate (p.ej., los impuestos sobre la energía y sobre las operaciones financieras), en tanto que otros están todavía por especificar (p.ej., mayor eficiencia de la administración pública). No cabe descartar, por lo demás, otras medidas de apoyo a los mercados financieros. Según la última evaluación de la Comisión, los riesgos en relación con la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas parecen de nivel medio.

(9) Dado que, con la reciente reforma del sistema de asistencia sanitaria, se implantaron medidas tendentes a contener el incremento del gasto, especialmente en 2011 y 2012, otras iniciativas orientadas a mejorar la eficacia del gasto público en asistencia sanitaria y en cuidados de larga duración vendrían a afianzar la senda de saneamiento prevista. Al mismo tiempo, el mantenimiento de un proceso de saneamiento globalmente orientado al crecimiento, garantizando, entre otras cosas, un nivel de gasto adecuado en educación, contribuiría a reforzar el potencial de crecimiento a largo plazo.

(10) Si bien el marco presupuestario de Alemania se ha visto sensiblemente reforzado mediante la introducción de una norma presupuestaria constitucional, la creación del Consejo de Estabilidad y el sistema de alerta rápida para prevenir dificultades presupuestarias, la aplicación de la norma presupuestaria aún no ha culminado en los *Länder*. Un mayor robustecimiento del mecanismo conexo de control y sanción mejoraría globalmente, además, la credibilidad de las finanzas públicas.

(11) La crisis puso al descubierto graves deficiencias del sector bancario. Las cuantiosas pérdidas y amortizaciones derivadas de las inversiones internacionales en préstamos de alto riesgo y activos estructurados debilitaron los fondos propios de algunos bancos e hicieron necesarias importantes intervenciones públicas. La crisis puso asimismo de manifiesto la fragilidad de algunos *Landesbanken* (bancos públicos de los *Länder*), que ya con anterioridad adolecían de una falta de estructuras eficaces de gestión del riesgo y de la ausencia de un modelo de negocio viable. La prosecución de la reforma del sector bancario, con la reestructuración de los *Landesbanken* que requieran un modelo de negocio viable y adecuadamente financiado, junto con el reforzamiento del marco reglamentario y de supervisión, contribuirá a preservar la estabilidad del sector financiero y garantizará además una asignación más eficiente del ahorro nacional como medio de sustentar la demanda y la inversión.

(12) El potencial de crecimiento y la competitividad estructural de la economía alemana dependen en gran medida de la disponibilidad de mano de obra cualificada y con una formación adecuada; ahora bien, habida cuenta de la evolución demográfica, la insuficiente oferta de mano de obra puede devenir acuciante. Este hecho subraya la importancia que reviste la utilización plena del potencial de mano de obra, eliminando las barreras que se oponen a la participación de determinados grupos en el mercado de trabajo (trabajadores de mayor edad, mujeres, trabajadores poco cualificados, nacionales de terceros países), y un mayor desarrollo del capital humano. La reducción de la cuña fiscal, que sigue siendo elevada, especialmente en lo que atañe a las rentas bajas y medias, mejoraría los incentivos al trabajo, permitiendo al mismo tiempo que los incrementos salariales se tradujeran en mayor medida en un aumento de la renta disponible y de la demanda interna. El elevado tipo marginal del impuesto sobre la renta aplicable a la persona que representa la segunda fuente de ingresos familiares, derivado de la tributación conjunta de las parejas, desincentiva la oferta de mano de obra. El procedimiento factorial («Faktorverfahren»), introducido en 2009, permite que la carga fiscal mensual individual refleje los ingresos individuales de cada persona, mientras que la carga fiscal anual global no varía. Habría que hacer un seguimiento de los efectos de dicha reforma en la participación en el mercado laboral. En este contexto podrían requerirse medidas adicionales que disminuyan los desincentivos al trabajo que puedan persistir. Una mayor disponibilidad de los servicios de guardería contribuiría también, en particular, a aumentar la participación a tiempo completo de las mujeres en el mercado laboral, aún escasa. Asimismo, las perspectivas laborales de los trabajadores poco cualificados mejorarían si aumentase el número de personas con cualificaciones de formación profesional.

