

## RECOMENDACIONES

### RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO A GRECIA

de 16 de febrero de 2010

**con vistas a poner fin en Grecia a la contradicción con las orientaciones generales de las políticas económicas e impedir que se ponga en peligro el correcto funcionamiento de la Unión económica y monetaria**

(2010/190/UE)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 121, apartado 4,

Vista la recomendación de la Comisión,

Considerando lo siguiente:

- (1) Durante el pasado año, la situación macroeconómica y presupuestaria de Grecia sufrió un acusado deterioro, habiéndose registrado una degradación de las finanzas públicas mucho mayor de lo que habría cabido esperar a raíz de la recesión. Esta evolución se debe en gran medida a factores nacionales que han ido tomando cuerpo desde hace tiempo, mermando la capacidad neta de financiación de la economía griega y generando unos elevados y persistentes desequilibrios exteriores, que son reflejo de la importante pérdida de competitividad y del pronunciado deterioro de la situación presupuestaria.
- (2) La gestión llevada a cabo en el país en materia de política presupuestaria, eficiencia de la Administración Pública y ausencia de reformas estructurales (aspectos en los que, de acuerdo con los indicadores, Grecia ocupa un lugar muy bajo en relación con los parámetros internacionales) han contribuido a los malos resultados económicos y presupuestarios.
- (3) La actual situación plantea grandes dificultades para la sostenibilidad de la economía griega a largo plazo, y la situación económica y presupuestaria puede repercutir negativamente en otros miembros de la zona euro, como pone de manifiesto la evolución de los márgenes financieros de algunos Estados miembros. La actual situación también hace peligrar el correcto funcionamiento de la Unión económica y monetaria.
- (4) El Consejo y la Comisión se han referido reiteradamente a los problemas estructurales de la economía griega a largo plazo en los diversos ejercicios de supervisión multilateral. Entre dichos ejercicios se cuentan el de la supervisión presupuestaria en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de la Estrategia de Lisboa, en la que las orientaciones generales de las políticas económicas<sup>(1)</sup> proporcionan un marco de referencia general para la

reforma estructural en la Unión y en la zona euro. Las citadas orientaciones incluyen recomendaciones dirigidas a los Estados miembros para que respeten sus objetivos presupuestarios a medio plazo y adopten medidas eficaces con vistas a garantizar una rápida corrección de los déficits excesivos, y para que traten de corregir los déficit por cuenta corriente mediante la instrumentación de reformas estructurales, el impulso de la competitividad exterior y la aplicación de políticas presupuestarias que favorezcan esa corrección.

- (5) En este contexto, y ante los profundos problemas estructurales de la economía griega, tanto en el ámbito presupuestario como en el laboral y en el de mercados de productos, el Consejo en su Recomendación de 25 de junio de 2009<sup>(2)</sup> señaló la obligación de Grecia de «intensificar los esfuerzos para resolver los desequilibrios macroeconómicos y las debilidades estructurales de la economía griega» y formuló una serie de recomendaciones dirigidas específicamente a dicho país, entre otras la de proseguir la labor de saneamiento presupuestario; incrementar la competencia en el ámbito de los servicios profesionales; introducir reformas para aumentar las inversiones en I+D; utilizar los fondos estructurales de manera más eficiente; reformar las Administraciones Públicas, y adoptar toda otra serie de medidas relativas al mercado laboral con arreglo a un planteamiento integrado de flexiguridad. Al mismo tiempo, el Consejo recomendaba a Grecia que, en su calidad de miembro de la zona euro, garantizase la sostenibilidad de las finanzas públicas, mejorando la calidad de las mismas mediante la modernización de las Administraciones Públicas, además de aplicar los principios de flexiguridad comunes a toda la Unión.
- (6) Las políticas económica y presupuestaria de Grecia no se ajustan a la recomendación dirigida específicamente a ese país al amparo de las orientaciones generales de las políticas económicas, ni tampoco a las recomendaciones dirigidas a los Estados miembros que forman parte de la zona euro, establecidas en la Recomendación del Consejo, de 14 de mayo de 2008, relativa a las Orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad.

