



Bruselas, 5.6.2019  
COM(2019) 521 final

Recomendación de

**RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**

**relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Polonia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2019 de Polonia**

Recomendación de

## **RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**

**relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Polonia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2019 de Polonia**

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<sup>1</sup>, y en particular su artículo 9, apartado 2,

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 21 de noviembre de 2018, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, que marcó el inicio del Semestre Europeo de 2019 para la coordinación de las políticas económicas. El estudio 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. Las prioridades del Estudio fueron ratificadas por el Consejo Europeo el 21 de marzo de 2019. El 21 de noviembre de 2018, 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 a Polonia como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo.
- (2) El informe específico de 2019 sobre Polonia<sup>2</sup> se publicó el 27 de febrero de 2019. En él se evaluaban los avances realizados por Polonia para dar efecto a las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones de años anteriores, así

---

<sup>1</sup> DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

<sup>2</sup> SWD(2019) 1020 final.

como los avances de Polonia en la consecución de sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020.

- (3) El 26 de abril de 2019, Polonia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019, y el 29 de abril de 2019, su Programa de Convergencia de 2019. Con el fin de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado simultáneamente.
- (4) Las recomendaciones específicas por país pertinentes se han abordado en la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos («Fondos EIE») para el período 2014-2020. Conforme a lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>3</sup>, cuando sea necesario para contribuir a la aplicación de recomendaciones pertinentes del Consejo, la Comisión podrá solicitar a un Estado miembro que revise y proponga modificaciones de su acuerdo de asociación y de los programas pertinentes. La Comisión ha facilitado más detalles sobre la forma en que aplicará esta disposición en las Directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos EIE a una buena gobernanza económica<sup>4</sup>.
- (5) Polonia se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Convergencia de 2019, el Gobierno prevé un ligero deterioro del saldo presupuestario desde un déficit del 0,4 % del PIB en 2018 al 0,6 % del PIB en 2022, con un déficit del 1,7 % del PIB en 2019 y un superávit del 0,2 % del PIB en 2020. El saldo estructural recalculado en un déficit del 1,1 % del PIB se acercará al objetivo presupuestario a medio plazo, fijado en un déficit estructural del 1 % del PIB, en 2022. Según el programa de convergencia de 2019, la ratio deuda pública / PIB debería disminuir del 48,9 % del PIB en 2018 hasta el 40,6 % para 2022. Las hipótesis macroeconómicas en que se basan estas previsiones presupuestarias son verosímiles. No obstante, no se han especificado suficientemente los detalles operativos de algunas de las medidas necesarias para apoyar los objetivos de déficit previstos de 2020 en adelante.
- (6) El Programa de Convergencia de 2019 indica que Polonia aplicó medidas compensatorias relacionadas con la sequía y que su repercusión presupuestaria en 2018 fue significativa. El Programa de Convergencia proporciona pruebas adecuadas del alcance y la naturaleza de esos costes presupuestarios adicionales. El tratamiento específico del gasto relativo a la sequía podría tenerse en cuenta al aplicar la «cláusula de acontecimientos excepcionales». De acuerdo con la Comisión, el correspondiente gasto adicional subvencionable en 2018 ascendió a 0,07 % del PIB. Las disposiciones establecidas en el artículo 9, apartado 1, y en el artículo 10, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 permiten hacer frente a este gasto adicional, en la medida en que la excepcionalidad de la sequía constituye un acontecimiento fuera de lo normal, su impacto en las finanzas públicas de Polonia es significativo y la sostenibilidad no se vería comprometida al permitir una desviación temporal respecto de la trayectoria de ajuste de cara al objetivo presupuestario a medio plazo. Por ello, y

---

<sup>3</sup> Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

<sup>4</sup> COM(2014) 494 final.

para tener en cuenta estos costes adicionales, se ha reducido el ajuste requerido en 2018 hacia el objetivo presupuestario a medio plazo.