(13) Alemania ha adoptado recientemente decisiones de gran calado acerca de sus futuras fuentes de suministro energético. La implementación del «concepto energético» comportará una transformación fundamental en lo que se refiere al suministro de energía y repercutirá en los precios energéticos y en la competitividad de la economía a medio y largo plazo. La eficacia de costes debería ser, por tanto, el principio que guíe la instrumentación del «concepto energético», que habrá de basarse en un consumo energético eficiente, unos sistemas de apoyo eficaces en términos de costes y redes eléctricas adecuadas para la integración de la energía renovable, así como mercados energéticos competitivos.

([1]) El brusco repunte de 2010 se debió, en gran medida, al hecho de que dos bancos en dificultades transfirieron activos deteriorados a sus respectivos «bancos tóxicos», que se consideran englobados en el sector público. En consonancia con las directrices de Eurostat en materia de normas de contabilidad aplicables a las estructuras de agregación establecidas para adquirir los activos depreciados de los bancos, los correspondientes pasivos de los «bancos tóxicos» tuvieron un impacto directo en el nivel de la deuda.

(14) El impulso de la competencia en el sector de servicios favorecería un aumento de la productividad y potenciaría la demanda interna. Un crecimiento más dinámico del sector de servicios podría, además, contribuir a ampliar la base del crecimiento de la oferta y la demanda en Alemania. Pese a los considerables avances realizados en los últimos años merced a la aplicación de la Directiva de servicios, queda aún margen para seguir reduciendo los obstáculos a la entrada y salida de empresas del mercado, en particular mediante la simplificación del sistema de autorizaciones y licencias, y para simplificar la reglamentación del ejercicio de determinados servicios profesionales. Podría estudiarse la justificación y adecuación de la reglamentación de determinadas profesiones artesanales. En lo que atañe a los servicios de las industrias de red, puede mejorarse en particular la competencia en el sector ferroviario. A corto plazo, la competencia se vería favorecida con el reforzamiento de la función supervisora de la Agencia Federal de Redes y la apertura de las infraestructuras de venta y despacho de billetes a las empresas competidoras.

(15) Para garantizar una oferta de mano de obra adecuadamente cualificada, serán imprescindibles nuevas reformas orientadas a mejorar la accesibilidad y la calidad del sistema de educación y formación profesional, que atiendan además a la evolución demográfica. De acuerdo con las previsiones, se van a registrar carencias de mano de obra, sobre todo alta o medianamente cualificada, en especial en ámbitos tales como las matemáticas, las ciencias o la tecnología. Los porcentajes de jóvenes en Alemania que culminan sus estudios, tanto en el nivel secundario superior como en el nivel terciario, son inferiores a la media de la UE. Los resultados académicos podrían mejorar si se incrementa la disponibilidad de la educación preescolar y las escuelas de jornada completa, y se facilita la transición entre las distintas etapas de la escolarización.

(16) Alemania ha contraído una serie de compromisos en el marco del Pacto por el Euro Plus En lo relativo a las finanzas públicas, los compromisos contraídos exigen la corrección del déficit excesivo ya en 2011 y el cumplimiento holgado en 2011-2012 de los objetivos previstos en la norma nacional presupuestaria. Entre las medidas destinadas a consolidar la estabilidad financiera cabe citar una regulación y supervisión eficientes del mercado de capitales. Las medidas en materia de empleo se centran en promover la participación en el mercado de trabajo (reforma de las políticas activas del mercado de trabajo, mayor incorporación de profesionales con cualificaciones obtenidas en el extranjero e integración de trabajadores migrantes) y en la educación (Pacto por la Educación Básica). Las medidas en materia de competitividad están focalizadas en las industrias de red, la energía y el sector de servicios (a saber, una autoridad encargada de velar por la transparencia del mercado en el sector de la electricidad y el gas, un programa sobre movilidad eléctrica y un incremento de la financiación de infraestructuras de transporte), así como en la educación (Iniciativa de Excelencia para promover las instituciones de postgrado y financiación del Pacto por la Universidad). Los compromisos mencionados hacen referencia a las cuatro áreas del Pacto y reflejan, en gran medida, el plan más general de reforma esbozado en el Programa de Estabilidad y en el Programa Nacional de Reforma. Sin embargo, los compromisos contraídos en el marco del Pacto no abordan una serie de cuestiones (p.ej., la reestructuración de los Landesbanken o la cuña fiscal sobre el trabajo), o los abordan solo tangencialmente (apertura del sector de servicios y de las industrias de red a una mayor competencia). Estos compromisos se han evaluado y se han tenido en cuenta en las recomendaciones.

