

Diario Oficial de la Unión Europea

C 301



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

62.º año
5 de septiembre de 2019

Sumario

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

RECOMENDACIONES

Consejo

2019/C 301/01	Recomendación del Consejo, de 9 de julio de 2019, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Bélgica y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Bélgica	1
2019/C 301/02	Recomendación del Consejo, de 9 de julio de 2019, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Bulgaria y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2019 de Bulgaria	8
2019/C 301/03	Recomendación del Consejo, de 9 de julio de 2019, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Chequia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2019 de Chequia	15
2019/C 301/04	Recomendación del Consejo, de 9 de julio de 2019, Relativa al Programa nacional de reformas de 2019 de dinamarca y por la que se emite un dictamen del consejo sobre el Programa de Convergencia de 2019 de dinamarca	20
2019/C 301/05	Recomendación del Consejo, de 9 de julio de 2019, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Alemania y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Alemania	24
2019/C 301/06	Recomendación del Consejo, de 9 de julio de 2019, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Estonia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Estonia	30

ES

2019/C 301/07	Recomendación del Consejo, de 9 de julio de 2019, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Irlanda y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Irlanda	35
2019/C 301/08	Recomendación del Consejo, de 9 de julio de 2019, 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	42
2019/C 301/09	Recomendación del Consejo, de 9 de julio de 2019, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de España	48
2019/C 301/10	Recomendación del Consejo, de 9 de julio de 2019, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Francia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Francia	55
2019/C 301/11	Recomendación del Consejo, de 9 de julio de 2019, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Croacia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2019 de Croacia	64
2019/C 301/12	Recomendación del Consejo, de 9 de julio de 2019, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Italia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Italia	69
2019/C 301/13	Recomendación del Consejo, de 9 de julio de 2019, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Chipre y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Chipre	80
2019/C 301/14	Recomendación del Consejo, de 9 de julio de 2019, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Letonia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Letonia	86
2019/C 301/15	Recomendación del Consejo, de 9 de julio de 2019, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Lituania y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Lituania	91
2019/C 301/16	Recomendación del Consejo, de 9 de julio de 2019, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Luxemburgo y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Luxemburgo	97
2019/C 301/17	Recomendación del Consejo, de 9 de julio de 2019, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Hungría y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2019 de Hungría	101
2019/C 301/18	Recomendación del Consejo, de 9 de julio de 2019, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Malta y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Malta	107

2019/C 301/19	Recomendación del Consejo, de 9 de julio de 2019, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de los Países Bajos y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de los Países Bajos	112
2019/C 301/20	Recomendación del Consejo, de 9 de julio de 2019, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Austria y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Austria	117
2019/C 301/21	Recomendación del Consejo, de 9 de julio de 2019, 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	123
2019/C 301/22	Recomendación del Consejo, de 9 de julio de 2019, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Portugal y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Portugal	129
2019/C 301/23	Recomendación del Consejo, de 9 de julio de 2019, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Rumanía y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de Rumanía de 2019	135
2019/C 301/24	Recomendación del Consejo, de 9 de julio de 2019, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Eslovenia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Eslovenia	143
2019/C 301/25	Recomendación del Consejo, de 9 de julio de 2019, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Eslovaquia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Eslovaquia	148
2019/C 301/26	Recomendación del Consejo, de 9 de julio de 2019, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Finlandia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Finlandia	154
2019/C 301/27	Recomendación del Consejo, de 9 de julio de 2019, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Suecia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2019 de Suecia	159
2019/C 301/28	Recomendación del Consejo, de 9 de julio de 2019, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 del Reino Unido y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2018-2019 del Reino Unido	163

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

RECOMENDACIONES

CONSEJO

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 9 de julio de 2019

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

(2019/C 301/01)

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 refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, y en particular su artículo 5, apartado 2,

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. Dicho 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 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾, adoptó asimismo el informe sobre el mecanismo de alerta, en el que no se señalaba a Bélgica como uno de los Estados miembros que sería 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 Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ⁽³⁾ (en lo sucesivo, «Recomendación de 2019 para la zona del euro») que establece cinco recomendaciones para la zona del euro (en lo sucesivo, «recomendaciones para la zona del euro»).

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Reglamento (UE) 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 macroeconómicos (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

⁽³⁾ DO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (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, Bélgica debe velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación de 2019 para la zona del euro, tal como se refleja en las recomendaciones 1 a 4 que figuran más abajo. En concreto, las medidas para mejorar los servicios ayudarán a dar cumplimiento a la primera recomendación para la zona del euro en lo que respecta a la existencia de unos mercados de servicios resilientes y a medidas para mejorar la sostenibilidad, eficiencia y composición de las finanzas públicas, del mismo modo que el uso de los beneficios imprevistos para reducir la deuda pública contribuirá a dar respuesta a la segunda recomendación para la zona del euro en lo relativo al apoyo a la inversión, a la mejora de las finanzas públicas, a la reconstitución de los estabilizadores presupuestarios y a medidas para reforzar la eficacia de las políticas del mercado laboral, que ayudarán a abordar la tercera parte de la zona del euro en lo que se refiere al apoyo a unas transiciones satisfactorias en el mercado laboral.
- (3) El informe de 2019 sobre Bélgica se publicó el 27 de febrero de 2019. En él se evaluaban los avances realizados por Bélgica para dar efecto a las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018 ⁽⁴⁾, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por país adoptadas en años anteriores, así como los avances de Alemania en la consecución de sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020.
- (4) El 26 de abril de 2019, Bélgica presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 y su Programa de Estabilidad de 2019. Para tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo.
- (5) 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 ⁽⁵⁾, 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 aplicaría esta disposición en las Directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos EIE a una buena gobernanza económica.
- (6) Bélgica se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y está sujeta a la norma en materia de deuda. En su Programa de Estabilidad de 2019, el Gobierno prevé una mejora gradual del saldo global desde el déficit del 0,7 % del producto interior bruto (PIB) en 2018 hasta el 0,0 % del PIB en 2022. Tomando como base el saldo estructural recalculado ⁽⁶⁾, a lo largo del período cubierto por el Programa de Estabilidad de 2019 no se prevé alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo, fijado en una situación de equilibrio presupuestario en términos estructurales. Según el Programa de Estabilidad de 2019, se espera que, tras haber tocado techo en casi el 107 % del PIB en 2014 y disminuido al 102 % del PIB en 2018, la ratio deuda pública/PIB disminuya hasta situarse en el 94 % en 2022. La hipótesis macroeconómica en la que se basan esas previsiones presupuestarias es verosímil. Dicho esto, no se han especificado las medidas necesarias para sustentar la consecución de los objetivos de déficit planeados a partir de 2020, lo que contribuye a la previsión de deterioro del saldo estructural en 2020 en el supuesto de que no se modifiquen las políticas, según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión.
- (7) El 5 de junio de 2019, la Comisión publicó un informe elaborado con arreglo al artículo 126, apartado 3, del Tratado y motivado por el incumplimiento de la norma en materia de deuda en 2018 por parte de Bélgica. Tras evaluar todos los factores pertinentes, el informe concluyó que el análisis actual no puede determinar de forma concluyente si se ha cumplido o no el criterio de la deuda definido en el Tratado y en el Reglamento (CE) n.º 1467/97.
- (8) En su Programa de Estabilidad de 2019, Bélgica confirma la solicitud, ya recogida en el proyecto de plan presupuestario para 2019, de acogerse a la flexibilidad prevista por el componente preventivo con arreglo a la «Posición común sobre flexibilidad en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento» adoptada por el Consejo el 12 de febrero de 2016. Bélgica solicitó una desviación temporal del 0,5 % del PIB con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo con miras a la ejecución de importantes reformas estructurales con repercusión positiva en la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Estas reformas estructurales afectan al sistema de pensiones, la redistribución de la presión fiscal, el impuesto de sociedades, el mercado laboral y la administración pública. Las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión confirman que Bélgica respetará el valor de referencia mínimo en 2019, lo que proporciona un margen de seguridad con respecto del umbral de déficit del 3 % del PIB. Todas las medidas han quedado íntegramente plasmadas en la legislación,

⁽⁴⁾ DO C 320 de 10.9.2018, p. 1.

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

con excepción de la reforma de la administración pública. Habida cuenta de su naturaleza, especialmente en el caso de la redistribución de la presión fiscal y de la reforma del impuesto de sociedades, persisten algunas incertidumbres acerca de la repercusión de estas medidas a corto plazo, particularmente debido a su falta de neutralidad presupuestaria, que ha empeorado la situación de las finanzas públicas. No obstante, las medidas han incrementado el potencial de crecimiento de la economía, reducido la tasa de desempleo y atenuado los riesgos de desequilibrios macroeconómicos, con la consiguiente incidencia positiva en la sostenibilidad de la deuda de medio a largo plazo. Dadas estas circunstancias, puede considerarse que Bélgica reúne actualmente las condiciones para acogerse a la desviación temporal solicitada del 0,5 % del PIB en 2019, siempre que aplique adecuadamente las reformas acordadas, que serán objeto de supervisión en el marco del Semestre Europeo.

- (9) El 13 de julio de 2018, el Consejo recomendó a Bélgica que garantizase que el índice de crecimiento nominal del gasto público primario neto ⁽⁷⁾ no superase el 1,8 % en 2019, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,6 % del PIB. Dado que Bélgica cumple los requisitos necesarios para acogerse a la desviación temporal solicitada del 0,5 % del PIB en virtud de la cláusula de reforma estructural, el ajuste estructural requerido para 2019 puede reducirse al 0,1 % del PIB, lo que corresponde a una tasa de crecimiento nominal del gasto primario neto no superior al 2,8 % en 2019. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, hay un riesgo de desviación significativa respecto de la trayectoria de ajuste recomendada para el cumplimiento del objetivo presupuestario a medio plazo a lo largo de 2018 y 2019, considerados en conjunto.
- (10) En 2020, en vista de la ratio de deuda pública de Bélgica, por encima del 60 % del PIB, y de la brecha de producción prevista del 0,1 %, la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no debería exceder del 1,6 %, en consonancia con el ajuste estructural del 0,6 % del PIB derivado de la matriz de exigencias de ajuste consensuada con arreglo al Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión y suponiendo que no haya cambios en las políticas, existe un riesgo de desviación significativa respecto de ese requisito en 2020. No se espera, *a priori*, que Bélgica cumpla la norma en materia de deuda en 2019 ni en 2020. En términos generales, el Consejo considera que a partir de 2019 deberán tomarse las medidas necesarias para cumplir lo dispuesto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sería importante utilizar los ingresos extraordinarios que puedan obtenerse para continuar reduciendo la ratio de deuda de las Administraciones Públicas. La sostenibilidad a medio y largo plazo de las finanzas públicas belgas sigue en peligro debido a la combinación de una elevada ratio deuda/PIB y al aumento previsto de los costes del envejecimiento de la población, en particular los vinculados a las pensiones y a los cuidados de larga duración. En 2015 se promulgó un conjunto de reformas legislativas del sistema de pensiones que impuso un aumento de la edad legal de jubilación a la edad de 65 a 66 años a partir de 2025 y a la de 67 años a partir de 2030. Además, se endurecieron los requisitos de edad y antigüedad para acogerse a la jubilación anticipada. A pesar de todo, se prevé que el gasto público en pensiones aumentará en 2,9 puntos porcentuales del PIB entre 2016 y 2070, principalmente en las dos próximas décadas. Por otro lado, las condiciones de jubilación anticipada para algunos grandes grupos de funcionarios públicos siguen siendo más favorables que las del conjunto de la población. Se prevé que, entre 2016 y 2070, el gasto público en cuidados de larga duración aumente en 1,7 puntos porcentuales del PIB, incremento superior a la media a partir de uno de los niveles ya más elevados de la Unión. La fragmentación organizativa de los cuidados de larga duración, debida al reparto actual de competencias entre los distintos niveles administrativos, plantea retos en algunas dimensiones de la eficiencia del gasto, por lo que aún no está claro el impacto neto de la reciente transferencia de competencias. El refuerzo de la gobernanza contribuiría a alcanzar los aumentos de eficiencia previstos. Podría existir cierto margen para optimizar la combinación de prestaciones asistenciales con el fin de mejorar la eficiencia en términos de costes del sistema de cuidados de larga duración.
- (11) La composición y la eficiencia del gasto público pueden mejorarse para abrir espacio a una mayor inversión pública. A pesar de una reciente disminución, el gasto total en porcentaje del PIB en Bélgica sigue siendo uno de los más elevados de la zona del euro. El elevado nivel de gasto público sugiere que hay margen para un ajuste presupuestario más basado en el gasto. Dado este elevado nivel de gasto público, los resultados de determinadas políticas y la calidad de determinados servicios públicos plantean cuestiones de eficiencia en términos de costes. Los análisis de los gastos y las evaluaciones de las políticas pueden ayudar a Bélgica a fijar prioridades y a aumentar la eficiencia del gasto público. Además, las revisiones de los gastos podrían utilizarse para determinar la eficiencia de la ayuda pública indirecta a la investigación y el desarrollo de las empresas, que es una de las más elevadas de la Unión en porcentaje del PIB y que siguió aumentando el año pasado. Las autoridades federales y regionales han expresado recientemente su interés por integrar la revisión de los gastos en su mecanismo presupuestario.

⁽⁷⁾ 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.

- (12) La coordinación presupuestaria entre entidades no es actualmente lo suficientemente flexible como para abrir espacio a la inversión pública en proyectos a gran escala. Una coordinación eficaz del presupuesto es esencial en un Estado miembro federal como Bélgica, donde gran parte de las competencias en materia de gasto se han transferido a los gobiernos subnacionales. A pesar del acuerdo de cooperación firmado en 2013, todavía no existe un acuerdo formal sobre los objetivos anuales en todos los niveles de gobierno, lo que complica la coordinación presupuestaria. A diferencia de la práctica respecto de los anteriores Programas de Estabilidad, para los que el Comité de concertación tomó nota de la trayectoria presupuestaria, todos los niveles de gobierno aprobaron la trayectoria presupuestaria general presentada en el Programa de Estabilidad de 2018 y apoyaron la consecución de los objetivos presupuestarios de aquí a 2020 para todos los niveles de gobierno. Aunque esta aprobación añadió credibilidad a la trayectoria general, no se produjo ningún acuerdo formal sobre los objetivos presupuestarios anuales en cada nivel de gobierno. La falta de acuerdo sobre los objetivos en cada nivel de gobierno puede socavar la viabilidad de la trayectoria general hacia el objetivo a medio plazo. Además, impide que la sección de necesidades de financiación del sector público del Alto Consejo de Finanzas haga un seguimiento efectivo del cumplimiento de estos objetivos. El Programa de Estabilidad de 2019 contiene únicamente objetivos presupuestarios globales e intermedios de naturaleza indicativa, puesto que el 26 de mayo de 2019 se celebraron elecciones federales, regionales y de las comunidades.
- (13) El reciente crecimiento económico ha conducido a la creación de puestos de trabajo y el empleo se encuentra en su nivel más alto en los últimos diez años. No obstante, el número de transiciones desde la inactividad o el desempleo al empleo sigue siendo bajo y Bélgica no avanza al ritmo adecuado para alcanzar su objetivo de empleo del 73,2 % conforme a la Estrategia Europa 2020. Persisten importantes disparidades regionales en el mercado de trabajo. A pesar de una constante disminución durante los últimos cinco años, en Bruselas el desempleo juvenil se sitúa muy por encima de la media de la Unión. Es baja la participación en el mercado de trabajo de las personas poco cualificadas, las personas de origen migrante, los trabajadores de mayor edad y las personas con discapacidad, lo que sugiere que tanto factores estructurales como otros específicos de cada grupo obstaculizan su integración en el mercado laboral y que las medidas de activación vigentes no son igualmente eficaces para todos los grupos de población. La tasa de empleo de los trabajadores de mayor edad (55 a 64 años) sigue siendo inferior a la media de la Unión, y la brecha con respecto a la media de la Unión sigue siendo grande en el caso de los mayores de 60 años. Las personas de origen migrante, en particular las mujeres, siguen experimentando tasas de desempleo más elevadas, índices de actividad más bajos, mayores niveles de pobreza incluso entre las personas ocupadas y problemas de sobrecualificación. Aunque se han tomado algunas medidas para facilitar la integración de los recién llegados y luchar contra la discriminación, sigue sin adoptarse un planteamiento coordinado que permita abordar los retos a los que se enfrentan las personas de origen migrante. Se han tomado algunas medidas en el marco de la reforma del «Pacto por el empleo» para remediar el bajo nivel de participación en el mercado laboral, pero su impacto está pendiente de evaluación.
- (14) Persisten importantes alicientes financieros que desincentivan el empleo. Aunque la redistribución de la presión fiscal redujo la carga impositiva sobre el trabajo, esta sigue siendo en promedio elevada para todos los asalariados, excepto aquellos con sueldos muy bajos (50 % del salario medio). Bélgica sigue siendo el único Estado miembro en el que las prestaciones de desempleo no están limitadas en el tiempo, aunque van disminuyendo gradualmente. Existen desincentivos financieros para que los beneficiarios de los regímenes de enfermedad y discapacidad y los segundos perceptores de ingresos familiares asuman un empleo a tiempo completo. Concretamente, las familias monoparentales (y, en menor medida, las parejas con hijos) tienen escasos incentivos financieros para aceptar un empleo (a tiempo completo) debido a la combinación de los costes y la retirada de las prestaciones. Además, la división de competencias en materia de protección social entre los niveles federal, regional y local puede suscitar problemas de coordinación. El sistema de seguridad social no cubre formalmente a los trabajadores por cuenta propia en lo que respecta a las prestaciones por desempleo, los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.
- (15) La degradación de los resultados en la enseñanza obligatoria y la existencia de disparidades significativas en el sistema educativo siguen siendo motivo de preocupación. El porcentaje de jóvenes que no domina competencias básicas podría reducirse, en particular en la Comunidad Francesa, donde ese porcentaje está por encima de la media de la OCDE. La brecha en los resultados educativos provocada por el contexto socioeconómico y el origen migratorio es amplia. El profesorado requiere un mayor apoyo para hacer frente a la diversidad; persiste además la necesidad de adaptar el desarrollo profesional permanente de los profesores. Es necesario intensificar las reformas destinadas a mejorar los resultados educativos y a reducir las disparidades para impulsar el crecimiento intensivo en conocimientos, sostenible e inclusivo y la inclusión social. Se está avanzando en la aplicación del «Pacto por la Excelencia», reforma emblemática del sistema escolar de la Comunidad Francesa para mejorar las competencias básicas, la eficiencia, la gobernanza y la lucha contra las desigualdades. Se han aprobado decretos relativos a la organización del trabajo de los profesores, al tronco común del currículo escolar, al estatuto de los directores de centros de enseñanza y al refuerzo de los conocimientos de francés para alumnos recién llegados,

que serán aplicables a partir de septiembre de 2020. La Comunidad Flamenca va a aplicar reformas de la educación secundaria a partir del año escolar 2019/20, pero la orientación temprana de los alumnos sigue siendo motivo de preocupación. El impacto de estas reformas y medidas dependerá también de su aplicación y supervisión efectivas. El Parlamento Federal ha reducido de seis a cinco años la edad de entrada en la enseñanza obligatoria. Dados los ya elevados niveles de gasto en educación, será necesario llevar a cabo reformas más enfocadas al aumento de la eficiencia y la eficacia del sistema, y de su capacidad para generar competencias orientadas al futuro y adecuadas al mercado de trabajo.

- (16) Los desajustes de competencias y la escasa movilidad laboral traban el crecimiento de la productividad y del empleo. A pesar de la adopción de diversas medidas regionales y federales para hacer frente a la escasez de personal cualificado y fomentar la activación, algunas de las cuales se inscriben en la reforma del «Pacto por el Empleo», se aprecia una falta de mano de obra en diversos sectores entre los que destacan las tecnologías de la información y la comunicación, la construcción y la salud. El crecimiento del sector de la construcción se ve frenado por la falta de competencias y la escasez de mano de obra. Algunos sectores tienen importantes necesidades de reciclaje y perfeccionamiento profesional de sus trabajadores. La participación de los adultos en la educación, la formación y la movilidad profesional también es baja. Las deficientes competencias lingüísticas plantean un serio problema, especialmente en Bruselas, donde aproximadamente el 50 % de las ofertas de empleo requieren conocimientos de francés y neerlandés, según el Programa Nacional de Reformas de 2019. El porcentaje de titulados en estudios superiores es elevado, pero faltan graduados en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM). En 2016, Bélgica ocupaba el puesto 26 de la Unión en número de graduados universitarios en esas disciplinas, con un bajo índice de nuevos accesos, especialmente por parte de mujeres, a dichos campos de la enseñanza superior. La aplicación general del «Plan de Acción CTIM 2012-2020» en Flandes muestra avances, pero el número de titulados de secundaria en las trayectorias técnicas y profesionales de CTIM se ha estancado desde 2010. La Comunidad Francesa carece de estrategia específica en materia de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas y aún tiene pendiente de aplicación su «Estrategia para la Educación Digital» en las escuelas, recientemente adoptada. La escasez de profesionales con conocimientos empresariales en los campos de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas frena el desarrollo de las empresas emergentes. El nivel general de competencias digitales es bueno, pero no mejora. El Programa Nacional de Reformas de 2019 destaca el acuerdo entre Flandes y Valonia y el acuerdo previsto entre Flandes y la Región de Bruselas-Capital para mejorar la movilidad laboral interregional.
- (17) La investigación y el desarrollo se concentran en unos pocos sectores y la irradiación de la innovación hacia el resto de la economía es insuficiente, lo que, en última instancia, lastra el crecimiento de la productividad. La investigación que recibe financiación pública parece situarse por debajo de la media de la Unión. También se observan disparidades regionales y subregionales en materia de investigación, desarrollo e innovación. El Pacto Nacional para Inversiones Estratégicas señala el refuerzo de la digitalización como vía prometedora para impulsar la productividad y la capacidad de innovación de Bélgica. Requiere inversiones en infraestructura digital, la adopción de medidas eficaces para el éxito del despliegue de la tecnología 5G, capital humano y espíritu empresarial, así como una absorción acelerada de la tecnología digital, en particular por las empresas que hayan quedado rezagadas.
- (18) La calidad de la infraestructura viaria se está deteriorando tras años de escasa inversión pública. Al mismo tiempo, el mantenimiento de una red amplia y densa no resulta rentable para las regiones y los entes locales. Las carreteras belgas se encuentran entre las más congestionadas de la Unión. La infraestructura ferroviaria es densa y de buena calidad, pero completarla y actualizarla sigue suponiendo un reto; además, sufre problemas de congestión, especialmente en torno a Bruselas y en el acceso a los puertos de Amberes y de Zeebrugge. Están previstas importantes inversiones en la infraestructura y la señalización ferroviarias suburbanas, pero su ejecución se ve frenada, en particular, por las normas de asignación presupuestaria de las distintas regiones. Además, los incentivos y obstáculos que falsean y dificultan la competencia y la inversión en los servicios nacionales de transporte ferroviario de pasajeros y en los servicios de autocares interurbanos limitan la oferta y la demanda de servicios alternativos de transporte colectivo con baja emisión de carbono. La creciente congestión se explica, en parte, por el continuo aumento de turismos, incentivado por las carreteras sin peaje, la deducción de los vehículos de empresa y la benévola fiscalidad medioambiental. Los elevados impuestos que gravan las transacciones de bienes inmuebles y el régimen de vehículos de empresa afectan negativamente a la movilidad. La calidad de los servicios ferroviarios ha disminuido y la red de transporte público urbano y entre zonas urbanas y rurales son mejorables, en particular en Valonia, donde el acceso al puesto de trabajo supone un gran obstáculo para los solicitantes de empleo. Según el Programa Nacional de Reformas de 2019, se están realizando importantes inversiones y reformas en todas las regiones, mientras que a nivel federal, y en cooperación con las regiones, las obras que permitirán completar la red de ferrocarriles suburbanos en torno a Bruselas están avanzando. Bélgica ha adoptado una ley de liberalización de

los servicios ferroviarios nacionales, pero la proporción del transporte de viajeros efectuada en cumplimiento de obligaciones de servicio público con un contrato adjudicado directamente sigue siendo muy elevada en el país. Los operadores de autobuses privados no están autorizados a prestar servicios de autocar interurbano. La regulación de los servicios de taxi varía de unos entes locales a otros. Aunque las regiones han desarrollado sus propios planes de movilidad, la complejidad de su coordinación impide formarse una visión coherente de la movilidad dentro de Bélgica y, posiblemente, entre el país y las ciudades y regiones fronterizas. El órgano regulador ferroviario tiene margen para ampliar el ámbito de su actividad de regulación.

- (19) Las necesidades de inversión en apoyo de la transición energética son cuantiosas. La renovación del antiguo parque inmobiliario, que precede a la introducción de normas energéticas, contribuirá a cumplir los objetivos de reducción de las emisiones fijados para 2020 y 2030. El despliegue de combustibles alternativos es bastante bajo. Es necesario destinar importantes inversiones a la generación de electricidad, así como a la capacidad de interconexión, las redes inteligentes, el almacenamiento y la eficiencia energética.
- (20) A pesar de los esfuerzos de la administración, la carga reguladora y administrativa sobre las empresas sigue siendo onerosa y obstruye la iniciativa empresarial. La carga tributaria sobre las empresas de nueva creación y las pequeñas empresas se ha aligerado, pero la fiscalidad sigue siendo compleja en el caso de las inversiones financieras. Bélgica ha reformado su Código de Derecho de sociedades acortando el número de formas jurídicas de las empresas, facilitando las comunicaciones electrónicas legales, reduciendo los requisitos mínimos de capital y, conforme al Programa Nacional de Reformas de 2019, reformando la legislación concursal de forma que incluya, en particular, las profesiones liberales. No obstante, a pesar de estos esfuerzos, los plazos para la concesión de permisos de construcción sufren largas demoras, las tasas de registro de la propiedad son elevadas y los procesos judiciales se prolongan en exceso. La justicia administrativa tropieza con dificultades derivadas de la escasez de recursos y la duración de los procedimientos, que causan importantes demoras, sobre todo en la concesión de los permisos de construcción pero también en los procedimientos de contratación pública. Por otra parte, la coordinación de las políticas climática, energética, digital y de transportes es compleja y se puede mejorar. La cooperación entre las autoridades aduaneras y las autoridades de vigilancia del mercado dista de ser óptima, lo que aumenta el riesgo de que entren en la Unión a través de las fronteras belgas mercancías no conformes con las normas. La evaluación de impacto podría integrarse mejor en el proceso de elaboración de políticas. La calidad de los servicios públicos digitales para las empresas es baja. La falta de digitalización del sistema judicial sigue siendo un reto importante, en particular en lo que afecta a la recopilación de datos. Culminar el proceso de digitalización de la justicia es una condición importante para introducir nuevas mejoras en la calidad del sistema judicial, como la actualización de los procesos empresariales y la gestión más eficaz de los recursos humanos y financieros de los órganos jurisdiccionales.
- (21) Los obstáculos a la competencia y a la inversión en varios servicios empresariales obstaculizan el crecimiento y la productividad. Los índices de entrada de nuevos proveedores de servicios se sitúan netamente por debajo de la media de la Unión, al contrario que los índices de beneficio, que son superiores a esa media. El indicador del efecto restrictivo diseñado por la Comisión pone de manifiesto que el marco regulador belga aplicable a contables, asesores fiscales, arquitectos y agentes inmobiliarios es considerablemente más restrictivo que el marco regulador medio de la Unión. Una ley recientemente adoptada ha introducido requisitos más estrictos para los agentes de patentes. Según las estimaciones de la Oficina Federal de Planificación, una ambiciosa reducción en la carga reguladora en los servicios jurídicos, contables y de arquitectura aumentaría la productividad laboral. Los aranceles regulados de los notarios para las transacciones inmobiliarias son bastante elevados y vienen a añadirse a los elevados impuestos de escrituración. Las regiones han reformado las profesiones artesanales y comerciales en desigual medida. El sector minorista se enfrenta aún a restricciones operativas que merman su productividad y desincentivan la inversión. El sector de los supermercados presenta un nivel de competencia subóptimo, debido principalmente a su alta concentración y a la floja dinámica de entradas y salidas. Según el indicador del efecto restrictivo sobre el comercio minorista, Bélgica es el sexto Estado miembro más restrictivo en lo que afecta al entorno operativo para los minoristas. El Programa Nacional de Reformas de 2019 destaca las recientes reformas llevadas a cabo en la Región de Bruselas-Capital para facilitar el establecimiento de comercios minoristas. El mercado de las telecomunicaciones se caracteriza por un alto nivel de concentración (acentuado por las recientes absorciones) y una escasa competencia. Esta situación se refleja también en los precios relativamente elevados de los servicios fijos en comparación con países similares. En las redes fijas, el mercado minorista se caracteriza por duopolios geográficamente definidos compuestos por operadores clásicos y operadores de redes de distribución por cable. Esta configuración puede crear obstáculos a la prestación de servicios agrupados convergentes de telefonía fija y móvil por parte de algunos operadores. El Programa Nacional de Reformas de 2019 destaca que se ha

adoptado una reforma del Derecho económico destinada a aumentar el grado de cumplimiento de la legislación en materia de competencia, mejorar el funcionamiento de la Autoridad de Competencia Belga mediante la introducción de unos procedimientos más eficientes y reducir el riesgo de nuevos litigios ante el Tribunal de la Competencia (Cour des Marchés/Marktenhof). Los recursos de la autoridad de competencia belga son, en comparación con los de las autoridades de competencia de otros Estados miembros, limitados.

- (22) La programación de los fondos de la Unión para el período 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 de 2019. Permitiría a Bélgica hacer el mejor uso posible de esos fondos en los sectores señalados, teniendo en cuenta las disparidades regionales.
- (23) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Bélgica y lo ha publicado en el informe por país de 2019. Asimismo, ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2019, el Programa Nacional de Reformas de 2019 y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Bélgica en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Bélgica, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones al nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.
- (24) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2019, y su dictamen ⁽⁸⁾ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

RECOMIENDA que Bélgica tome medidas en 2019 y 2020 a fin de:

1. Garantizar que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no exceda del 1,6 % en 2020, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,6 % del PIB. Utilizar los ingresos imprevistos para acelerar la reducción de la ratio de deuda de las administraciones públicas. Proseguir las reformas dirigidas a garantizar la sostenibilidad presupuestaria de los sistemas de cuidados de larga duración y de pensiones, en particular restringiendo las posibilidades de salida anticipada del mercado laboral. Mejorar la composición y la eficiencia del gasto público, en particular mediante revisiones del gasto, así como la coordinación de las políticas presupuestarias por parte de todos los niveles de la administración a fin de abrir espacio para la inversión pública.
2. Suprimir los desincentivos al trabajo y reforzar la eficacia de las políticas activas del mercado laboral, en particular para las personas poco cualificadas, los trabajadores de mayor edad y las personas de origen migrante. Mejorar los resultados y el carácter inclusivo de los sistemas de educación y formación y abordar los desajustes de competencias.
3. Centrar la política económica de inversión en el transporte sostenible, en particular mediante la actualización de la infraestructura ferroviaria, la transición energética y hacia una economía hipocarbónica y la investigación y la innovación, en particular en materia de digitalización, teniendo en cuenta las disparidades regionales. Hacer frente a los crecientes retos de movilidad, reforzando los incentivos y suprimiendo las trabas existentes, con el fin de aumentar la oferta y la demanda de transporte colectivo y de bajas emisiones.
4. Reducir la carga reguladora y administrativa para incentivar el emprendimiento y eliminar los obstáculos a la competencia en el sector de los servicios, en particular en los campos de las telecomunicaciones, la venta minorista y los servicios profesionales.

Hecho en Bruselas, el 9 de julio de 2019.

Por el Consejo
El Presidente
M. LINTILÄ

⁽⁸⁾ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 9 de julio de 2019****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Bulgaria y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2019 de Bulgaria**

(2019/C 301/02)

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 refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, y en particular su artículo 9, 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 macroeconómicos ⁽²⁾, 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. Se 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 se señalaba a Bulgaria como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo.