- (7) El 13 de julio de 2018, el Consejo recomendó a Polonia que garantizase que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto<sup>5</sup> no superase el 4,2 % en 2019, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,6 % del PIB. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, existe el riesgo de una desviación significativa de ese ajuste recomendado en 2019.
- (8) En 2020, en vista de la previsión de una brecha de producción del 2,0 % del PIB en Polonia, la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no debería exceder del 4,4 %, en consonancia con el ajuste estructural del 0,6 % del PIB derivado de la matriz de ajuste de exigencias consensuada en virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, suponiendo que no haya cambios en las políticas, existe un riesgo de desviación significativa de dicho requisito en 2020. En general, el Consejo considera que deben adoptarse las medidas necesarias a partir de 2019 para cumplir las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- (9) Polonia logró avances significativos en el aumento del cumplimiento de las obligaciones tributarias. Al mismo tiempo, el país experimentó un fuerte crecimiento económico, el mercado de trabajo registró una tendencia al alza y la proporción de contratos laborales sujetos a las cotizaciones a la seguridad social aumentó progresivamente. Todos estos factores contribuyeron al aumento de los ingresos públicos. Una parte de este aumento es de carácter cíclico y puede debilitarse si empeora el entorno macroeconómico. Paralelamente, el gasto público expresado en porcentaje del PIB ha aumentado en los últimos años. Varias categorías nuevas de gastos son de carácter permanente y es posible que no sea fácil modificarlas en un futuro próximo. Por otra parte, en el futuro las finanzas públicas de Polonia se enfrentarán a presiones para aumentar el gasto, en particular debido al envejecimiento de la población. Estos factores aumentan la necesidad de nuevos instrumentos para reforzar la gestión del gasto, como una evaluación periódica de la eficacia y la eficiencia del mismo. A pesar de que en 2018 Polonia siguió mejorando el proceso presupuestario, la reforma global es compleja y se aplicará en etapas a lo largo de varios años. En general, el marco presupuestario es sólido y existen organismos independientes que ejercen algunas de las funciones que suelen asumir los consejos presupuestarios, pero Polonia sigue siendo el único Estado miembro que no cuenta con un consejo presupuestario independiente. Aunque Polonia no ha avanzado en la limitación del uso generalizado de los tipos reducidos del impuesto sobre el valor añadido, el Gobierno ha puesto en marcha una reforma que puede hacer que los tipos sean menos complejos y menos proclives al error.
- (10) Hasta 2017, la edad media de jubilación iba aumentando como consecuencia de reformas anteriores, tales como la supresión de las opciones de jubilación anticipada y el incremento gradual de la edad legal de jubilación. En 2018, la edad media de jubilación descendió, tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres, lo que

---

<sup>5</sup> 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 los cambios no discrecionales en 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.

refleja la reducción de la edad legal de jubilación a finales de 2017. El aumento continuo de la edad efectiva de jubilación es crucial para la participación en el mercado laboral y, por tanto, para el crecimiento económico, habida cuenta de la disminución de la población en edad laboral. También es crucial garantizar la adecuación de las futuras pensiones, prevenir la pobreza en la vejez y, por ende, mejorar la sostenibilidad fiscal del sistema de pensiones. La reducción, en otoño de 2017, de la edad legal de jubilación a los 60 años para las mujeres y a los 65 años para los hombres tendrá un impacto negativo significativo en los futuros niveles de las pensiones e introduce una diferencia significativa entre hombres y mujeres a este respecto. Los regímenes de pensiones preferenciales existentes implican costes fiscales y reducen la movilidad de los trabajadores entre sectores. El régimen especial de seguridad social de los agricultores, subvencionado con un coste en torno al 0,8 % del PIB, está dificultando la movilidad de la mano de obra y contribuyendo al desempleo encubierto en la agricultura.