<sup>(1)</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/structural\\_reforms/growth\\_jobs/guidelines/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/structural_reforms/growth_jobs/guidelines/index_en.htm)

<sup>(2)</sup> Recomendación del Consejo, de 25 de junio de 2009, relativa a la actualización en 2009 de las Orientaciones Generales de Política Económica de los Estados miembros y de la Comunidad y a la ejecución de las políticas de empleo de los Estados miembros (DO L 183 de 15.7.2009, p. 1).

- (7) El 15 de enero de 2010, Grecia presentó la actualización de 2010 de su programa de estabilidad, que contiene objetivos en materia presupuestaria para el período que concluye en 2013 y que debe leerse en relación con el presupuesto de 2010, adoptado por el Parlamento griego el 23 de diciembre de 2009; el 16 de febrero de 2010, el Consejo emitió un dictamen sobre la actualización de 2010 del programa de estabilidad de Grecia, de conformidad con el artículo 5, apartado 3, del 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 <sup>(1)</sup>. Asimismo, el 16 de febrero de 2010 el Consejo adoptó una decisión, en virtud del artículo 126, apartado 9, del TFUE, por la que se formula una advertencia a Grecia para que tome medidas dirigidas a la reducción del déficit que el Consejo considera necesaria para poner fin a la situación de déficit excesivo <sup>(2)</sup> (en adelante la «Decisión del Consejo de 16 de febrero de 2010»).
- (8) El correcto funcionamiento de la coordinación de las políticas económicas de la zona euro exige que se recurra oportunamente a los instrumentos disponibles al amparo del artículo 121 del TFUE. De acuerdo con el artículo 121, apartado 4, del TFUE, la Comisión podrá dirigir una advertencia al Estado miembro considerado y podrá recomendar al Consejo que formule las recomendaciones necesarias a dicho Estado miembro. Dada la gravedad de la situación, y a fin de garantizar la coherencia con la Decisión del Consejo de 16 de febrero de 2010, resulta oportuno que el Consejo adopte la correspondiente recomendación. Asimismo, el Consejo podrá decidir, a propuesta de la Comisión, hacer públicas sus recomendaciones.
- (9) Aunque el deterioro de las condiciones macroeconómicas en 2009 haya sido más pronunciado de lo que anticiparon las autoridades, la situación de las finanzas públicas ha empeorado mucho más de lo que se había previsto, como resultado de una recesión más profunda de lo esperado. El deterioro se ha debido, en gran medida, a las políticas presupuestarias aplicadas por el Gobierno griego. Las actuales estimaciones sitúan el déficit público de 2009 en un 12,75 % del PIB, frente al objetivo del 3,75 % del PIB fijado en la actualización de enero de 2009 del programa de estabilidad.
- (10) El 23 de diciembre de 2009, el Parlamento griego adoptó el presupuesto de 2010, que establecía como objetivo de déficit el 9,1 % del PIB en 2010. Entretanto, las autoridades griegas anunciaron su intención de intensificar el ajuste presupuestario a partir ya de 2010, estableciendo el objetivo presupuestario para 2010 en un 8,7 % del PIB. La actualización de enero de 2010 del programa de estabilidad confirmó el objetivo presupuestario revisado para este año, esto es, el 8,7 % del PIB.