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

- (2) El informe específico de 2019 sobre Bulgaria se publicó el 27 de febrero de 2019. En él se evaluaban los avances realizados por Bulgaria para dar efecto a las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018 ⁽³⁾, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por país adoptadas en años anteriores, así como los avances de Bulgaria 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 2019. El análisis de la Comisión le llevó a concluir que Bulgaria está experimentando desequilibrios macroeconómicos. A las vulnerabilidades del sector financiero se añaden, en particular, un elevado endeudamiento y un gran volumen de préstamos no productivos en el sector empresarial. Si bien se han producido avances a la hora de enfrentarse a las fuentes de los desequilibrios, será fundamental aplicar plenamente las reformas de la supervisión y gobernanza emprendidas recientemente en el sector financiero, tanto bancario como no bancario, y hacer un seguimiento de las mismas.
- (3) El 24 de abril de 2019, Bulgaria presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 y su Programa de Convergencia de 2019. A 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 ⁽⁴⁾, 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.
- (5) Bulgaria se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Convergencia de 2019, el Gobierno prevé que se pase de un superávit general del 2 % del producto interior bruto (PIB) en 2018 a un déficit del 0,3 % del PIB en 2019 y a unos superávits respectivos del 0,4 % del PIB en 2020, el 0,2 % en 2021 y el 0,1 % en 2022. Tomando como base el saldo estructural recalculado ⁽⁵⁾, se prevé que el objetivo presupuestario a medio plazo (un déficit estructural del 1 % del PIB) siga superándose durante todo el período del programa. Según el Programa de Convergencia de 2019, la ratio deuda pública/PIB debería disminuir gradualmente del 22,6 % del PIB en 2018 al 16,7 % en 2022. Las hipótesis macroeconómicas en que se basan estas previsiones presupuestarias son verosímiles. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, se prevé que el saldo estructural registre un superávit del 0,7 % del PIB en 2019 y del 0,6 % del PIB en 2020, por encima del objetivo presupuestario a medio plazo. En general, el Consejo considera que Bulgaria probablemente cumplirá las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2019 y 2020.
- (6) Tanto los ingresos tributarios como el nivel de cumplimiento de las obligaciones tributarias están aumentando, y hay una serie de iniciativas en marcha. No obstante, la recaudación no parece estar mejorando al mismo ritmo en todos los sectores. En particular, no lo está haciendo en los impuestos sobre el trabajo y las cotizaciones a la seguridad social, así como en algunas categorías de impuestos especiales. También se ha evidenciado que el trabajo no declarado y el comercio ilícito de combustible siguen constituyendo un problema. Mantener los esfuerzos por mejorar la recaudación de impuestos y adoptar medidas específicas adicionales para hacer frente a las dificultades en ámbitos específicos del sistema tributario reviste una importancia capital para reducir la aún significativa economía sumergida.
- (7) El Gobierno ha tomado medidas para mejorar la eficacia del gasto público. El Banco Mundial llevó a término una revisión del gasto concerniente a una serie de instituciones públicas (ministerios y municipios) y dos estudios piloto, uno sobre la vigilancia y el servicio de lucha contra incendios y otro sobre gestión de residuos, y elaboró un manual para la realización de revisiones por parte del Gobierno en el futuro. En la estrategia presupuestaria a medio plazo de 2018, el Gobierno estableció una serie de indicadores de rendimiento para evaluar las repercusiones del gasto sobre los diferentes ámbitos de actividad a lo largo del tiempo y para informar la evaluación y la planificación del presupuesto. Se espera que la continuación de esas iniciativas aumente la calidad, la eficiencia y la transparencia del gasto público, y como consecuencia de ello se incrementen, a su vez, la cantidad y la calidad de los bienes públicos.

⁽³⁾ DO C 320 de 10.9.2018, p. 7.

⁽⁴⁾ 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).

⁽⁵⁾ Saldo ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por la Comisión aplicando la metodología común.

- (8) Las empresas estatales adolecen de una gobernanza empresarial débil, que también se refleja en gran medida en sus resultados económicos. El marco normativo de la gobernanza empresarial de las empresas estatales está siendo objeto de una reforma, en cooperación con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y con el apoyo del Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales de la Comisión. La reforma tiene por objeto subsanar las deficiencias actuales adaptando la legislación nacional a las directrices de gobernanza empresarial de la OCDE para las empresas estatales. La adopción y la aplicación eficaz del marco garantizarán la continuidad y serán cruciales para el éxito de la reforma.
- (9) En un entorno económico favorable, los ratios de liquidez y de capital de los bancos, por término medio, experimentaron una mejora. Paralelamente, se registró un descenso de los préstamos no productivos por parte de las sociedades no financieras, aunque la cifra sigue siendo elevada. El mercado secundario de préstamos no productivos se ha vuelto más dinámico. El 30 de mayo de 2019, el BNB adoptó una decisión destinada a aplicar las Directrices de la ABE para la gestión de las exposiciones dudosas y reestructuradas. Las medidas de seguimiento derivadas de las revisiones del sector financiero han reforzado el sector bancario, pero persisten algunas vulnerabilidades. Las nuevas iniciativas en materia de regulación tomadas en 2018 incluían las normas aplicables a las grandes exposiciones y la identificación de los clientes conexos, un aumento de la tasa de reserva de capital anticíclica e instrumentos macroprudenciales para las medidas basadas en los prestatarios. Consecutivamente a las iniciativas legislativas sobre las exposiciones de partes vinculadas, la labor continuada de supervisión con el fin de limitar los préstamos a las partes vinculadas y sancionar las infracciones de las disposiciones sobre garantías es fundamental para dar apoyo a las buenas prácticas empresariales. El refuerzo del marco de resolución bancaria es otra medida en curso que contribuirá a la resiliencia del sector financiero.
- (10) Llevar a término la reforma del marco aplicable a la insolvencia podría ayudar a reducir el elevado nivel de deuda pendiente del sector privado y la aún alta proporción de préstamos no productivos. La falta de algunos elementos reduce la eficiencia y la eficacia del marco aplicable a la insolvencia, lo que supone que los procedimientos de insolvencia son lentos y costosos. Al mismo tiempo, la ausencia de unos instrumentos de vigilancia adecuados impide un análisis correcto de los procedimientos de insolvencia y previos a la insolvencia, tanto los que están en curso como los nuevos, y no permite determinar los obstáculos o debilidades concretos. En octubre de 2018, Bulgaria solicitó la asistencia del Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales de la Comisión para que le ayudase a avanzar en la reforma del marco aplicable a la insolvencia. El proyecto ha detectado deficiencias en el marco aplicable a la insolvencia y elaborará una hoja de ruta para subsanarlas. Es importante mantener el impulso de las reformas y aplicar la hoja de ruta resultante.
- (11) Bulgaria ha adoptado modificaciones legislativas en 2018 y posteriormente en mayo de 2019, y está trabajando para lograr una transposición totalmente coherente de la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁶⁾ (cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales). Debe prestarse atención a la aplicación efectiva de estas medidas. Las autoridades aún no han finalizado y notificado la evaluación nacional de riesgos, que constituye una piedra angular de la concepción de políticas nacionales adecuadas para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Además, la evolución reciente del sector bancario apunta a la necesidad de reforzar la supervisión nacional de las transacciones financieras internacionales y de garantizar la aplicación efectiva del marco de lucha contra el blanqueo de capitales. Es menester dar una mejor respuesta al riesgo de corrupción, que es un delito accesorio al blanqueo de capitales. Las autoridades búlgaras tendrán que mostrar resultados concretos y presentar un historial sustentado por decisiones firmes en casos de corrupción de alto nivel. El recurso a la investigación financiera y a la elaboración de perfiles financieros es limitado.
- (12) Se está reformando la supervisión no bancaria. En septiembre de 2017, la Comisión de Supervisión Financiera adoptó un plan de acción para la reforma de la supervisión financiera no bancaria, en cooperación con la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación. La implementación y la ejecución plenas y oportunas del plan de acción, que aún están en curso, contribuirán a una supervisión adecuada del sector financiero no bancario. Se están llevando a cabo modificaciones de la legislación secundaria con el fin de mejorar las normas de valoración y su aplicación. Su aplicación y cumplimiento efectivos servirían para afrontar los problemas detectados en materia de valoración que aún persisten. Por último, la supervisión a nivel de grupo sigue siendo una dificultad en lo que respecta a garantizar la adecuación de una supervisión de seguros basada en el riesgo.

⁽⁶⁾ Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (DO L 141 de 5.6.2015, p. 73).

- (13) El sector de los seguros de vehículos presenta algunas vulnerabilidades. Unas normas sobre compensación bien especificadas facilitarían que los jueces pudieran tomar decisiones sobre cada asunto con un planteamiento más armonizado. A más largo plazo, dicha metodología ayudaría a reducir los costes, la volatilidad y el riesgo de suscripción en la línea de negocio de seguros de vehículos con cobertura de daños a terceros. La sostenibilidad del sector también se beneficiaría de una mejora del sistema de fijación de precios que tenga en cuenta el historial de conducción de los clientes. La Comisión de Supervisión Financiera ha propuesto un sistema de *bonus-malus*, que está siendo sometido a un amplio debate público. Por último, la liquidez de la «Oficina Nacional de la Carta Verde» ha suscitado importantes preocupaciones, fundamentalmente debido a que una aseguradora búlgara ha dejado siniestros impagados. El cumplimiento estricto de sus obligaciones por parte de todos los miembros es crucial para la credibilidad y la eficiencia del sistema.
- (14) Las infraestructuras adolecen de una importante falta de inversiones. La cobertura y la calidad de las infraestructuras de transporte han mejorado, pero aún se encuentran por debajo de la media de la Unión. La Red Transeuropea de Transporte en Bulgaria aún está incompleta. Además, las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte por carretera han aumentado de manera importante durante los últimos cinco años. Es necesario seguir desarrollando tramos viarios y ferroviarios y los respectivos sistemas de gestión del tráfico ferroviario y sistemas de transporte inteligente europeos. Bulgaria tiene unos bajos índices de conexión y tratamiento de aguas residuales urbanas y unos niveles elevados de contaminación del aire y de vertido de los residuos municipales, mientras que su tasa de reciclaje es considerablemente inferior a la media de la Unión. Es necesario invertir en la promoción de una gestión sostenible de las aguas, la eficiencia de los recursos y la transición a una economía circular. Además, las necesidades de inversión en los ámbitos de la energía y la mitigación del cambio climático y la adaptación a él son considerables. La alta intensidad energética de la economía y la lentitud de los avances en el cumplimiento de los objetivos de eficiencia energética, en particular en el sector de la construcción, están mermando la productividad y la competitividad de las empresas del país. Por tanto, se deben intensificar los esfuerzos para garantizar unos ahorros de energía significativos a través de inversiones orientadas a los sectores industrial, de la construcción y del transporte. El aumento de las inversiones en infraestructuras energéticas limpias (como una generación de energía eléctrica limpia e hipocarbónica y las redes inteligentes), en consonancia con las prioridades establecidas en el proyecto de plan nacional búlgaro para el clima y la energía, contribuirían a mejorar la competitividad general de la economía y la calidad de vida de la población.
- (15) A pesar de un incremento en el presupuesto público dedicado a investigación en 2018, el gasto en investigación y desarrollo (I+D) sigue siendo muy bajo tanto en el sector público como en el privado. La inversión privada en I+D está dominada por grandes empresas multinacionales y concentrada en la región de la capital. El lento ritmo de aplicación de las reformas y la elevada fragmentación del sistema de investigación, desarrollo e innovación obstaculizan la contribución de la inversión en I+D a la productividad y el crecimiento. Numerosas universidades e institutos de investigación siguen obteniendo malos resultados en investigación científica de alta calidad. Los vínculos entre ciencia y empresa siguen siendo débiles y la disponibilidad de capital humano en el sistema de I+D es un gran motivo de preocupación. Los clústeres y su potencial en Bulgaria están infradesarrollados, dado que con frecuencia les falta masa crítica. Nuevas reformas, combinadas con una gobernanza eficiente y una inversión pública más eficaz, pueden maximizar los efectos sobre la productividad y mejorar la competitividad de la economía. Además, mejorar la digitalización de las empresas e introducir nuevos modelos de negocio es crucial para la productividad del país.
- (16) Las reformas de la administración pública y de la administración electrónica siguen siendo lentas, lo que está dando lugar a una insuficiencia de las mejoras y a que persista la debilidad del entorno empresarial. Se ha adoptado una serie de reformas, pero su aplicación práctica se está ralentizando. Las deficiencias institucionales, la incertidumbre en lo que respecta a la regulación, la corrupción y una oferta de mano de obra insuficiente siguen estando entre los principales obstáculos a la inversión. La gobernanza del sector público podría beneficiarse de una mayor transparencia, unas normas más claras y una perspectiva a largo plazo. También son evidentes las deficiencias en el ámbito de los ensayos sobre productos y de la seguridad, debido a la limitación de los medios financieros y humanos. Además, aunque la inmensa mayoría de las medidas incluidas en la estrategia nacional de contratación pública ya han sido adoptadas, su aplicación exige que el seguimiento, el control y la evaluación sean continuos. El frecuente uso de adjudicaciones directas y el elevado número de ofertas únicas representan una amenaza para la transparencia y la eficacia del sistema. La capacidad administrativa del sector de la contratación pública supone actualmente un desafío, como también la profesionalización de los compradores públicos y las adquisiciones agregadas. El importante retraso en la adopción de la contratación electrónica está impidiendo una mejora más acusada de la transparencia y la eficiencia de los procedimientos de contratación pública.
- (17) El mercado de trabajo ha mejorado, pero sigue presentando deficiencias. La tasa de empleo ha alcanzado su máximo nivel desde que Bulgaria se adhirió a la Unión, y la tasa de desempleo es inferior a la media de la Unión. Pese a esos avances positivos, algunos grupos, como las personas con baja cualificación, los jóvenes, los romaníes y las personas con discapacidad, aún se enfrentan a dificultades para encontrar un empleo. Se están aplicando medidas específicas de apoyo a los desempleados de larga duración, que representaban el 3 % de la población activa en 2018. Una combinación de medidas de divulgación eficaces y sostenibles, políticas activas del mercado de trabajo e integración de los servicios sociales y los de empleo podría mejorar la empleabilidad de los grupos desfavorecidos y sus posibilidades de encontrar trabajo.

- (18) El aumento de la escasez de personal cualificado en Bulgaria justifica unas inversiones importantes. La empleabilidad de los jóvenes podría aumentar si mejorasen la calidad y la eficacia de los períodos de formación y de aprendizaje en empresas. Además, la participación de la población adulta en medidas de mejora de capacidades y reciclaje profesional es muy baja. Pese a las medidas adoptadas para fomentar la adquisición de competencias digitales, el nivel de Bulgaria a ese respecto (solo el 29 % de la población búlgara posee competencias digitales básicas, frente el 57 % de media en la Unión) sigue entre los más bajos de la Unión.
- (19) A pesar de la ratificación del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la fijación del salario mínimo y de varias rondas de negociaciones mantenidas en 2018, los empresarios y los sindicatos aún tienen posiciones encontradas en lo que respecta a los criterios que deben aplicarse al determinar el salario mínimo. Existe margen para un mayor consenso sobre un mecanismo de fijación de salarios objetivo y transparente. Al mismo tiempo, pese a que la implicación de los interlocutores sociales en la concepción y aplicación de las políticas y las reformas parece haber aumentado, sigue siendo necesario mantener un apoyo continuo a un diálogo social reforzado.
- (20) Los resultados educativos aún son malos y siguen estando fuertemente influidos por la situación socioeconómica de los padres. Esto es reflejo de dificultades relacionadas con la calidad y el carácter inclusivo del sistema de educación y formación. El nivel de inversión de Bulgaria en educación es insuficiente, en particular en educación preescolar y primaria, dos niveles fundamentales para crear igualdad de oportunidades desde una edad temprana. El acceso a una educación y unos cuidados infantiles de calidad es escaso, especialmente en el caso de los romaníes y de los niños de otros grupos desfavorecidos. La tasa de abandono escolar prematuro aún es elevada, lo que conlleva consecuencias negativas para la empleabilidad futura y los resultados del mercado de trabajo. La adecuación de la formación profesional al mercado laboral y la disponibilidad de formación profesional dual siguen siendo insuficientes. Aunque se están aplicando algunas medidas, es preciso poner mayor empeño para garantizar que el conjunto de capacidades que adquieren los titulados superiores pueda solucionar la escasez de capacidades a corto y medio plazo de forma constante. Se han puesto en marcha medidas para reciclar al profesorado y aumentar el atractivo de la profesión. No obstante, los programas educativos iniciales y continuos para los profesores tienen que mejorarse, y aún es necesario realizar esfuerzos para mejorar las condiciones de trabajo del personal del sector educativo.
- (21) Bulgaria aún se enfrenta a una elevada desigualdad de ingresos y de riesgo de pobreza o exclusión social. Pese a haber registrado un descenso, la tasa de pobreza o exclusión social de 2018 fue del 32,8 %, aún superior a la media de la Unión. El sistema de seguridad social no cubre a todas las personas con empleo y el sistema de protección social es insuficiente para abordar las cuestiones sociales importantes. Esto refleja el bajo nivel de gasto social, la desigual disponibilidad de servicios sociales en todo el territorio y los limitados efectos redistributivos del sistema tributario. En 2018, los ingresos del 20 % más rico de la población eran 7,7 veces superiores a los del 20 % más pobre, una diferencia que aún está entre las mayores de la Unión. A pesar de esas medidas, la adecuación y la cobertura de la renta mínima siguen siendo limitadas y aún se echa en falta un mecanismo objetivo para su actualización periódica. Los servicios sociales adolecen de baja calidad y de falta de un enfoque integrado en favor de la inclusión activa. Persisten las disparidades en el acceso a los servicios sociales, la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración. Esto menoscaba su capacidad de proporcionar un apoyo completo a los más vulnerables, como los romaníes, los niños, los ancianos, las personas con discapacidad y las personas que viven en zonas rurales. Parte de la población tiene dificultades para acceder a una vivienda asequible. En consecuencia, es necesario poner mayor empeño en fomentar la inclusión activa, promover la integración socioeconómica de los grupos vulnerables, incluidos los romaníes, mejorar el acceso a servicios de calidad y hacer frente a la privación material.
- (22) El sector de la asistencia sanitaria aún se caracteriza por el bajo nivel de gasto público. La población búlgara sufre limitaciones en el acceso a la asistencia sanitaria causadas por la distribución desigual de los limitados recursos y el bajo grado de cobertura de los seguros de salud. Los pagos directos son considerables, ya que tienen que compensar el reducido gasto público. La escasa disponibilidad de médicos de cabecera está limitando la prestación de atención primaria. Existe una importante escasez de enfermeras, cuyo número per cápita es uno de los más bajos de la Unión. Una aplicación más rápida y eficaz de la estrategia nacional de salud servirá para abordar esos puntos débiles.

- (23) En el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación, la Comisión sigue realizando un seguimiento de la reforma judicial y la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada en Bulgaria. Por tanto, estos ámbitos no están cubiertos en las recomendaciones específicas por país dirigidas a Bulgaria, aunque tienen repercusión en el desarrollo de un entorno empresarial positivo en el país. El informe del Mecanismo de Cooperación y Verificación de noviembre de 2018 señalaba que Bulgaria había perseverado en su labor de reforma del sistema judicial y de subsanación de las deficiencias en la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada, pero que era necesario acentuarla en otros ámbitos. La Comisión espera evaluar de nuevo los avances a principios del otoño de 2019.
- (24) La programación de los fondos de la Unión para el período 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 de 2019. Ello permitiría a Bulgaria aprovechar al máximo esos fondos en los sectores identificados, teniendo en cuenta las disparidades regionales. El refuerzo de la capacidad administrativa del país para la gestión de esos fondos es un factor importante para el éxito de esta inversión.
- (25) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Bulgaria y lo ha publicado en el informe específico de 2019. Asimismo, ha evaluado el Programa de Convergencia de 2019 y el Programa Nacional de Reformas de 2019, así como las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Bulgaria en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Bulgaria, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones realizadas a nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.
- (26) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Convergencia de 2019 y estima ⁽⁷⁾ que cabe esperar que Bulgaria cumpla el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- (27) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2019 y el Programa de Convergencia de 2019. Sus recomendaciones, formuladas con arreglo al artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en la recomendación 2 que figura a continuación.

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

1. Mejorar la recaudación tributaria a través de medidas específicas en ámbitos como los impuestos sobre el combustible y sobre el trabajo. Mejorar la gobernanza de las empresas estatales mediante la adopción y aplicación de la próxima legislación.
2. Garantizar la estabilidad del sector bancario mediante el refuerzo de la supervisión, la promoción de una valoración de activos adecuada, incluidas las garantías bancarias, y la promoción de un mercado secundario operativo para los préstamos no productivos. Garantizar la supervisión efectiva y el cumplimiento del marco de lucha contra el blanqueo de capitales. Reforzar el sector financiero no bancario mediante la aplicación efectiva de la supervisión basada en el riesgo, las recientemente adoptadas directrices de valoración y la supervisión a nivel de grupo. Aplicar la futura hoja de ruta para abordar las deficiencias detectadas en su marco aplicable a la insolvencia. Fomentar la estabilidad del sector de los seguros de vehículos, haciendo frente a las dificultades del mercado y a las debilidades estructurales persistentes.
3. Centrar la política económica relacionada con la inversión en la investigación y el desarrollo, el transporte, en particular su sostenibilidad, las infraestructuras relacionadas con el agua, los residuos y la energía y la eficiencia energética, teniendo en cuenta las disparidades regionales y mejorando el entorno empresarial.

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

4. Aumentar la empleabilidad mediante el refuerzo de las competencias, incluidas las digitales. Mejorar la calidad, la adecuación al mercado de trabajo y la inclusividad de la educación y la formación, en particular para los romaníes y otros grupos desfavorecidos. Abordar la inclusión social mejorando el acceso a unos servicios de empleo y sociales integrados y aumentando la eficacia del apoyo a la renta mínima. Mejorar el acceso a los servicios sanitarios, en particular reduciendo los pagos directos y haciendo frente a la escasez de profesionales de la salud.

Hecho en Bruselas, el 9 de julio de 2019.

Por el Consejo
El Presidente
M. LINTILÄ

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 9 de julio de 2019****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Chequia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2019 de Chequia**

(2019/C 301/03)

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) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, 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 y marcó así el inicio del Semestre Europeo de 2019 para la coordinación de las políticas económicas. Se 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 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾, adoptó asimismo el informe sobre el mecanismo de alerta, en el que no se señalaba a Chequia como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo.

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Reglamento (UE) 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 macroeconómicos (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

- (2) El informe específico de 2019 sobre Chequia fue publicado el 27 de febrero de 2019. En él se evaluaban los avances realizados por Chequia para dar efecto a las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018 ⁽³⁾, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones adoptadas en años anteriores, así como los avances de Chequia en la consecución de sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020.
- (3) El 30 de abril de 2019, Chequia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 y su Programa de Convergencia de 2019. Teniendo en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo.
- (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 ⁽⁴⁾, 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.
- (5) Chequia se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Convergencia de 2019, el Gobierno espera pasar de un superávit presupuestario del 0,3 % del producto interior bruto (PIB) en 2019 a un déficit del 0,2 % en 2020, que se prevé se deteriore gradualmente hasta el 0,5 % de aquí a 2022. Tomando como base el saldo estructural recalculado ⁽⁵⁾, el objetivo presupuestario a medio plazo, que ha pasado de un déficit estructural del 1 % en 2019 al 0,75 % del PIB a partir de 2020, sigue alcanzándose con creces durante todo el período del programa. Según el Programa de Convergencia de 2019, la ratio deuda pública/PIB debería disminuir gradualmente hasta el 29,7 % en 2022. Las hipótesis macroeconómicas en que se basan estas previsiones presupuestarias son verosímiles. Los riesgos para la consecución de los objetivos presupuestarios parecen globalmente equilibrados, previéndose un mayor aumento de los salarios públicos y las transferencias sociales que contrasta con una pequeña reducción de los ingresos totales como porcentaje del PIB. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, se prevé que el saldo estructural se deteriore hasta aproximadamente el -0,1 % del PIB en 2019 y el -0,4 % del PIB en 2020, manteniéndose por encima del objetivo presupuestario a medio plazo. En general, el Consejo estima que, conforme a las previsiones, Chequia cumplirá las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2019 y 2020.
- (6) Chequia presenta riesgos medios de sostenibilidad presupuestaria de las finanzas públicas a largo plazo, debido primordialmente a los costes del envejecimiento de la población. El principal factor que afecta negativamente a la sostenibilidad a largo plazo es el gasto en pensiones, ya que se espera que aumente alrededor de dos puntos porcentuales del PIB de aquí a 2070. Los riesgos a largo plazo se derivan de una demografía desfavorable, unida a la limitación de la edad legal de jubilación a los 65 años. Como consecuencia de ello, la tasa de dependencia de las personas mayores, comparando a las personas de edad avanzada con la población activa, prácticamente casi se duplica y alcanzará aproximadamente el 50 % en 2070. Las medidas adoptadas recientemente mejoran la adecuación de las pensiones. Junto con una indización más generosa de las prestaciones de jubilación, el Gobierno aumentó el importe de la pensión básica e incrementó las pensiones de los pensionistas de más edad. Con todo, estas medidas no van acompañadas de políticas que mejoren la sostenibilidad. Por ejemplo, la armonización entre el aumento de la esperanza de vida y la edad legal de jubilación no es automática. En la actualidad, cualquier cambio en la edad de jubilación (jubilación legal y anticipada) debe ser propuesto por el Gobierno y aprobado por el Parlamento. Estas medidas también pueden combinarse con políticas del mercado de trabajo que fomenten carreras profesionales más largas y la participación de los grupos infrarrepresentados. El aumento previsto de los gastos públicos de asistencia sanitaria derivados del envejecimiento de la población asciende a 1,1 puntos porcentuales del PIB de aquí a 2070, lo que también reduce la sostenibilidad presupuestaria a largo plazo. En este contexto, una mayor consolidación del sector hospitalario y la inversión en la asistencia sanitaria y social primaria e integrada podrían aumentar la rentabilidad del sistema sanitario.

⁽³⁾ DO C 320 de 10.9.2018, p. 12.

⁽⁴⁾ 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).

⁽⁵⁾ Saldo ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por la Comisión aplicando la metodología común.

- (7) El Banco Nacional Checo puede recomendar límites macroprudenciales de créditos hipotecarios, pero, según la legislación vigente, sus facultades sancionadoras son limitadas, puesto que carece de autoridad formal de ejecución. Aunque en general los bancos checos cumplen con las recomendaciones, los límites legislativos vinculantes probablemente aumentarían el nivel de cumplimiento entre los bancos checos y otros proveedores de préstamos hipotecarios, lo que garantizaría la estabilidad financiera y reduciría los riesgos para los prestatarios. Aún es objeto de debate una propuesta legislativa por la que se modifica la Ley sobre el Banco Nacional Checo.
- (8) Pese a leves mejoras, la corrupción sigue constituyendo un problema para las empresas y puede obstaculizar la actividad económica. La parte positiva es que las reformas instauradas en 2017, en particular sobre contratación pública, se están aplicando actualmente y algunas medidas pendientes fueron adoptadas finalmente por el Gobierno y presentadas al Parlamento para su posterior debate. Entre ellas se cuentan propuestas para ampliar el papel de la Oficina Suprema de Auditoría a las regiones y municipios, así como sobre los nombramientos en las empresas estatales, un ámbito en el que pueden surgir conflictos de intereses y en el que la regulación es esencial. No obstante, aún no se han adoptado las propuestas relativas a la protección de los denunciantes de irregularidades y a los grupos de presión.
- (9) El mercado laboral checo funciona muy bien. El empleo ha aumentado constantemente durante los últimos siete años y el desempleo se ha reducido considerablemente. No obstante, el potencial del mercado de trabajo de las mujeres con niños pequeños, las personas poco cualificadas y las personas con discapacidad sigue estando infrautilizado. En un contexto de escasez de mano de obra, existe un claro margen para incrementar su participación en el mercado laboral. Las diferencias laborales y salariales entre mujeres y hombres siguen siendo elevadas a pesar de las recientes medidas que han flexibilizado los permisos parentales y han aumentado el número de guarderías. La tasa de empleo de las mujeres sigue estando muy por debajo de la de los hombres. La escasa disponibilidad de servicios de guardería asequibles, los largos permisos parentales, el escaso uso de modalidades de trabajo flexibles y la falta de centros de cuidados de larga duración siguen influyendo sobremedida en la participación en el mercado de trabajo. En 2017, solo el 6,5 % de los niños menores de tres años acudían a guarderías oficiales (frente a una media del 34,2 % en la Unión). A pesar de que las personas poco cualificadas representan una pequeña proporción de la población, su tasa de empleo es bastante inferior a la de las personas con cualificación media y alta. Del mismo modo, la tasa de empleo de las personas con discapacidad sigue siendo baja. Debido a la capacidad limitada, los servicios públicos de empleo no ofrecen actualmente un apoyo personalizado y continuo a los demandantes de empleo. El aumento de las capacidades de comunicación y activación de los servicios públicos de empleo, unido a unas políticas activas del mercado de trabajo eficaces y bien orientadas, contribuiría a impulsar la participación de los grupos desfavorecidos.
- (10) Las limitaciones laborales y demográficas en una economía manufacturera intensiva justifican una mayor inversión en educación y formación, destinadas también a los adultos empleados, para garantizar que el país afronte los retos planteados por los cambios estructurales en la economía, como los futuros cambios tecnológicos. Podrían surgir desajustes cualitativos en las cualificaciones, entre ellos los debidos a la automatización y la robotización futuras, en particular en el sector digital. Los nuevos puestos de trabajo requerirán nuevas competencias e inversiones significativas, en particular en lo que se refiere a las competencias profesionales técnicas más avanzadas y las competencias digitales. Aunque en los últimos años se han tomado varias iniciativas para establecer una estrategia global en materia de capacidades, estas todavía no se han convertido en un auténtico sistema global.
- (11) Los resultados educativos siguen estando profundamente afectados por la situación socioeconómica de los estudiantes. En 2016 se adoptó, con el apoyo del Fondo Social Europeo, una reforma para que la educación sea más inclusiva. Su éxito dependerá de la disponibilidad de financiación nacional, suficiente y sostenible, de una mayor formación para docentes y asistentes, y de un aumento de la sensibilización acerca de los beneficios de una educación inclusiva. Aun siendo globalmente positivos, los efectos de la reforma de la educación inclusiva sobre la participación de los niños gitanos en la educación general siguen siendo limitados. La escasa inversión, el escaso atractivo de la profesión docente y las desigualdades socioeconómicas frenan el nivel educativo alcanzado. Hay escasez de profesores debido al poco prestigio de la profesión, los bajos salarios en comparación con otras profesiones, a pesar de los recientes aumentos, y las limitadas oportunidades de desarrollo profesional. La docencia sigue siendo una profesión relativamente poco atractiva para los jóvenes con talento. Habida cuenta de ello, la escasez de profesores cualificados, unida a la desfavorable evolución demográfica prevista, indica que en el futuro podría ser más difícil contratar y conservar profesorado.

- (12) A pesar de que Chequia es un país de tránsito, las obras de las redes europeas de transporte, incluidos los corredores de la RTE-T, distan mucho de estar acabadas. La infraestructura de transporte suburbano también sigue siendo deficiente, lo que limita la asequibilidad de la vivienda y la capacidad de los ciudadanos para desplazarse al trabajo. Las deficiencias que presentan las conexiones de transporte también resultan disuasorias para la actividad empresarial, especialmente en las regiones alejadas. Aunque el proceso de suburbanización está en curso en las zonas metropolitanas, las redes de transporte suburbanas sufren retrasos, en particular en el caso de la infraestructura ferroviaria. El país obtiene malos resultados en materia de objetivos hipocarbónicos, en particular en lo relativo al porcentaje de energías renovables en el transporte y la utilización de vehículos eléctricos. Además, el crecimiento previsto de la infraestructura de recarga para vehículos eléctricos puede no ser suficiente para responder a la demanda futura. Una mayor inversión en el transporte sostenible también podría reducir la contaminación atmosférica y acústica, atenuando su impacto en la salud pública, especialmente en las zonas urbanas. La infraestructura digital está mejorando, pero persiste la brecha entre las zonas urbanas y las rurales, ya que solo el 59 % de los hogares rurales están cubiertos por redes de banda ancha de alta velocidad. La modernización de las redes más antiguas de infraestructura de cobre con soluciones fijas de acceso inalámbrico no bastará para alcanzar los objetivos de conectividad de 2025. Para atender a las futuras necesidades de conectividad, es necesario invertir en redes de muy alta capacidad (es decir, fibra óptica) y en medidas adecuadas relativas a la demanda.
- (13) La intensidad energética de la economía checa sigue siendo una de las más elevadas de la Unión, dado que la eficiencia energética solo está mejorando lentamente, en particular en el sector de la construcción. La intensidad energética alcanza sus niveles más elevados en los sectores industrial y residencial. La mejora de la eficiencia energética constituye una oportunidad para aumentar la competitividad de Chequia, reduciendo los costes de la energía para los hogares y las empresas, desarrollando industrias más limpias y aumentando la cadena de valor. El carbón domina el sector de la electricidad y es la mayor fuente de emisiones de carbono, lo que supone una amenaza importante para la calidad del aire local. Las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte por carretera han aumentado considerablemente en los cinco últimos años. En cuanto a la adaptación al cambio climático y la prevención de riesgos, faltan medidas apropiadas en lo que respecta a una prevención adecuada, la preparación y la resiliencia ante las catástrofes.
- (14) Es posible que la carga administrativa y reglamentaria esté obstaculizando las inversiones. Muchas empresas checas consideran que esa carga administrativa y reglamentaria es un gran obstáculo para la inversión. La rápida evolución de la legislación y los complejos procedimientos administrativos siguen constituyendo obstáculos importantes para la actividad empresarial. El coste de la ejecución de los contratos, los cambios frecuentes de la normativa fiscal y laboral y la dificultad para obtener permisos de construcción podrían estar desincentivando la inversión en el país. El grado de carga administrativa también varía sustancialmente entre las regiones. Las recientes propuestas tienen por objeto reducir la complejidad de los procedimientos de planificación, en particular en el caso de los grandes proyectos de infraestructuras. Además, el Gobierno tiene previsto elaborar una nueva ley sobre la construcción para 2021, con la participación de los interlocutores sociales. La responsabilidad de la vigilancia del mercado de los productos se reparte entre varias organizaciones, presenta solapamientos y plantea dificultades que entorpecen una coordinación eficiente y una cooperación eficaz.
- (15) A pesar de haber experimentado una mejora en términos de transparencia y de formación impartida, las prácticas de contratación pública siguen estando rezagadas en términos de competitividad debido a la elevada proporción de procedimientos en los que se recibe una sola oferta, de uso de criterios de calidad y de confianza en las instituciones públicas. La inmensa mayoría de las decisiones en materia de contratación pública siguen basándose en el precio más bajo, ya que sigue pendiente la adopción de un enfoque estratégico. Se ha hecho más hincapié en la contratación centralizada y en el uso de conocimientos técnicos compartidos, pero su despliegue es bastante lento, a pesar de su potencial demostrado.
- (16) Chequia todavía no ha creado un ecosistema de innovación plenamente operativo y basado en la investigación y el desarrollo nacionales. El país sigue siendo un innovador moderado a escala de la Unión, a pesar del aumento de la intensidad de la investigación y el desarrollo. Estos resultados pueden estar vinculados a una inversión pública carente de una estrategia plenamente coherente para aumentar los modestos resultados de la investigación y mejorar la cooperación entre el sector privado y el mundo académico. Las mejoras de la productividad están impulsadas principalmente por las grandes empresas extranjeras, mientras que las empresas nacionales les van a la zaga en términos de generación de valor añadido. Por otra parte, la productividad total de los factores —indicador de la eficacia de la utilización de capital y de mano de obra en la producción—, ha ido creciendo a un ritmo relativamente lento. Prestar mayor atención a la innovación nacional podría impulsar la productividad en todo el espectro empresarial, incluidas las pequeñas y medianas empresas.