(17) La Comisión ha evaluado el Programa de Estabilidad y el Programa Nacional de Reforma de Alemania, incluidos los compromisos contraídos en el marco del Pacto por el Euro Plus, y ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política presupuestaria y la política socioeconómica de Alemania, sino también su cumplimiento de las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica global de la UE incluyendo aportaciones a nivel de la UE en las futuras decisiones nacionales. Bajo este prisma, la Comisión considera que Alemania debe aplicar su estrategia presupuestaria según lo previsto. Posteriormente, también debería realizarse un esfuerzo adecuado de ajuste estructural de cara al objetivo a medio plazo, toda vez que se mantiene un proceso de saneamiento que impulse el crecimiento. Otras medidas en el período 2011-2012 deberían centrarse en garantizar la estabilidad del sistema financiero (p.ej., mediante la reestructuración de los *Landesbanken*), reforzar los factores internos de crecimiento, incrementando la participación en el mercado laboral mediante la reducción de la cuña fiscal sobre el trabajo, mejorar la accesibilidad y la calidad de la educación, y abrir a una mayor competencia el sector de servicios, los oficios y profesiones, y las industrias de red.

(18) A la luz de la presente evaluación, y teniendo en cuenta la recomendación formulada por el Consejo el 2 de diciembre de 2009 en virtud del artículo 126, apartado 7, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo ha examinado la actualización de 2011 del Programa de Estabilidad de Alemania y su dictamen [1] se refleja particularmente en su recomendación 1 recogida a continuación. Teniendo en cuenta las conclusiones del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reforma de Alemania.

RECOMIENDA que Alemania tome medidas en el periodo 2011-2012 a fin de:

1. Aplicar la estrategia presupuestaria con respecto a 2012 y años posteriores según lo previsto, situando así el alto índice de deuda pública en una senda descendente, en consonancia con las recomendaciones del Consejo en el marco del procedimiento de déficit excesivo. Realizar un esfuerzo adecuado de ajuste estructural con miras posteriormente al objetivo a medio plazo. Llevar a término la implementación de la norma presupuestaria en los *Länder* y seguir robusteciendo el correspondiente mecanismo de control y sanción. Mantener un proceso de saneamiento favorable al crecimiento, manteniendo en particular un gasto adecuado en educación y mejorando la eficacia del gasto público en asistencia sanitaria y en cuidados de larga duración.

2. Subsanar las deficiencias estructurales del sector financiero, en particular mediante la reestructuración de los *Landesbanken* que requieran un modelo de negocio viable y adecuadamente financiado.

[1] Previsto en el artículo 5, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 1466/97.

3. Incrementar la participación en el mercado laboral, proporcionando un acceso más equitativo a los sistemas de educación y formación profesional y tomando medidas adicionales que reduzcan la elevada cuña fiscal sin que ello tenga incidencia presupuestaria, y mejorar los incentivos laborales de las personas con perspectivas de rentas bajas. Incrementar el número de servicios de guardería y escuelas de jornada completa. Supervisar estrechamente los efectos de las recientes medidas de reforma dirigidas a reducir los desincentivos fiscales para la persona que representa la segunda fuente de ingresos familiares y tomar medidas adicionales en caso de que persistan los desincentivos.

4. Suprimir las restricciones injustificadas en lo que atañe a ciertos servicios profesionales y ciertas profesiones artesanales. Reforzar la función supervisora de la Agencia Federal de Redes en el sector ferroviario, a fin de intensificar la competencia en las industrias de red; y, en el contexto del anunciado «Concepto Energético» nacional, poner el énfasis en mejorar la eficacia de costes a largo plazo de la Ley de energía renovable, garantizando asimismo la independencia efectiva de la producción y el transporte de energía, y mejorando las interconexiones transfronterizas.

Hecho en Bruselas, el 12 de julio de 2011.

Por el Consejo

El Presidente

J. VINCENT-ROSTOWSKI