- (11) Las repercusiones presupuestarias del envejecimiento de la población sobre el gasto público a largo plazo serán muy superiores a la media de la Unión, debido principalmente a que durante las próximas décadas se prevé un enorme incremento de la proporción que representan en el PIB los gastos en pensiones. Tal como pone de manifiesto el Informe de Sostenibilidad de 2009 de los servicios de la Comisión, sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas pesan, de acuerdo con los indicadores disponibles, riesgos muy elevados que, además del saneamiento presupuestario, hacen necesaria una reforma de los sistemas de pensiones y de atención sanitaria. El sistema de pensiones griego adolece de varios problemas, entre ellos el carácter fragmentario de su cobertura. Si bien cuenta con uno de los ratios de prestaciones más elevados, en promedio, de la Unión — con el consiguiente efecto de desincentivación del trabajo, como queda patente, sobre todo, en la reducida tasa de empleo entre los trabajadores de más edad —, Grecia registra una de las mayores tasas de pobreza entre las personas mayores. También plantean problemas los regímenes de jubilación anticipada, que permiten vías de jubilación alternativas, pero onerosas. Es preciso reformar asimismo el sistema de asistencia sanitaria, con vistas sobre todo a mejorar sensiblemente su gestión y su eficiencia, que están en el origen del rebasamiento reiterado de los gastos presupuestados. Las reformas del mercado de trabajo deben apoyar la oferta de mano de obra creciente para ampliar la base de las contribuciones.
- (12) Grecia debe recuperar la pérdida de competitividad y corregir los grandes desequilibrios exteriores. En este contexto, y de acuerdo con las orientaciones generales de política económica, Grecia debe tratar de corregir el déficit por cuenta corriente «realizando reformas estructurales, impulsando la competitividad exterior y (...) contribuyendo a su corrección mediante políticas fiscales». A tal fin, las autoridades griegas han de aplicar medidas permanentes encaminadas a controlar el gasto primario corriente, incluidos los costes salariales del sector público, e instrumentar reformas en el mercado laboral y en los mercados de productos con carácter urgente. En particular, las autoridades griegas deben velar por que las medidas de saneamiento presupuestario vayan también dirigidas a mejorar la calidad de las finanzas públicas en el marco de un programa global de reformas, y poner en marcha prontamente una política orientada a proseguir la reforma de la administración tributaria.
- (13) Diversos indicadores y análisis confirman la importante y sostenida pérdida de competitividad de los precios que se ha venido registrando en Grecia a lo largo de los últimos diez años. Este fenómeno se explica, en parte, por un aumento de los salarios superior al incremento de la productividad. Los sueldos del sector público han registrado en Grecia, frente a los del sector privado, una mayor subida que en las demás economías de la zona euro y han afectado a las negociaciones salariales en general, dejando patente la necesidad de que el sector público marque la pauta para restablecer la moderación salarial. Por lo demás, algunas características del sistema de negociación colectiva en Grecia (por ejemplo, el nivel intermedio de negociación) pueden explicar también el desfase existente entre el crecimiento salarial y el incremento de la productividad, y requieren ajustes que habrán de acordar los interlocutores sociales. En una perspectiva de futuro, el sistema de negociación de los