- (17) La programación de los fondos de la Unión para el período 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 de 2019. Ello permitiría a Chequia aprovechar al máximo esos fondos en los sectores señalados, teniendo en cuenta las disparidades regionales. El refuerzo de la capacidad administrativa del país para la gestión de esos fondos es un factor importante para el éxito de esta inversión.
- (18) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Chequia y lo ha publicado en el informe por país de 2019. Asimismo, ha evaluado el Programa de Convergencia de 2019 y el Programa Nacional de Reformas de 2019, así como las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Chequia en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Chequia, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones realizadas a nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.
- (19) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Convergencia de 2019 y estima ⁽⁶⁾ que cabe esperar que Dinamarca cumpla el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

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

1. Mejorar la sostenibilidad presupuestaria a largo plazo de los sistemas de pensiones y de asistencia sanitaria. Adoptar las medidas pendientes de lucha contra la corrupción.
2. Fomentar el empleo de las mujeres con niños de corta edad, en particular mejorando el acceso a servicios asequibles de guardería, y de los grupos desfavorecidos. Aumentar la calidad y el carácter inclusivo de los sistemas de educación y formación, en particular mediante el fomento de las competencias técnicas y digitales y la promoción de la profesión docente.
3. Centrar la política económica de inversión en el transporte, en particular en su sostenibilidad, en la infraestructura digital y en la transición hacia una economía hipocarbónica y energética, incluida la eficiencia energética, teniendo en cuenta las disparidades regionales. Reducir la carga administrativa de la inversión y apoyar una competencia más basada en la calidad en la contratación pública. Eliminar los obstáculos que impiden el desarrollo de un ecosistema de innovación que funcione plenamente.

Hecho en Bruselas, el 9 de julio de 2019.

Por el Consejo
El Presidente
M. LINTILÄ

⁽⁶⁾ Con arreglo al artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 9 de julio de 2019****Relativa al Programa nacional de reformas de 2019 de Dinamarca y por la que se emite un dictamen del consejo sobre el Programa de Convergencia de 2019 de Dinamarca**

(2019/C 301/04)

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 refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, 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, y marcó así el inicio del Semestre Europeo de 2019 para la coordinación de las políticas económicas. Se 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 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾, adoptó asimismo el informe sobre el mecanismo de alerta, en el que no se señalaba a Dinamarca como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo.

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Reglamento (UE) 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 macroeconómicos (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

- (2) El informe específico de 2019 sobre Dinamarca fue publicado el 27 de febrero de 2019. En él se evaluaban los avances realizados por Dinamarca para dar efecto a las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018 ⁽³⁾, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por país adoptadas en años anteriores, así como los avances de Dinamarca en la consecución de sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020.
- (3) Dinamarca presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 el 15 de marzo de 2019 y su Programa de Convergencia de 2019 el 10 de abril de 2019. A fin de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado simultáneamente.
- (4) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos («Fondos EIE») para el período 2014-2020 se han abordado las recomendaciones específicas pertinentes por país. Conforme a lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁴⁾, 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.
- (5) Dinamarca se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Convergencia de 2019, el Gobierno prevé un déficit global del 0,1 % del producto interior bruto (PIB) en 2019 y 2020. Tomando como base el saldo estructural recalculado ⁽⁵⁾, el objetivo presupuestario a medio plazo, a saber, un déficit estructural del 0,5 % del PIB, se superaría con creces durante la totalidad del período de programación, hasta 2025. Con arreglo al Programa de Convergencia de 2019, se prevé que el déficit de las Administraciones Públicas en relación con el PIB disminuya al 33,4 % en 2019 y se mantenga estable en 2020, antes de aumentar al 37,8 % del PIB en 2025. La hipótesis macroeconómica en la que se sustentan las previsiones presupuestarias es verosímil para la totalidad del período de programación. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, se prevé que el saldo estructural registre un superávit del 0,9 % del PIB en 2019 y del 1,0 % del PIB en 2020, por encima del objetivo presupuestario a medio plazo. Los riesgos están relacionados con la caída de los ingresos procedentes de componentes volátiles, en particular el impuesto sobre el rendimiento de los fondos de pensiones. Desde un punto de vista global, el Consejo considera que Dinamarca probablemente cumplirá las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2019 y 2020.
- (6) El sistema danés de investigación e innovación se caracteriza por un elevado nivel de inversión, una sólida base de recursos humanos y la excelencia científica. Sin embargo, el panorama de la investigación y la innovación en Dinamarca se concentra en un número relativamente reducido de agentes, como grandes empresas y fundaciones, principalmente de los sectores farmacéutico y de la biotecnología, lo que hace que el sistema de investigación e innovación sea potencialmente vulnerable a las perturbaciones exteriores. Por lo tanto, parece haber margen de mejora en cuanto a invertir en la expansión de las empresas más innovadoras.
- (7) Garantizar la oferta de mano de obra en un momento de cambios demográficos y tecnológicos, y hacer frente al problema de la escasez de mano de obra, especialmente de trabajadores cualificados y especialistas en TIC, son aspectos fundamentales para favorecer un crecimiento sostenible e integrador en Dinamarca. Las reformas y las inversiones destinadas a mejorar el atractivo de la formación profesional y, con ello, lograr un mayor índice de participación en este tipo de formación pueden tener un efecto positivo en la oferta de trabajadores cualificados. También la inversión continuada en la formación para adultos, el aprendizaje permanente y la adquisición de competencias digitales puede ayudar a afrontar este reto. Además, sería beneficioso dedicar más esfuerzos a mejorar la integración de los grupos marginados y desfavorecidos en el mercado de trabajo. Esto se aplica, en particular, a los jóvenes con un bajo nivel de formación, las personas de origen migrante y aquellas con capacidad de trabajo reducida o con discapacidad. Por otra parte, los resultados educativos de los niños de origen migrante siguen planteando un desafío.

⁽³⁾ DO C 320 de 10.9.2018, p. 16.

⁽⁴⁾ 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).

⁽⁵⁾ Saldo ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por la Comisión aplicando la metodología común.

- (8) A pesar de la gran calidad de las carreteras, la congestión vial va en aumento, sobre todo en torno a las grandes ciudades. Además, es preciso descarbonizar el sector del transporte, lo que apunta a oportunidades de inversión en infraestructuras de transporte sostenible que permitan lograr la descarbonización y atajar el problema de la congestión vial, sin olvidar la implantación de la infraestructura necesaria para los combustibles alternativos. El Gobierno saliente ha presentado un plan para reducir la congestión en torno a las grandes ciudades. El plan, que supone la asignación de 112 000 millones DKK (casi el 6 % del PIB) entre 2020 y 2030, está pendiente de aprobación.
- (9) A pesar de que el nivel de productividad de la economía danesa sigue siendo uno de los más elevados de la Unión, su crecimiento viene disminuyendo desde hace décadas. Las empresas exportadoras registran un mayor crecimiento de la productividad que aquellas protegidas de la competencia con empresas extranjeras. Si bien Dinamarca ha adoptado medidas para favorecer el crecimiento de la productividad de las empresas que operan en los sectores de servicios orientados al mercado interno, el crecimiento de la productividad y la competencia en estos sectores aún van a la zaga. Dinamarca ha puesto en marcha medidas para reforzar la competencia en el sector financiero y ha seguido aplicando la estrategia relativa a los servicios públicos.
- (10) Tras varios años de fuerte crecimiento, ahora los precios de la vivienda parecen estar sobrevalorados, especialmente en las principales zonas urbanas. No obstante, el incremento de los precios de la vivienda se moderó en 2018. Por otra parte, a pesar del descenso continuado, la proporción entre la deuda de los hogares y la renta disponible sigue siendo la más elevada de la Unión. El porcentaje de préstamos hipotecarios de interés variable y amortización diferida va disminuyendo gradualmente, aunque todavía es alto. Parece que las nuevas medidas macroprudenciales han limitado el aumento de nuevos préstamos hipotecarios con unos ratios de endeudamiento y préstamo/valor muy elevados. En los últimos años, las autoridades danesas también han activado la reserva anticíclica y aplicado medidas para dotar a los bancos de una mayor resiliencia, y han adoptado una reforma del impuesto sobre los bienes inmuebles (efectiva a partir de 2021) para poner fin al sistema procíclico del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria. Con todo, la combinación de unos ratios préstamo/ingresos muy altos, una deuda elevada unida a una sensibilidad al tipo de interés también elevada, y unos precios de la vivienda sobrevalorados plantea riesgos de cara a la estabilidad económica y financiera, por lo que se justifica una vigilancia permanente.
- (11) La prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo se ha convertido en una prioridad para Dinamarca a raíz de un importante escándalo de blanqueo de capitales en el que estaba implicada la mayor entidad financiera del país. El Parlamento danés ha alcanzado acuerdos políticos para reforzar la supervisión y adoptar un nuevo paquete de lucha contra el blanqueo de capitales, que incluye una estrategia para luchar contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. La estrategia se basa en ocho pilares, que comprenden el refuerzo de la cooperación entre los supervisores, la Unidad de Inteligencia Financiera y otras partes interesadas pertinentes. No obstante, sigue habiendo retos, y el supervisor financiero aún tiene que adoptar medidas y directrices adicionales sobre la manera de consolidar la supervisión en estos ámbitos. Debe prestarse atención a la aplicación efectiva de estas medidas, una vez adoptadas.
- (12) La programación de los fondos de la Unión para el período 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 de 2019. Ello permitiría a Dinamarca aprovechar al máximo esos fondos en los sectores enumerados, habida cuenta de las disparidades regionales.
- (13) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Dinamarca y lo ha publicado en el informe por país de 2019. Asimismo, ha evaluado el Programa de Convergencia de 2019 y el Programa Nacional de Reformas de 2019, así como las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Dinamarca en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Dinamarca, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones realizadas a nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.

- (14) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Convergencia de 2019 y estima ⁽⁶⁾ que cabe esperar que Dinamarca cumpla el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

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

1. Centrar la política económica en materia de inversión en los ámbitos de la educación y las capacidades, la investigación y la innovación —con miras a ampliar la base de innovación para incluir a más empresas—, y el transporte sostenible —a fin de hacer frente al problema de la congestión vial—.
2. Garantizar la supervisión efectiva y el cumplimiento del marco de lucha contra el blanqueo de capitales.

Hecho en Bruselas, el 9 de julio de 2019.

Por el Consejo
El Presidente
M. LINTILÄ

⁽⁶⁾ Con arreglo al artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 9 de julio de 2019****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Alemania y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Alemania**

(2019/C 301/05)

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 refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, y en particular su artículo 5, apartado 2,

Visto el Reglamento (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 macroeconómicos ⁽²⁾, 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. Se 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 se señalaba a Alemania 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 Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ⁽³⁾ (en lo sucesivo, «Recomendación de 2019 para la zona del euro») que establece cinco recomendaciones para la zona del euro (en lo sucesivo, «recomendaciones para la zona del euro»).

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ DO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (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, Alemania debe velar por la aplicación íntegra y oportuna de la Recomendación de 2019 para la zona del euro, tal como se refleja en las recomendaciones 1 y 2 que figuran más abajo. En concreto, las medidas de inversión y el apoyo al crecimiento salarial contribuirán a dar respuesta a la primera Recomendación para la zona del euro por lo que respecta a su reequilibrado, y el alivio de la carga fiscal sobre el trabajo contribuirá a dar respuesta a la tercera Recomendación para la zona del euro por lo que respecta al funcionamiento del mercado laboral.
- (3) El informe específico de 2019 sobre Alemania fue publicado el 27 de febrero de 2019. En él se evaluaban los avances realizados por Alemania con miras a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018 ⁽⁴⁾, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por país adoptadas de años anteriores, así como los avances de Alemania en la consecución de sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020. Incluye asimismo un examen exhaustivo en virtud del artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, cuyos resultados se publicaron también el 27 de febrero de 2019. El análisis de la Comisión le llevó a concluir que Alemania está experimentando desequilibrios macroeconómicos. En particular, el superávit por cuenta corriente, cuya disminución está siendo lenta, se mantiene elevado y tiene incidencia transfronteriza. El superávit se redujo ligeramente en 2018 ante el repunte de la demanda interna, y está previsto que siga disminuyendo gradualmente en los próximos años, aunque se mantendrá por encima del umbral fijado en el procedimiento de desequilibrio macroeconómico. El superávit refleja la atonía de la inversión doméstica en comparación con el ahorro tanto en el sector público como en el privado. Se han adoptado medidas para potenciar la inversión pública y privada, que ha crecido en una medida sustancial, lo que ha contribuido a que el crecimiento se haya visto impulsado en mayor medida por la demanda interna. Ahora bien, en porcentaje del producto interior bruto (PIB), habría cabido esperar que la inversión y el consumo crecieran más gracias a las condiciones favorables de financiación, el retraso en materia de inversión pública, sobre todo a nivel municipal, y el margen presupuestario disponible. El crecimiento salarial se intensificó en cierta medida con el endurecimiento del mercado de trabajo, aunque el crecimiento de los salarios reales sigue siendo modesto.
- (4) Alemania presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 el 16 de abril de 2019 y su Programa de Estabilidad de 2019 el 17 de abril de 2019. Con el fin de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado simultáneamente.
- (5) 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 ⁽⁵⁾, 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.
- (6) Alemania se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Estabilidad de 2019, el Gobierno prevé un superávit presupuestario de entre el 0,5 % y el 0,75 % del PIB en el período 2019-2023. Basándose en el saldo estructural recalculado ⁽⁶⁾, el objetivo presupuestario a medio plazo, que se sitúa en un déficit estructural del 0,5 % del PIB, sigue superándose a lo largo de todo el período del programa. De acuerdo con el Programa de Estabilidad de 2019, se espera que la ratio deuda pública/PIB disminuya por debajo del 60 % del valor de referencia del PIB establecido en el Tratado en 2019 y disminuya gradualmente hasta el 51,25 % en 2023. Las hipótesis macroeconómicas en que se basan estas previsiones presupuestarias son optimistas. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, se prevé que el saldo estructural registre un superávit del 1,1 % del PIB en 2019 y del 0,8 % del PIB en 2020, por encima del objetivo presupuestario a medio plazo. Se espera que la deuda de las Administraciones Públicas mantenga su firme tendencia decreciente. En general, el Consejo considera que Alemania probablemente cumplirá las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2019 y 2020. Al mismo tiempo, convendría que, respetando el objetivo presupuestario a medio plazo, se utilizaran las políticas presupuestarias y estructurales para lograr un crecimiento sostenido de la inversión pública y privada, en especial a nivel regional y municipal.
- (7) La inversión pública y privada aumentó considerablemente en 2018, pero la ratio de inversión se mantiene por debajo de la media de la zona del euro. La inversión pública en 2018 registró un crecimiento nominal del 7,7 % y un crecimiento real del 3,8 %, pero deben proseguirse los esfuerzos para compensar el retraso acumulado en materia de inversión. El crecimiento real de la inversión pública ha sido positivo en los tres últimos años, tras un período de tasas de crecimiento negativas. La inversión nominal a nivel municipal aumentó casi una quinta parte solo en 2018. Esto refleja los esfuerzos del Gobierno para impulsar la inversión. Ahora bien, la inversión a nivel

⁽⁴⁾ DO C 320 de 10.9.2018, p. 19.

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

municipal se mantuvo por debajo de la depreciación. Con respecto al informe de 2019 del Grupo Especial Municipal del Instituto de Crédito para la Reconstrucción (KfW), el retraso en materia de inversión percibido acumulado en 2018 era del 4 % del PIB. Sumado a la favorable situación presupuestaria, esto indica que existe margen para aumentar la inversión en todos los niveles de gobierno, en particular por parte de los Estados federados y los municipios. La inversión en infraestructuras públicas se ve aún ralentizada por las limitaciones de capacidad y planificación a nivel municipal. Aunque se han introducido medidas para superar esas limitaciones, aún no se observan resultados tangibles sostenidos. Además, hay margen de mejora en materia de servicios públicos digitales y contratación pública. La inversión privada ha aumentado significativamente, pero no en todos los tipos de activos. La inversión en equipos registra un fuerte crecimiento en respuesta a unos niveles récord de utilización de la capacidad. En el sector de la vivienda se mantiene el auge de la inversión. Con todo, la construcción está dando muestras de limitaciones de capacidad y de subidas de precios. La construcción no residencial ha crecido lentamente en términos reales, lo que apunta a que las infraestructuras esenciales podrían no haberse adaptado a las necesidades de la economía.

- (8) El gasto público en educación se situó en el 4,1 % del PIB en 2017, por debajo de la media de la Unión, del 4,6 %, y en el 9,3 % del gasto público total, también por debajo de la media de la Unión, del 10,2 %. El gasto en educación e investigación fue del 9 % del PIB en 2017, por debajo del objetivo nacional del 10 %. Aunque el gasto en educación aumentó en términos reales, el marcado retraso en materia de inversión siguió acumulándose como consecuencia de la evolución demográfica. Los cambios legislativos que permiten añadir la inversión directa del Gobierno federal en educación digital a los recursos asignados por los Estados federados (*Digitalpakt*) son prometedores, pero aún deben arrojar resultados. Retos como el creciente número de estudiantes, la escasez de profesores, la digitalización y la expansión de la educación infantil y la atención a la infancia requerirán una financiación pública apropiada. Es esencial incrementar el gasto en educación, así como en investigación e innovación, para reforzar el potencial de crecimiento de Alemania y la adaptación a la evolución tecnológica.
- (9) Alemania ha progresado en los últimos años en lo que respecta a la intensidad de la investigación y el desarrollo (I+D), gracias sobre todo a un mayor gasto en I+D por parte de las grandes empresas, especialmente en los sectores de la fabricación de tecnología media a alta y del automóvil. La intensidad de I+D de las pequeñas y medianas empresas (pymes) se sitúa muy por debajo de la media de la Unión y sigue rezagada. Las pymes tienden a beneficiarse menos que las grandes empresas de la cooperación con organismos públicos de investigación. Esos dos factores frenan la innovación empresarial, que muestra una tendencia a la baja a largo plazo. La intensificación de I+D es esencial no solo para reforzar la capacidad de innovación en todos los sectores económicos e impulsar la productividad, sino también para facilitar la transición hacia una economía hipocarbónica y circular, sobre todo en los ámbitos del transporte sostenible, las tecnologías de energía verde, la ecoinnovación y el reciclado, así como para seguir mejorando la productividad de la inversión pública y su contribución a esos objetivos.
- (10) La digitalización de la economía alemana avanza despacio, y el ritmo de adaptación de las pymes a las tecnologías digitales sigue siendo lento. Alemania se está quedando atrás en el despliegue de la banda ancha de muy alta capacidad (velocidades de gigabits) a nivel nacional, especialmente en las zonas rurales, donde una mayor inversión podría aportar mejoras de productividad. La cobertura de las redes de acceso mediante fibra de alto rendimiento solo alcanza al 9 % de los hogares alemanes (cifras de mediados de 2018), frente a un promedio del 30 % en la Unión. En su lugar, la solución tecnológica preferida por el operador histórico sigue siendo la mejora de las redes existentes de cable de cobre (vectorización). A pesar de que muchos servicios dependen de una conexión a muy alta velocidad, 23 700 parques empresariales no estaban conectados a una red de fibra en 2017 y el 28 % de todas las empresas no tenían acceso a redes de al menos 50 megabits. Esa falta de conectividad frena la inversión, especialmente por parte de las pymes, muchas de las cuales están ubicadas en zonas rurales y semirurales. La intervención pública en el despliegue de la infraestructura de banda ancha ultrarrápida (superior a 100 Mbps) en las zonas rurales sigue siendo crucial, y cabría explorar otras opciones más allá de las subvenciones. Los resultados en el ámbito de los servicios públicos digitales y la sanidad electrónica están por muy debajo de la media de la Unión. Solo el 43 % de los usuarios de internet alemanes utilizaron servicios de administración electrónica en 2018 (frente a una media de la Unión del 64 %). En cuanto a la sanidad electrónica, el 7 % de los alemanes utilizaron servicios sanitarios y asistenciales prestados en línea (frente a una media de la Unión del 18 %). El 19 % de los médicos generalistas recurrieron a la receta electrónica (frente a una media de la Unión del 50 %).
- (11) En Alemania se necesitan más inversiones en infraestructuras de transporte y soluciones de movilidad limpia que respondan a los desafíos de la movilidad y la calidad del aire y respalden la mitigación del cambio climático y la adaptación a él. Las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte por carretera han aumentado en los cinco últimos años. La calidad del aire en Alemania suscita gran preocupación, sobre todo en las zonas urbanas donde el tráfico representa alrededor del 60 % de las nocivas emisiones de NOx. Convendría implantar soluciones de intermodalidad más avanzadas en el transporte de mercancías. Los automóviles siguen siendo con creces el medio de transporte más utilizado para los desplazamientos diarios y el tiempo medio perdido en atascos se aproxima a las 30 horas al año. Según las estimaciones, la congestión y la búsqueda de aparcamiento cuesta 110 000 millones EUR al año (cerca del 4 % del PIB de Alemania). Aunque el aumento más acusado de las nuevas matriculaciones recae en los vehículos que utilizan combustibles alternativos, las cifras siguen siendo

reducidas. El recurso al uso compartido de automóviles y a los recorridos compartidos está aún muy por debajo de sus posibilidades. También se requerirá una considerable inversión pública y privada en nuevas cadenas de suministro de baterías y materias primas críticas.

- (12) La adaptación de las redes eléctricas alemanas a la producción renovable está siendo lenta y aún se requieren importantes inversiones en redes de transporte y distribución. Los grandes retrasos en la ejecución de un buen número de proyectos han acarreado costes significativos para las redes y los mercados de la electricidad en Alemania y en Europa. De los 1 800 km previstos en los proyectos de redes recogidos en la Ley de Expansión de la Red Energética de 2009, en el segundo trimestre de 2018 solo se habían ejecutado unos 800 km, en parte debido a la oposición de la opinión pública. Los retrasos en la ampliación de la red van a incrementar los costes ligados a la congestión y las distorsiones en el funcionamiento del mercado, tanto dentro de Alemania como en el plano transfronterizo. Las inversiones en redes energéticas que promuevan el acoplamiento sectorial, la diversificación y una infraestructura de redes adecuada son esenciales para la flexibilidad del sistema energético y para una mejor integración de todos los sectores de la economía con miras a la consecución de los objetivos en materia de energía y clima.
- (13) La vivienda en Alemania se ha vuelto menos asequible. Desde 2015, los precios de la compra y el alquiler de viviendas han aumentado más rápido que su media a largo plazo, especialmente en las grandes ciudades. El coste de la vivienda en 2017 fue excesivo para el 20 % de los alemanes de 65 años o más (es decir, el coste total de la vivienda representó más del 40 % de su renta disponible), frente a la media europea en esa franja de edad, que se situó en el 10 %. La tasa de sobrecoste de la vivienda correspondiente a la población con menores ingresos se situó 10 puntos porcentuales por encima de la media de la Unión, del 35,3 %. El Gobierno reaccionó con ciertas medidas, entre ellas un «freno a los precios» que limitaba las subidas de los alquileres (*Mietpreisbremse*), un régimen de ayudas a la compra de vivienda (*Baukindergeld*) y una enmienda a la Ley Fundamental para permitir la financiación federal de la construcción de vivienda social. Con todo, la construcción de nuevas viviendas se mantiene considerablemente por debajo de la demanda y está muy lejos de alcanzar el objetivo del Gobierno de 375 000 viviendas al año. Convendría adoptar medidas adicionales como acelerar la construcción de vivienda social, mejorar las opciones de transporte y reformar la normativa en materia de uso del suelo y construcción.
- (14) Alemania se ha beneficiado particularmente de la integración en el mercado interior y desempeña un papel destacado en su desarrollo, pero las barreras a la competencia en el mercado alemán de los servicios a las empresas siguen siendo elevadas si se comparan con las de otros Estados miembros. Este problema afecta a varios sectores, entre los que figuran profesiones reguladas como la arquitectura, la ingeniería y los servicios jurídicos, donde las restricciones reglamentarias —por ejemplo, la reserva de actividades y la regulación de precios y tasas— obstaculizan la competencia. Ahora bien, también los servicios a las empresas no regulados se enfrentan a más restricciones al entorno empresarial general que en otros Estados miembros. La introducción de cambios en la regulación de los servicios a las empresas que refuercen la competencia impulsaría la eficiencia y eficacia de la inversión y la actividad económica.
- (15) Tras algunas mejoras en los últimos años, el año pasado se produjeron escasos avances en la reforma del sistema impositivo para impulsar la inversión privada y el crecimiento internos. El sistema impositivo sigue siendo complejo, falsea el proceso de toma de decisiones —por ejemplo, en lo que respecta a la participación en el mercado laboral, la inversión y la financiación— y no proporciona incentivos a la inversión y el consumo lo suficientemente efectivos. Los mayores avances se registraron en el ámbito de la fiscalidad del trabajo, aunque las mejoras no se perciben en los datos. Todavía hay margen para reducir la fiscalidad del trabajo distorsionadora desplazando la carga fiscal sobre el trabajo hacia fuentes de ingresos que favorezcan en mayor medida el crecimiento inclusivo y sostenible. En 2018, la presión fiscal sobre el trabajo (cuña fiscal) se mantuvo entre las más altas de la Unión, tanto en los salarios medios como en los salarios bajos. Las cotizaciones de los trabajadores a la seguridad social son especialmente elevadas si se comparan con otros países, y las cotizaciones a la seguridad social en conjunto representan unos dos tercios de la cuña fiscal, frente a un tercio del impuesto sobre la renta. En cambio, los ingresos de la fiscalidad medioambiental como porcentaje del PIB están entre los más bajos de la Unión. El coste del capital y el tipo medio efectivo del impuesto sobre sociedades, que difieren entre los Estados federados, se encuentran entre los más altos de la Unión. El tipo medio efectivo de este impuesto ascendió al 28,8 % (total nacional), en comparación con una media del 20 % en la Unión. Debido a la interacción entre impuesto de sociedades, impuesto sobre actividades económicas locales e impuesto de solidaridad, el sistema del impuesto sobre sociedades es complejo, genera unos elevados costes de administración tributaria y distorsiona el nivel y la localización de la inversión. Además, el impuesto sobre sociedades falsea las decisiones de financiación con un sesgo en favor de la financiación mediante deuda, estimada como la tercera más elevada de la Unión según datos de 2017. La reducción de los costes de capital de las participaciones podría incrementar la inversión privada y reforzar el relativamente escaso desarrollo del mercado alemán del capital de riesgo.

- (16) El mercado laboral se mantiene firme, mientras que su potencial en determinados grupos sigue estando infrautilizado. La tasa de empleo de los trabajadores de entre 20 y 64 años alcanzó el 79,9 % en el cuarto trimestre de 2018, una de las más elevadas de la Unión. El desempleo descendió hasta un mínimo histórico del 3,2 % a principios de 2019. El elevado porcentaje de empleos no cubiertos y la escasez de mano de obra son cada vez más evidentes y restringen considerablemente la producción en algunos Estados federados y en algunos sectores. Aun así, el potencial del mercado laboral en determinados grupos, como las mujeres y las personas de origen migrante, está infrautilizado. El porcentaje de empleo femenino a tiempo parcial en Alemania, del 46,7 %, es muy elevado. La carga fiscal sobre el trabajo en Alemania sigue siendo relativamente alta, incluso en el caso de los trabajadores con salarios más bajos. La regulación específica de la tributación conjunta de los matrimonios (*Ehegattensplitting*) merma los incentivos de las personas que aportan el segundo ingreso del hogar para trabajar más horas. La tasa de empleo de las personas de origen migrante es significativamente menor que la de las personas de origen autóctono. Se han tomado medidas para apoyar la integración de los refugiados en el mercado laboral, pero persisten desafíos como su falta de dominio del alemán, la falta de cualificaciones o la imposibilidad de transferirlas, las responsabilidades de cuidado de niños y parientes y la falta de experiencia con las normas informales del mercado laboral alemán.
- (17) La jubilación de la generación del *baby boom* está afectando más a Alemania que a otros Estados miembros. A largo plazo, esta evolución demográfica ejercerá presión sobre las finanzas públicas alemanas y podría poner en peligro la idoneidad de las pensiones y alterar la proporción de población de mayor edad (de 65 años o más) en riesgo de pobreza o de exclusión social, actualmente reducida. Se espera que el país se enfrente en 2040 a uno de los mayores aumentos del gasto en pensiones públicas de la Unión, en porcentaje del PIB (de hasta 1,9 puntos porcentuales), y que la ratio de prestaciones de las pensiones públicas disminuya en 4,4 puntos porcentuales al 37,6 %, según el Informe de 2018 sobre el envejecimiento de la población (Comisión Europea, 2018). Las recientes reformas de las pensiones han elevado el nivel de las prestaciones de determinados grupos, pero aún no está claro si las prestaciones sociales conseguidas guardan proporción con su considerable coste presupuestario. El Gobierno fijó también un límite doble (*doppelte Haltelinie*) consistente en un porcentaje máximo de contribución a la pensión del 20 % y unas tasas mínimas de ingresos de sustitución del 48 % hasta 2025. Se espera que el mantenimiento de estos límites exija considerables transferencias fiscales que aumenten aún más la carga sobre las generaciones más jóvenes. Además, la cuestión de la idoneidad de los ingresos de jubilación relativos a los trabajadores con salarios bajos sigue pendiente de resolver.
- (18) Pese a la cada vez mayor escasez de mano de obra, el crecimiento de los salarios reales sigue siendo moderado, mientras que en 2018 los ingresos nominales aumentaron un 3,1 %. La concentración del crecimiento del empleo en los puestos de trabajo a tiempo completo mejor remunerados y la reducción del porcentaje de puestos de trabajo a tiempo parcial sobre el empleo total contribuyeron además al crecimiento salarial total en 2018, ligeramente por encima del aumento de la productividad. La cobertura de los convenios colectivos siguió descendiendo (en 2 puntos porcentuales de 2016 a 2017) y se situó en el 49 % en el oeste y en el 34 % en el este. Se observan diferencias de cobertura significativas entre sectores: es mayor en el sector público y en la industria y mucho menor en los servicios. En términos generales, los trabajadores con salarios reducidos se beneficiaron del salario mínimo introducido en 2015. El salario por hora en el extremo inferior de la distribución salarial, particularmente en los dos últimos deciles, aumentó en una medida sustancial, pero la proporción de trabajadores con salarios reducidos, que en 2017 se situaba en el 22,5 %, sigue excediendo con creces la media de la Unión. El número de personas que solo tienen un miniempleo disminuyó en un 6,8 % en el período 2010-2018, mientras que el empleo sujeto a la seguridad social aumentó alrededor del 18,1 % en el mismo período. El endurecimiento de las condiciones para promover el crecimiento salarial favorecería la demanda interna y contribuiría a reequilibrar la zona del euro.
- (19) La movilidad social ascendente es escasa en Alemania. Fuentes nacionales confirman que se ha avanzado poco en reducir la influencia del contexto socioeconómico en los resultados educativos. El país tiene un buen historial de integración de migrantes y refugiados recién llegados en la educación y formación, pero las personas de origen migrante tienen por lo general más dificultades que los estudiantes de origen autóctono; por ejemplo, sus tasas de abandono escolar prematuro son más elevadas y suelen tener problemas para encontrar plazas de formación de aprendices. Unas aulas cada vez más heterogéneas exigen grandes esfuerzos para reforzar la profesión docente en un contexto de escasez de profesores ya de por sí considerable. La participación de los trabajadores en el aprendizaje de adultos constituye un motivo de preocupación en lo que respecta al rendimiento futuro de los trabajadores en el mercado laboral, en particular para los 6,2 millones de adultos que no saben leer ni escribir.
- (20) Aunque el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social ha caído desde su nivel máximo en 2014, persisten dificultades en el terreno de la igualdad de oportunidades. En 2017, el riesgo de pobreza o exclusión social de los hijos de padres con bajo nivel de capacidades fue 67 puntos porcentuales más elevado que el de los hijos de padres altamente cualificados. Esta brecha es mucho mayor que la media de la Unión (53,9 puntos porcentuales).