- (11) El entorno macroeconómico favorable ha contribuido a los buenos resultados del mercado laboral polaco en los últimos años. Las tasas de empleo han seguido aumentando, mientras que las tasas de desempleo, tras varios años de declive, se estabilizaron en un nivel histórico inferior al 4 % en 2018. Sin embargo, la participación en la población activa de algunos grupos, especialmente las personas poco cualificadas, las personas con discapacidad y sus cuidadores, y las personas de edad avanzada, sigue siendo baja en comparación con otros Estados miembros. El sistema polaco de prestaciones sociales ofrece insuficientes incentivos al trabajo. La prestación por hijos ha reducido la pobreza y la desigualdad, pero, debido a su importe y configuración, ha tenido un efecto negativo en la participación de los progenitores, sobre todo de las madres, en el mercado laboral. La tasa de escolarización de los niños menores de tres años en guarderías oficiales sigue siendo una de las más bajas de la UE. Además, los cuidados de larga duración corren principalmente a cargo de miembros de la familia sin casi ningún apoyo institucional, lo que impide a los cuidadores trabajar. La reducción de la edad legal de jubilación ha animado a algunos de los trabajadores de más edad a abandonar el mercado laboral. La inmigración procedente de terceros países ha contribuido a satisfacer el aumento de la demanda de mano de obra, pero hay indicios de que puede ser difícil conseguir un flujo continuo de trabajadores migrantes.
- (12) Entre 2015 y 2017, Polonia adoptó medidas para hacer frente a la segmentación del mercado laboral, limitando la posibilidad de abuso del empleo temporal, aumentando las contribuciones a la seguridad social de algunos contratos de trabajo atípicos, e introduciendo un salario mínimo por hora para algunos de estos contratos. Aunque la proporción de contratos temporales ha ido disminuyendo desde 2015, gracias a las medidas adoptadas y a la escasez de trabajadores, proceso que se aceleró durante 2018, sigue siendo una de las más altas de la UE. Como la reforma del código laboral finalmente no llegó a aplicarse, no se continuó con otros cambios legislativos que abordaban este problema. La adecuación de las futuras pensiones de los trabajadores autónomos y de aquellos que tienen determinados contratos atípicos constituye un problema potencial.
- (13) Un sistema de educación y formación de calidad que integre el aprendizaje permanente y cuente con la suficiente inversión podría ser un factor esencial coadyuvante a las futuras perspectivas de crecimiento en Polonia. Es de crucial importancia dotar a las personas de las cualificaciones y las competencias necesarias que les permitan encontrar empleo en un mercado laboral en rápida transformación

para fomentar la participación en la población activa y la capacidad innovadora de la economía. El porcentaje de participación de los adultos en la educación y la formación es muy inferior a la media de la UE y la formación profesional en las empresas está infrautilizada. Este hecho, unido a la existencia de algunas deficiencias en las competencias digitales, así como en lectura, escritura y cálculo —en particular entre los adultos sin educación superior—, está obstaculizando su empleabilidad. La calidad insuficiente de la formación del profesorado y las carencias de sus cualificaciones pueden tener un impacto negativo en la calidad de la educación. También hay deficiencias en el sistema de garantía de la calidad de la enseñanza superior. A pesar de las recientes reformas de la formación profesional y de la enseñanza superior, sigue faltando una coordinación eficaz de la educación para adultos y no está clara la repercusión de las diferentes medidas políticas en la calidad de la enseñanza y la formación impartidas y en los niveles de competencias.