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

<sup>(2)</sup> DO L 83 de 30.3.2010, p. 13.

salarios debe favorecer cambios en materia de salarios que reflejen aún más la competitividad, las evoluciones en términos de productividad, así como las condiciones del mercado local de trabajo.

- (14) La Administración Pública representa uno de los mayores obstáculos que impiden aumentar la eficiencia en Grecia. El país ocupa, por lo que se refiere al sector público, un lugar muy bajo en la mayor parte de las clasificaciones internacionales, y se considera que muchos de los problemas se derivan de una capacidad y eficiencia administrativas insuficientes. Las autoridades han asumido el compromiso de mejorar su funcionamiento, compromiso que debe traducirse en reducciones de personal, una mejor gestión de los recursos humanos en los organismos públicos, una reducción de costes, una mayor transparencia y seguridad jurídica y la aplicación efectiva de las políticas.
- (15) Grecia dispone de un amplio margen para mejorar el entorno empresarial y el funcionamiento de los mercados de productos. Los procedimientos administrativos a que se enfrentan las empresas son complejos, dilatados y gravosos. Los servicios profesionales están muy reglamentados y Grecia figura entre los países de la Unión con mayor número de obstáculos a la competencia. Por otra parte, la liberalización de las industrias de red (por ejemplo, la energía) se sitúa a la zaga con respecto a la media de la Unión, al igual que la apertura de los mercados de transporte, especialmente en el sector ferroviario. Las reformas en estos ámbitos podrían incrementar la inversión privada y el empleo, con un escaso coste para las finanzas públicas. Las reformas de los mercados de productos podrían favorecer, asimismo, la aplicación de las reformas en el mercado de trabajo, reduciendo las presiones de los costes.
- (16) Como señaló el Consejo en sus recomendaciones de 2009 sobre la aplicación de las políticas de empleo, es preciso también reformar el mercado de trabajo griego de conformidad con los principios comunes de flexibilidad. Particular atención merecen los jóvenes, habida cuenta de las dificultades que experimentan a la hora de conseguir empleo formal. Hay amplio margen para favorecer las transiciones en el mercado laboral, especialmente mediante la mejora de las políticas en materia de educación y formación, la potenciación de las cualificaciones de la mano de obra, y la instrumentación de políticas activas del mercado de trabajo más eficaces, así como recurriendo a las ayudas del Fondo Social Europeo. Es necesario igualmente simplificar la legislación en materia de protección del empleo. Además, las políticas deben incitar la participación activa en el mercado de trabajo. La aplicación de estas recomendaciones es de importancia capital para la economía griega. Han de tenerse, por tanto, debidamente en cuenta las repercusiones sobre el empleo de las medidas estructurales arbitradas en el ámbito económico.
- (17) Una absorción más rápida y eficaz de los fondos estructurales y de cohesión de la Unión podría contribuir de manera decisiva a que los esfuerzos por restablecer la competitividad y la sostenibilidad de las finanzas públicas alcancen su meta. En relación con otros Estados miem-

bro, la absorción de fondos avanza con lentitud. Colaborando con la Comisión para adoptar medidas tendentes a mejorar la capacidad de absorción y la elaboración de los programas operativos, Grecia podría financiar inversiones públicas clave que desarrollen el potencial de crecimiento a largo plazo y permitir, al mismo tiempo, que prosiga el saneamiento presupuestario. Resulta oportuno prestar particular atención a los programas operativos relativos a la reforma administrativa y la convergencia digital, ya que redundan en pro de reformas esenciales en la Administración Pública, que son fundamentales para la estrategia de reforma presentada en la actualización de enero de 2010 del programa de estabilidad. Los fondos estructurales de la Unión destinados a los citados programas operativos pueden servir para respaldar al sector público en las reformas del sistema de asistencia sanitaria, de los servicios públicos de empleo, de la educación permanente y de la lucha contra el trabajo no declarado, y además para desarrollar la capacidad de controlar e imponer el cumplimiento de la normativa con eficacia.

- (18) Los bancos griegos parecen disfrutar de una situación relativamente saludable por lo que respecta a la rentabilidad y la adecuación del capital. Por otra parte, la resistencia del sector se ha visto confirmada a través de numerosas pruebas de tensión. Asimismo, los bancos griegos mantienen una escasa proporción de créditos morosos (aproximadamente el 7,2 % del total de préstamos) y un ratio de préstamos sobre depósitos relativamente bajo. Con todo, el sector bancario griego ha experimentado dificultades para obtener liquidez en los mercados mayoristas, viéndose obligado a recurrir fundamentalmente a los préstamos del Eurosistema. En resumen, si bien el sistema bancario griego presenta una situación, en conjunto, saludable y se ha visto menos afectado por la crisis financiera mundial que los de otros Estados miembros, no permanecerá inmune, probablemente, a los problemas que experimentan las finanzas públicas del país. Generan inquietud, asimismo, las repercusiones de los problemas económicos y financieros en algunos de los países vecinos de Grecia.
- (19) Habida cuenta de los efectos de la crisis económica y financiera mundial en la economía griega, la consiguiente revaloración de los riesgos aumenta la presión sobre el nivel de deuda y eleva las primas de riesgo de la deuda pública.

