

Bruselas, 5.6.2019
COM(2019) 508 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Grecia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Grecia

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Grecia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Grecia

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 económicas¹, y en particular su artículo 5, apartado 2,

Visto el Reglamento (CE) 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 macroeconómicos², 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 21 de noviembre de 2018, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, y marcó así el inicio del Semestre Europeo de 2019 para la coordinación de las políticas económicas. Este 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 del 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 se señalaba a Grecia como uno de los Estados miembros que serían objeto de un examen exhaustivo. En la misma fecha, la Comisión adoptó también una recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro, que fue ratificada por el Consejo Europeo el 21 de marzo de 2019. El 9 de abril de 2019, el Consejo adoptó la

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

Recomendación sobre la política económica de la zona del euro (en lo sucesivo, «Recomendación para la zona del euro»).

- (2) Al ser un Estado miembro cuya moneda es el euro y habida cuenta de las estrechas interrelaciones entre las economías de la Unión Económica y Monetaria, Grecia debe velar por la aplicación íntegra y oportuna de la Recomendación para la zona del euro, tal como se refleja en las recomendaciones 1 y 2 que figuran más abajo. En particular, las reformas en consonancia con los compromisos posteriores al programa y la orientación de la política económica de inversión a los ámbitos indicados contribuirán a dar cumplimiento a la recomendación para la zona del euro.
- (3) El informe específico de 2019 sobre Grecia³ fue publicado el 27 de febrero de 2019. En él se evaluaban los avances realizados por Grecia en la consecución de sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020. Incluía asimismo un examen exhaustivo en virtud del artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, cuyos resultados fueron publicados también el 27 de febrero de 2019⁴. El análisis de la Comisión le llevó a concluir que Grecia está experimentando desequilibrios macroeconómicos excesivos. Los desequilibrios detectados están relacionados, en particular, con la elevada deuda pública, la posición negativa de inversión internacional neta, la considerable proporción de préstamos dudosos en los balances de los bancos y la tasa de desempleo aún elevada. Además, las profundas reformas institucionales y estructurales iniciadas en los últimos años para modernizar la economía y el Estado requerirán muchos años de aplicación constante para que su incidencia se haga sentir plenamente.
- (4) El 26 de abril de 2019, Grecia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019, y, el 30 de abril de 2019, su Programa de Estabilidad de 2019. A fin de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado simultáneamente.
- (5) Conforme a lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo⁵, cuando sea necesario para contribuir a la aplicación de recomendaciones del Consejo pertinentes, 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 económica⁶.
- (6) Grecia se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y está sujeto a la norma transitoria en materia de deuda. Debe mantener también una situación presupuestaria sólida que garantice el cumplimiento del objetivo de superávit primario establecido mediante la Decisión (UE) 2017/1226, de 30 de junio de 2017, de un 3,5 % del PIB a medio plazo⁷. En la primavera de 2018, el

³ SWD(2019) 1007 final.

⁴ COM(2019) 150 final.

⁵ 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).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Decisión de Ejecución (UE) 2017/1226 del Consejo, de 30 de junio de 2017, que modifica la Decisión de Ejecución 2016/544/UE por la que se aprueba el programa de ajuste macroeconómico para Grecia (2015/1411) (DO L 174 de 7.7.2017, p. 22).

Consejo no adoptó ninguna recomendación específica por país para Grecia en el contexto del Semestre Europeo porque, con arreglo al artículo 12 del Reglamento (UE) n.º 472/2013⁸, en ese momento Grecia estaba exenta de la supervisión y la evaluación del Semestre Europeo, ya que estaba sometida a un programa de ajuste macroeconómico. El marco posterior al programa para Grecia implica la activación de la supervisión reforzada y la integración de Grecia en el marco del Semestre Europeo de coordinación de las políticas económicas y sociales, maximizando al mismo tiempo las sinergias entre la supervisión reforzada y los procesos del Semestre Europeo.