- (21) La programación de los fondos de la Unión para el período 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 de 2019. Ello permitiría a Alemania utilizar de manera óptima esos fondos en los sectores identificados, teniendo en cuenta las disparidades regionales.
- (22) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Alemania y lo ha publicado en el informe por país de 2019. Asimismo, ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2019, el Programa Nacional de Reformas de 2019 y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Alemania en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Alemania, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones realizadas a 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 ⁽⁷⁾ que cabe esperar que Alemania cumpla el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- (24) En vista del examen exhaustivo de la Comisión y de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2019 y el Programa de Estabilidad de 2019. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1 y 2 que figuran a continuación. Estas recomendaciones también contribuyen a la aplicación de la Recomendación de 2019 para la zona del euro, en particular la primera recomendación para la zona del euro. Las políticas presupuestarias a que se refiere la recomendación 1 siguiente contribuyen, entre otras cosas, a corregir los desequilibrios asociados al superávit por cuenta corriente.

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

1. Respetando el objetivo presupuestario a medio plazo, utilizar las políticas presupuestarias y estructurales para lograr un crecimiento sostenido de la inversión pública y privada, en particular a nivel regional y municipal. Centrar las políticas económicas de inversión en los ámbitos de la educación, la investigación y la innovación, la digitalización y la banda ancha de muy alta capacidad, el transporte sostenible, las redes energéticas y la vivienda asequible, teniendo en cuenta las disparidades regionales. Desplazar la carga fiscal sobre el trabajo hacia fuentes que perjudiquen menos el crecimiento inclusivo y sostenible. Estimular la competencia en los servicios a las empresas y las profesiones reguladas.
2. Reducir los factores que desincentivan trabajar más horas, incluida la elevada cuña fiscal, en particular para los salarios bajos y las personas que aportan el segundo ingreso del hogar. Adoptar medidas para preservar la sostenibilidad del sistema de pensiones a largo plazo, sin menoscabo de su idoneidad. Reforzar las condiciones necesarias para promover un crecimiento de los salarios, respetando el papel de los interlocutores sociales. Mejorar los resultados educativos y los niveles de cualificación de los grupos desfavorecidos.

Hecho en Bruselas, el 9 de julio de 2019.

Por el Consejo
El Presidente
M. LINTILÄ

⁽⁷⁾ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 9 de julio de 2019****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Estonia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Estonia**

(2019/C 301/06)

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 refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, y en particular su artículo 5, apartado 2,

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. Se 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 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾, adoptó asimismo el informe sobre el mecanismo de alerta, en el que no se señalaba a Estonia como uno de los Estados miembros que sería 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 Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ⁽³⁾ (en lo sucesivo, «Recomendación de 2019 para la zona del euro») que establece cinco recomendaciones para la zona del euro (en lo sucesivo, «recomendaciones para la zona del euro»).

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Reglamento (UE) 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 macroeconómicos (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

⁽³⁾ DO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (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, Estonia debe velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación de 2019 para la zona del euro, tal como se refleja en las recomendaciones 2 y 3 que figuran más abajo. En particular, las medidas centradas en la política económica en relación con la inversión en los ámbitos especificados ayudarán a responder a la segunda recomendación de la zona del euro en relación con el apoyo a la inversión.
- (3) El informe específico de 2019 sobre Estonia se publicó el 27 de febrero de 2019. En él se evalúan los avances realizados por Estonia de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018 ⁽⁴⁾, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones de años anteriores, así como los avances de Estonia en la consecución de sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020.
- (4) Estonia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 el 30 de mayo de 2019 y su Programa de Estabilidad de 2019 el 30 de abril de 2019.
- (5) 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 ⁽⁵⁾, 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.
- (6) Estonia se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El Programa de Estabilidad de 2019 se presentó partiendo de una hipótesis de mantenimiento de las políticas. El Programa prevé pasar de un déficit presupuestario del 0,6 % del producto interior bruto (PIB) en 2018 al 0,2 % del PIB en 2019, el 0,3 % del PIB en 2020 y el 0,7 % del PIB en 2022. Tomando como base el saldo estructural recalculado ⁽⁶⁾, no se prevé alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo, fijado en un déficit del 0,5 % del PIB en términos estructurales, durante el período cubierto por el Programa de Estabilidad de 2019. Se prevé que la ratio deuda pública/PIB haya descendido al 5,3 % del PIB en 2022. Las hipótesis macroeconómicas en que se basan estas previsiones presupuestarias son optimistas. No se han especificado las medidas necesarias para apoyar los objetivos de déficit previstos, lo que supone un riesgo para las hipótesis de rendimiento recaudatorio.
- (7) Teniendo en cuenta las previsiones del otoño de 2018 de la Comisión, que preveían una situación más cercana al objetivo presupuestario a medio plazo en 2019, y de acuerdo con las normas para desbloquear el ajuste requerido, la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no debe superar el 4,9 %, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,3 % en 2019. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, existe un riesgo de desviación significativa respecto de este requisito en 2019.
- (8) En 2020, a la vista de la previsión de una brecha de producción del 2,7 % del PIB en Estonia y de una previsión de crecimiento del PIB inferior a la tasa de crecimiento potencial estimada, la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no debería exceder del 4,1 %, 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 las medidas necesarias deben adoptarse a partir de 2019 para poder cumplir las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

⁽⁴⁾ DO C 320 de 10.9.2018, p. 24.

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

- (9) La prevención del blanqueo de capitales se ha convertido en una prioridad para Estonia en el contexto de grandes escándalos de blanqueo de capitales. Estonia ha reforzado su marco de lucha contra el blanqueo de capitales, y la proporción de depósitos de no residentes en el sector bancario estonio ha disminuido considerablemente. No obstante, persisten algunos problemas. Aunque el Gobierno estonio ha introducido medidas y directrices adicionales sobre cómo seguir reforzando la prevención en este ámbito, el Parlamento estonio aún no ha adoptado ninguna iniciativa legislativa para aumentar las capacidades de supervisión de la lucha contra el blanqueo de capitales. Debe prestarse atención a la aplicación efectiva de estas medidas, una vez adoptadas.
- (10) La escasez de personal cualificado y la falta de adecuación de las cualificaciones se encuentran entre los principales obstáculos a la inversión empresarial y limitan los aumentos de productividad. En los últimos años, Estonia ha realizado reformas globales, pero las tendencias del mercado de trabajo y la reducción de la población en edad de trabajar plantean retos a largo plazo para el sistema de educación y formación, entre los que cabe destacar una tasa aún elevada de abandono escolar prematuro, una reorganización incompleta de la red escolar, la insuficiente adecuación de la enseñanza superior y de la formación profesional al mercado laboral y los retos relacionados con el envejecimiento de los profesores y el escaso atractivo de la profesión. Aunque la participación en la educación de adultos está mejorando, el perfeccionamiento y reciclaje profesionales de los trabajadores no se están produciendo con la rapidez necesaria para adaptarse a las tendencias del mercado laboral. La insuficiente capacidad de innovación es una de las dificultades más acuciantes en lo que a capacidades se refiere. A pesar del alto porcentaje de especialistas en tecnologías de la información y de la comunicación, la formación en capacidades digitales que proporcionan las empresas es limitada. La mejora de la adecuación del sistema de educación y formación al mercado laboral, en particular invirtiendo en orientación profesional, haciendo frente al abandono escolar prematuro y anticipando mejor las necesidades en materia de capacidades, ayudaría a garantizar que las personas tuvieran las capacidades apropiadas. Además, la mejora de las condiciones de trabajo de los profesores, de la calidad de la enseñanza y de las políticas educativas en respuesta a las tendencias demográficas y económicas podría reforzar la capacidad del sistema de educación y formación.
- (11) A pesar de los avances, la pobreza, la exclusión social y la desigualdad de ingresos siguen siendo altas, especialmente entre las personas mayores. Alrededor del 42 % de las personas de 65 años o más se encontraban en riesgo de pobreza y exclusión social en 2017, frente a un 15 % de media en la Unión. Las prestaciones sociales siguen resultando ineficaces para reducir la pobreza, y la red de seguridad social es débil. La prestación de servicios sociales asequibles y de buena calidad se ve obstaculizada por la escasa coordinación entre los servicios de asistencia sanitaria y social y por las grandes diferencias que presentan los municipios en su capacidad para detectar las necesidades de los servicios sociales y responder a ellas. Los particulares también deben sufragar gran parte de los costes de los servicios prestados por las autoridades. El gasto público de Estonia en cuidados de larga duración fue menos de la mitad de la media de la Unión (en 2016, 0,6 % del PIB, frente al 1,6 % del PIB). No existen medidas preventivas o un sistema de apoyo para aliviar la carga que pesa sobre los cuidadores no profesionales. La proporción de personas con necesidades médicas no cubiertas sigue siendo una de las más elevadas de la Unión (11,7 %), lo que apunta a problemas de accesibilidad y eficacia del sistema de asistencia sanitaria. Esos problemas ponen de manifiesto la necesidad de ofrecer unos servicios de asistencia sanitaria y social asequibles y de buena calidad de una manera integrada y de desarrollar un marco global de asistencia a largo plazo. Las inversiones que contribuyen a la inclusión social, en particular en infraestructuras sociales, podrían impulsar un crecimiento integrador.
- (12) La brecha salarial entre hombres y mujeres, del 25,6 % en 2017, sigue siendo una de las más elevadas de la Unión y es ligeramente más amplia que la del año anterior. Además, el impacto de la parentalidad en el empleo femenino fue muy superior a la media de la Unión (25,2 y 9,0 %, respectivamente). Los permisos parentales prolongados suelen frenar la progresión de la carrera profesional de las mujeres. Las mujeres tienden a trabajar en sectores económicos y profesiones peor remunerados, a pesar de que su nivel educativo es superior al de los hombres. Recientemente se han adoptado medidas que han flexibilizado los permisos parentales y el sistema de prestaciones para facilitar la vuelta al mercado de trabajo de las personas que han tenido hijos. Ha mejorado el uso de los servicios de guardería. No obstante, factores como la actividad económica, la profesión, la edad, la experiencia laboral o la jornada de trabajo explican solo una parte de la brecha salarial entre hombres y mujeres, y hay una diferencia inexplicable de un 20 % con respecto a la media de la Unión del 11,5 %. La transparencia salarial podría ayudar a comprender mejor las razones de esta elevada brecha salarial entre hombres y mujeres. La inversión continua en servicios de guardería y en políticas activas de empleo facilitaría el empleo de las mujeres. Además, el diálogo con los interlocutores sociales y el refuerzo de su capacidad siguen siendo importantes en un contexto más amplio.

- (13) Como país periférico con baja densidad de población, un sistema de transporte interconectado y que funcione correctamente resulta fundamental para la actividad económica y las exportaciones de Estonia. La infraestructura de transporte de Estonia presenta algunas deficiencias en términos de conectividad y sostenibilidad. El transporte por ferrocarril y el transporte intermodal siguen estando poco desarrollados. Por otra parte, las emisiones de gases de efecto invernadero del transporte por carretera han aumentado en los últimos cinco años. Si se adoptaran nuevas soluciones innovadoras y sostenibles podría hacerse frente a la congestión y a los problemas relacionados con el transporte público. Sincronizar el sistema eléctrico de Estonia con la red continental europea es esencial para garantizar la seguridad del suministro de electricidad en toda la región del Báltico. La inversión en infraestructuras podría contribuir a reforzar la competitividad de las empresas estonias.
- (14) La productividad de Estonia se ha estado ralentizando debido al bajo nivel de inversión en investigación y desarrollo, especialmente por parte del sector privado. Mientras que en 2017 el gasto público en investigación y desarrollo fue solo ligeramente inferior a la media de la Unión, la inversión empresarial representó únicamente el 0,61 % del PIB, aproximadamente la mitad de la media de la Unión. Son pocas las empresas que informan de actividades de investigación e innovación, en particular entre las pequeñas y medianas (pymes). El gasto en innovación no procedente de la investigación y desarrollo está disminuyendo, y la colaboración entre el mundo científico y el empresarial es escasa. Algunos de esos factores lastran la productividad y los resultados en innovación del país. Una inversión más orientada a la investigación, el desarrollo y la innovación, en particular en la digitalización y la automatización de las empresas, podría aumentar la productividad y la competitividad de Estonia. También podría contribuir a ello una mejor priorización de los temas de investigación en ámbitos de interés para la economía. Las autoridades estonias han diseñado y aplicado varias medidas para subsanar las deficiencias del sistema de investigación e innovación, pero el impacto de esas medidas sigue siendo limitado hasta la fecha.
- (15) Siguen planteándose retos en relación con la eficiencia energética y la utilización eficiente de los recursos. El rendimiento ecoinnovador de Estonia no refleja todo el potencial del país; a ese respecto, su puntuación compuesta (60) es un 40 % inferior a la media de la Unión. A pesar de algunas mejoras en los últimos años, la productividad de los recursos en Estonia es tres veces menor que la media de la Unión, y la brecha con el resto de la Unión se está ampliando. Solo una pequeña proporción de las pymes estonias está tomando medidas para aumentar su eficiencia en el uso de los recursos y volverse más ecológicas. Además, la economía tiene una gran intensidad energética, y su consumo de energía es muy superior a la media de la Unión. Todas las regiones estonias se están quedando atrás en la mejora de la eficiencia energética y la utilización eficiente de los recursos. Con un 0,4 % en 2017, Estonia estaba muy lejos de su objetivo nacional de alcanzar una cuota del 10 % de energías renovables en el transporte. El fomento de la eficiencia energética y de los recursos, en particular en el sector de la construcción, y el apoyo a la economía circular, en particular mediante el aumento de la inversión, podrían contribuir a una economía más competitiva y sostenible.
- (16) Los procedimientos de insolvencia en Estonia duran aproximadamente tres años, y la tasa de recuperación es ligeramente superior al 40 %. Esto confina recursos humanos y económicos en empresas menos productivas y socava los incentivos a la inversión y a la financiación de empresas. La reforma del marco de la insolvencia sería importante para acortar la duración de los procedimientos de insolvencia y aumentar la tasa de recuperación de los acreedores. Por ejemplo, se podrían fomentar procedimientos de reestructuración antes y después de la insolvencia y evitar la liquidación gradual de las empresas.
- (17) La programación de los fondos de la Unión para el período 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 de 2019. Esto permitiría a Estonia hacer el mejor uso posible de esos fondos en los sectores enumerados, teniendo en cuenta las disparidades regionales.
- (18) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Estonia y lo ha publicado en el informe por país de 2019. Asimismo, ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2019, el Programa Nacional de Reformas de 2019 y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Estonia en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Estonia, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones realizadas a nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.

(19) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2019, y su dictamen (7) se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

RECOMIENDA a Estonia 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 4,1 % en 2020, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,6 % del PIB. Garantizar la supervisión efectiva y la aplicación del marco de lucha contra el blanqueo de capitales.
2. Hacer frente a la escasez de personal cualificado y fomentar la innovación mediante la mejora de la capacidad y la adecuación al mercado laboral del sistema de educación y formación. Mejorar la adecuación de la red de seguridad social y el acceso a servicios sociales asequibles e integrados. Adoptar medidas para reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres, en particular aumentando la transparencia salarial.
3. Centrar la política económica en relación con la inversión en infraestructuras sostenibles de transporte y energía, incluidas las interconexiones, en el fomento de la investigación y la innovación, y en la eficiencia de los recursos y la energía, teniendo en cuenta las disparidades regionales.

Hecho en Bruselas, el 9 de julio de 2019.

Por el Consejo
El Presidente
M. LINTILÄ

(7) Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 9 de julio de 2019****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Irlanda y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Irlanda**

(2019/C 301/07)

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 refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, y en particular su artículo 5, apartado 2,

Visto el Reglamento (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 macroeconómicos ⁽²⁾, 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. Se 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 de 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 Irlanda 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 Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ⁽³⁾ (en lo sucesivo, «Recomendación de 2019 para la zona del euro») que establece cinco recomendaciones para la zona del euro (en lo sucesivo, «recomendaciones para la zona del euro»).

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ DO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (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, Irlanda debe velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación de 2019 para la zona del euro, tal como se refleja en las recomendaciones 1 y 3 que figuran más abajo. En particular, centrar la política económica relacionada con la inversión en los ámbitos indicados e introducir medidas fiscales contribuirá a dar efecto a la segunda recomendación para la zona del euro en lo que respecta al apoyo a las inversiones, la mejora en las finanzas públicas y la lucha contra la planificación fiscal abusiva.
- (3) El informe por país de 2019 sobre Irlanda se publicó el 27 de febrero de 2019. En él se evalúan los avances realizados por Irlanda de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018 ⁽⁴⁾, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por país adoptadas en años anteriores, así como los avances de Irlanda en la consecución de sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020. Incluye asimismo un examen exhaustivo en virtud del artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, cuyos resultados se publicaron también el 27 de febrero de 2019. El análisis de la Comisión le llevó a concluir que Irlanda está experimentando desequilibrios macroeconómicos. En particular, los elevados volúmenes de deuda pública y privada y de pasivos exteriores netos hacen que Irlanda sea vulnerable a las perturbaciones adversas, aunque las variables de flujo han seguido mejorando. El volumen de deuda privada continúa siendo elevado, pero el crecimiento económico sigue contribuyendo a reducirlo. Las actividades de las multinacionales continúan incidiendo en el endeudamiento empresarial. La deuda de los hogares parece, en líneas generales, estar en consonancia con los fundamentos económicos, si bien resulta elevada en relación con la renta disponible. Se prevé que la deuda pública mantenga su trayectoria descendente, mientras el déficit va aproximándose a una situación de equilibrio. Los precios de la vivienda han aumentado rápidamente durante varios años, pero la subida se ha ralentizado recientemente. Dichos precios vienen ampliamente determinados por las limitaciones de la oferta y no hay indicios claros de sobrevaloración. Aunque todavía es considerable, el volumen de préstamos dudosos ha seguido contrayéndose, si bien la morosidad de larga duración disminuye con más lentitud.
- (4) Irlanda presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 el 17 de abril de 2019 y su Programa de Estabilidad de 2019 el 29 de abril de 2019. Con el fin de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo.
- (5) 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. Tal como dispone el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁵⁾, cuando sea necesario contribuir a la aplicación de las recomendaciones pertinentes del Consejo, la Comisión puede solicitar a un Estado miembro que revise y proponga modificaciones a su acuerdo de asociación y programas correspondientes. 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.
- (6) Irlanda se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y está sujeta a la norma en materia de deuda. En su Programa de Estabilidad de 2019, el Gobierno prevé que el saldo presupuestario mejore hasta alcanzar el 0,2 % del producto interior bruto (PIB) en 2019 y que siga mejorando paulatinamente a partir de entonces hasta llegar al 1,3 % del PIB en 2023. Tomando como base el saldo estructural recalculado ⁽⁶⁾, se prevé que el objetivo presupuestario a medio plazo, fijado en un déficit estructural del 0,5 % del PIB, se alcance de aquí a 2020. De acuerdo con el Programa de Estabilidad, se espera que la ratio deuda pública/PIB disminuya hasta situarse en el 61,1 % en 2019 y siga reduciéndose hasta el 51,6 % en 2023. Las hipótesis macroeconómicas en que se basan estas previsiones presupuestarias son verosímiles. No obstante, no se han especificado suficientemente las medidas necesarias para apoyar los objetivos de déficit previstos de 2020 en adelante.

⁽⁴⁾ DO C 320 de 10.9.2018, p. 27.

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

- (7) El 13 de julio de 2018, el Consejo recomendó a Irlanda que alcanzase el objetivo presupuestario a medio plazo en 2019. Esto es coherente con una tasa máxima de crecimiento nominal del gasto público primario neto ⁽⁷⁾ del 7,0 % en 2019, lo que corresponde a un deterioro permitido en el saldo estructural del 0,3 % del PIB. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, se prevé que Irlanda cumpla el ajuste presupuestario recomendado en 2019.
- (8) Irlanda debería alcanzar su objetivo presupuestario a medio plazo en 2020. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, esto es coherente con una tasa máxima de crecimiento nominal del gasto público primario neto del 3,7 % ⁽⁸⁾, lo que corresponde a un ajuste anual estructural del 0,7 % del PIB. Se prevé que Irlanda alcance el objetivo presupuestario a medio plazo. Se prevé que la deuda de las Administraciones Públicas mantenga su firme tendencia decreciente hasta superar los requisitos de la norma en materia de deuda. En general, el Consejo considera que Irlanda probablemente cumplirá las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2019 y 2020. En vista de la diferencia entre las mediciones del PIB y de la producción nacional en Irlanda y del impacto correspondiente en el ratio deuda/PIB, de las actuales condiciones cíclicas de Irlanda y de los mayores riesgos externos, sería importante utilizar cualquier posible ingreso extraordinario para acelerar la reducción de la ratio de deuda de las Administraciones Públicas.
- (9) Las finanzas públicas han seguido mejorando gracias a un fuerte crecimiento de la producción, pero los riesgos de volatilidad de los ingresos persisten, y existe margen para lograr que los ingresos sean más resilientes frente a las fluctuaciones económicas y las perturbaciones adversas. Limitar el alcance y el número de los gastos tributarios y ampliar la base impositiva mejoraría la estabilidad de los ingresos frente a la volatilidad económica. Si bien Irlanda ha subido el tipo impositivo inferior del impuesto sobre el valor añadido aplicado a las actividades turísticas, algunas de las medidas fiscales más recientes se han centrado en las reducciones y las desgravaciones. Por otra parte, Irlanda aún tiene margen para mejorar la manera en que su régimen tributario puede contribuir a alcanzar objetivos de protección del medio ambiente. Podría, por ejemplo, esforzarse por reducir las subvenciones a los combustibles fósiles y enviar a los inversores una señal de precios más fuerte comprometiéndose a adoptar un calendario de incrementos del impuesto sobre el carbono a lo largo de la próxima década.
- (10) Resulta fundamental combatir la planificación fiscal abusiva para que los regímenes tributarios sean más eficientes y justos, tal como se reconoce en la Recomendación de 2019 para la zona del euro. Los efectos indirectos de las estrategias de planificación fiscal abusiva de los contribuyentes entre los Estados miembros requieren una acción coordinada de las políticas nacionales para complementar la legislación de la Unión. Irlanda ha adoptado medidas contra la planificación fiscal abusiva, pero el alto nivel de pagos en concepto de cánones y dividendos como porcentaje del PIB sugiere que la normativa fiscal del país es aprovechada por empresas que practican una planificación fiscal abusiva. La aplicación limitada de la retención en origen sobre los pagos salientes (es decir, de residentes en la Unión a residentes en terceros países) en concepto de cánones y dividendos realizados por compañías ubicadas en Irlanda puede dar lugar a que dichos pagos eludan por completo el abono de impuestos en aquellos casos en que tampoco estén sujetos a tributación en el país receptor.
- (11) Siguen existiendo riesgos de sostenibilidad presupuestaria a largo plazo relacionados con el coste del envejecimiento de la población. Se prevé que el gasto en atención sanitaria aumente del 4,1 % del PIB en 2016 al 5,1 % en 2070, y que culmine en 2063 con un 5,2 %. Aunque existen aspectos del sistema sanitario en Irlanda que funcionan bien o que han mejorado, el sistema es ineficiente, tiene dificultades para satisfacer la demanda y no proporciona una atención coordinada e integrada. Con el objeto de mitigar la presión causada por el aumento de la demanda, el Gobierno irlandés aprobó la Estrategia de Implementación *Sláintecare* y creó la Oficina de Implementación del Programa *Sláintecare* para reformar integralmente y modernizar los servicios de asistencia social y sanitaria de Irlanda durante los diez próximos años. La reforma prevista presenta unas perspectivas verosímiles para lograr que el sistema sanitario sea universalmente accesible y sostenible, satisfaciendo las demandas de una población que envejece, trasladando los cuidados a la comunidad y haciendo más hincapié en la prevención. Es probable que esto tenga una incidencia positiva en la reducción de la dependencia de los cuidados agudos, lográndose así un uso más eficiente de los recursos en la atención sanitaria. Sin embargo, la puesta en práctica peligra debido a las dificultades del sistema sanitario para hacer frente al mercado de seguros de enfermedad duplicado y para gestionar de manera eficaz su propio presupuesto, rendimiento y trabajadores a corto plazo. Asimismo, será necesario contener los costes a corto plazo para cumplir los objetivos de *Sláintecare* a largo plazo.

⁽⁷⁾ 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. El valor de referencia para el gasto de Irlanda refleja un ajuste a fin de corregir una distorsión de la tasa de crecimiento potencial de referencia a diez años causada por el aumento excepcionalmente elevado del crecimiento del PIB real en 2015. Siguiendo el enfoque adoptado por las autoridades irlandesas en sus cálculos presupuestarios para 2017, la Comisión ha tomado la media de las tasas de crecimiento potencial de 2014 y 2016.

⁽⁸⁾ Como en 2019, el valor de referencia para el gasto refleja un ajuste a fin de corregir una distorsión de la tasa de crecimiento potencial de referencia a diez años causada por el aumento excepcionalmente elevado del crecimiento del PIB real en 2015.

- (12) A pesar de los esfuerzos realizados hasta ahora por el Gobierno para contener el gasto en las pensiones públicas, se prevé que el déficit general del sistema de pensiones crezca considerablemente como consecuencia del incremento del gasto en pensiones, que aumentará desde el 5 % del PIB en 2016 hasta el 6,6 % en 2070, y culminará en 2053 con un 7,5 %. Una ejecución plena y oportuna de la hoja de ruta presentada para la reforma de las pensiones es esencial para conseguir que el sistema de pensiones irlandés sea más sostenible desde el punto de vista presupuestario.
- (13) El aumento de la inversión en capacidades, educación, formación e inclusión social es esencial para mejorar la productividad de Irlanda y su crecimiento inclusivo a largo plazo. Un mercado de trabajo que se va acercando al pleno empleo y la incipiente escasez e inadecuación de las capacidades en determinados sectores hacen que sea necesario realizar esfuerzos para llegar a grupos inactivos de trabajadores potenciales e invertir en el capital humano infrautilizado. Existe margen para promover la mejora de las capacidades y para una mayor adecuación entre los planes educativos y la formación profesional y las necesidades del mercado de trabajo. El bajo porcentaje de la población activa con competencias digitales básicas requiere más inversiones en el aprendizaje en el lugar de trabajo y en la mejora de las capacidades de la población activa adulta. La inversión en el acceso a servicios de guardería asequibles y de calidad y la ejecución del Programa Nacional para la Atención a la Infancia (*National Childcare Scheme*) contribuirán a incrementar la bastante baja tasa de empleo femenino. La tasa de participación de las personas con discapacidades en el mercado de trabajo se encuentra entre las más bajas de Europa. El número de personas que viven en hogares con baja intensidad laboral sigue siendo uno de los más elevados de la Unión, lo que pone de relieve el margen para aplicar estrategias de activación laboral más integradas y mejor orientadas en apoyo de este grupo concreto.
- (14) Los años de baja inversión tras la contracción económica están pasando factura en que respecta a la disponibilidad de vivienda social asequible y de infraestructuras adecuadas en los sectores del transporte limpio y la energía, el agua y la banda ancha ultrarrápida, lo cual, a su vez, crea obstáculos para la inversión empresarial. Además, las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte por carretera han aumentado de manera importante en cinco años. Unas infraestructuras mejoradas, combinadas con la ordenación del territorio, podrían ser un facilitador fundamental para mejorar la oferta de vivienda, aumentar la inversión privada, impulsar el aumento de la productividad y garantizar un desarrollo económico regional equilibrado. Una conectividad con garantías de futuro y unas capacidades digitales suficientes siguen siendo cruciales para que las empresas nacionales puedan utilizar la tecnología digital eficazmente y para la pujanza del sector nacional de la tecnología de la información y la comunicación. Existen aún retos importantes en cuanto al acceso a la banda ancha ultrarrápida, especialmente en las zonas rurales. Una mayor inversión en infraestructuras de energías limpias, transporte público y limpio y servicios relacionados con el agua, así como unos esfuerzos redoblados en los ámbitos de la descarbonización, la eficiencia energética, las energías renovables y la economía circular, ayudarían a Irlanda en su transición a una economía hipocarbónica y resiliente desde un punto de vista medioambiental.
- (15) Si bien la ejecución del Plan de Desarrollo Nacional podría llevar finalmente a la construcción de infraestructuras básicas adicionales, la escasa capacidad del sector de la construcción podría convertirse en un obstáculo para su realización oportuna. Por otra parte, la diversificación de las conexiones de transporte marítimo y energéticas con la Europa continental podría incrementar la resiliencia de la economía frente a las perturbaciones externas. Por el momento, Irlanda no ha logrado desvincular su crecimiento económico de las emisiones de gases de efecto invernadero y contaminantes atmosféricos. Las emisiones de gases de efecto invernadero han aumentado de forma constante, especialmente en el transporte, la agricultura, la energía y el ambiente construido. La falta de progresos en este ámbito hará más difícil para Irlanda cumplir sus obligaciones con la Unión y, al mismo tiempo, incrementará el coste de las medidas futuras.
- (16) La persistencia de la escasez de oferta, junto con el aumento de la demanda, siguen alimentando las subidas de precios de la vivienda. Aunque los precios no parecían sobrevalorados en 2017, la asequibilidad está convirtiéndose en motivo de preocupación. La escasez de la oferta de vivienda está afectando también a la vivienda social debido al carácter insuficiente de la inversión y la construcción durante la pasada década. Mientras que la demanda de vivienda social se estima en alrededor de 72 000 unidades, solo se prevé la puesta a disposición de 10 000 viviendas en 2019. Es preciso ayudar a 17 000 hogares a través del *Housing Assistance Payment* o el *Rental Accommodation Scheme* irlandeses (dos programas públicos de ayudas para el pago del alquiler), pero esto comporta el riesgo de exacerbar el aumento de los alquileres en el mercado privado de alquiler, en el cual la oferta es ya limitada. Un gran número de viviendas sociales están infraocupadas, especialmente en el área de Dublín, debido en parte a prácticas sucesorias anticuadas. La inadecuada combinación de tipos de viviendas sociales ofrecidas y la muy limitada cantidad de alojamientos asequibles y vivienda pública de alquiler a precio de coste son factores que agravan aún más la situación. Se trata de un motivo importante de aumento continuo en el número de personas y familias que viven en alojamientos improvisados, con unas cifras de personas sin hogar que han alcanzado nuevos máximos en febrero de 2019.

- (17) El fomento de la productividad basada en la innovación de las empresas nacionales es esencial para apoyar un aumento de la productividad más fuerte y resiliente en el país. El gasto de las empresas en investigación y desarrollo (I+D) sigue incrementándose, pero permanece por debajo de la media de la Unión y está altamente concentrado en las empresas de propiedad extranjera. Existe margen para adaptar las políticas de innovación de manera que ofrezcan más apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes) irlandesas. Las ayudas indirectas (por ejemplo, los créditos fiscales) siguen siendo el principal instrumento de apoyo público a la I+D en Irlanda (representa en torno al 80 % del total de las ayudas públicas). Unos vínculos más sólidos entre las empresas multinacionales y las nacionales podrían contribuir a mejorar la difusión de la innovación en la economía. Además, una cooperación más estrecha entre las empresas y los centros públicos de investigación incrementaría también el potencial innovador.
- (18) Aunque los bajos niveles de I+D públicos siguen causando preocupación (1,05 % del PIB frente a una media del 2 % en la Unión), el recientemente adoptado programa *Future Jobs Ireland 2019* aporta un prometedor marco para el estímulo de la innovación y el cambio tecnológico y la mejora la productividad de las pymes. Sin embargo, su aplicación íntegra dependerá de un considerable aumento del gasto público en investigación e innovación y de que el programa recientemente adoptado se traduzca en medidas políticas concretas. Por el momento, en esta ambiciosa lista de medidas faltan todavía detalles importantes y fechas precisas de aplicación. Así, en lo que respecta a las acciones que han de emprenderse en 2019, no se han determinado medidas para incrementar la disponibilidad de inversión en capital a largo plazo para ayudar a las empresas nacionales a crecer; la combinación de políticas para incentivar a las pymes a invertir en nuevas tecnologías combina créditos fiscales e incentivos de naturaleza no fiscal para animar a las pymes a invertir en innovación, pero el alcance relativo de estas medidas sigue sin conocerse. El programa *Future Jobs Ireland 2019* no incluye medidas específicas ni resultados concretos para colmar la brecha existente entre Irlanda y otros Estados miembros en cuanto a la creación de redes de banda ancha con garantías de futuro en consonancia con los objetivos de la Sociedad Europea del Gigabit 2025 de la Unión. Se espera que el plan nacional de banda ancha ayude a colmar esta brecha.
- (19) Las disparidades regionales en Irlanda son considerables y se han ido incrementando durante la última década. En Irlanda se dan disparidades económicas regionales bastante elevadas en comparación con otros Estados miembros en términos de PIB per cápita. Entre 2000 y 2016, el PIB per cápita en las regiones de Eastern y Southern se incrementó en un 74 %, 63 puntos porcentuales más que en las regiones de Border, Midland y Western, y el incremento se ha acelerado desde 2012. En 2016, el PIB per cápita en las regiones Eastern y Southern era 2,6 veces más alto que en las regiones de Border, Midland y Western. El área de Dublín, en la que reside el 40 % de la población de Irlanda, contribuyó con 62 puntos porcentuales al crecimiento del PIB entre 2000 y 2016.
- (20) Las barreras normativas al emprendimiento (en particular, determinadas regulaciones relativas a los bienes inmuebles de uso comercial y los servicios jurídicos) afectan negativamente a la entrada y salida de empresas y, con ello, a la productividad de las empresas nacionales irlandesas. Las barreras a la entrada en los mercados minoristas suponen un reto. Irlanda figura entre los cinco países con el mayor número de requisitos procedimentales para la apertura de establecimientos minoristas. Los minoristas se enfrentan a obstáculos procedimentales que retrasan la apertura de nuevas tiendas e incrementan sus costes, y pueden tener una incidencia negativa en la estructura y las dinámicas de mercado.
- (21) La nueva *Legal Services Regulation Act* (Ley de Regulación de los Servicios Jurídicos) está aún por aplicar, dado que la introducción de la normativa sigue experimentando importantes retrasos a pesar de las consultas preparatorias en curso. Sigue habiendo incertidumbre en cuanto a si se permitirá el acceso profesional directo a los abogados en relación con asuntos contenciosos y si se permitirá a las personas jurídicas convertirse en socios en cualquier tipo de despacho jurídico. Sin embargo, han de evitarse las normas de explotación y gestión excesivamente complejas para los despachos multidisciplinarios. La aplicación ambiciosa de un programa abierto de reformas reviste la máxima prioridad. Se supone que «Ambition 2.3», que forma parte del programa *Future Jobs Ireland 2019*, ha de abordar los problemas asociados con el coste de los servicios jurídicos, pero el único objetivo concreto para 2019 no es firme y el calendario para su consecución es ambiguo. Los retrasos en la aplicación de esta reforma contribuyen al alto coste de los servicios jurídicos en Irlanda, lo cual redundará en detrimento de las empresas, en particular de las pymes, y de los particulares. Dado que los servicios jurídicos son un importante insumo para otros servicios empresariales, las restricciones en este sector contribuyen al elevado coste de otros servicios (el de las aseguradoras, por ejemplo).