#### RECOMIENDA:

- 1) A la vista de la debilidad institucional de las finanzas públicas griegas y de la economía del país en general, Grecia debe elaborar y aplicar, lo más rápidamente posible, en 2010, un ambicioso paquete global de reformas estructurales que vaya más allá de las medidas expuestas en la actualización de enero de 2010 del programa de estabilidad. Deben presentarse calendarios claros y detallados para las reformas propuestas y ser objeto de un seguimiento durante su aplicación. Más específicamente, y habida cuenta de la importancia de garantizar la eficacia del sistema de negociación salarial y de la necesidad de moderación salarial en general, ante la situación de pérdida de competitividad, Grecia debe:

- a) reducir la masa salarial del sector público, de modo que la política salarial de este sector marque la pauta para la formación de salarios en el sector privado y contribuya a la moderación salarial;
- b) racionalizar el sistema retributivo de los empleados directos del sector público, estableciendo principios unificados para la fijación y planificación de los salarios y racionalizando la tabla salarial; esta política salarial ha de hacerse extensiva a las retribuciones de los empleados de empresas públicas;
- c) aumentar la flexibilidad del sistema de fijación de salarios, promoviendo una mayor descentralización de la negociación salarial (evitando, por ejemplo, la ampliación administrativa de los convenios colectivos a aquellas empresas que no hayan intervenido en las negociaciones), y desvinculándola de la evolución de los salarios en el sector público; mejorar la aplicación de la normativa que regula la negociación salarial, a fin de limitar el recurso a la cláusula de exención.
- 2) Dada la imperiosa necesidad de reformar el sistema de pensiones, y a la vista de la amenaza que pesa sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo, Grecia debe:
- a) llevar a cabo oportunamente una reforma en profundidad del sistema de pensiones, que deberá contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas;
- b) garantizar la equiparación de la edad legal de jubilación de hombres y mujeres e introducir parámetros adicionales que permitan la adaptación automática del nivel de las pensiones y la edad legal de jubilación a la variación de los factores económicos y demográficos subyacentes;
- c) garantizar que las reformas globales del mercado de trabajo apoyen la oferta de mano de obra creciente y el empleo para ampliar la base de las contribuciones;
- d) adaptar la fórmula de cálculo de las pensiones, reforzando el nexo entre las cotizaciones satisfechas y las prestaciones recibidas, y sustituir el actual sistema de indexación discrecional por una indexación de las pensiones en función de los precios;
- e) elevar la edad media de salida del mercado de trabajo mediante la supeditación de la jubilación anticipada a criterios más estrictos; reducir sustancialmente la lista de actividades profesionales que otorgan derecho a la jubilación anticipada, excesivamente amplia en la actualidad;
- f) simplificar el fragmentario sistema de pensiones e introducir disposiciones legislativas universalmente vinculantes en materia de derechos, cotizaciones, acumulación e indexación;
- g) adoptar los oportunos actos legislativos a partir ya de 2010.
- 3) En el ámbito de la atención sanitaria, las reformas deben centrarse en:
- a) reformar la estructura excesivamente fragmentaria del sistema de atención sanitaria y su gobernanza;
- b) mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios públicos de asistencia sanitaria primaria;
- c) modernizar la administración y los procedimientos contables de los hospitales; y
- d) someter el gasto farmacéutico a un control más estricto y perfeccionar los procedimientos de contratación pública, revisando asimismo la relación de medicamentos.
- 4) Es necesario incrementar la eficiencia de la Administración pública. A tal fin, Grecia debe:
- a) elaborar, aprobar y llevar a efecto una reforma estratégica necesaria para garantizar una mejora significativa de la transparencia y de la eficacia de la Administración Pública, a partir de una revisión funcional independiente de la estructura global de la Administración Pública, con vistas a aumentar su eficacia en diversos ámbitos de actuación, especialmente por lo que se refiere a las estructuras decisorias, el reparto de responsabilidades entre instituciones, la organización interna de ministerios clave, la supervisión y la responsabilidad de la aplicación, y la importancia de la plantilla y de la gestión de los recursos humanos, debiendo invertirse la tendencia al crecimiento del empleo en el sector público;
- b) racionalizar el número de municipios y comunidades, con vistas a lograr una considerable reducción del gasto;
- c) adoptar medidas encaminadas a garantizar que la contratación pública se lleve a cabo con eficacia de costes y de manera transparente y competitiva.
- 5) Otra de las prioridades que han de abordarse a partir ya de 2010 es la mejora del funcionamiento de los mercados de productos y del entorno empresarial. A tal fin, Grecia debe:
- a) alcanzar los objetivos fijados en el programa de mejora de la legislación, simplificando los procedimientos para la puesta en marcha, autorización y explotación de una empresa y, asimismo, racionalizando y simplificando el sistema normativo de Grecia, mediante la creación en cada ministerio de unidades especializadas en la mejora de la legislación, la potenciación del papel que desempeñan las evaluaciones de impacto y, en general, la aceleración del ritmo de aplicación del programa de reducción de las cargas administrativas;
- b) adoptar y aplicar un marco claro y de carácter práctico en materia de política de competencia, que comporte una revisión de las normas de fijación de prioridades y la reforma de las prácticas de vigilancia de la aplicación de la normativa; reforzar las funciones y las atribuciones de la Comisión Helénica para la Competencia;
- c) aplicar las normas de la Directiva de Servicios con rapidez y determinación;