- (7) En su Programa de Estabilidad de 2019, el Gobierno prevé un superávit global de entre el 1,1 % y el 1,7 % del PIB en el periodo 2019-2022. El Gobierno fija su objetivo presupuestario a medio plazo: un superávit presupuestario del 0,25 % en términos estructurales a partir de 2020. Tomando como base el saldo estructural recalculado⁹, se prevé que este objetivo presupuestario a medio plazo se alcance con creces durante el periodo del programa y que la ratio deuda pública / PIB disminuya gradualmente hasta alcanzar el 153,3 % en 2022. El escenario macroeconómico en que se basan estas previsiones presupuestarias ha sido validado por un organismo independiente y es favorable. Sobre la base de las previsiones de primavera de 2019 de la Comisión, se prevé que el saldo estructural registre un superávit del 1,9 % del PIB en 2019 y del 0,8 % en 2020, por encima del objetivo presupuestario a medio plazo. Se prevé que la deuda de las Administraciones Públicas mantenga su trayectoria decreciente y cumpla la norma transitoria en materia de deuda en 2019 y la norma en materia de deuda en 2020. En términos generales, según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión —que no tienen en cuenta las nuevas medidas adoptadas tras la fecha límite de referencia— se preveía que Grecia cumpliera las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2019 y 2020. Según dichas previsiones, se consideraba también que Grecia cumpliría el objetivo del 3,5 % de superávit primario objeto de seguimiento en el marco de la supervisión reforzada.
- (8) El Programa de Estabilidad y las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión no incorporan las nuevas medidas permanentes anunciadas y adoptadas poco después de las respectivas fechas límite y de presentación. La Comisión prevé que la incidencia presupuestaria de estas medidas sea superior al 1 % del PIB en 2019 y en años posteriores. Asimismo, ha estimado que la adopción de estas nuevas medidas supone un riesgo para el objetivo de superávit primario acordado, objeto de seguimiento en el contexto del marco de supervisión reforzada y establecido por la Decisión (UE) 2017/1226 de 30 de junio de 2017. Además, se espera que las nuevas medidas reduzcan el saldo estructural, lo cual suscita preocupación de cara a la consecución del objetivo presupuestario a medio plazo en 2020. No obstante, en el otoño de 2019 se llevará a cabo una reevaluación que incluirá una revisión del valor de referencia aplicable a la tasa de crecimiento del gasto neto en 2020. Si bien se prevé que la deuda de las Administraciones Públicas mantenga su trayectoria descendente, podrían plantearse algunos riesgos respecto del cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda. Esto tendrá que volver a evaluarse en otoño como consecuencia de estas medidas recientemente adoptadas. Tras haber completado con éxito el programa de ayuda financiera del Mecanismo Europeo de Estabilidad, Grecia está

⁸ Reglamento (UE) n.º 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades (DO L 140 de 27.5.2013, p. 1).

⁹ Saldo ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por la Comisión aplicando la metodología común.

sujeta a un marco de supervisión posterior al programa incorporado al Semestre Europeo y está sometida a una supervisión reforzada en aplicación del Reglamento (UE) n.º 472/2013. La activación de una supervisión reforzada para Grecia¹⁰ supone el reconocimiento de que, a medio plazo, Grecia necesitará seguir adoptando medidas para hacer frente a las causas reales o potenciales de desequilibrios macroeconómicos y aplicar al mismo tiempo reformas estructurales en apoyo de un crecimiento económico robusto y sostenible. En la reunión del Eurogrupo de 22 de junio de 2018, Grecia contrajo el compromiso de proseguir todas las reformas clave adoptadas en el marco del programa hasta que se completen íntegramente. Grecia también se comprometió a aplicar medidas específicas en los ámbitos de las políticas presupuestarias, incluidas las estructurales, del bienestar social, de la estabilidad financiera, de los mercados de trabajo y de productos, de la privatización y de la Administración Pública. Grecia está obligada a presentar informes trimestrales sobre sus progresos en el cumplimiento de sus compromisos en el marco de la supervisión reforzada, y la presentación de informes favorables a lo largo de seis meses puede allanar el camino para la aplicación de medidas de reducción de la deuda por un valor del 0,7 % del PIB por año. La liberación del primer tramo de medidas relacionadas con la deuda en función de las políticas por valor de 970 millones EUR fue acordada por el Eurogrupo en abril de 2019. El tercer informe de supervisión reforzada, en el que se evalúan los progresos de Grecia en el cumplimiento de sus compromisos, fue publicado el 5 de junio de 2019.

- (9) Unas reformas orientadas a la mejora del entorno empresarial y de la calidad de las instituciones, en particular de la eficiencia de la administración de justicia, fomentarían la resiliencia económica de Grecia, mejorarían la disciplina de pago y deberían tener también una incidencia importante en las decisiones de inversión y la atracción de empresas. A pesar de las recientes mejoras, la administración de justicia griega sigue padeciendo problemas y presentando ineficiencias, dado que, a menudo, se tarda demasiado en dictar sentencia y que la carga que supone el trabajo atrasado afecta a la productividad de los órganos jurisdiccionales. Por lo tanto, resulta crucial adoptar más medidas específicas en este ámbito, entre otras cosas para facilitar el buen funcionamiento del sistema y contribuir a liberar el potencial de inversión.
- (10) Varios años de subinversión han dado lugar a importantes déficits de inversión en Grecia. El aumento de la inversión en apoyo del crecimiento será esencial a la hora de apuntalar el crecimiento a largo plazo y de reducir las disparidades regionales. El informe por país señaló los ámbitos prioritarios para la inversión de los sectores público y privado.
- (11) Una mayor inversión en educación y formación resulta crucial para mejorar la productividad de Grecia y el crecimiento inclusivo a largo plazo, así como para hacer frente a los obstáculos al crecimiento en los sectores innovadores. El sistema educativo griego se enfrenta a varios retos, entre los que figuran la falta de recursos, la escasa autonomía, el bajo rendimiento en las capacidades básicas (incluidas las digitales), y una inadecuación de las capacidades persistente. Existe, a todos los niveles, un gran déficit en lo relativo a la rendición de cuentas y la supervisión, que son necesarias para mejorar la calidad del sistema de educación. La promoción de una educación y una formación de calidad e inclusivas, la creación de vínculos más