- (22) Las ratios de préstamos dudosos han seguido cayendo y habían bajado 4,4 puntos porcentuales hasta alcanzar el 5,5 % interanual en el cuarto trimestre de 2018. Los bancos van camino de conseguir con holgura sus objetivos de reducción gracias a las ventas de activos de cartera, los esfuerzos de reestructuración y la subida de los precios inmobiliarios. Los atrasos prolongados en los pagos de préstamos hipotecarios (de más de dos años desde la fecha del vencimiento) siguen siendo relativamente altos, lo cual contribuye a mantener la ratio de préstamos dudosos por encima de la media de la zona del euro. Se ha propuesto una serie de iniciativas y de anteproyectos de ley como, por ejemplo, el anteproyecto de ley «no consent, no sale» (sin consentimiento no hay venta) para hacer frente a las consecuencias sociales y económicas de la resolución de los préstamos dudosos, incluido en el caso de los hogares vulnerables. El registro de créditos entró en funcionamiento de manera plena para los créditos al consumo en 2018 y será decisivo a la hora de determinar si los prestatarios están en condiciones de rembolsar sus deudas. Los procedimientos concursales y la utilización de opciones judiciales y extrajudiciales para la resolución de los atrasos en los pagos siguen siendo limitados. Seguir reduciendo los atrasos prolongados en los pagos de préstamos hipotecarios, al tiempo que se aprovechan las iniciativas en favor de los hogares vulnerables sin crear obstáculos indebidos a la resolución de los préstamos dudosos, continúa suponiendo un reto y requiere un seguimiento permanente.
- (23) La programación de los fondos de la Unión para el período 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 de 2019. Ello permitiría a Irlanda aprovechar al máximo esos fondos en los sectores señalados, teniendo en cuenta de las disparidades regionales.
- (24) En el marco del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Irlanda 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, así como las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Irlanda en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Irlanda, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones al nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.
- (25) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2019 y estima ⁽⁹⁾ que cabe esperar que Irlanda cumpla el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- (26) En vista del examen exhaustivo de la Comisión y de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2019 y el Programa de Estabilidad de 2019. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1 y 3 que figuran a continuación. Estas recomendaciones también contribuyen a la aplicación de la Recomendación de 2019 para la zona del euro, en particular la segunda recomendación para la zona del euro. Las políticas presupuestarias a que se refiere la recomendación 1 siguiente contribuyen, entre otras cosas, a corregir los desequilibrios asociados a una deuda pública elevada.

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

1. Alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo en 2020. Destinar los ingresos extraordinarios a acelerar la reducción de la ratio de deuda de las Administraciones Públicas. Limitar el ámbito y el número de gastos fiscales y ampliar la base impositiva. Seguir abordando los aspectos del régimen tributario que puedan facilitar la planificación fiscal abusiva, y centrarse especialmente en los pagos salientes. Hacer frente al incremento previsto del gasto relacionado con el envejecimiento, haciendo que el sistema sanitario sea más eficiente y ejecutando íntegramente los planes de reforma de las pensiones.
2. Prestar apoyo personalizado para la reinserción laboral y facilitar la mejora de las capacidades, especialmente para los grupos vulnerables y las personas que viven en hogares con baja intensidad laboral. Incrementar el acceso a unos servicios de atención infantil asequibles y de calidad.

⁽⁹⁾ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

3. Centrar la política económica relacionada con la inversión en la transición a la energía hipocarbónica, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, el transporte sostenible, el agua, la infraestructura digital y la vivienda social y asequible, todo ello teniendo en cuenta las disparidades regionales. Aplicar medidas, incluidas las de la estrategia *Future Jobs*, para diversificar la economía e incrementar la productividad de las empresas irlandesas (especialmente la de las pymes) utilizando más instrumentos de financiación directa para estimular la investigación y el desarrollo y reduciendo los obstáculos normativos al emprendimiento.

Hecho en Bruselas, el 9 de julio de 2019.

Por el Consejo
El Presidente
M. LINTILÄ

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 9 de julio de 2019****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**

(2019/C 301/08)

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 refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, y en particular su artículo 5, apartado 2,

Visto el Reglamento (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 macroeconómicos ⁽²⁾, 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 Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ⁽³⁾ (en lo sucesivo, «Recomendación de 2019 para la zona del euro») que establece cinco recomendaciones para la zona del euro (en lo sucesivo, «recomendaciones 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 plena y oportuna de la Recomendación de 2019 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.

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ DO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (3) El informe específico de 2019 sobre Grecia 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 2019. 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) Grecia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 el 26 de abril de 2019 y su Programa de Estabilidad de 2019 el 30 de abril de 2019. A fin de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado simultáneamente.
- (5) Tal como dispone el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁴⁾, cuando sea necesario contribuir a la aplicación de las recomendaciones pertinentes del Consejo, la Comisión puede solicitar a un Estado miembro que revise y proponga modificaciones a su acuerdo de asociación y programas correspondientes. La Comisión ha facilitado más detalles sobre la forma en que aplicará dicha disposición en las Directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos a una buena gobernanza económica ⁽⁵⁾.
- (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 de Ejecución (UE) 2017/1226 del Consejo ⁽⁶⁾ de un 3,5 % del producto interior bruto (PIB) para 2018 y a medio plazo. En la primavera de 2018, el 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 472/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo ⁽⁷⁾, 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 período 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 recalculado ⁽⁸⁾, se prevé que este objetivo presupuestario a medio plazo se alcance con creces durante el período 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. Según las previsiones de la 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 % del PIB 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 % del PIB de superávit primario objeto de seguimiento en el marco de la supervisión reforzada.

⁽⁴⁾ 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).

⁽⁵⁾ COM(2014) 494 final.

⁽⁶⁾ Decisión de Ejecución (UE) 2017/1226 del Consejo, de 30 de junio de 2017, que modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2016/544 por la que se aprueba el programa de ajuste macroeconómico para Grecia (2015/1411) (DO L 174 de 7.7.2017, p. 22).

⁽⁷⁾ Reglamento (UE) n.º 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el refuerzo 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).

⁽⁸⁾ Saldo ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por la Comisión aplicando la metodología común.

- (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 de Ejecución (UE) 2017/1226. 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.
- (9) Tras haber completado con éxito el programa de ayuda financiera del Mecanismo Europeo de Estabilidad, Grecia está 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 Grecia de conformidad con las Decisiones de Ejecución (UE) 2018/1192 ⁽⁹⁾ y (EU) 2019/338 ⁽¹⁰⁾ de la Comisión 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.
- (10) 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.
- (11) 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. Las reformas en el sector financiero que favorecen la expansión de la oferta de crédito tendrán una función esencial en el apoyo a la inversión. El informe por país de 2019 señaló los ámbitos prioritarios para la inversión de los sectores público y privado.
- (12) 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 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.

⁽⁹⁾ 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).

⁽¹⁰⁾ Decisión de Ejecución (UE) 2019/338 de la Comisión, de 20 de febrero de 2019, relativa a la activación de una supervisión reforzada para Grecia (DO L 60 de 28.2.2019, p. 17).

- (13) Pese a recientes mejoras, la proporción de desempleados de larga duración, que ascendía al 70 % del total de desempleados en Grecia en 2018, es muy alta y 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.
- (14) Aunque se iniciaron reformas, Grecia se caracteriza por una alta desigualdad de ingresos y por unas prestaciones sociales cuya incidencia en la reducción del riesgo de pobreza es una de las más bajas de la Unión (un 15,83 % en 2017, frente a una media en la Unión 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.
- (15) 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 (los «TOMY»).
- (16) 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.
- (17) 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 Unión. 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 Unión. 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.
- (18) 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.
- (19) 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 Unión. 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.
- (20) Para estimular la inversión orientada al mercado en investigación y desarrollo (I+D), 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 I+D 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.

- (21) 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 algunos de los principales centros urbanos periféricos 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.
- (22) La programación de los fondos de la Unión para el período 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 de 2019. 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.
- (23) 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. La Comisión 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, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones al nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.
- (24) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2019 y estima ⁽¹¹⁾ que cabe esperar que Grecia cumpla el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- (25) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2019 y el Programa de Estabilidad de 2019. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1 y 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.

⁽¹¹⁾ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

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 I+D, 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 9 de julio de 2019.

Por el Consejo
El Presidente
M. LINTILÄ

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 9 de julio de 2019****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de España**

(2019/C 301/09)

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 refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, y en particular su artículo 5, apartado 2,

Visto el Reglamento (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 macroeconómicos ⁽²⁾, 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. Se 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 España como uno de los Estados miembros que serían objeto de un examen exhaustivo. En la misma fecha, la Comisión adoptó también una 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 Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ⁽³⁾ (en lo sucesivo, «Recomendación de 2019 para la zona del euro») que establece cinco recomendaciones para la zona del euro (en lo sucesivo, «recomendaciones para la zona del euro»).

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ DO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (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, España debe velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación de 2019 para la zona del euro, tal como se refleja en las recomendaciones 1 a 4 que figuran más abajo. En concreto, las medidas para mejorar la productividad ayudarán a dar cumplimiento a la primera recomendación para la zona del euro en lo que respecta al reequilibrado de la zona del euro; la utilización de los ingresos extraordinarios para reducir la deuda pública y la concentración de la política económica de inversión en los ámbitos indicados contribuirán a dar respuesta a la segunda recomendación para la zona del euro en lo relativo a la constitución de reservas y el apoyo a la inversión; y las medidas de mejora de las capacidades y de la empleabilidad coadyugarán a poner en práctica la tercera recomendación para la zona del euro en lo tocante al funcionamiento del mercado laboral.
- (3) El informe específico de 2019 sobre España fue publicado el 27 de febrero de 2019. En él se evaluaban los avances realizados por España para dar efecto a las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018 ⁽⁴⁾, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por país adoptadas en años anteriores, así como los avances de España 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 2019. El análisis de la Comisión la llevó a concluir que España está experimentando desequilibrios macroeconómicos. El alto nivel de endeudamiento interno y externo —tanto público como privado— y el elevado desempleo siguen siendo, en un contexto de bajo crecimiento de la productividad, puntos vulnerables con incidencia transfronteriza. Se observan progresos en la reducción de la deuda privada, pero las necesidades de desapalancamiento siguen siendo considerables. A pesar de que el producto interior bruto (PIB) continúa creciendo vigorosamente, la deuda pública como porcentaje del PIB sigue siendo elevada. La tasa de desempleo ha continuado descendiendo con rapidez, pero todavía es muy alta y el alto grado de segmentación del mercado laboral entre los contratos temporales y los indefinidos impide un crecimiento de la productividad laboral más rápido. Tras un fuerte impulso reformista entre 2012 y 2015, el cambiante contexto político experimentado durante el pasado año ha contribuido a un año más de progresos limitados en la aplicación de las recomendaciones específicas por país de años anteriores. La actual situación económica favorable ofrece una oportunidad para acometer las reformas necesarias pendientes con vistas a lograr que la economía española sea más resiliente y a aumentar el crecimiento de su productividad.
- (4) El 30 de abril de 2019, España presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 y su Programa de Estabilidad de 2019. A fin de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado simultáneamente.
- (5) El Programa de Estabilidad de 2019 informa sobre las medidas adoptadas para aplicar los instrumentos preventivos y correctores previstos en la Ley de Estabilidad española. Sin embargo, no establece ningún plan para hacer que la aplicación de estos instrumentos sea automática ni para revisar la norma de gasto de la Ley de Estabilidad con vistas a reforzar su contribución al saneamiento presupuestario, especialmente durante los períodos de bonanza económica. En el ámbito de la contratación pública, la aplicación ambiciosa de la Ley de Contratos del Sector Público adoptada en 2017 resultará decisiva para aumentar la eficiencia del gasto público y prevenir las irregularidades. Concretamente, es importante que la nueva estructura de gobierno, en particular la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión, pueda desempeñar eficazmente los cometidos que se le han asignado, y que la Estrategia Nacional de Contratación Pública integral se adopte con celeridad y con la participación activa de las entidades o poderes adjudicadores a nivel nacional, regional y local. Finalmente, en 2019 se prevé la realización de varios análisis de gastos, y la aplicación de las recomendaciones que de ellos se desprendan debería contribuir a aumentar la eficiencia del gasto público.
- (6) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos («Fondos EIE») para el período 2014-2020 se han abordado las recomendaciones específicas pertinentes por país. Conforme a lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁵⁾, 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.

⁽⁴⁾ DO C 320 de 10.9.2018, p. 33.

⁽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).

- (7) Tras la corrección oportuna y duradera del déficit excesivo y la Decisión (UE) 2019/1001 del Consejo ⁽⁶⁾ de derogar el procedimiento de déficit excesivo, España se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y está sujeta a la norma transitoria en materia de deuda. Prevé que el saldo de las Administraciones Públicas aumente del - 2,5 % del PIB en 2018 al - 2 % del PIB en 2019, y que se logre un presupuesto equilibrado en 2022. Tomando como base el saldo estructural recalculado ⁽⁷⁾, no se prevé alcanzar, durante el período cubierto por el Programa de Estabilidad de 2019, el objetivo presupuestario a medio plazo consistente en una situación de equilibrio presupuestario en términos estructurales. Según el Programa de Estabilidad de 2019, se prevé que la ratio deuda pública/PIB baje del 97,1 % en 2018 al 95,8 % en 2019, antes de alcanzar el 88,7 % en 2022. Las hipótesis macroeconómicas en que se basan estas previsiones presupuestarias son verosímiles. Los riesgos para la consecución de los objetivos presupuestarios fijados en el Programa de Estabilidad de 2019 afectan sobre todo a los ingresos, ya que es grande la incertidumbre respecto a la recaudación o a las posibilidades de adopción de muchas de las medidas de obtención de ingresos.
- (8) El 13 de julio de 2018, el Consejo recomendó a España que garantizase que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto ⁽⁸⁾ no supere el 0,6 % en 2019, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,65 % del PIB. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, existe un riesgo de desviación significativa de la trayectoria de ajuste recomendada hacia el objetivo presupuestario a medio plazo en 2019.
- (9) En 2020, en vista de la ratio deuda pública/PIB de España, que supera el valor de referencia del Tratado del 60 % del PIB, y de la previsión de una brecha de producción positiva del 2,0 % del PIB, el gasto público primario neto nominal no debería aumentar en 2020, en consonancia con el ajuste estructural del 1,0 % del PIB derivado de la matriz de ajuste de exigencias consensuada en virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Al mismo tiempo, existen indicios de subestimación de la capacidad ociosa en la economía, con una inflación que se prevé que permanezca por debajo del 2 % en 2019 y 2020 y margen de mejora en el mercado laboral (elevada tasa de desempleo y un muy alto porcentaje de trabajo a tiempo parcial involuntario, empleo temporal y trabajadores pobres). Además, el instrumento de verosimilitud indica también que existe un alto grado de incertidumbre en torno a las estimaciones de la brecha de producción realizadas con arreglo a la metodología común. Sobre esta base, un ajuste estructural anual del 0,65 % del PIB, que corresponde a un índice de crecimiento máximo del gasto público primario neto del 0,9 %, parece adecuado. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, si no se producen cambios en las políticas, existe un riesgo de desviación significativa con respecto al ajuste presupuestario requerido en 2020. Además, se prevé que España no cumpla los requisitos de la norma transitoria en materia de deuda ni en 2019 ni 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. Sería importante utilizar los ingresos extraordinarios que puedan obtenerse para continuar reduciendo la ratio de deuda de las Administraciones Públicas.
- (10) El crecimiento del empleo en España sigue siendo vigoroso. El desempleo sigue cayendo, pero permanece muy por encima del promedio de la Unión, especialmente en lo que concierne a la gente joven y a las personas con baja cualificación. Las desigualdades entre hombres y mujeres en cuanto a la tasa de empleo y a la duración de las carreras profesionales siguen siendo considerables y suponen un desaprovechamiento de potencial, sobre todo en vista del rápido envejecimiento de la población.
- (11) El recurso aún generalizado a los contratos temporales, incluso en los sectores menos tendentes a la actividad estacional o cíclica, si bien está disminuyendo progresivamente, figura entre los más altos de Europa y podría suponer un obstáculo para la capacidad de crecimiento de España y su cohesión social. Los jóvenes, las personas con baja cualificación y los nacionales de terceros países son los más afectados, al ser frecuente que tengan menos derechos a la percepción de prestaciones sociales y que estén expuestos a un mayor riesgo de pobreza. Los contratos temporales suelen ser de muy corta duración y ofrecen escasos incentivos —tanto a los trabajadores como a los empleadores— para invertir en formación, lo cual, a su vez, obstaculiza el crecimiento de la productividad. Pasar de un contrato temporal a uno indefinido sigue siendo difícil, y las barreras a la movilidad laboral reducen las oportunidades para los demandantes de empleo y dificultan su asignación eficiente en las distintas zonas del país.

⁽⁶⁾ Decisión (UE) 2019/1001 del Consejo, de 14 de junio de 2019, por la que se deroga la Decisión 2009/417/CE sobre la existencia de un déficit excesivo en España (DO L 163 de 20.6.2019, p. 59).

⁽⁷⁾ Saldo ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por la Comisión aplicando la metodología común.

⁽⁸⁾ 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.

- (12) España ha incrementado el apoyo a los desempleados de larga duración, que representaban aún el 6,4 % de la población activa en 2018. Ciertas iniciativas recientes buscan hacer apta para el empleo a la gente joven a través del asesoramiento y la orientación profesional, pero los servicios públicos de empleo siguen tramitando una proporción baja de las vacantes de empleo y es necesario realizar más esfuerzos por mejorar su utilización en la búsqueda de empleo y la colocación. En particular, la implicación de los empleadores en algunas regiones es escasa, y los instrumentos de elaboración de perfiles para poner en contacto a los solicitantes de empleo con los empleadores en función de las necesidades de esto últimos se encuentran todavía en sus comienzos. Las asociaciones entre los servicios de empleo públicos y los servicios sociales progresan, pero en determinadas regiones la colaboración sigue siendo limitada. Una mayor inversión en unos servicios públicos de empleo modernos acompañada de medidas de apoyo a la movilidad laboral podría contribuir a mejorar la empleabilidad y la adaptabilidad de los trabajadores y suavizar las transiciones en el mercado laboral, fomentando así la productividad de España y el crecimiento inclusivo a largo plazo.
- (13) Los esfuerzos por fortalecer las inspecciones de trabajo a fin de luchar contra la utilización abusiva de contratos temporales están dando ciertos resultados y se está incrementando la proporción de contratos indefinidos en el crecimiento neto del empleo. No obstante, los empleadores continúan recurriendo con frecuencia a los contratos de corta duración. La experiencia muestra que los numerosos incentivos de apoyo a la creación de puestos de trabajo están teniendo efectos limitados a la hora de promover un empleo de calidad. España ha puesto en marcha una nueva evaluación con vistas a simplificar el sistema, pero los resultados no están disponibles aún. Las oposiciones y los concursos para reducir la cuota de empleo de duración determinada en el sector público en todos los niveles de la Administración han de acelerarse a fin de alcanzar el objetivo del 8 % antes de que finalicen las oposiciones y concursos de 2020. Si bien la creación de mesas redondas tripartitas constituye un progreso a la hora de lograr una mayor participación de los agentes sociales en la elaboración de las políticas, sigue existiendo margen para que las consultas sean más profundas y oportunas.
- (14) Tanto la proporción de personas en riesgo de pobreza y exclusión social como la desigualdad de ingresos están disminuyendo, pero permanecen por encima de la media de la Unión. Las tasas de pobreza de las personas con empleo son altas entre los trabajadores temporales, con baja cualificación o nacidos fuera de la UE. La tasa de pobreza infantil, aunque decreciente, sigue siendo muy alta. La eficacia de las prestaciones sociales —excluidas las pensiones— para reducir la pobreza continúa siendo una de las más bajas de la Unión, especialmente en el caso de los menores. El gasto social como porcentaje del PIB en España para los hogares con hijos es uno de los más bajos de la Unión y no está bien orientado, pese a un ligero aumento reciente de la prestación infantil supeditada a la comprobación de los recursos. Aunque la tendencia es positiva, existen aún deficiencias importantes en la cobertura de las personas con dependencia severa y moderada. La ayuda al desempleo nacional está fragmentada, al existir múltiples regímenes orientados a diferentes grupos de demandantes de empleo. Las recientes medidas de mejora de la cobertura y protección de la asistencia financiera a los desempleados de larga duración mayores (52 años o más) pueden, al mismo tiempo, socavar los incentivos para trabajar de este grupo en particular. Asimismo, existen importantes disparidades entre los regímenes autonómicos de renta mínima por lo que respecta a las condiciones de acceso, la cobertura y la adecuación, y su limitada portabilidad entre comunidades autónomas reduce los incentivos para la movilidad laboral. Como consecuencia de ello, hay personas necesitadas que no reciben ayuda. La instauración del sistema de Tarjeta Social Universal hará que el sistema de prestaciones sociales sea más transparente, permitiendo así una mejor orientación de las ayudas. Si bien la recuperación económica sigue conteniendo la pobreza, la situación requiere inversiones en políticas de inclusión social e infraestructuras sociales (por ejemplo, en vivienda social) a fin de lograr un crecimiento inclusivo. Además, España se enfrenta a retos específicos de cohesión territorial como, por ejemplo, el despoblamiento y el envejecimiento agudos en determinadas zonas rurales. La adopción de medidas que promuevan el emprendimiento, la digitalización y la economía social puede ayudar a hacer frente a estos retos como parte de estrategias integradas de desarrollo territorial.
- (15) Durante la crisis, el sistema español de pensiones contribuyó de manera importante a mantener el nivel de vida de las personas mayores, que se enfrentan a un menor riesgo de pobreza. Las previsiones del Informe sobre el envejecimiento y el Informe sobre la adecuación de las pensiones de 2018 señalan que las reformas de 2011 y 2013 han contribuido a garantizar la sostenibilidad y la adecuación relativa de las pensiones a largo plazo. No obstante, el hecho de que los incrementos de las pensiones se sigan vinculando a la inflación (según lo decidido en 2018 y 2019) y el aplazamiento del factor de sostenibilidad requerirían medidas compensatorias para asegurar la sostenibilidad del sistema de pensiones a medio y largo plazo. Además, se necesitarían medidas para abordar tanto la cuestión de la adecuación de los ingresos de los futuros jubilados, que constituye el principal reto, como la de la duración y la integridad de sus carreras laborales en un contexto de alto desempleo y de uso generalizado de contratos temporales y empleo a tiempo parcial.

- (16) El desempeño de España en materia de innovación y el crecimiento de la productividad se ven obstaculizados por unos niveles bajos de inversión en investigación y desarrollo y por la inadecuación de las capacidades. El gasto en investigación y desarrollo del sector empresarial en España asciende tan solo a la mitad de la media de la Unión, especialmente en el caso de las grandes empresas; además, se observan importantes disparidades regionales. Esta divergencia se ve agravada por el bajo —y decreciente— índice de ejecución del presupuesto público dedicado a investigación y desarrollo, en particular de los créditos. La escasez y la inadecuación de las capacidades representan otro importante obstáculo al desarrollo y la utilización de tecnologías avanzadas, especialmente por parte de las pymes. El empleo en los sectores de alta tecnología y en los servicios intensivos en conocimientos se encuentra muy por debajo de la media de la Unión en muchas regiones españolas. Aunque se están desarrollando estrategias autonómicas de innovación en pro de una especialización inteligente y se está racionalizando la gobernanza de la política nacional de investigación e innovación, la coordinación entre los niveles nacional y autonómico en la elaboración, la ejecución y la evaluación de las políticas sigue siendo escasa. La mejora de los resultados de España en materia de innovación requiere realizar inversiones importantes para fomentar el emprendimiento y las empresas emergentes y ayudar a estas a crecer y para promover la competitividad de todas las empresas y su transición —mediante, por ejemplo, la digitalización— a actividades con mayor valor añadido con vistas a incrementar su presencia en los mercados internacionales. Asimismo, se ha de hacer más hincapié en las asociaciones público-privadas; en la cooperación entre el mundo académico y las empresas y la transferencia de tecnología, especialmente en beneficio de las pymes; en una gobernanza reforzada de la política de investigación e innovación a todos los niveles de la Administración; y en una mayor armonización entre las infraestructuras y los proyectos de investigación y desarrollo y las estrategias de innovación nacionales y autonómicas.
- (17) Aunque se observan mejoras, el índice de abandono escolar prematuro sigue siendo excesivamente alto en España, y las disparidades regionales son considerables. Existe margen para mejorar los resultados educativos, que varían muchísimo en función de la comunidad autónoma. Ambos factores inciden negativamente en el potencial de crecimiento de la productividad a largo plazo. Los esfuerzos por reformar el sistema educativo se han estancado. Las empresas señalan que les cuesta encontrar las capacidades necesarias para abrirse a la innovación, en particular en lo que respecta a los especialistas en tecnologías de la información y de las comunicaciones. España ha aprobado medidas para mejorar el sistema de educación y formación profesional dual, que podría desempeñar una función esencial a la hora de generar las capacidades y las cualificaciones necesarias para absorber la innovación, pero el número de personas que se matriculan en estos programas de formación sigue siendo modesto. La tasa de titulados superiores en España sobrepasa la media de la Unión, pero dichos titulados experimentan dificultades para encontrar puestos de trabajo adecuados. El desarrollo del capital humano a todos los niveles de los sistemas educativo y de formación, incluyendo la educación superior y la formación profesional, y una mayor cooperación entre los sectores educativo y empresarial con vistas a mitigar la inadecuación de las capacidades existente podrían favorecer el acceso al mercado de trabajo de los jóvenes titulados. Asimismo, podría aportar a las empresas las capacidades y las cualificaciones necesarias para aumentar su capacidad de innovar y aprovechar plenamente el potencial de crecimiento que ofrece la digitalización. La reconversión de los trabajadores para que adquieran capacidades digitales permitiría también a las empresas españolas seguir siendo competitivas en una economía cada vez más digitalizada. Todas estas medidas contribuirían a la reducción de las disparidades regionales.
- (18) El carácter restrictivo y fragmentado de la regulación en España está impidiendo a las empresas beneficiarse de las economías de escala y está frenando la productividad. La Ley de garantía de la unidad de mercado sigue constituyendo un importante instrumento para hacer frente a estas cuestiones. Una aplicación más decidida de esta Ley y la eliminación de las restricciones a la prestación de servicios que se han detectado, en particular las que afectan a determinados servicios profesionales como, por ejemplo, los que prestan los ingenieros civiles, los arquitectos y los servicios jurídicos, incrementarían las oportunidades de crecimiento y la competencia. Al igual que en otros ámbitos en los que las regiones son actores clave para el éxito en la aplicación de reformas, una coordinación más estrecha y sostenida entre las autoridades nacionales y autonómicas podría conseguir que las políticas en este ámbito fuesen más efectivas.
- (19) El carácter incompleto de las conexiones de transporte de mercancías por ferrocarril y la integración limitada en los mercados de electricidad y gas de la Unión también impiden que España se beneficie plenamente del mercado único de la Unión. Por este motivo, España debe seguir invirtiendo en interconexiones eléctricas con el resto de la Unión para alcanzar el objetivo de al menos un 10 % de su capacidad instalada de producción eléctrica de aquí a 2020. También son necesarias inversiones para permitir un mayor uso del ferrocarril en el transporte de mercancías, incluidas las conexiones transfronterizas con Francia y Portugal y las conexiones con los puertos y los centros logísticos.

- (20) Siguen existiendo importantes deficiencias en cuanto a la inversión en el ámbito de la gestión de los recursos naturales para garantizar un modelo de desarrollo más sostenible. La reducción del consumo energético en los edificios y el desarrollo de redes energéticas inteligentes y del almacenamiento de la energía eléctrica procedente de fuentes renovables contribuirían a gestionar mejor la demanda. Deben realizarse mayores esfuerzos por promover el transporte sostenible y la economía circular. Algunas zonas de España figuran entre las más expuestas de Europa al cambio climático, al estar sus recursos hídricos bajo presión y necesitar más inversión en infraestructura para mejorar la gestión del agua, como, por ejemplo, la depuración de aguas residuales, el arreglo de las filtraciones en las redes de distribución del agua y el suministro de agua. A pesar de los progresos constantes en los últimos años, España todavía ha de cumplir determinados requisitos establecidos por la legislación de la Unión sobre aguas. Avanzar en la consecución de todos estos objetivos aportaría a España beneficios medioambientales, económicos y sociales.
- (21) Por lo que respecta a todos los déficits de inversión detectados, deben tenerse en cuenta las disparidades regionales específicas en las necesidades de inversión. Las disparidades territoriales en términos de PIB per cápita son moderadas, pero siguen siendo mayores que antes de la crisis, sobre todo debido al impacto asimétrico de la pérdida de empleo en las diferentes regiones. Las disparidades regionales más amplias se dan actualmente en los indicadores laborales y sociales, en los que la mayoría de las regiones españolas obtienen unos resultados inferiores a la media de la Unión. También existen importantes disparidades territoriales en otros indicadores socioeconómicos como la innovación, el emprendimiento y la competitividad. La política económica de inversión debe tener debidamente en cuenta las disparidades regionales en las necesidades de inversión.
- (22) La programación de los fondos de la Unión para el período 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 de 2019. Esto permitiría a España un aprovechamiento óptimo de dichos fondos en los sectores señalados, teniendo en cuenta las disparidades regionales y la situación especial de la región ultraperiférica de Canarias. El refuerzo de la capacidad administrativa del país para la gestión de esos fondos es un factor importante para el éxito de esta inversión.
- (23) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de España 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, así como las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a España en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de España, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones realizadas a nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.
- (24) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2019, y su dictamen ⁽⁹⁾ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.
- (25) En vista del examen exhaustivo de la Comisión y de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2019 y el Programa de Estabilidad de 2019. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1 a 4 que figuran a continuación. Estas recomendaciones también contribuyen a la aplicación de la Recomendación de 2019 para la zona del euro, en particular la primera, segunda y tercera de las recomendaciones para la zona del euro. Las políticas presupuestarias a que se refiere la recomendación 1 contribuyen, entre otras cosas, a corregir los desequilibrios asociados a la deuda pública elevada.

RECOMIENDA a España 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 0,9 % en 2020, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,65 % del PIB. Tomar medidas destinadas a fortalecer los marcos presupuestario y de contratación pública en todos los niveles de gobierno. Preservar la sostenibilidad del sistema de pensiones. Destinar los ingresos extraordinarios a acelerar la reducción de la ratio de deuda pública.

⁽⁹⁾ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo.

2. Garantizar que los servicios sociales y de empleo sean capaces de proporcionar un apoyo efectivo. Favorecer la transición hacia los contratos indefinidos, en particular mediante la simplificación del sistema de incentivos a la contratación. Mejorar el apoyo a las familias, reducir la fragmentación del sistema nacional de asistencia al desempleo y subsanar las carencias en la cobertura de los regímenes autonómicos de renta mínima. Reducir el abandono escolar prematuro y mejorar los resultados educativos, teniendo en cuenta las disparidades regionales. Incrementar la cooperación entre los sectores educativo y empresarial con vistas a mejorar las capacidades y cualificaciones demandadas en el mercado laboral, especialmente en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación.
3. Centrar la política económica de inversión en el fomento de la innovación; en la eficiencia energética y en el uso de los recursos; en la mejora de las infraestructuras ferroviarias para el transporte de mercancías; y en la ampliación de las interconexiones eléctricas con el resto de la Unión, teniendo en cuenta las disparidades regionales. Mejorar la eficacia de las políticas de apoyo a la investigación y la innovación.
4. Avanzar en la aplicación de la Ley de garantía de la unidad de mercado velando por que, a todos los niveles de gobierno, las normas por las que se rigen el acceso a las actividades económicas y su ejercicio —en particular en el caso de los servicios— sean coherentes con los principios de dicha Ley, y mejorando la cooperación entre las Administraciones.

Hecho en Bruselas, el 9 de julio de 2019.