- (14) Las perspectivas económicas a largo plazo de Polonia dependen del desarrollo de la capacidad de innovación de la economía. Ahora bien, Polonia todavía se encuentra rezagada en términos de innovación: una parte importante de la estructura económica del país está representada por sectores de baja tecnología y hay grandes disparidades regionales en materia de innovación. Aunque se han tomado algunas medidas para mejorar la cooperación entre el sector científico y las empresas, persisten determinados obstáculos financieros y de otros tipos. Entre estos se encuentran los complejos procedimientos administrativos y las escasas competencias del personal académico en la gestión de proyectos público-privados conjuntos de investigación y desarrollo. Las agrupaciones y las redes formalizadas de empresas, especialmente entre pequeñas y medianas empresas y grandes empresas, desempeñan un papel limitado en la difusión de soluciones innovadoras. La reforma de la educación superior de 2018 mejora algunos aspectos del panorama científico polaco, pero solo aborda parcialmente cuestiones tan importantes como la fragmentación del sector de la investigación, los salarios de los investigadores o la internacionalización de la ciencia polaca. El gasto interno bruto en investigación y desarrollo se mantuvo aproximadamente en la mitad de la media de la Unión en 2017, con importantes disparidades regionales.
- (15) Los resultados en materia de salud han seguido mejorando, pero continúan estando por debajo de la media de la UE: la esperanza de vida de las mujeres supera a la de los hombres en 8,2 años y la de las personas con mayor nivel educativo a las de menor en 10 años. Tanto el acceso a la asistencia sanitaria como su eficacia se ven afectados por la escasez de recursos y de personal. La proporción de médicos y enfermeros en activo en relación con el tamaño de la población es una de las más bajas de la Unión y una cuarta parte del personal médico supera la edad de jubilación. Las necesidades no satisfechas de servicios médicos disminuyeron en 2017, pero siguen estando entre las más altas de la UE, y los tiempos de espera para determinados tratamientos han aumentado considerablemente desde 2010. Polonia ha elaborado mapas de las necesidades sanitarias, pero estos aún no se han convertido en instrumentos en los que se basen las decisiones de adquisición de servicios sanitarios y de inversión. El sistema de asistencia sanitaria sigue estando demasiado enfocado al ámbito hospitalario, y la atención primaria y ambulatoria están poco desarrolladas. El sistema de cuidados de larga duración es débil y carece de servicios normalizados y de un enfoque estratégico coherente. La mayor parte de los cuidados de larga duración son prestados por cuidadores no oficiales, a menudo familiares con escaso apoyo institucional. En 2017, el gasto público de Polonia en asistencia sanitaria representó el 4,7 % del PIB, muy por debajo de la media de la UE (7 % del PIB). Polonia prevé incrementar

progresivamente este gasto en los próximos años. No obstante, esto puede ser difícil de lograr, dado que los planes recientemente anunciados para aumentar las transferencias sociales a los hogares de renta media y alta limitarán el margen presupuestario en el futuro.

- (16) Aunque las infraestructuras de Polonia han mejorado considerablemente, algunos sectores todavía presentan importantes lagunas en materia de conectividad. Las inversiones en carreteras, que deberán concluir en 2024 de acuerdo con el programa nacional de construcción viaria, se concentrarán principalmente en la parte oriental de Polonia y dejarán menos conectadas a algunas regiones septentrionales. Sigue habiendo importantes lagunas en los ferrocarriles de la red transeuropea de transporte, y la inversión en ferrocarril progresa más lentamente que la inversión en carreteras. La tasa de mortalidad en carretera sigue siendo una de las más elevadas de la Unión. Las ciudades se enfrentan a problemas de movilidad crecientes, como la congestión y la contaminación atmosférica provocada por el aumento del parque automovilístico y el elevado porcentaje de coches antiguos. Las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte por carretera han aumentado considerablemente en los cinco últimos años. Los incentivos actuales para utilizar el transporte público, los modos de desplazamiento activos y el transporte con bajos niveles de emisiones son insuficientes para hacer frente a esos retos. La conectividad fija a internet en Polonia sigue siendo una de las más bajas de la Unión y la banda ancha ultrarrápida está disponible casi exclusivamente en las grandes ciudades.
- (17) La economía polaca es una de las menos eficientes en términos de emisiones carbono de la Unión. El mal aislamiento de los edificios públicos y privados contribuye a un mayor consumo de energía y a la pobreza energética. En Polonia se encuentran también las ciudades con más contaminación atmosférica de la Unión, especialmente en las regiones del sur y del centro. La inversión en mayor eficiencia energética, especialmente en el sector de la construcción, el aumento de la proporción de producción de energía más limpia e hipocarbónica, y el fomento de la reducción de las emisiones procedentes del transporte disminuirían la dependencia de los combustibles fósiles y limitarían la contaminación atmosférica, al tiempo que reducirían los costes sociales y mejorarían la calidad de vida. El entorno legislativo actual, por ejemplo las leyes sobre el almacenamiento del gas y sobre la congelación de precios de la electricidad así como los reglamentos relativos a los parques eólicos en tierra, puede obstaculizar las inversiones en los mercados de la electricidad y del gas y afectar a largo plazo a la competitividad del sector energético y de las industrias de gran consumo de energía de Polonia.
- (18) Una legislación de calidad, ya sea nueva o modificada, y un entorno empresarial estable y previsible son de crucial importancia para mantener unas condiciones económicas favorables y apoyar el aumento de la inversión privada. La inestabilidad del marco reglamentario y otros obstáculos a la expansión de las empresas están afectando negativamente a la actividad inversora y a la productividad. Establecer un diálogo eficaz con todas las partes interesadas ayudaría a mejorar la calidad de la legislación y, al limitar el número de modificaciones necesarias, contribuiría positivamente a la estabilidad del entorno empresarial. Por lo tanto, conceder mayor importancia a las consultas públicas y con los interlocutores sociales —garantizando un tiempo suficiente para las consultas, mejorando la integración de las opiniones de las partes interesadas y limitando al mínimo el número de leyes excluidas de las consultas— ayudaría considerablemente a reducir al mínimo la carga administrativa derivada de los cambios frecuentes en la legislación, aumentar la inversión y promover