¹⁰ Decisión de Ejecución (UE) 2018/1192 de la Comisión, de 11 de julio de 2018, relativa a la activación de una supervisión reforzada para Grecia (DO L 211 de 22.8.2018, p. 1), y Decisión de Ejecución (UE) 2019/338 de la Comisión, de 20 de febrero de 2019, relativa a la prolongación de la supervisión reforzada para Grecia (DO L 60 de 28.2.2019, p. 17).

estrechos entre la educación y las necesidades del mercado laboral, la potenciación del atractivo de la formación profesional y el incremento de la participación en el aprendizaje permanente son importantes para apuntalar un crecimiento sostenible.

- (12) La proporción de desempleados de larga duración, que ascendía al 70 % del total de desempleados en Grecia en 2018, es muy alta; por otro lado, el elevado desempleo juvenil y los bajos índices de participación en el mercado laboral de las mujeres son también motivo de preocupación. Las intervenciones deben centrarse en mejorar las perspectivas de empleo, fomentar la participación en el mercado laboral y promover las condiciones para la creación de empleo. Un diálogo social eficaz y una concertación social responsable en Grecia pueden contribuir a apoyar un entorno propicio para la aplicación de reformas duraderas y la responsabilización respecto a estas, dando lugar a un mejor funcionamiento del mercado laboral.
- (13) Grecia se caracteriza por una alta desigualdad de ingresos y por unas prestaciones sociales cuya incidencia en la reducción del riesgo de pobreza es la más baja de la UE (un 15,83 % en 2017, frente a una media en la UE del 33,98 %). Las inversiones deben centrarse en mejorar el acceso a servicios sociales inclusivos, asequibles y de alta calidad, así como en desarrollar centros de día. El apoyo a los más necesitados y el fomento de la integración social de los menores en riesgo de pobreza, de las personas con discapacidades y de los migrantes y refugiados, teniendo en cuenta al mismo tiempo las disparidades geográficas, mejoraría la inclusión social en Grecia.
- (14) Grecia inició una reforma en profundidad del sistema sanitario de atención primaria en 2017 que resulta crucial para garantizar la accesibilidad y requiere una inversión continuada mediante la creación de centros de atención sanitaria locales (conocidos como «TOMY»).
- (15) El sistema de transporte griego se enfrenta a retos importantes. Se basa en gran medida en el transporte por carretera y depende enormemente de los hidrocarburos, y todas las conexiones principales giran en torno a la ruta que comunica Atenas y Salónica. Los costes del transporte siguen siendo elevados, mientras que la calidad del servicio, los niveles de seguridad y la penetración de los sistemas de transporte inteligentes siguen siendo bajos. Se necesita una mayor inversión para potenciar el transporte multimodal y promover la integración regional y el desarrollo urbano.
- (16) El tratamiento de los residuos sólidos y de las aguas residuales urbanas e industriales es el principal ámbito en que se requiere más inversión a fin de armonizar las normas de protección medioambiental con las del resto de la UE. La gestión de los residuos sólidos sigue siendo un importante desafío estructural, ya que Grecia continúa recurriendo en gran medida a la descarga en vertederos y al tratamiento mecánico-biológico en lugar de a técnicas más modernas. Además, la proporción de residuos municipales que se reciclan asciende tan solo a un tercio de la media de la UE. También son necesarias inversiones para mejorar el tratamiento de las aguas, luchar contra la salinización de las aguas subterráneas, apoyar las medidas de prevención de las inundaciones y restablecer el curso natural de los ríos.
- (17) El escaso desarrollo de las infraestructuras incrementa los costes energéticos que soportan los negocios y los hogares y supone un obstáculo para la utilización de energías renovables. En este ámbito, Grecia se enfrenta a un reto particular en lo que respecta a la conectividad eléctrica de las islas y la conexión con los países vecinos. Un mayor desarrollo de las infraestructuras de gas comerciales contribuiría al crecimiento del mercado. La reforma de los mercados del gas y de la electricidad

debería estar orientada al aprovechamiento de estas nuevas oportunidades en materia de infraestructuras.