Por el Consejo
El Presidente
M. LINTILÄ

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 9 de julio de 2019****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Francia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Francia**

(2019/C 301/10)

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 refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, y en particular su artículo 5, apartado 2,

Visto el Reglamento (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 macroeconómicos ⁽²⁾, 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. Ese 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 Francia como uno de los Estados miembros que sería 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 Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ⁽³⁾ (en lo sucesivo, «Recomendación de 2019 para la zona del euro») que establece cinco recomendaciones para la zona del euro (en lo sucesivo, «las recomendaciones para la zona del euro»).

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ DO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (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, Francia debe velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación de 2019 para la zona del euro, como se refleja en las recomendaciones 1 a 4. En especial, las medidas destinadas a utilizar los ingresos imprevistos para reducir la deuda pública, racionalizar el gasto público y centrar la política económica de inversión en los ámbitos especificados ayudarán a responder a la segunda recomendación de la zona del euro en lo que respecta a la reconstitución de reservas presupuestarias, la mejora de las finanzas públicas y el apoyo a la inversión. Las medidas destinadas a simplificar el sistema impositivo y reducir las restricciones normativas ayudarán a poner en práctica la primera recomendación de la zona del euro en lo que respecta al entorno empresarial. Por último, las medidas destinadas a mejorar la empleabilidad ayudarán a abordar la tercera recomendación de la zona del euro en lo que respecta al funcionamiento del mercado de trabajo.
- (3) El informe específico de 2019 sobre Francia se publicó el 27 de febrero de 2019. En él se evalúan los avances realizados por Francia de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018 ⁽⁴⁾, y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por país de años anteriores, así como los avances de Francia hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020. Incluye asimismo un examen exhaustivo en virtud del artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, cuyos resultados se publicaron también el 27 de febrero de 2019. El análisis de la Comisión la llevó a concluir que Francia tiene desequilibrios macroeconómicos. Los desequilibrios señalados son, sobre todo, el alto nivel de deuda pública y una dinámica débil de competitividad en un contexto de bajo crecimiento de la productividad.
- (4) El 26 de abril de 2019, Francia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 y su Programa de Estabilidad de 2019. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo.
- (5) Las recomendaciones específicas por país pertinentes se han integrado 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 ⁽⁵⁾, 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.
- (6) Francia se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y está sujeta a la norma transitoria en materia de deuda. Según el Programa de Estabilidad de 2019, el Gobierno prevé que el déficit global aumente del 2,5 % del producto interior bruto (PIB) en 2018 al 3,1 % del PIB en 2019 y que, a continuación, disminuya gradualmente hasta situarse en el 1,2 % del PIB en 2022. El aumento previsto del déficit global en 2019, confirmado por las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, se debe principalmente al efecto puntual de aumento del déficit debido a la transformación del crédito fiscal al empleo y a la competitividad en una reducción permanente de las cotizaciones sociales de los empleadores. Sobre la base del saldo estructural recalculado ⁽⁶⁾, no se prevé que el objetivo presupuestario a medio plazo (un déficit estructural del 0,4 % del PIB) se logre durante el período abarcado por el Programa de Estabilidad de 2019. Según lo previsto en el Programa de Estabilidad de 2019, se prevé que la ratio deuda pública/PIB aumente del 98,4 % del PIB en 2018 al 98,9 % del PIB en 2019 y después disminuya al 96,8 % en 2022. Las hipótesis macroeconómicas en que se basan estas previsiones presupuestarias son verosímiles. No obstante, no se han especificado las medidas necesarias para apoyar la consecución de los objetivos de déficit previstos de 2020 en adelante.

⁽⁴⁾ DO C 320 de 10.9.2018, p. 39.

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

- (7) El 5 de junio de 2019, la Comisión publicó un informe con arreglo al artículo 126, apartado 3, del Tratado, dado que el Programa de Estabilidad de 2019 preveía para 2019 un déficit global que incumplía el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado y que, según los datos notificados, no se cumplió en 2018 *prima facie* la norma transitoria en materia de deuda. El informe concluyó que, tras una evaluación de todos los factores pertinentes, deben considerarse cumplidos los criterios de déficit y de deuda, tal como se definen en el Tratado y en el Reglamento (CE) n.º 1467/97.
- (8) El 13 de julio de 2018, el Consejo recomendó a Francia que garantizase que el índice de crecimiento nominal del gasto público primario neto ⁽⁷⁾ no superase el 1,4 % 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 un riesgo de desviación significativa respecto de la trayectoria de ajuste recomendada hacia el objetivo presupuestario a medio plazo en 2019.
- (9) En 2020, en vista de la ratio de la deuda pública de Francia superior al 60 % del PIB y de la brecha de producción prevista del 0,7 %, la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no debería superar el 1,2 %, de conformidad con el ajuste estructural del 0,6 % del PIB derivado de la matriz de ajuste de exigencias consensuada en el marco 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 con respecto a dicho requisito en 2020. En principio, no se prevé que Francia cumpla la norma transitoria en materia de deuda en 2019 y 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. Sería importante utilizar los ingresos extraordinarios que puedan obtenerse para continuar reduciendo la ratio de deuda de las Administraciones Públicas.
- (10) Los esfuerzos por consolidar las finanzas públicas solo han reducido ligeramente la ratio del gasto público, que, con el 56 % en 2018, sigue siendo la más elevada de la Unión. La disminución constante de la deuda pública dependerá de la capacidad del Gobierno para frenar su gasto. Desde 2017, el Gobierno ha desplegado una estrategia renovada de saneamiento presupuestario que se extenderá a lo largo del mandato presidencial de cinco años. Su éxito dependerá de la consecución de los objetivos de gasto previstos para las administraciones central y locales y para el sistema de asistencia sanitaria.
- (11) El gasto en asistencia sanitaria ha ido en aumento constante a lo largo del tiempo. Se calcula que el gasto total fue del 11,5 % del PIB en 2017, el nivel más alto de entre los Estados miembros que son miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En otoño de 2018, se anunció una nueva reforma del sistema de asistencia sanitaria, y el 13 de febrero de 2019 se presentó el correspondiente proyecto de ley. Su éxito dependerá de la creación de un marco jurídico y organizativo claro que ofrezca los incentivos adecuados y fomente la colaboración entre los agentes públicos y privados. La reforma anunciada del sistema de asistencia sanitaria no incluye una revisión de la regla de crecimiento del gasto en asistencia sanitaria (*Objectif national de dépenses d'assurance maladie*, ONDAM). Esta regla de gasto afecta a un tercio del gasto en seguridad social. Aunque este objetivo se ha venido cumpliendo desde 2010, el límite del gasto sanitario (ONDAM) ya se ha incrementado tres veces desde 2017. Se aumentó para 2018-2020, desde un objetivo inicial de crecimiento del 2,1 %, hasta un objetivo revisado del 2,3 % en la ley presupuestaria de 2018, y se incrementó nuevamente hasta el 2,5 % en el presupuesto de la seguridad social para 2019. Todo esto reflejará en cierta medida los gastos adicionales en que incurrirá la estrategia «*Ma santé 2022*».
- (12) A nivel local, el gasto público superó el objetivo de crecimiento previsto para 2017. Desde 2014, el gasto público de las administraciones locales francesas se guía por una norma que indica objetivos de crecimiento anual no vinculantes para los gastos públicos operativos y las necesidades de financiación a nivel local (*Objectif d'évolution de la dépense locale*). En 2018, esta regla de gasto fue acompañada de acuerdos contractuales jurídicamente vinculantes entre el Estado y el 71 % de los 322 mayores entes locales, válidos para el período 2018-2020. Sin embargo, la limitada reducción del número de municipios podría obstaculizar el cumplimiento de la norma de gasto. La reforma territorial de 2014-2016 redujo el número de regiones a la mitad, pero el número de municipios solo disminuyó ligeramente, manteniéndose por encima de 34 000, con mucho el más alto de la Unión.

(7) 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.

- (13) La aplicación de la estrategia renovada de saneamiento presupuestario por parte del Gobierno para el mandato presidencial de cinco años también exige que se lleve a cabo el programa «*Action publique 2022*», todavía no definido en su totalidad. El objetivo de dicho programa es lograr un aumento sustancial de la eficiencia del gasto público, mejorando al mismo tiempo el funcionamiento de la Administración Pública nacional. El Gobierno ha dado una clara prioridad a los aspectos metodológicos y relacionados con los procesos, pero no se ha centrado en la cuantificación previa y generalizada de los ahorros potenciales. Si bien este enfoque puede deberse a un proceso de reforma complejo y a la necesidad de suavizar el debate público sobre cuestiones sensibles, también hace difícil evaluar en términos cuantitativos la estrategia global y su contribución al saneamiento presupuestario. En particular, no está claro cómo ni en qué plazos el programa de reformas, incluidos los planes de transformación de los ministerios, que incluyen un amplio conjunto de medidas de diversa índole, contribuiría con acciones concretas al objetivo específico de reducir la ratio gasto/PIB de aquí a 2022. En general, la información disponible muestra el cumplimiento parcial de las directrices de revisión del gasto acordadas en 2016 por el Eurogrupo.
- (14) Los riesgos para la sostenibilidad de la deuda de las Administraciones Públicas siguen siendo elevados a medio plazo. La elevada deuda y el déficit estructural de las Administraciones Públicas plantean desafíos de sostenibilidad, especialmente a medio plazo. Para evitar tales riesgos, sería esencial un esfuerzo presupuestario que se traduzca en una mejora decisiva del saldo primario estructural de Francia. La reducción de la ratio de deuda de las Administraciones Públicas mejoraría también las perspectivas de crecimiento y la resiliencia de la economía francesa.
- (15) La reforma prevista de las pensiones podría contribuir a reducir la deuda de las Administraciones Públicas a medio plazo y, por consiguiente, los riesgos para la sostenibilidad de la deuda. El equilibrio presupuestario del sistema de pensiones depende en gran medida de las hipótesis macroeconómicas. Según el último informe anual del Consejo Asesor de Pensiones de Francia (*Conseil d'orientation des retraites*), el gasto en pensiones fue del 13,8 % del PIB en 2018 y se prevé que sea del 13,8 % en 2022, para después situarse entre el 11,8 % y el 13,8 % en el horizonte de 2070, en función del índice de crecimiento previsto del PIB y del empleo a lo largo del tiempo. En Francia coexisten 40 regímenes de pensión diferentes que cubren a diversos grupos de trabajadores y funcionan con arreglo a conjuntos de normas dispares. Se espera para finales de año un proyecto de ley que unifique progresivamente las normas de estos sistemas, con vistas a simplificar el funcionamiento del sistema de pensiones, en particular para mejorar su transparencia, equidad y eficiencia.
- (16) La tasa de empleo siguió aumentando, situándose en el 71,3 % en 2018. El índice de desempleo siguió disminuyendo, situándose en el 9,1 % en 2018, pero sigue estando muy por encima de la media de la Unión (6,8 %) y la media de la zona del euro (8,2 %). Además, el mercado de trabajo francés sigue estando muy segmentado. Casi el 85 % de las nuevas contrataciones se efectúa mediante contratos temporales, y el índice de transición a contratos indefinidos es uno de los más bajos de la Unión. El trabajo a tiempo parcial involuntario también es muy elevado, ya que representaba el 42,3 % del total del trabajo a tiempo parcial en 2018. La reforma prevista del sistema de prestaciones por desempleo (*Unédic*) tiene por objeto, por una parte, hacer frente a la segmentación del mercado de trabajo reduciendo los incentivos a la utilización de contratos de muy corta duración y a la recontractación, y, por otra, reducir la deuda del sistema. Las negociaciones entre los interlocutores sociales sobre el sistema de prestaciones por desempleo empezaron en otoño de 2018. El objetivo era i) reducir la deuda del sistema, ii) revisar los incentivos para que los desempleados acepten trabajo, y iii) encontrar un mecanismo de incentivos para reducir los incentivos a los contratos de muy corta duración. Sin embargo, los interlocutores sociales no llegaron a un acuerdo sobre un nuevo conjunto de normas. La reforma está ahora en manos del Gobierno, que se ha comprometido a anunciar las medidas por las que optará de aquí al verano de 2019.
- (17) Las condiciones del mercado de trabajo para los grupos vulnerables siguen siendo comparativamente más difíciles que para otros grupos. La tasa de empleo de las personas nacidas fuera de la UE, que fue del 57,5 % en 2018 (frente al 73,1 % para los nacidos en Francia), es una de las más bajas de la Unión. Está demostrado que las personas de origen migrante tienden a verse desfavorecidas durante el proceso de selección. Su concentración geográfica en barrios pobres también es motivo de preocupación. Los habitantes de las zonas más desfavorecidas (como los *Quartiers prioritaires de la politique de la ville*), incluidas las personas de origen migrante, siguen teniendo dificultades en el mercado de trabajo, con una tasa de desempleo del 24,7 % en 2017. Pese a algunas de las medidas adoptadas, las consecuencias del origen socioeconómico y del origen migrante en los resultados educativos siguen siendo elevadas y obstaculizan la integración en el mercado de trabajo.

- (18) Los trabajadores jóvenes y poco cualificados también siguen encontrándose en una situación de desventaja en el mercado de trabajo. La tasa de desempleo de los trabajadores poco cualificados disminuyó en 2017 por primera vez desde 2008, pero, con el 16,2 % en 2018, sigue estando muy por encima de los niveles anteriores a la crisis. El desempleo juvenil (15-24 años) disminuyó 1,6 puntos porcentuales en 2018, hasta el 20,7 %, pero sigue estando muy por encima de la media de la Unión (15,2 %). La tasa de desempleo de los jóvenes poco cualificados sigue siendo muy elevada (35,6 % en 2018). A fin de fomentar la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo, es fundamental un apoyo activo eficaz para encontrar empleo, lo que incluye asesoramiento intensivo en materia de empleo y apoyo a la contratación; acceso a medidas de perfeccionamiento de competencias; medidas innovadoras para llegar a los jóvenes más vulnerables que no estudian, trabajan ni se forman, y mayor firmeza contra las prácticas discriminatorias. Las regiones ultraperiféricas se enfrentan a retos adicionales y merecen especial atención.
- (19) A medida que las condiciones del mercado de trabajo van mejorando, varios indicadores apuntan a la inadecuación de las cualificaciones. Aunque el desempleo y el subempleo siguen siendo elevados, hay una escasez cada vez mayor de trabajadores cualificados, sobre todo en sectores específicos. La escasez de cualificaciones y la falta de competencias son factores clave que explican las vacantes de empleo no cubiertas. Según datos del *Pôle Emploi* francés, en 2017, de un total de 3,2 millones de puestos de trabajo vacantes registrados, 150 000 ofertas fueron anuladas por falta de candidatos. Según los datos de que se dispone, durante la crisis y la posterior recuperación, el aumento de la inadecuación de las cualificaciones contribuyó a una reducción del desempleo a un ritmo más lento y al aumento del desempleo de larga duración. Los efectos de la enseñanza y formación profesional inicial en el mercado de trabajo están mejorando. El Gobierno introdujo en 2018 un conjunto completo de medidas para mejorar el acceso a la formación inicial y continua y revisar la gobernanza y la financiación del sistema de educación y formación profesional. Como complemento de estas reformas, el plan de inversión en competencias (*Plan d'investissement dans les compétences*) se propone formar y ofrecer una orientación intensiva a un millón de jóvenes que ni trabajan, ni estudian ni se forman, y a un millón de demandantes de empleo poco cualificados durante el período 2018-2022.
- (20) En su conjunto, el sistema de protección social francés es eficaz para reducir la desigualdad y la pobreza. La proporción de personas en riesgo de pobreza y exclusión social ha seguido disminuyendo, hasta un mínimo histórico del 17,1 % en 2017, frente a una media del 22,4 % en la Unión. Sin embargo, la desigualdad de ingresos sigue estando muy por encima del nivel anterior a la crisis. Por otra parte, ha disminuido la transición al alza en todos los cuantiles de ingresos, especialmente en el quintil más bajo. Algunos grupos, como las familias monoparentales y las personas nacidas fuera de la Unión, se enfrentan a un mayor riesgo de pobreza y exclusión social. El asesoramiento a los beneficiarios de la renta mínima no siempre es suficiente; hay amplias discrepancias territoriales. Con inversiones en inclusión social más elevadas y mejor coordinadas, tal como se prevé en la estrategia nacional contra la pobreza presentada en septiembre de 2018, se podría contribuir a hacer frente a estos retos. Si bien las prestaciones del sistema sanitario son, en general, buenas, las disparidades regionales en cuanto al acceso a los servicios podrían reducirse mediante nuevas inversiones, especialmente en las regiones ultraperiféricas.
- (21) A pesar de las recientes iniciativas, Francia no ha sido capaz de reducir su brecha con los líderes de la Unión en materia de innovación según el cuadro de indicadores de la innovación. La inversión en investigación y desarrollo se ha mantenido estable, y las nuevas empresas tienen dificultades para crecer. En general, Francia no está avanzando al ritmo adecuado hacia el cumplimiento de su objetivo de intensidad total de investigación y desarrollo (del 3 % para 2020), y el nivel de inversión en investigación y desarrollo del sector empresarial sigue estando muy por debajo del objetivo del 2 %. El gasto público en investigación y desarrollo es superior a la media de la Unión e incluye una amplia gama de regímenes de apoyo directo e indirecto para la labor de investigación e innovación de las empresas, incluido el régimen de crédito fiscal a la investigación y el desarrollo (*Crédit d'impôt recherche*), que es uno de los más generosos entre los países de la OCDE. Sin embargo, el rendimiento global del ecosistema de investigación y desarrollo e innovación no se corresponde todavía con el elevado volumen de ayuda pública. Aunque las herramientas existentes, entre ellas el *Crédit d'impôt recherche*, se han evaluado recientemente, un análisis completo de la combinación general de políticas ayudaría a orientar la aplicación de la futura política. El Consejo de Innovación (*Conseil de l'innovation*), creado en julio de 2018, se encarga de supervisar las medidas de simplificación, que incluyen una mejor coordinación entre el apoyo regional, nacional y europeo a la innovación. Una relación más estrecha entre ciencia y empresa, en particular mediante sistemas de transferencia de conocimientos, también podría contribuir a la difusión de la innovación, ya que Francia sigue situándose por debajo de la media de la Unión en investigación y desarrollo públicos financiados por empresas. El apoyo a los polos de competitividad (*pôles de compétitivité*) se ha renovado para una cuarta fase (2019-2022), y se dará prioridad a las organizaciones de agrupaciones que estén bien conectadas con otras estructuras a nivel local, centradas en las prioridades industriales nacionales y con un historial de participación en proyectos de la Unión. El Fondo de Innovación y de la Industria

(*Fonds pour l'innovation et l'industrie*), financiado mediante privatizaciones, también contribuirá a proporcionar financiación para la inteligencia artificial. El desarrollo en tiempo oportuno de tecnologías conexas, como la internet de las cosas, las redes 5G, la informática de alto rendimiento y, de manera más general, la economía de los datos, será una de las claves del éxito de estas iniciativas. También existen grandes diferencias entre regiones en cuanto a la inversión regional en investigación y desarrollo y al rendimiento de la innovación. Varias regiones rurales o regiones en transición industrial están por debajo de la media de la Unión. Las regiones ultraperiféricas se encuentran en el extremo inferior de la escala.

- (22) En la actualidad, Francia está obteniendo buenos resultados en materia de política energética y de mitigación del cambio climático y avanza a buen ritmo hacia la consecución de su objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2020. No obstante, debe intensificar considerablemente sus esfuerzos de inversión para alcanzar sus objetivos en materia de energías renovables y eficiencia energética para 2020, así como sus objetivos más ambiciosos en materia de clima y energía para 2030, en particular en lo que se refiere al despliegue de las energías renovables y la renovación eficiente del parque inmobiliario desde el punto de vista energético. Dado que más de la mitad de la financiación actual para estas inversiones está dirigida por el Estado, las condiciones económicas y reguladoras tendrían que hacer más viable la financiación de proyectos para el sector privado, con el fin de aprovechar las considerables oportunidades de inversión. Acelerar la penetración de las energías renovables en el sector de la calefacción y la refrigeración representa un gran potencial sin explotar. Las grandes necesidades de inversión también afectan a la eficiencia energética de los edificios. Es, concretamente, la situación de la renovación del sector de la vivienda, que representa una gran parte de la brecha total en materia de inversión climática, ya que la mayor parte del parque de viviendas es antigua y contiene entre 7 y 8 millones de tamicos térmicos (alrededor del 20 % del número total de viviendas). El porcentaje del parque inmobiliario declarado conforme a las normas de alta eficiencia energética en 2017 fue menor en el caso de las empresas de Francia (25 %) que en el de las empresas del conjunto de la Unión (39 %). En el sector de la energía prevalecen diferencias regionales significativas. La intensidad energética está disminuyendo en casi todas las regiones, pero a ritmos diferentes, y existen diferencias considerables en cuanto a la penetración de las energías renovables. Las inversiones adicionales en interconexiones podrían contribuir a una mayor integración del mercado interior de la energía de la Unión, introduciendo al mismo tiempo una mayor competencia y facilitando el despliegue de las energías renovables, especialmente con la península ibérica.
- (23) La hoja de ruta para una economía circular nacional de 2018 (*Feuille de Route pour l'Économie Circulaire*) es un ambicioso marco político para la eficiencia en el uso de los recursos, cuya aplicación dependerá de que se recaben las inversiones correspondientes. Aunque la contribución de los materiales reciclados a la demanda global de materiales (tasa de utilización circular de materiales) está muy por encima de la media de la Unión (19,5 % frente a 11,7 % en 2016), los índices de reciclado de los residuos municipales siguen estando ligeramente por debajo de la media de la Unión (41,8 % frente a 46,4 % en 2016). A este respecto, la adopción de una ley sobre la economía circular será un avance, en particular para un uso más amplio de materias primas secundarias, en particular plásticos. Deben seguir fomentándose nuevos modelos de negocio y procesos de producción que utilicen eficazmente los recursos, como por ejemplo la simbiosis industrial, en particular entre las pequeñas y medianas empresas. A ello puede contribuir el desarrollo de fondos e instrumentos financieros innovadores a favor de la ecoinnovación.
- (24) Las inversiones para mejorar la conectividad, especialmente en las zonas más desfavorecidas, podrían contribuir a atenuar las desigualdades en Francia. Francia se sitúa por debajo de la media de la Unión en lo que respecta al acceso a la red de banda ancha rápida, cuyo nivel de implantación es bajo (20 % de los hogares frente a una media del 41 % en la Unión en 2018). El uso de servicios móviles de banda ancha también está por debajo de la media de la Unión. La cobertura de banda ancha varía en gran medida entre regiones y sigue siendo limitada en algunas zonas rurales y regiones ultraperiféricas. Se espera que el plan francés de banda ancha ultrarrápida (*Plan France Très Haut Débit*) y las medidas conexas contribuyan significativamente al logro de los objetivos del país en materia de conectividad. Será esencial supervisar estrechamente la aplicación de estas medidas, sobre todo en las zonas con cobertura deficiente, dado el enfoque predominantemente descentralizado y los cuellos de botella que pueden producirse si no se dispone de suficientes trabajadores cualificados para desplegar la red.

- (25) A pesar de los actuales esfuerzos para aumentar la seguridad de los contribuyentes (*Loi pour un État au service d'une société de confiance* o ley ESSOC) y simplificar el sistema, el régimen impositivo francés sigue siendo complejo, lo que constituye una carga para el entorno empresarial. El código tributario contempla múltiples sistemas de tipos y gastos tributarios (crédito fiscal, exenciones y reducciones fiscales). Con frecuencia, esta complejidad pretende alcanzar objetivos específicos, como aliviar la presión fiscal sobre los hogares más vulnerables e incentivar o corregir determinados comportamientos. Sin embargo, presenta un riesgo de pérdida de claridad, con lo que pueden aumentar los costes de cumplimiento y la inseguridad jurídica, en detrimento de la capacidad de atracción de Francia, al tiempo que pueden crearse resquicios jurídicos.
- (26) La racionalización de los gastos tributarios y la disminución del número de pequeños impuestos podrían contribuir a simplificar más el sistema fiscal. Los gastos tributarios totales se estiman en el 4 % del PIB en 2019. A diferencia del anterior marco plurianual, el marco presupuestario actual (2018-2022) no prevé un límite de gasto para los gastos tributarios. En su lugar, establece un objetivo no vinculante del 28 % para la ratio entre los gastos tributarios y la suma de los ingresos fiscales netos y los gastos tributarios. Si bien la Ley Presupuestaria para 2018 establecía una ratio de gastos tributarios por debajo del objetivo (28 %) establecido en el marco presupuestario plurianual 2018-2022, se prevé que dicha ratio aumente en el futuro (el 25,5 % al final de 2018 y el 26 % en 2019).
- (27) En el presupuesto de 2019 se contempla una disminución del importe global de los gastos tributarios por debajo de 100 millones EUR, lo que pone fin a un período de cinco años de aumento constante del mismo. Sin embargo, entre 2018 y 2019, el número de gastos tributarios aumentó de 457 a 474. En 2018, el Tribunal de Cuentas recomendó racionalizar los gastos tributarios existentes y señaló su falta de control y evaluación. Deben proseguirse los esfuerzos para poner fin a los impuestos que aportan unos ingresos limitados o que resultan ineficientes. En la Ley Presupuestaria para 2019 se han recortado 26 impuestos que generan bajos ingresos, se han eliminado 20 en 2019 por un importe total de 132 millones EUR y se eliminarán 6 en 2020 por un importe total de 208 millones EUR. Se espera que la eliminación de los pequeños impuestos continúe en 2020 al mismo ritmo.
- (28) Otros impuestos sobre la producción siguen constituyendo una carga para las empresas. En 2016, los impuestos sobre la producción se situaron en el 3,1 % del PIB, por encima de los de Italia (1,4 %), España (1,0 %) y Alemania (0,4 %). Estos impuestos tienen distintas bases imponibles (volumen de negocios, valor añadido, salarios, terrenos y edificios) y pueden aumentar el coste total de producción. Esta situación podría tener un impacto negativo en la competitividad, en particular en el sector manufacturero. La Ley Presupuestaria para 2019 suprime solo un impuesto sobre la producción (*forfait social*) recaudado a nivel nacional y cuyo importe es de 660 millones EUR anuales (una vez se aplique en su totalidad en 2020).
- (29) A pesar de los progresos y la adopción de reformas ambiciosas, persisten los obstáculos a la entrada, y la competencia en los servicios a las empresas y las profesiones reguladas sigue siendo baja. El nuevo índice de la OCDE sobre el comercio de servicios dentro del Espacio Económico Europeo (EEE) muestra que el nivel de restricción normativa en Francia es superior a la media del EEE en sectores como la contabilidad, los servicios jurídicos y los servicios de distribución. Los principales obstáculos toman la forma de requisitos de autorización restrictivos, reservas que limitan el ejercicio de determinadas actividades y requisitos en materia de titularidad de acciones y derechos de voto. En el sector minorista, Francia ha llevado a cabo una serie de reformas para reducir la carga normativa. No obstante, una serie de restricciones operativas sigue afectando a la eficiencia de las empresas minoristas y las sitúa en desventaja con respecto al comercio electrónico. El Programa Nacional de Reformas de 2019 detalla nuevas medidas para reforzar la competencia en algunos sectores de servicios específicos (como, por ejemplo, las autoescuelas, las empresas de gestión inmobiliaria y las ventas de recambios para automóviles). El 4 de abril de 2019, la autoridad de competencia presentó su dictamen destinado a reducir las restricciones a la distribución de medicamentos sin merma del elevado nivel de protección de la salud pública.
- (30) Los obstáculos en los servicios han dado lugar a una baja competencia y unos márgenes de beneficio y precios elevados, lo que ha perjudicado a la competitividad de toda la economía. Las tasas de rotación en los principales servicios a las empresas son más bajas en Francia que en el resto de la Unión. La falta de competencia en los servicios, combinada con los elevados costes laborales, ha contribuido a mantener los precios elevados, en particular en las transacciones inmobiliarias, la vivienda, la restauración y los servicios jurídicos y contables. Dado que los costes de estos servicios son también soportados por otras empresas que los utilizan como insumos, representan un factor adicional que lastra la competitividad de Francia, incluida la industria.

- (31) La Ley PACTE (*Loi relative à la croissance et la transformation des entreprises*) tiene por objeto apoyar el crecimiento y la transformación de las empresas. Dicha Ley reducirá el número de umbrales a los que se enfrentan las empresas a medida que crecen, aunque los umbrales restantes son de mayor alcance y más costosos de superar. También introduce un período de transición de cinco años antes de considerar que se ha alcanzado un umbral determinado y anima a las pequeñas y medianas empresas a utilizar incentivos y planes de participación para los empleados vinculados al rendimiento de una empresa. Por último, ofrece procedimientos simplificados para crear o registrar empresas e introduce nuevas normas para ayudar a los empresarios a obtener una segunda oportunidad. También reduce los plazos y los costes de los procedimientos concursales, en particular de las pequeñas y medianas empresas, por ejemplo haciéndolos más previsibles. Según las propias estimaciones de la Administración francesa, la Ley PACTE podría dar lugar a un incremento del PIB del 0,32 % para 2025 y del 1 % a más largo plazo. Su plena y diligente aplicación sigue siendo clave para cosechar los beneficios de esta reforma.
- (32) La programación de los fondos de la Unión para el período 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 de 2019. Ello permitiría a Francia aprovechar al máximo esos fondos en los sectores identificados, habida cuenta de las disparidades regionales y de la situación especial de las regiones ultraperiféricas.
- (33) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis completo de la política económica de Francia y lo ha publicado en el informe específico de 2019. Asimismo, ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2019, el Programa Nacional de Reformas de 2019 y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Francia en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Francia, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incorporando aportaciones del nivel de la Unión a las futuras decisiones nacionales.
- (34) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2019, y su dictamen ⁽⁸⁾ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.
- (35) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2019 y el Programa de Estabilidad de 2019. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1 a 4 que figuran a continuación. Estas recomendaciones también contribuyen a la aplicación de la Recomendación de 2019 para la zona del euro, en particular la primera y la segunda de las recomendaciones para la zona del euro. Las políticas presupuestarias a que se refiere la recomendación 1 contribuyen, entre otras cosas, a corregir los desequilibrios asociados a la deuda pública elevada.

RECOMIENDA a Francia 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 1,2 % en 2020, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,6 % del PIB. Destinar los ingresos imprevistos a acelerar la reducción de la ratio de deuda de las Administraciones Públicas. Lograr ahorros de gastos y aumentos de la eficiencia en todos los subsectores de la Administración, en particular especificando y supervisando plenamente la aplicación de las medidas concretas necesarias en el contexto del programa «*Action publique 2022*». Reformar el sistema de pensiones para unificar gradualmente las normas de los diferentes regímenes de pensiones y reforzar su equidad y sostenibilidad.

⁽⁸⁾ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

2. Fomentar la integración en el mercado de trabajo de todos los solicitantes de empleo, garantizar la igualdad de oportunidades, prestando especial atención a los grupos vulnerables, incluidas las personas de origen migrante, y abordar las carencias y los desajustes de competencias.
3. Centrar la política económica de inversión en la investigación y la innovación (aumentando al mismo tiempo la eficiencia de los sistemas públicos de apoyo, incluidos los programas de transferencia de conocimientos), las energías renovables, la eficiencia energética y las interconexiones con el resto de la Unión, y en la infraestructura digital, teniendo en cuenta las disparidades territoriales.
4. Seguir simplificando el sistema tributario, sobre todo limitando el uso de los gastos tributarios, suprimiendo más impuestos ineficientes y reduciendo los impuestos sobre la producción. Reducir las restricciones normativas, en particular en el sector de los servicios, y aplicar plenamente las medidas de fomento del crecimiento de las empresas.

Hecho en Bruselas, el 9 de julio de 2019.

Por el Consejo
El Presidente
M. LINTILÄ

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 9 de julio de 2019****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Croacia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2019 de Croacia**

(2019/C 301/11)

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 refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, y en particular su artículo 9, 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 macroeconómicos ⁽²⁾, 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 de dicho 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 el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que se señalaba a Croacia como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo.
- (2) El informe específico de 2019 sobre Croacia se publicó el 27 de febrero de 2019. En él se evalúan los avances realizados por Croacia de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018 ⁽³⁾, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por país de años anteriores, así como los avances de Croacia hacia la consecución de sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020. Se incluía asimismo un examen exhaustivo en virtud del artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 cuyos resultados también se publicaron el 27 de febrero de 2019. El análisis de la Comisión la llevó a concluir que Croacia está experimentando desequilibrios macroeconómicos vinculados a su elevado nivel de endeudamiento público, privado y exterior en un contexto de bajo potencial de crecimiento. Sin embargo, estos desequilibrios se han ido reduciendo en los últimos años, a lo que ha contribuido un crecimiento nominal sólido y una prudente política presupuestaria. La posición exterior neta negativa ha mejorado como consecuencia de los continuos superávits por cuenta corriente. La deuda pública ha disminuido significativamente desde el máximo alcanzado en 2015. La reducción de la deuda del sector privado está en curso, pero se prevé que su ritmo se vea frenado al recuperarse el crecimiento del crédito y la inversión. El sector financiero está satisfactoriamente capitalizado y es rentable, pero el porcentaje de préstamos no productivos, pese a estar disminuyendo, continúa siendo elevado. Aunque la adopción de medidas estratégicas se ha intensificado, sigue siendo crucial una aplicación rigurosa de las medidas estructurales para reforzar la resiliencia de la economía. Aunque se han realizado algunos avances, siguen registrándose problemas relacionados con la exhaustividad, la exactitud y el respeto de los plazos de las estadísticas sobre las finanzas públicas y la economía.