un crecimiento económico sostenible a largo plazo. La Comisión considera que persiste el riesgo de violación grave del Estado de Derecho en Polonia y que la situación se está deteriorando ya que muchas de las medidas impugnadas se están aplicando y consolidando. Estos asuntos son objeto de procedimientos en curso pendientes ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y en el contexto del artículo 7 del TUE. La seguridad jurídica y la confianza en la calidad y la previsibilidad de las instituciones y las políticas normativas, tributarias y de otro tipo son factores importantes para el entorno de inversión.

- (19) La programación de los fondos de la UE para el periodo 2021-2027 podría contribuir a subsanar algunas de las deficiencias detectadas en las recomendaciones, en particular en los ámbitos contemplados en el anexo D del informe por país<sup>6</sup>. Esto permitiría a Polonia hacer el mejor uso posible de esos fondos en los sectores identificados, teniendo en cuenta las disparidades regionales.
- (20) En los últimos años, el papel del Estado ha aumentado considerablemente en los sectores de la banca, los seguros y la energía. El aumento de la propiedad estatal supone un nuevo reto para la competencia y el marco regulador y de gobernanza. La calidad de la gobernanza y la independencia de los reguladores y de la supervisión son, por lo tanto, cada vez más importantes, habida cuenta de los posibles conflictos de intereses y el refuerzo de los vínculos financieros y de la deuda soberana.
- (21) A la vista de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Convergencia de 2019 y su dictamen<sup>7</sup> se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

RECOMIENDA a Polonia que tome medidas en 2019 y 2020 con el fin de:

1. Garantizar que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no exceda del 4,4 % en 2020, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,6 % del PIB. Tomar otras medidas para mejorar la eficiencia del gasto público, en particular mejorando el proceso presupuestario.
2. Garantizar la adecuación de las futuras prestaciones de jubilación y la sostenibilidad del sistema de pensiones mediante la adopción de medidas destinadas a aumentar la edad efectiva de jubilación y la reforma de los regímenes preferentes de pensiones. Adoptar medidas para aumentar la participación en el mercado laboral, en particular mediante la mejora del acceso a los servicios de asistencia infantil y a los cuidados de larga duración, y la supresión de los obstáculos a formas más permanentes de empleo. Fomentar una educación de calidad y unas competencias adaptadas al mercado laboral, especialmente a través de la formación de adultos.

---

<sup>6</sup> SWD(2019) 1020 final.

<sup>7</sup> Con arreglo al artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo.

3. Fortalecer la capacidad de innovación de la economía, en particular apoyando a los organismos de investigación y una colaboración más estrecha con las empresas. Centrar la política económica de inversión en la innovación, el transporte, en particular en su sostenibilidad, las infraestructuras digitales y energéticas, la asistencia sanitaria y la energía limpia, teniendo en cuenta las disparidades regionales. Mejorar el marco regulador, reforzando especialmente el papel de las consultas con los interlocutores sociales y las consultas públicas en el proceso legislativo.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo  
El Presidente*