- (18) La transformación digital de la economía y la sociedad sigue constituyendo un reto, y tanto el acceso a las redes de banda ancha de alta velocidad como las capacidades digitales siguen siendo muy inferiores a la media de la UE. En particular, Grecia necesita invertir en tecnologías de la información y la comunicación, entre otras cosas para hacer frente a la caída de la inversión durante la crisis. La insuficiente conectividad mediante banda ancha de alta velocidad crea importantes cuellos de botella para las empresas dinámicas orientadas a la exportación. La inversión en innovación y en las capacidades de las personas es insuficiente para promover el crecimiento de la productividad, y la falta de capacidades digitales entre la población en general está impidiendo su acceso al empleo y obstaculizando el desarrollo de negocios innovadores.
- (19) Para estimular la inversión orientada al mercado en investigación y desarrollo, que sigue siendo baja y afecta al potencial de crecimiento de Grecia, se necesitan estrategias nacionales y regionales renovadas de «especialización inteligente», así como medidas adicionales para subsanar las deficiencias más apremiantes en el sistema de investigación e innovación. Los avances en la excelencia científica se ven obstaculizados por la baja intensidad de la investigación y el desarrollo públicos, por la ausencia de un sistema de financiación basado en los resultados y por los escasos vínculos entre los sectores científico y empresarial. Asimismo, es necesario invertir más para elevar el bajo nivel de desarrollo tecnológico, que se ve reflejado en el muy escaso número de patentes en comparación con otros Estados miembros, y aprovechar plenamente el potencial de las empresas emergentes y en expansión.
- (20) En cuanto que tema transversal, la inversión en la regeneración de las zonas urbanas desfavorecidas, las islas y las tierras altas es necesaria para contrarrestar la pérdida y el deterioro de la calidad del capital físico y humano del país durante la crisis económica. La rehabilitación sostenible de las zonas desfavorecidas o desindustrializadas de las conurbaciones de Atenas-El Pireo y Salónica y de los principales centros urbanos periféricos (Patras, Heraclión, Larisa, Ioánina, Agrinio y Calcis) constituye una prioridad a corto y medio plazo. Entre las prioridades a largo plazo figuran el desarrollo de actividades productivas sostenibles, la mejora de los sistemas de movilidad y seguridad, la eficiencia energética y las energías renovables, la protección del medio ambiente y el incremento de la resiliencia frente a los riesgos naturales y las crisis socioeconómicas. Las intervenciones deben también estar orientadas a la inclusión social, la integración de los migrantes, la adquisición de capacidades para reducir el desempleo y las actividades culturales para incrementar el atractivo de las zonas desfavorecidas. Haciendo frente a estos retos mediante estrategias integradas de renovación urbana se maximizarían las posibilidades de lograr los mejores resultados económicos, sociales y medioambientales.
- (21) La programación de los fondos de la UE para el período 2021-2027 podría contribuir a subsanar algunas de las deficiencias expuestas en las recomendaciones, en particular en los ámbitos contemplados en el anexo D del informe por país¹¹. Ello permitiría a Grecia aprovechar al máximo esos fondos en los sectores señalados, teniendo en cuenta las disparidades regionales. El refuerzo de la capacidad administrativa para la gestión de los fondos es un factor importante para el éxito de la inversión.

¹¹ SWD(2019) 1007 final.

- (22) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Grecia y lo ha publicado en el informe por país de 2019. Asimismo, ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2019 y el Programa Nacional de Reformas de 2019. Ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Grecia, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión. Esto está en consonancia con la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones al nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.
- (23) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2019 y estima que cabe esperar que Grecia cumpla el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- (24) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2018 y el Programa de Estabilidad de 2018. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en la recomendaciones 1 a 2 que figuran a continuación. Estas recomendaciones contribuyen también al cumplimiento de las cuatro primeras recomendaciones para la zona del euro.

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

1. Lograr una recuperación económica sostenible y tratar de compensar los desequilibrios macroeconómicos excesivos mediante la continuación y la finalización de las reformas, en consonancia con los compromisos posteriores al programa contraídos en la reunión del Eurogrupo de 22 de junio de 2018.
2. Centrar la política económica de inversión en el transporte y la logística sostenibles, la protección medioambiental, la eficiencia energética, las energías renovables y los proyectos de interconexión, las tecnologías digitales, la investigación y el desarrollo, la educación, las capacidades, la empleabilidad, la salud y la renovación de las zonas urbanas, todo ello teniendo en cuenta las disparidades regionales y la necesidad de garantizar la inclusión social.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*