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.⁽²⁾ DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.⁽³⁾ DO C 320 de 10.9.2018, p. 44.

- (3) El 18 de abril de 2019, Croacia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 y su Programa de Convergencia de 2019. A fin de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado simultáneamente.
- (4) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos («Fondos EIE») para el período 2014-2020 se han atendido en cierta medida las recomendaciones específicas pertinentes por país. Conforme a lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁴⁾, cuando sea necesario contribuir a la aplicación de las recomendaciones pertinentes del Consejo, la Comisión puede solicitar a un Estado miembro que revise y proponga modificaciones a su acuerdo de asociación y 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.
- (5) Croacia se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y está sujeta a la norma en materia de deuda. Partiendo de un superávit de la administración pública del 0,2 % del producto interior bruto (PIB) en 2018, el Programa de Convergencia de 2019 prevé que el saldo global se deteriore hasta registrar un déficit del -0,3 % del PIB en 2019 y que después vaya mejorando gradualmente hasta alcanzar un superávit del 0,8 % del PIB en 2022. Sobre la base del nuevo cálculo del saldo estructural ⁽⁵⁾, se prevé que el objetivo presupuestario a medio plazo, que ha pasado de un déficit estructural del 1,75 % del PIB en 2019 al 1 % del PIB a partir de 2020, siga cumpliéndose a lo largo del período de vigencia del programa. Según el Programa de Convergencia de 2019, se prevé que la ratio deuda pública/PIB baje del 71,6 % del PIB en 2019 al 68,5 % en 2020 y que siga disminuyendo hasta el 62 % en 2022. El escenario macroeconómico en el que se basan esas previsiones presupuestarias es verosímil. Sin embargo, los objetivos presupuestarios previstos parecen prudentes. Las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión estiman el saldo de las administraciones públicas en el 0,1 % y el 0,5 % del PIB en 2019 y 2020, respectivamente. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, se prevé que el saldo estructural se sitúe en el -0,8 % del PIB en 2019 y en el -0,5 % del PIB en 2020, manteniéndose por encima del objetivo presupuestario a medio plazo. Se prevé que Croacia cumpla la norma en materia de deuda en 2019 y 2020. En general, el Consejo considera que Croacia cumplirá las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2019 y 2020.
- (6) En diciembre de 2018, el Parlamento croata aprobó la Ley de responsabilidad presupuestaria, que tiene por objeto reforzar la organización y el mandato de la Comisión de Política Presupuestaria y establecer reglas presupuestarias numéricas, incluida una regla de equilibrio estructural presupuestario. En marzo de 2019, se reforzó el mandato de la Oficina Estatal de Auditoría mediante la introducción de mecanismos de sanción en caso de incumplimiento de sus recomendaciones y la ampliación del ámbito de aplicación de sus auditorías. El marco presupuestario se seguirá reforzando mediante la adopción de la Ley de Presupuestos modificada. Se prevé que gracias a ella mejorará la planificación presupuestaria, la recopilación de datos presupuestarios y los criterios para la emisión de garantías públicas.
- (7) La fragmentación territorial de la administración pública de Croacia afecta a su eficiencia y exacerba las disparidades regionales. Existen numerosas administraciones locales de pequeño tamaño que suelen carecer de los recursos financieros y administrativos adecuados para prestar los servicios de su competencia. Ello provoca grandes disparidades en la prestación de servicios públicos entre las distintas partes de Croacia en función de la fortaleza o debilidad de los entes locales desde el punto de vista financiero y administrativo. A nivel de la administración central, las autoridades han adoptado medidas para simplificar el engorroso sistema de agencias estatales, pero aún está pendiente de adopción el marco jurídico que permitirá introducir un mayor grado de homogeneidad en el sistema en su conjunto. Está previsto volver a transferir a la administración de los condados las competencias de las delegaciones de la administración central que operan a nivel local.
- (8) El sistema de asistencia sanitaria siguió acumulando deudas en 2018, lo que plantea un riesgo para las finanzas públicas. La financiación del sistema depende de las contribuciones de la población activa y de las transferencias presupuestarias del Estado, aunque estas últimas se han mantenido sistemáticamente por debajo de la plena cobertura de los costes. Se espera que la situación financiera del sistema de asistencia sanitaria mejore debido al aumento de la prima del seguro de enfermedad introducido en 2019 y de los impuestos especiales sobre el tabaco en diciembre de 2018. La integración funcional de los hospitales actualmente en curso y las acciones encaminadas a la mejora de la atención primaria podrían dar lugar a una mayor eficiencia en el gasto, pero su aplicación progresa lentamente.

⁽⁴⁾ 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).

⁽⁵⁾ Saldo ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por la Comisión aplicando la metodología común.

- (9) La falta de coherencia en el mecanismo de fijación de salarios entre la administración pública y los servicios públicos afecta a la igualdad de trato y obstaculiza el control central de la masa salarial del sector público. La nueva legislación en materia de fijación de los salarios de la función pública ha sido aplazada en varias ocasiones. El objetivo de dicha legislación es lograr una mayor armonización en la administración pública en su conjunto mediante la introducción de tablas salariales comunes y coeficientes de complejidad del empleo, basados en una descripción más coherente de los puestos de trabajo y de los marcos de competencias. Aunque Croacia cuenta con una estructura de diálogo social, es necesario que los métodos y procedimientos de trabajo mejoren en pos de un auténtico diálogo social. La fragmentación de los sindicatos también debilita la eficacia del diálogo social.
- (10) En 2018, la tasa de desempleo continuó su rápido descenso. El desempleo juvenil también disminuyó considerablemente, aunque sigue siendo elevado. No obstante, en Croacia, las tasas de actividad y de empleo siguen siendo bajas y la jubilación anticipada y las responsabilidades asistenciales desempeñan un papel importante en la inactividad. Es preciso mejorar el acceso al empleo, por ejemplo previendo cuáles son las cualificaciones necesarias y proporcionándolas. Aún persisten muchos de los factores que fomentan la inactividad, y las actuales medidas de ayuda a la incorporación al mercado laboral parecen ser insuficientes. La capacidad de las instituciones del mercado laboral sigue siendo limitada y la cooperación entre los servicios de empleo, los servicios sociales y otros interlocutores es escasa. En 2019 entró en vigor un importante paquete de reformas de los sistemas de pensiones. Los principales objetivos de la reforma son tres: i) subsanar las incoherencias conceptuales, que han provocado un trato no equitativo de determinados grupos de pensionistas; ii) ampliar la capacidad del sistema de pensiones mediante la prolongación de la vida laboral, y iii) reforzar la configuración institucional y los resultados del segundo pilar del régimen de pensiones.
- (11) Las diferencias socioeconómicas constituyen un importante factor determinante del grado de instrucción que se puede alcanzar en Croacia. Los resultados del país en materia educativa se sitúan por debajo de la media de la Unión, en particular en lo que respecta a la educación infantil y las guarderías, las competencias básicas, el número de personas con un título de enseñanza superior, la participación de los adultos en el aprendizaje y la adecuación al mercado laboral de la educación y la formación profesionales. Croacia está implementando la reforma curricular como proyecto piloto, pero solo alcanzará su pleno potencial si se aplica íntegramente y va acompañada de la formación del personal docente.
- (12) Pese a la tasa de desempleo, aún relativamente elevada, en algunos sectores de la economía se registra una escasez de mano de obra debida, principalmente, a la carencia de competencias. La mejora de las competencias digitales podría aumentar la productividad y colmar algunas lagunas en materia de capacidades. La limitada adecuación al mercado laboral de la educación y la formación profesionales contribuye a que la tasa de empleo entre los titulados sea reducida. La participación de los estudiantes en programas que incluyan el aprendizaje en el trabajo es escasa. La implantación de centros regionales de competencias y el establecimiento del programa experimental de educación dual deberían mejorar la calidad de la educación y la formación profesionales y facilitar la identificación de las necesidades en materia de competencias. La participación en los programas de educación para adultos, que se inscriben en las medidas de ayuda para acceder a un trabajo o a formación, es escasa. Es precisamente lo que sucede en el caso de quienes más necesitan acceder a la educación, como las personas poco cualificadas o desempleadas.
- (13) La proporción de población en riesgo de pobreza o exclusión social está disminuyendo, pero se mantiene por encima de la media de la Unión. Este riesgo se cierne principalmente sobre las personas ancianas y discapacitadas. La capacidad de las prestaciones sociales para reducir la pobreza sigue siendo escasa en comparación con la media de la Unión. Las autoridades han adoptado medidas para mejorar el registro de las prestaciones sociales que se otorgan a nivel local mediante la armonización de su clasificación. Gracias a ello, debería obtenerse una visión más clara de las prestaciones otorgadas en el todo el territorio que, de este modo, podría aplicarse a la mejora de la eficacia del sistema de protección social a fin de llegar a los más necesitados.
- (14) La red de transportes adolece de desequilibrios, y la infraestructura ferroviaria está muy atrasada, lo que lleva aparejados una escasa calidad del servicio y obstáculos a la movilidad de los trabajadores. En las ciudades más pequeñas no se dispone de infraestructuras de transporte público adecuadas. Las emisiones de gases de efecto invernadero provocadas por el transporte por carretera han aumentado significativamente a lo largo de los últimos cinco años. El porcentaje de fuentes de energía renovables en el sector del transporte se sitúa muy por debajo del objetivo del 10 % para 2020. Es preciso realizar esfuerzos e inversiones adicionales a fin de reducir de manera eficaz la elevada proporción de vehículos propulsados por combustibles fósiles, fomentar la intermodalidad y, en general, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del sector del transporte, que van en aumento.
- (15) La elevada intensidad energética de Croacia podría reducirse mediante inversiones en eficiencia energética y sistemas de energía inteligentes. Podría prestarse una particular atención a la reducción del consumo de energía en los edificios y a la mejora de la eficiencia energética de las redes de calefacción urbana. Las inversiones en energía eólica y solar presentan también un potencial considerable, al igual que las energías renovables utilizadas en la calefacción y la refrigeración. Su fomento permitiría asimismo el incremento de la autosuficiencia energética de las islas de Croacia, en consonancia con la iniciativa «Energía limpia para las islas de la UE». Además, Croacia es especialmente vulnerable a los riesgos climáticos, en particular a las inundaciones y los incendios forestales.

- (16) También se requieren inversiones para promover la transición hacia una economía circular. Estas inversiones son necesarias para apoyar la recogida selectiva de residuos y el reciclado como alternativas al depósito en vertederos, desarrollar alternativas a las materias primas y aumentar la demanda de contenido reciclado y sensibilizar a la opinión pública sobre las prácticas y el comportamiento sostenibles en materia de consumo. Además, también es preciso realizar inversiones significativas para garantizar la recogida y el tratamiento de las aguas residuales en aglomeraciones con un equivalente habitante superior a 2 000. La inversión en redes de suministro agua podrían reducir las fugas de agua potable y permitirían cumplir los requisitos de calidad aún no satisfechos.
- (17) Es necesario invertir en capacidades de investigación e innovación y en la adopción de tecnologías avanzadas con objeto de reforzar los resultados ligados a la innovación y fomentar el crecimiento de la productividad, objetivo que se ve obstaculizado por la fragmentación y la ineficiencia de las políticas de investigación e innovación. La estrategia de «especialización inteligente» (RIS3) de Croacia para el período 2016-2020 se propone fomentar la innovación, superar la fragmentación del sistema y garantizar que las actividades de investigación y desarrollo se organicen en torno a prioridades económicas clave, pero se espera que su aplicación se acelere en mayor medida. La inversión podría apoyar la colaboración entre la universidad y la empresa a fin de permitir la transferencia de tecnología y la comercialización de los resultados de la investigación, y podría reforzar la gobernanza.
- (18) Las medidas destinadas a mejorar el buen gobierno de las empresas estatales han ido avanzando lentamente. Se adoptó un nuevo código de gobernanza empresarial y se encargó una planificación a medio plazo y la presentación de informes sobre el rendimiento. Sin embargo, la importante presencia en muchos sectores de empresas estatales de escasa rentabilidad y productividad sigue lastrando la economía. Dado que en 2018 se volvió a reducir la lista de empresas que revisten especial interés, ha crecido el número de empresas que pueden optar oficialmente a la venta, aunque no existe una estrategia clara de privatización. Los esfuerzos de las autoridades parecen centrarse en la eliminación del remanente de acciones minoritarias y en la activación de los activos no productivos. La corrupción se percibe como un fenómeno generalizado y que va en aumento. No se dispone de instrumentos eficaces para su prevención y represión, en particular a nivel local. Sigue siendo necesario reforzar los mecanismos de supervisión y sanción de las personas designadas como responsables de las empresas públicas a escala local.
- (19) Las empresas, especialmente las de pequeñas dimensiones, han de soportar excesivos requisitos administrativos y legislativos y exacciones parafiscales (extratributarios). Se ha completado la determinación de la carga administrativa, lo que ha permitido a las autoridades iniciar la aplicación de las medidas de compensación garantizadas. Los recortes de las exacciones parafiscales se han demorado. El elevado número de servicios profesionales excesivamente regulados obstaculiza la competencia. Aunque se han logrado avances en determinados sectores, en particular en los servicios de taxi, sigue habiendo restricciones excesivas respecto de muchas profesiones importantes desde el punto de vista económico.
- (20) A pesar de los avances, la magnitud de los retrasos provocados por la acumulación de casos y la lentitud de los procesos en los tribunales civiles y mercantiles reducen la seguridad jurídica, al tiempo que la ineficiencia de la justicia penal obstaculiza la lucha contra los delitos económicos y financieros. Se ha seguido deteriorando la percepción de la independencia del poder judicial. En 2018 se introdujeron enmiendas a la Ley sobre el Consejo Superior de la Magistratura. Salvo en el caso del Tribunal Superior Mercantil, la reducción constante de los retrasos se ha debido principalmente a la disminución del número de asuntos pendientes. La comunicación electrónica se está probando en algunos órganos jurisdiccionales, pero aún no se ha hecho extensiva al ámbito nacional.
- (21) La programación de los fondos de la Unión para el período 2021-2027 podría contribuir a subsanar algunas de las deficiencias detectadas en las recomendaciones, y en particular en los ámbitos contemplados en el anexo D del informe por país de 2019. Ello permitiría a Croacia optimizar el uso de esos fondos en relación con los sectores señalados, tomando en consideración las disparidades regionales. El refuerzo de la capacidad administrativa del país con vistas a la gestión de esos fondos es un factor importante para el éxito de las inversiones. El marco institucional para la contratación pública ha de ser reforzado a fin de mejorar el cumplimiento de las normas y hacer posible una contratación estratégica para alcanzar los objetivos de las políticas y garantizar un gasto público eficiente.
- (22) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Croacia y lo ha publicado en el informe por país de 2019. Asimismo, ha evaluado el Programa de Convergencia de 2019 y el Programa Nacional de Reformas de 2019, así como las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Croacia en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia con vistas a la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Croacia, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión. Ello refleja la necesidad de reforzar la gobernanza económica global de la Unión Europea incluyendo aportaciones de esta en las futuras decisiones nacionales.

- (23) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Convergencia de 2019 y opina ⁽⁶⁾ que cabe esperar que Croacia cumpla el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- (24) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2019 y el Programa de Convergencia de 2019. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1 a 4 que figuran a continuación. Las políticas presupuestarias a que se refiere la recomendación 1 contribuyen, entre otras cosas, a corregir los desequilibrios asociados a la deuda pública elevada.

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

1. Reforzar el marco presupuestario y la supervisión de los pasivos contingentes a escala central y local. Reducir la fragmentación territorial de la administración pública y racionalizar la distribución funcional de las competencias.
2. Llevar a cabo la reforma educativa y mejorar tanto el acceso a la educación y a la formación en todos los niveles, como su calidad y adecuación al mercado laboral. Consolidar las prestaciones sociales y mejorar su capacidad para reducir la pobreza. Reforzar las medidas y las instituciones vinculadas al mercado laboral y su coordinación con los servicios sociales. En concertación con los interlocutores sociales, introducir marcos armonizados de fijación de los salarios en el conjunto de la administración pública y de los servicios públicos.
3. Orientar la política económica relacionada con la inversión hacia la investigación y la innovación, la sostenibilidad del transporte urbano y ferroviario, la eficiencia energética, las energías renovables y las infraestructuras medioambientales, tomando en consideración las disparidades regionales. Aumentar la capacidad de la administración para diseñar y ejecutar políticas y proyectos públicos.
4. Mejorar la gobernanza empresarial en las sociedades estatales e intensificar la venta de las mismas y la de los activos no productivos. Mejorar la prevención y la penalización de la corrupción, en particular a nivel local. Acortar la duración de los procesos judiciales y mejorar la comunicación electrónica en los órganos jurisdiccionales. Reducir las exacciones parafiscales más gravosas y la reglamentación excesiva del mercado de productos y servicios.

Hecho en Bruselas, el 9 de julio de 2019.

Por el Consejo
El Presidente
M. LINTILÄ

⁽⁶⁾ Con arreglo al artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 9 de julio de 2019****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Italia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Italia**

(2019/C 301/12)

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 refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, y en particular su artículo 5, apartado 2,

Visto el Reglamento (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 macroeconómicos ⁽²⁾, 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, marcando 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 Italia como uno de los Estados miembros que sería 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 Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ⁽³⁾ (en lo sucesivo, «Recomendación de 2019 para la zona del euro») que establece cinco recomendaciones para la zona del euro (en lo sucesivo, «las recomendaciones para la zona del euro»).

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ DO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (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, Italia debe velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación de 2019 para la zona del euro, como se refleja en las recomendaciones 1 a 5. En particular, la adopción de medidas en el ámbito de la Administración pública, la justicia y la competencia contribuirá a poner en práctica la primera recomendación para la zona del euro en lo que respecta a la resiliencia de los mercados de productos y a la calidad de las instituciones; centrar la política de inversiones en los ámbitos especificados y utilizar los resultados positivos no previstos para la reducción de la deuda pública ayudará a poner en práctica la segunda recomendación para la zona del euro en lo que respecta al apoyo a la inversión y a la reconstitución de las reservas presupuestarias; las medidas destinadas a mejorar la empleabilidad y hacer que la presión fiscal deje de ejercerse predominantemente sobre los factores de producción contribuirán a la puesta en práctica de la tercera recomendación para la zona del euro en lo que respecta al funcionamiento del mercado de trabajo, y las medidas para mejorar los balances de los bancos ayudarán a aplicar la cuarta recomendación para la zona del euro en lo que respecta a la reducción de los préstamos dudosos.
- (3) El informe específico de 2019 sobre Italia fue publicado el 27 de febrero de 2019. En él se evaluaban los avances realizados por Italia de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018 ⁽⁴⁾, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por país de años anteriores, así como los avances de Italia hacia 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 2019. El análisis de la Comisión la llevó a concluir que Italia está experimentando desequilibrios macroeconómicos excesivos. En particular, la prolongada dinámica de alto nivel de endeudamiento de la Administración pública y de escasa productividad entraña riesgos con incidencia transfronteriza. Reviste especial importancia adoptar medidas que reduzcan el riesgo de repercusiones negativas sobre la economía italiana y sobre la unión económica y monetaria, habida cuenta del tamaño y la incidencia transfronteriza de la economía de este país.
- (4) El 19 de abril de 2019, Italia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 y su Programa de Estabilidad de 2019. Ambos programas se han evaluado simultáneamente para tener en cuenta sus interrelaciones. El Programa Nacional de Reformas de Italia para 2019 solo aborda parcialmente los problemas estructurales puestos de manifiesto en las recomendaciones específicas por país de 2018 y en muchos casos no aporta información pormenorizada sobre los escasos nuevos compromisos que figuran en él, ni sobre su calendario de aplicación. Sin embargo, la estrategia de reforma que plantea se basa en importantes reformas que se encuentran ya en fase de preparación en diferentes ámbitos, lo que pone de manifiesto una continuidad general con respecto a anteriores programas nacionales de reforma.
- (5) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos («Fondos EIE») para el período 2014-2020 se han tenido en cuenta las recomendaciones específicas pertinentes por país. Tal como dispone el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁵⁾, cuando sea necesario contribuir a la aplicación de las recomendaciones pertinentes del Consejo, la Comisión puede solicitar a un Estado miembro que revise y proponga modificaciones a su acuerdo de asociación y programas correspondientes. La Comisión ha facilitado más detalles sobre la forma en que utilizaría esa disposición en las Directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos EIE a una buena gobernanza económica.
- (6) Italia se encuentra actualmente sujeta al componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y a la norma en materia de deuda. En su Programa de Estabilidad de 2019, el Gobierno prevé que el déficit global aumente, pasando del 2,1 % del producto interior bruto (PIB) en 2018 al 2,4 % en 2019, y disminuya gradualmente a continuación hasta situarse en el 2,1 % en 2020 y el 1,5 % en 2022. Estas previsiones se basan en una subida del IVA (1,3 % del PIB en 2020 y 1,5 % del PIB a partir de 2021) que se adoptaría mediante la activación de una «cláusula de salvaguardia» a fin de alcanzar los objetivos presupuestarios a partir de 2020. Basándose en el saldo estructural recalculado ⁽⁶⁾, durante el período de duración del Programa no está previsto alcanzar el objetivo

⁽⁴⁾ DO C 136 de 12.4.2019, p. 48.

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

presupuestario a medio plazo, que se ha modificado (de una situación presupuestaria equilibrada en términos estructurales en 2019 a un superávit del 0,5 % del PIB en términos estructurales en 2020). Por lo que respecta a la ratio deuda pública/PIB, el Programa de Estabilidad de 2019 prevé que, tras el aumento registrado en 2018 (hasta el 132,2 % del PIB, frente al 131,4 % en 2017), aumente en 0,4 puntos porcentuales del PIB, hasta el 132,6 %, en 2019, y descienda al 128,9 % en 2022. Estas previsiones se basan en el supuesto de que se obtendrán ingresos procedentes de la privatización equivalentes al 1 % del PIB en 2019 y el 0,3 % del PIB en 2020. El escenario macroeconómico en el que se basan esas previsiones presupuestarias es verosímil. Sin embargo, en los últimos años, las subidas del IVA adoptadas mediante «cláusulas de salvaguardia» han sido derogadas sistemáticamente sin que se hayan adoptado las oportunas medidas de financiación alternativas, y los objetivos en materia de privatización no se han alcanzado. Basándose en que no haya cambios en las políticas, las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión se inclinan por un crecimiento del PIB nominal más bajo y un déficit público más elevado en 2020 que los previstos en el Programa de Estabilidad de 2019. Las previsiones de la Comisión no incorporan la subida del IVA mediante la activación de una «cláusula de salvaguardia» en 2020.

- (7) El 5 de junio de 2019, la Comisión publicó un informe elaborado de conformidad con el artículo 126, apartado 3, del Tratado como consecuencia del incumplimiento por parte de Italia de la norma en materia de deuda en 2018. Tras una evaluación de todos los factores pertinentes, el informe concluye que debe considerarse que no se cumple el criterio de deuda definido en el Tratado y en el Reglamento (CE) n.º 1467/1997 del Consejo, y que se justifica por tanto la activación de un procedimiento de déficit excesivo basado en la deuda.
- (8) A raíz de la solicitud formulada en el proyecto de plan presupuestario revisado para 2019, el Programa de Estabilidad de 2019 confirma que el impacto presupuestario del derrumbe del Puente Morandi en Génova y de las condiciones meteorológicas excepcionalmente adversas registradas en 2018 ha sido significativo y aporta pruebas suficientes del alcance y la naturaleza de estos costes presupuestarios adicionales. En particular, el Programa señala que el presupuesto de 2019 incluye gastos excepcionales equivalentes a aproximadamente el 0,2 % del PIB vinculados a un programa extraordinario de mantenimiento de la red de carreteras y a un plan de prevención para limitar los riesgos hidrogeológicos. Debido a su vinculación directa con el derrumbe del Puente Morandi en Génova y las adversas condiciones meteorológicas de 2018, puede concederse un trato específico a los gastos de mantenimiento extraordinario de las carreteras y de prevención de riesgos hidrogeológicos aplicándoles la «cláusula relativa a acontecimientos excepcionales». Según la Comisión, los gastos adicionales admisibles en 2019 en relación con estas medidas ascienden al 0,18 % del PIB. Las disposiciones recogidas en el artículo 5, apartado 1, y en el artículo 6, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 permiten hacer frente a este gasto adicional en la medida en que el derrumbe del Puente Morandi y las condiciones meteorológicas excepcionalmente adversas se consideran acontecimientos excepcionales, su impacto en las finanzas públicas de Italia es significativo y la sostenibilidad no se vería comprometida por permitir una desviación temporal respecto de la trayectoria de ajuste de cara al objetivo presupuestario a medio plazo. En la primavera de 2020 se realizará una evaluación final en la que se incluirán los importes admisibles, sobre la base del análisis de los datos de 2019 facilitados por las autoridades italianas.
- (9) El 13 de julio de 2018, el Consejo recomendó a Italia que garantizase que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto ⁽⁷⁾ no superara el 0,1 % 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 respecto de la senda de ajuste recomendada hacia el objetivo presupuestario a medio plazo en 2019. Esta conclusión no se modificaría incluso aunque el impacto presupuestario del programa de mantenimiento extraordinario de la red de carreteras tras el derrumbe del Puente Morandi en Génova y del plan preventivo para limitar los riesgos hidrogeológicos a raíz de unas condiciones meteorológicas excepcionalmente adversas no se tuviera en cuenta en la evaluación del requisito del componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2019.

(7) 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 repartirá 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.

- (10) En 2020, habida cuenta de la ratio de deuda de las Administraciones Públicas italianas, superior al 60 % del PIB, y la brecha de producción prevista del -0,1 %, el gasto público primario neto debería reducirse en un 0,1 %, en términos nominales, en consonancia con el ajuste estructural anual del 0,6 % del PIB derivado de la matriz de exigencias en virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión en el supuesto de que no se modifique la política económica, existe el riesgo de que se produzca una desviación significativa respecto del requisito en 2020. En principio, no se prevé que Italia cumpla la norma en materia de deuda en 2019 y 2020. Además, la elevada ratio de deuda pública de Italia, que se sitúa en torno al 132 % del PIB, supone que se están asignando recursos significativos para financiar los costes del servicio de la deuda, en detrimento de partidas más generadoras de crecimiento, tales como la educación, la innovación y las infraestructuras. En general, el Consejo considera que para cumplir las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento deben adoptarse las medidas necesarias ya a partir de 2019. Sería importante utilizar los ingresos extraordinarios que puedan obtenerse para continuar reduciendo la ratio de deuda de las Administraciones Públicas.
- (11) El sistema tributario italiano sigue imponiendo una pesada carga a los factores de producción, en detrimento del crecimiento económico. La elevada presión fiscal sobre el trabajo y el capital desincentiva el empleo y la inversión. En el presupuesto de 2019 se ha reducido la imposición de los trabajadores autónomos y de las pequeñas empresas. Sin embargo, se ha incrementado al mismo tiempo de forma temporal la presión fiscal de las empresas a nivel agregado, en particular de las entidades financieras. El recurso a bases impositivas menos perjudiciales para el crecimiento, como las correspondientes a la propiedad y el consumo, es una opción infrutilizada, lo que deja cierto margen para desplazar de manera neutra desde el punto de vista presupuestario la presión fiscal sobre el trabajo y el capital. El impuesto recurrente sobre los bienes inmuebles que grava las primeras residencias fue derogado en 2015, incluso para las rentas más altas. Además, los valores del suelo y de la construcción («valores catastrales»), que sirven de base para el cálculo del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, han quedado en gran parte obsoletos, y aún sigue pendiente una reforma que los adapte a los actuales valores de mercado. El número y el volumen de los gastos tributarios, en particular de los relativos a la reducción de los tipos del impuesto sobre el valor añadido, son elevados, y su racionalización se ha pospuesto sistemáticamente en los últimos años. También existe margen para aliviar la carga que pesa sobre las empresas y las familias que cumplen con sus obligaciones tributarias mediante la reducción de la complejidad de la legislación tributaria y el aumento del nivel general de dicho cumplimiento. En particular, la brecha del IVA (o sea, la diferencia entre los ingresos en concepto de IVA que deberían percibirse en teoría y los recaudados realmente) es una de las más elevadas de la Unión. Una de las razones de este fenómeno es el elevado nivel de evasión fiscal, vinculado especialmente a la omisión de facturación. La transmisión electrónica obligatoria de los tickets de compra correspondientes a todas las operaciones comerciales con consumidores finales supone un paso positivo de cara a la subsanación de esta brecha. Sin embargo, en los últimos años, se han incrementado los umbrales legales aplicables a los pagos en efectivo, lo que podría desincentivar el recurso a los pagos electrónicos. En cambio, el fomento de dichos pagos podría incentivar la expedición de facturas, mejorándose así el cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- (12) El gasto en pensiones en Italia, que en 2017 se situó en torno al 15 % del PIB, es uno de los más elevados de la Unión, y aumentará previsiblemente a medio plazo debido al empeoramiento de la ratio de dependencia de las personas de la tercera edad. El presupuesto de 2019 y el decreto-ley por el que se aplica el nuevo régimen de jubilación anticipada de enero de 2019 suponen un retroceso en comparación con algunos aspectos de las anteriores reformas de las pensiones y menoscaban la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo. Estas disposiciones nuevas aumentarán aún en mayor medida el gasto en pensiones a medio plazo. Entre 2019 y 2021, el nuevo régimen de jubilación anticipada («Quota 100») permitirá a los trabajadores retirarse a los 62 años si han cotizado durante 38 años. Además, se ha ampliado el ámbito de aplicación de las disposiciones vigentes en materia de jubilación anticipada, por ejemplo a través de la suspensión hasta 2026 de la indexación de la cotización mínima requerida en función de la esperanza de vida, medida que se había introducido mediante anteriores reformas de las pensiones. Los fondos asignados en el presupuesto de 2019 a la financiación de estas disposiciones equivalen al 0,2 % del PIB en 2019 y el 0,5 % del PIB en 2020 y 2021, aunque también se prevén costes adicionales en los años siguientes. El elevado gasto público en pensiones limita otros gastos sociales o favorables al crecimiento, como los correspondientes a la educación y la inversión, y restringe los márgenes existentes para reducir la pesada carga fiscal y la elevada deuda pública. Por otra parte, la ampliación de la posibilidad de acogerse a la jubilación anticipada podría afectar negativamente a la oferta de mano de obra, en un contexto en el que Italia se encuentra ya rezagada con respecto a la media de la Unión en lo que se refiere a la participación de los trabajadores de más edad (55 a 64 años) en el empleo, lo que frena el potencial de crecimiento y empeora la sostenibilidad de la deuda pública. A fin de limitar el aumento del gasto en pensiones, deberían aplicarse plenamente las reformas de las pensiones adoptadas previamente para frenar los pasivos implícitos derivados del envejecimiento de la población. Además, se podría lograr un ahorro mediante la intervención en los derechos de pensión elevados no compensados con cotizaciones, respetando al mismo tiempo los principios de equidad y proporcionalidad.