- d) adoptar medidas eficaces para intensificar la competencia en el ámbito de los servicios profesionales;
- e) continuar impulsando y vigilando la liberalización de los sectores del transporte y la energía, eliminando, en particular, las restricciones de precios y los obstáculos que impiden el acceso al sector del transporte de mercancías por carretera, llevando plenamente a efecto el primer paquete ferroviario <sup>(1)</sup> a fin de impulsar la apertura del mercado del sector ferroviario y promoviendo la liberalización del sector de la electricidad mediante la segmentación de actividades de los operadores tradicionales; y
- f) flexibilizar la reglamentación del sector minorista.
- 6) A fin de impulsar el incremento de la productividad y del empleo, Grecia debe:
- a) adoptar medidas inmediatas de lucha contra el trabajo no declarado;
- b) revisar la reglamentación del mercado laboral, incluida la legislación en materia de protección del empleo, con vistas a incrementar la oferta de mano de obra;
- c) apoyar la demanda de mano de obra, incrementando las reducciones selectivas de costes laborales;
- d) realizar reformas del sistema educativo orientadas a mejorar la capacitación de la población activa y la receptividad ante las necesidades del mercado laboral.
- 7) Ante el reto de mejorar la productividad, especialmente a través de estrategias de priorización de las inversiones públicas, Grecia debe adoptar cuantas medidas resulten necesarias para potenciar la eficiencia y el ritmo de absorción de los fondos estructurales de la UE. Al acometer tal labor, es preciso que se preste particular atención a la rápida y eficiente aplicación de los programas operativos relativos a la reforma administrativa y la convergencia digital, ya que redundan en pro de reformas esenciales en la Administración Pública, que son fundamentales para la estrategia de reforma presentada en la actualización de enero de 2010 del programa de estabilidad.
- 8) Se invita a Grecia a que comunique, a través de los informes trimestrales previstos en el artículo 4, apartado 2, de la Decisión del Consejo de 16 de febrero de 2010, las medidas adoptadas en respuesta a la presente Recomendación, así como el calendario de aplicación de las medidas estructurales expuestas en la actualización de enero de 2010 del programa de estabilidad.

La destinataria de la presente Decisión es la República Helénica.

Hecho en Bruselas, el 16 de febrero de 2010.

*Por el Consejo*  
*La Presidenta*  
E. SALGADO

---

<sup>(1)</sup> Directivas 91/440/CEE (DO L 237 de 24.8.1991, p. 25), 95/18/CE (DO L 143 de 27.6.1995, p. 70) y 2001/14/CE (DO L 75 de 15.3.2001, p. 29).