- (13) Pese a la ralentización de la economía, el empleo siguió aumentando en 2018, aunque a un ritmo algo más lento que en el año anterior. El número de personas con empleo alcanzó los 23,2 millones al final del año, superándose los niveles previos a la crisis. La tasa de empleo (en la población de entre 20 y 64 años) aumentó al 63 % el año pasado, pero sigue situándose muy por debajo de la media de la Unión (73,2 %). Por otra parte, las diferencias regionales son importantes y se mantiene la segmentación de un mercado laboral en el que en 2018 se registró un crecimiento adicional del porcentaje de contratos temporales. Aunque la tasa de desempleo ha disminuido hasta situarse en el 10,6 %, el desempleo juvenil y el desempleo de larga duración siguen siendo elevados, lo que lastra el potencial de crecimiento y la cohesión social. La inactividad es predominante entre las mujeres, las personas poco cualificadas y los jóvenes. Por otra parte, el porcentaje de jóvenes (de edades comprendidas entre 15 y 24 años) que carecen de empleo, pero que tampoco cursan estudios ni siguen una formación profesional, es el más elevado de la Unión y alcanzó un 19,2 % en 2018. El trabajo a tiempo parcial no voluntario es asimismo un fenómeno ampliamente extendido, lo que apunta a la persistencia de la atonía del mercado laboral.
- (14) Las desigualdades de renta y el riesgo de pobreza son elevados, con grandes disparidades regionales y territoriales. En 2017, el 28,9 % de la población se encontraba en situación de riesgo de pobreza o exclusión social, cifra que se sitúa por encima de los niveles anteriores a la crisis y muy por encima de la media de la Unión de 2017 (22,4 %). Los menores, sobre todo los de origen inmigrante, se ven especialmente afectados por este problema. La pobreza de las personas con empleo es elevada y va en aumento, en particular entre los trabajadores temporales y de origen inmigrante. Los trabajadores autónomos, que representan el 20,8 % de la población activa (frente a una media del 13,7 % de la Unión), suelen gozar de menor protección frente a los riesgos sociales que los trabajadores por cuenta ajena. El acceso a una vivienda asequible y digna también supone un reto, y la prestación de servicios sociales sigue adoleciendo de fragmentación y falta de desarrollo. El impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza y de las desigualdades es uno de los más bajos de la Unión. El mecanismo de lucha contra la pobreza que se introdujo en 2018 ha sido sustituido por un nuevo régimen de gran calado (la renta de ciudadanía), que mantiene un enfoque de inclusión activa, supeditado a determinadas condiciones. La considerable carga administrativa de los servicios sociales y de empleo representa un reto para la aplicación de la reforma. Su impacto real dependerá del grado de eficacia de las políticas a la hora de facilitar trabajo o formación a las personas, de la medida en que se presten servicios sociales personalizados y de los controles que se efectúen. En particular, la capacidad real para llegar a los más necesitados influirá en el impacto sobre la reducción de la pobreza y la exclusión social. Los resultados del sistema sanitario son, en conjunto, satisfactorios, a pesar de que el volumen de gasto se sitúa por debajo de la media de la Unión. Sin embargo, la prestación de asistencia sanitaria varía en gran medida dependiendo de las regiones, lo que tiene repercusiones en el acceso a dicha asistencia y en la equidad y la eficiencia, y podría mejorarse mediante una mejor administración y un seguimiento de la prestación de niveles de servicios estándar. Es fundamental que la asistencia y los cuidados de larga duración se presten en mayor medida a domicilio y en centros de proximidad para subvenir a las necesidades de las personas discapacitadas y de otros grupos de población desfavorecidos.
- (15) En Italia, el trabajo no declarado es un fenómeno muy extendido, especialmente en las regiones meridionales. Según las estimaciones del Instituto Nacional de Estadística, el valor de la economía sumergida ascendía a unos 210 000 millones EUR (12,4 % del PIB) en 2016. En torno al 37,2 % de esta cifra corresponde al trabajo no declarado, que afecta en particular a los grupos vulnerables, como los inmigrantes, las mujeres y los menores. La nueva Agencia de Inspección de Trabajo, operativa desde 2017, ha prestado especial atención al fenómeno del «*caporalato*» en el sector agrario, que se caracteriza por la elevada incidencia de irregularidades y por el riesgo de explotación laboral que entraña, en particular de los inmigrantes irregulares. Con el fin de abordar y prevenir el trabajo no declarado y la explotación laboral y de garantizar unas condiciones laborales justas y seguras, es preciso seguir de cerca las medidas recientemente adoptadas, así como prever otras suplementarias. Por último, es importante garantizar que la puesta en práctica de la renta de ciudadanía maximice los incentivos para el trabajo regular y la transformación del trabajo no declarado en empleo regular, tanto a través de un estrecho seguimiento como de incentivos.
- (16) La mejora de los servicios públicos de empleo a través de la oferta de recursos adicionales y de unas prestaciones de mayor calidad es crucial para la aplicación de la reforma relativa al nuevo régimen de renta de ciudadanía. En el contexto del nuevo régimen de renta de ciudadanía en favor de los trabajadores con salarios más bajos y de los desempleados, la aplicación de políticas activas del mercado de trabajo que sean eficaces es una herramienta importante para reducir las fricciones en el mercado laboral e incentivar la búsqueda de empleo. A este respecto, es esencial que los servicios de empleo dispongan de suficiente personal cualificado. Una asistencia eficaz en la búsqueda de empleo encaminada a reforzar la formación y mejorar las cualificaciones profesionales es esencial con

el fin de mejorar la movilidad laboral y proporcionar a los trabajadores las competencias adecuadas para enfrentarse a los futuros retos del mercado de trabajo y a un entorno laboral cada vez más difícil y competitivo. Recientemente, se han tomado algunas medidas para aumentar la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo, tales como la definición de indicadores de seguimiento y de normas mínimas, la adopción de una estrategia en favor de los desempleados de larga duración y el desarrollo de una herramienta cualitativa de elaboración de perfiles. No obstante, la eficiencia global de los servicios públicos de empleo y su capacidad para facilitar puestos de trabajo siguen siendo insuficientes, sus resultados varían significativamente entre regiones y su integración con las políticas sociales y educativas es limitada. También es escasa la cooperación con los empresarios.

- (17) La brecha de género en materia de empleo de Italia sigue siendo una de las más elevadas de la Unión y la tasa de empleo femenino del país, aunque en ligero aumento, es considerablemente inferior a la media de la Unión (un 53,1 % frente a un 67,4 % en 2018). La inversión en servicios de asistencia y la participación de la mujer en el mercado laboral siguen siendo insuficientes, como lo son las medidas destinadas a promover la igualdad de oportunidades y unas políticas adecuadas de conciliación de la vida familiar y profesional. Sigue faltando una estrategia global que fomente la participación de la mujer en el mercado laboral. Aunque el permiso de paternidad obligatorio se ha ampliado marginalmente de cuatro a cinco días, el sistema sigue siendo insatisfactorio. Este factor, unido al escaso desarrollo de los servicios de guardería y de cuidados de larga duración, tiende a impedir que las mujeres con hijos u otros familiares dependientes accedan a un empleo. En 2017, solo el 28,6 % de los niños menores de tres años asistía a establecimientos oficiales de educación de la primera infancia, muy por debajo de la media de la Unión. A la hora de invertir en cuidados infantiles, asistencia sanitaria y cuidados de larga duración deberían tenerse en cuenta las amplias disparidades geográficas existentes en cuanto a disponibilidad de los servicios. Además, la elevada carga fiscal que soportan los segundos perceptores de renta en la unidad familiar reduce los incentivos financieros de las mujeres para aceptar un trabajo. Una mayor tasa de actividad de las mujeres, así como unas mayores tasas de actividad en general, podrían fomentar el crecimiento económico, elevando la oferta de mano de obra, aliviando la pobreza y atenuando los riesgos sociales y financieros derivados del envejecimiento de la población.
- (18) La reforma del marco de negociación colectiva prevista inicialmente tenía por objeto adecuar en mayor medida los sueldos y salarios a las condiciones económicas a nivel regional y empresarial. En marzo de 2018, Confindustria firmó un acuerdo marco con los tres principales sindicatos italianos (Cgil, Cisl y Uil) a fin de ampliar la negociación de segundo nivel. Además, el acuerdo aumentaba la seguridad jurídica estableciendo normas más claras de representación de los interlocutores sociales en las negociaciones e introducía un algoritmo mejorado para la fijación de los salarios mínimos. La patronal y los tres principales sindicatos firmaron el primer acuerdo de aplicación en materia de representatividad, salud y seguridad laboral a finales de 2018.
- (19) La inversión en educación y capacitación es esencial para promover un crecimiento inteligente, integrador y sostenible. La lenta evolución de la productividad en Italia se ve afectada por las deficiencias del sistema de educación y formación y por la escasa demanda de cualificaciones elevadas. La mejora de la calidad del sistema de educación y formación supone un reto importante. La tasa de abandono escolar (abandono escolar prematuro) sigue situándose muy por encima de la media de la Unión (el 14,5 % frente al 10,6 % en 2018) y los resultados en materia de educación divergen ampliamente en función de las regiones y territorios. Aunque la proporción de fondos dedicados a la educación primaria y secundaria se ajusta en líneas generales a la media de la Unión, emprender esfuerzos adicionales por atraer, contratar de manera eficaz y motivar al profesorado podría contribuir a mejorar los resultados en materia de aprendizaje. El sistema de contratación se basa excesivamente en los conocimientos teóricos, en detrimento de las competencias prácticas, mientras que el componente de formación es limitado. Además, el nivel de los salarios de los docentes italianos sigue siendo bajo en comparación con los niveles internacionales y frente a otros trabajadores con títulos de enseñanza superior. Sus salarios aumentan a un

ritmo más lento que los de sus homólogos de otros países, y sus perspectivas de carrera son más limitadas y están basadas en una única trayectoria profesional. Por otro lado, en las promociones se tiene en cuenta exclusivamente la antigüedad, en lugar del mérito. Como consecuencia de ello, la profesión reviste escaso atractivo para las personas muy cualificadas, y el personal docente se encuentra desmotivado, lo que, a su vez, repercute negativamente sobre los resultados de aprendizaje de los estudiantes. El sistema de contratos de aprendizaje había ido cobrando impulso en los últimos años, pero las medidas adoptadas lo han ido reduciendo. Los estudiantes italianos, ya sean jóvenes o adultos, se encuentran entre los que obtienen peores resultados de la Unión en competencias clave y capacidades básicas. La participación de adultos en el aprendizaje es muy limitada y está disminuyendo, en un contexto en el que la brecha de empleo entre los trabajadores más cualificados y los menos cualificados es una de las más elevadas de la Unión. La mejora de las capacidades es especialmente necesaria en el ámbito de las competencias digitales. Hasta la fecha se han registrado avances limitados en el desarrollo de capacidades e infraestructuras digitales. La inversión en capital humano es un requisito previo para estimular la inversión pública y privada, y las medidas actuales para impulsar las competencias digitales y el aprendizaje de adultos carecen de un enfoque global. Los niveles de competencia digital básica y avanzada son inferiores a la media de la Unión: solo el 44 % de las personas de edades comprendidas entre 16 y 74 años disponen de competencias digitales básicas (frente al 57 % en la Unión).

- (20) En Italia, la escasa inversión en el desarrollo de competencias está ralentizando la transición hacia una economía basada en el conocimiento, frenando el crecimiento de la productividad y limitando el potencial para mejorar la competitividad no relacionada con los precios y el crecimiento del PIB. Las lagunas existentes en materia educativa también contribuyen a explicar la menor productividad de las microempresas y pequeñas empresas italianas en comparación con las de otros países. El sistema de enseñanza superior está infrafinanciado y carece de personal suficiente, y el alcance de la enseñanza superior con orientación profesional es limitado, pese a los elevados índices de empleabilidad. La proporción de personas con un título universitario sigue siendo baja (el 27,9 % de la población de 30 a 34 años en 2018) y ello va unido a una disponibilidad relativamente escasa de estos titulados superiores, especialmente en los ámbitos científico y técnico; las inversiones específicas en capacitación son un requisito previo para impulsar tanto la inversión pública como la privada, especialmente en activos intangibles. Es necesario impulsar los estudios en ámbitos relacionados con los sectores intensivos en conocimientos y reforzar las competencias específicas, como las digitales y las financieras.
- (21) La adopción por parte de las empresas más pequeñas de estrategias para aumentar la productividad, relacionadas con la innovación en materia de productos, procesos y organización, sigue siendo limitada, especialmente en el sur de Italia. La inversión en activos intangibles se ha situado considerablemente por debajo de la media de la Unión desde principios del siglo XXI. El gasto de las empresas en investigación y desarrollo equivale casi a la mitad de la media de la zona del euro. El apoyo público a los gastos de las empresas en investigación y desarrollo sigue siendo escaso, aunque va mejorando gracias al mayor papel que están cobrando los incentivos fiscales. El gasto público en investigación y desarrollo también se encuentra por debajo de la media de la zona del euro. La exigua innovación podría ralentizar asimismo la transición hacia una economía ecológica. La mejora de los resultados del país en materia de innovación exige una mayor inversión en activos intangibles, así como un mayor énfasis en la transferencia de tecnología, tomando en consideración las deficiencias regionales y el tamaño de las empresas. Recientemente se han anunciado en el presupuesto algunas medidas para promover tecnologías innovadoras. El apoyo público al gasto de las empresas en investigación y desarrollo puede mejorarse mediante una combinación equilibrada de medidas directas e indirectas y una evaluación en profundidad de los incentivos fiscales temporales existentes a fin de conferir carácter permanente a los que resulten más eficientes. Las medidas de apoyo al conocimiento (como las agrupaciones tecnológicas) y la cooperación interempresarial ayudan a las empresas, en particular a las más pequeñas, a hacer frente a estas dificultades y a incrementar su baja productividad.
- (22) Para mejorar la calidad y sostenibilidad de las infraestructuras del país se requiere inversión. En el sector de los transportes, Italia no ha cumplido su estrategia de inversión en infraestructuras (*Connettere l'Italia*). Se han realizado progresos muy limitados en la ejecución de las inversiones previstas en transporte ferroviario y por carretera, y en movilidad urbana sostenible. Ello se debe a los retrasos administrativos, a la ineficiencia del gasto, a la aplicación incompleta del nuevo Código sobre contratación pública y concesiones y sobre litigios. El cuadro de indicadores del transporte de la Unión muestra que la calidad de las infraestructuras italianas es inferior a la media de la Unión. El estado de mantenimiento de las mismas es una fuente de preocupación evidente, que ha quedado patente tras el

hundimiento del Puente Morandi en Génova. El Gobierno ha otorgado prioridad al mantenimiento y la seguridad con la adopción de un plan para supervisar el estado de mantenimiento de todas las infraestructuras y la creación de una nueva agencia encargada de la seguridad de las infraestructuras ferroviarias y de carreteras. A este respecto, se concedió a Italia una dotación de 1 000 millones EUR para 2019, en virtud de las normas presupuestarias de la Unión, para que aplicara un plan de inversión destinado a garantizar la seguridad de las infraestructuras de carreteras similares al Puente Morandi. Invertir en transporte e infraestructuras sostenibles es también una manera de abordar los desafíos medioambientales. A fin de alcanzar los ambiciosos objetivos de la Unión para 2030 en materia de cambio climático y energía, son necesarias inversiones sostenidas en el ámbito ecológico. El plan nacional integrado de energía y cambio climático es una fuente de orientación esencial para determinar las necesidades de inversión en el ámbito de la reducción de las emisiones de carbono y la energía. Se necesitan inversiones para mejorar la infraestructura energética: contribuirían a lograr un sistema energético más resiliente, limpio, seguro y flexible, al tiempo que fortalecerían la integración del mercado y reducirían las diferencias de precios. La red eléctrica italiana todavía no está suficientemente equipada para hacer frente al aumento de los intercambios transfronterizos ni a la magnitud de la intermitencia de las energías renovables según se prevé para 2030. Es necesario invertir en la prevención de riesgos hidrogeológicos y sísmicos a fin de reducir los gastos para hacer frente a casos de urgencia, incluidos los destinados a infraestructuras. Se ha concedido a Italia una dotación de 2 100 millones EUR para 2019, en virtud de las normas presupuestarias de la Unión, a fin de que garantice la prevención frente a los principales riesgos hidrogeológicos. Por último, no se están realizando suficientes inversiones efectivas en gestión de residuos ni en infraestructura hídrica en la Italia meridional, a pesar de la persistencia de los riesgos de escasez de agua y de sequía. La fragmentación del sector, unida al débil perfil de crédito de los operadores más pequeños, sigue siendo un obstáculo a la inversión. La inversión, como la destinada a atajar el cambio climático y a promover la sostenibilidad medioambiental, la prevención de riesgos y la conectividad rural, también contribuiría a atenuar las disparidades regionales. En las zonas rurales, la instalación de la red de banda ancha se encuentra también menos avanzada. Por lo que se refiere a la cobertura de la banda ancha ultrarrápida (100 Mbps y superior), Italia sigue rezagada (un 24 % únicamente, frente a una media del 60 % en la Unión) y se clasifica casi en el último puesto (el vigesimoséptimo), con una tasa de crecimiento aún muy moderada. Tanto la cobertura de la banda ancha ultrarrápida como su grado de adopción por la población muestran resultados muy inferiores a las medias de la Unión.

- (23) La escasa capacidad del sector público para administrar fondos, especialmente a escala local, representa un obstáculo a la inversión en todos los sectores y se debe a la complejidad de los procedimientos, el solapamiento de responsabilidades y la mala gestión del empleo público. La inadecuación de las competencias de los empleados del sector público limita su capacidad para evaluar, seleccionar y gestionar los proyectos de inversión. Ello socava a su vez la ejecución de los fondos de la Unión, aspecto en el que Italia va a la zaga en comparación con la media de la Unión. En el sur del país, la menor calidad de la gobernanza limita gravemente la capacidad de gasto y de formulación de políticas. La mejora de la capacidad administrativa es un requisito previo para la aplicación eficaz de la inversión pública y el uso de los fondos de la Unión, con efectos indirectos positivos sobre la inversión privada y el crecimiento del PIB. Estas mejoras podrían conferir mayor impacto a las inversiones en los ámbitos de la banda ancha, el transporte, la gestión hidrológica y la economía circular, especialmente en la Italia meridional, que acumula retrasos principalmente en términos de inversiones inmateriales. La mejora de la capacidad administrativa de los entes centrales y locales tendría una repercusión favorable sobre la planificación, la evaluación y el seguimiento de los proyectos de inversión, así como sobre la determinación y la superación de los posibles obstáculos.
- (24) El aumento de la eficiencia de la Administración Pública italiana y de su capacidad de responder a las necesidades de las empresas tendría un impacto favorable sobre el entorno empresarial, la inversión y la capacidad de las empresas para aprovechar las oportunidades de innovación. En 2015, se adoptó una Ley general de reforma de la Administración Pública. La reforma se refería a la mayor parte de las fuentes de ineficiencia, como la larga duración y la complejidad de los procedimientos, la falta de transparencia, la gestión ineficaz del empleo público, la gestión ineficiente de las empresas de propiedad pública y la escasa informatización. A finales de 2017, se había aplicado la mayor parte de la reforma, y en la actualidad prosigue su ejecución con el apoyo de la nueva ley de «Concretezza». Sin embargo, la falta de coherencia en la planificación, los escasos recursos financieros y una coordinación insuficiente están retrasando la implantación de los servicios públicos digitales en ámbitos clave tales como los sistemas de pago en línea, que contribuiría a reducir la complejidad y a aumentar la transparencia. La elevada media de edad y las escasas competencias digitales medias de los empleados públicos están ralentizando aún más el proceso. No obstante, cuando se combinan unos objetivos claros con una aplicación efectiva, se obtienen resultados evidentes, como ha dejado patente el rápido desarrollo del mercado electrónico para las Administraciones Públicas y la facturación electrónica. La reforma de la Administración Pública de 2015 también preveía un nuevo marco de reforma de la gestión de los servicios públicos locales. Sin embargo, en noviembre de 2016, el Tribunal Constitucional de Italia declaró inconstitucional el procedimiento seguido para la adopción de una serie de decretos legislativos, incluido el relativo a los servicios públicos locales. Así pues, será preciso adoptar una nueva iniciativa legislativa que fomente la eficiencia y la calidad de estos servicios, en particular otorgando prioridad a las ofertas competitivas sobre las soluciones internas o las subvenciones.

- (25) La Nota de Actualización del Documento Económico y Financiero 2018 (NADEF 2018) determinó que la preparación de los proyectos y la mejora de la calidad del ciclo del proyecto eran factores esenciales para la reactivación de un gasto en inversión efectivo en Italia. En el mismo documento, se informaba de la constitución de un fondo de subvenciones específico para la preparación y revisión de proyectos relacionados con infraestructuras clave. Se preveía además otro fondo de subvenciones para la preparación de proyectos de menor envergadura ejecutados por entes locales. Sin embargo, aún no se ha dictado el decreto de aplicación de ninguno de los dos fondos, y la dotación asignada a los mismos podría ser inferior a la que se presentó inicialmente en el DEF de 2018. En la Ley de Presupuestos de 2019, se menciona la creación de una «*Centrale per la progettazione*», pero este organismo aún no está operativo, y su creación parece requerir un esfuerzo a largo plazo. Por lo que se refiere a la funcionalidad, no está claro el modo de interacción de esta *Centrale per la progettazione* con los municipios y otros entes locales.
- (26) La mejora del entorno empresarial facilitaría el emprendimiento, y la mejora de las condiciones marco para la competencia favorecería una asignación más eficiente de los recursos y traería consigo un aumento de la productividad. La ley anual en materia de competencia de 2015, adoptada en agosto de 2017, ha de aplicarse correctamente. Por otro lado, persisten importantes obstáculos a la competencia en determinados sectores, como los servicios empresariales y el comercio minorista. La mejora de la calidad del marco regulador garantizaría unas condiciones de competencia equitativas tanto en favor de las plataformas innovadoras como de los operadores tradicionales, liberando todo el potencial de la economía colaborativa y favoreciendo una competencia más leal en todos los sectores. Potenciar los procedimientos competitivos para la adjudicación de contratos de servicio público y concesiones de acceso a bienes públicos repercutiría positivamente en la calidad de los servicios. La falta de estabilidad normativa en el sistema de contratación pública podría poner en peligro algunos beneficios esenciales de anteriores reformas y contribuir a aplazar la inversión. La vigilancia del mercado de productos se reparte entre diversas organizaciones, presenta numerosos solapamientos y carece de sistemas para una coordinación eficaz. Ello reduce la eficacia de los controles destinados a evitar la competencia desleal de las empresas que no cumplen las normas.
- (27) La escasa eficiencia del sistema judicial civil italiano sigue siendo motivo de preocupación. En 2017, el tiempo necesario para resolver contenciosos civiles y mercantiles en Italia seguía siendo el más largo de la Unión en todas las instancias. Aunque la duración de los procedimientos en primera instancia registró un aumento frente a 2016, las anteriores reformas están empezando a incidir positivamente en la duración de los juicios en las instancias superiores, aunque todavía hay margen para limitar abusos en los procesos y garantizar un funcionamiento más eficiente de los tribunales. El elevado número de causas que entran en el Tribunal Supremo de Casación, combinado con unos porcentajes de resolución inferiores en su sección tributaria, afecta negativamente a la eficiencia del Tribunal y suscita preocupación respecto del sistema de justicia tributaria en primera y segunda instancia. En general, la adecuada aplicación de unas normas procesales más sencillas podría contribuir a acelerar de forma decisiva los juicios civiles. A este respecto, se ha anunciado una reforma para racionalizar los procesos civiles que, no obstante, aún no se ha presentado al Parlamento. Otros retos aún pendientes son la utilización limitada y poco sistemática del filtro de inadmisibilidad en los recursos en segunda instancia, las numerosas vacantes para el personal administrativo y las diferencias persistentes entre los órganos jurisdiccionales en cuanto a la eficacia de la gestión de los casos.
- (28) Italia ha realizado recientemente algunos avances en la mejora de su marco de lucha contra la corrupción, en particular mediante una mayor protección de los denunciantes de irregularidades, un papel reforzado de la autoridad nacional de lucha contra la corrupción en la aplicación de dicho marco y la adopción de una nueva ley de lucha contra la corrupción en enero de 2019. Esta última pretende impulsar la detección y represión de la corrupción a través de la imposición de sanciones más severas, mejores técnicas de investigación y un régimen de clemencia para quienes denuncien la corrupción. La ley también suprime los plazos de prescripción tras una condena en primera instancia, pero solo a partir de 2020. Esta última medida es un paso positivo y esperado desde hace tiempo que está en consonancia con las normas internacionales. Sin embargo, en Italia, la represión de la corrupción sigue siendo ineficaz, debido principalmente a la duración de los procesos penales, que aún es excesiva, puesto que no se ha procedido a su necesaria reforma (en particular en cuanto al sistema de recurso para evitar un uso abusivo de los litigios). Además, persisten lagunas en la persecución de delitos específicos, como la malversación de fondos públicos.

- (29) Los bancos italianos han seguido progresando adecuadamente en el saneamiento de su balance, pese a haber surgido nuevas presiones del mercado. Sin embargo, como consecuencia de su elevado nivel de exposición a la deuda soberana, la volatilidad del mercado ha afectado negativamente a sus posiciones de capital, lo que ha incidido en los costes de financiación y dificultado en mayor medida su acceso a financiación mayorista no garantizada. La continuación de la reducción del remanente de préstamos dudosos y morosos sigue estando justificada, especialmente en el caso de los bancos pequeños y de segundo nivel, a fin de continuar defendiendo la estabilidad financiera y reforzando la concesión de crédito a la economía. Lograr que los bancos, especialmente los de pequeñas dimensiones, progresen en el cumplimiento de los requisitos reglamentarios en materia de financiación impulsaría también la resiliencia del sistema frente a perturbaciones externas. Es importante asimismo hacer frente a la baja rentabilidad de los bancos, que reviste carácter estructural, mediante el aumento de la eficiencia y la optimización de los modelos de empresa. Una aplicación oportuna de los decretos de reforma en materia de insolvencia contribuiría a acelerar los procedimientos de ejecución hipotecaria y de ejecución de garantías, que siguen siendo lentos, y a reforzar aún más la resiliencia del sector bancario. Toda indemnización concedida por el Estado a los accionistas y titulares minoristas de deuda subordinada de bancos inmersos en el pasado en procedimientos de liquidación administrativa debería destinarse estrictamente a paliar los efectos sociales de anteriores ventas abusivas. Es preciso seguir mejorando la gobernanza del sistema bancario mediante la rápida completación de la reforma de las grandes cooperativas de crédito de 2015, una vez conseguida la claridad jurídica.
- (30) El crédito bancario sigue siendo la principal fuente de financiación de las empresas. Sin embargo, las más pequeñas e innovadoras siguen teniendo dificultades para acceder al crédito, especialmente en la Italia meridional. El mercado de capitales está poco desarrollado en comparación con el de otros Estados miembros, debido en particular a factores que limitan la demanda, como por ejemplo la escasa cultura financiera, el temor a perder el control sobre la empresa y los gravosos requisitos administrativos. En los últimos años, se han introducido diversas medidas para mejorar el acceso a la financiación que se han orientado en su mayoría hacia el canal de crédito bancario, aunque se han adoptado asimismo otras basadas en el mercado como, por ejemplo, los «minibonos», el mercado de inversiones alternativo, el capital riesgo y el apoyo público directo, que también han contribuido a que las empresas más pequeñas e innovadoras obtuvieran financiación. La supresión en el presupuesto de 2019 de la bonificación aplicada al capital social puede reducir los incentivos para que las empresas recurran a la financiación con fondos propios. El impulso efectivo del acceso a financiación no bancaria requiere tener en cuenta las necesidades de las empresas más pequeñas e innovadoras, así como la capacidad de los inversores para evaluar los proyectos de inversión. La diversificación de las fuentes de financiación permitiría proteger mejor la inversión de las empresas frente a los choques en el sector bancario, apoyando al mismo tiempo la innovación y el crecimiento.
- (31) La programación de los fondos de la Unión para el período 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 de 2019. Ello permitiría a Italia aprovechar al máximo esos fondos en los sectores señalados, habida cuenta de las disparidades regionales. El refuerzo de la capacidad administrativa del país para la gestión de esos fondos es un factor importante para el éxito de esta inversión.
- (32) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Italia 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 y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Italia en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Italia, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incorporando aportaciones del nivel de la Unión a las futuras decisiones nacionales.
- (33) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2019, y su dictamen ⁽⁸⁾ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.
- (34) En vista del examen exhaustivo de la Comisión y de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2019 y el Programa de Estabilidad de 2019. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1 a 5 que figuran a continuación. Estas recomendaciones también contribuyen a la aplicación de las cuatro primeras recomendaciones para la zona del euro. Las políticas presupuestarias a que se refiere la recomendación 1 contribuyen, entre otras cosas, a corregir los desequilibrios asociados a la deuda pública elevada.

⁽⁸⁾ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMIENDA a Italia que adopte medidas en 2019 y 2020 con el fin de:

1. Garantizar una reducción nominal del gasto público primario neto del 0,1 % en 2020, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,6 % del PIB. Utilizar los resultados positivos no previstos para acelerar la reducción de la ratio de deuda pública. Aligerar la fiscalidad del trabajo, en particular reduciendo el gasto tributario y reformando los valores catastrales, que han quedado obsoletos. Combatir la evasión fiscal, especialmente la derivada de la ausencia de facturación, en particular reforzando el uso obligatorio de los pagos electrónicos, por ejemplo, mediante la disminución de los umbrales legales para los pagos en efectivo. Aplicar plenamente las anteriores reformas del sistema de pensiones con el fin de reducir el porcentaje del gasto público que se destina a las pensiones y de disponer de margen para financiar otros gastos sociales y favorables al crecimiento.
2. Intensificar los esfuerzos por combatir el trabajo no declarado. Velar por una integración efectiva de las políticas activas del mercado de trabajo y de las políticas sociales y por la aplicación de las mismas, en particular, en favor de los jóvenes y de los grupos vulnerables. Apoyar la participación de la mujer en el mercado laboral mediante una estrategia global que incluya el acceso a servicios de guardería y a cuidados de larga duración de calidad. Mejorar los resultados en materia educativa, particularmente a través de inversiones adecuadas y específicas, y fomentar una mejora de las capacidades, en especial reforzando las competencias digitales.
3. Centrar la política de inversiones en la investigación y la innovación, así como en la calidad de las infraestructuras, tomando en consideración las disparidades regionales. Mejorar la eficacia de la Administración Pública, en particular invirtiendo en las capacidades de los funcionarios, acelerando la digitalización y aumentando la eficiencia y la calidad de los servicios públicos locales. Abordar las restricciones a la competencia, concretamente en el sector minorista y en el ámbito de los servicios empresariales, especialmente mediante la adopción de una nueva ley anual sobre competencia.
4. Reducir la duración de los procesos civiles en las diferentes instancias mediante la racionalización y el cumplimiento de las normas procesales, en particular las que están siendo examinadas por el legislador y con especial énfasis en los regímenes de insolvencia. Mejorar la eficacia de la lucha contra la corrupción mediante la reforma de las normas procesales a fin de reducir la duración de los procesos penales.
5. Fomentar la reestructuración de los balances, especialmente de los bancos de pequeñas y medianas dimensiones, mejorando la eficiencia y la calidad de los activos, prosiguiendo la reducción de los préstamos dudosos y diversificando las fuentes de financiación. Mejorar la financiación no bancaria en favor de las empresas pequeñas e innovadoras.

Hecho en Bruselas, el 9 de julio de 2019.

Por el Consejo
El Presidente
M. LINTILÄ

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 9 de julio de 2019****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Chipre y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Chipre**

(2019/C 301/13)

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 refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, y en particular su artículo 5, apartado 2,Visto el Reglamento (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 macroeconómicos ⁽²⁾, 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, que marcó 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 el 21 de marzo de 2019. El 21 de noviembre de 2018, la Comisión, de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó asimismo el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que se señalaba a Chipre 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 Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ⁽³⁾ (en lo sucesivo, «Recomendación de 2019 para la zona del euro») que establece cinco recomendaciones para la zona del euro (en lo sucesivo, «recomendaciones 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, Chipre debe velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación de 2019 para la zona del euro, como se refleja en las recomendaciones 1 a 5 que figuran más adelante. En concreto, la adopción de medidas para reducir la carga administrativa ayudará a dar respuesta a la primera recomendación para la zona del euro por lo que respecta a las mejoras del entorno empresarial y de la productividad con el fin de reequilibrar la zona del euro; centrar las políticas económicas relacionadas con la inversión en los ámbitos especificados ayudará a atender la segunda recomendación para la zona del euro por lo que respecta al apoyo a la inversión; las medidas fiscales y las destinadas a mejorar las capacidades ayudarán a poner en práctica la tercera recomendación para la zona del euro por lo que respecta a la lucha contra la planificación fiscal abusiva y el funcionamiento del mercado de trabajo; y las medidas para mejorar el funcionamiento de la sociedad de gestión de activos ayudarán a dar respuesta a la cuarta recomendación para la zona del euro por lo que respecta a la reducción de los préstamos no productivos.

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.⁽²⁾ DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.⁽³⁾ DO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (3) El informe específico de 2019 sobre Chipre fue publicado el 27 de febrero de 2019. En él se evalúan los avances realizados por Chipre de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018 ⁽⁴⁾, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por país de años anteriores, así como los avances de Chipre hacia 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 se publicaron también el 27 de febrero de 2019. El análisis de la Comisión la llevó a concluir que Chipre está experimentando desequilibrios macroeconómicos excesivos. En particular, es esencial que el Estado miembro haga frente a los elevados niveles de deuda privada, deuda pública y deuda exterior y de préstamos no productivos.
- (4) Chipre presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 el 15 de abril de 2019 y su Programa de Estabilidad de 2019 el 30 de abril de 2019. Con el fin de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado simultáneamente.
- (5) Las recomendaciones específicas por país pertinentes se han tenido en cuenta en la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos («Fondos EIE») para el período 2014-2020. Tal como dispone el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁵⁾, cuando sea necesario contribuir a la aplicación de las recomendaciones pertinentes del Consejo, la Comisión puede solicitar a un Estado miembro que revise y proponga modificaciones a su acuerdo de asociación y programas correspondientes. 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.
- (6) Chipre se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Estabilidad de 2019, se prevé que el saldo de las administraciones públicas, que se convirtió en un déficit del 4,8 % del producto interior bruto (PIB) en 2018 y, por tanto, rebasó el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado, alcance un superávit en términos nominales del 3,0 % del PIB en 2019 y algo más del 2,0 % del PIB a lo largo del período del programa. Tomando como base el saldo estructural recalculado ⁽⁶⁾, se prevé que el objetivo presupuestario a medio plazo, fijado en una situación de equilibrio presupuestario en términos estructurales, se alcance en el transcurso del período 2019-2022. Se espera que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB, que aumentó hasta situarse en torno al 102,5 % del PIB en 2018, disminuya al 95,7 % en 2019 y siga reduciéndose de manera constante posteriormente, hasta alcanzar el 77,5 % en 2022, según el Programa de Estabilidad de 2019. Las hipótesis macroeconómicas en las que se basan estas previsiones presupuestarias son verosímiles. Tienden a infravalorarse los riesgos asociados con los supuestos macroeconómicos y presupuestarios que se presentan en el Programa de Estabilidad, vinculados principalmente a sucesos externos, así como la posible repercusión presupuestaria de sentencias judiciales sobre reformas tributarias pasadas y las necesidades de financiación de los hospitales públicos durante los primeros años del sistema nacional de salud. Las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión pronostican que el saldo de las administraciones públicas registre un superávit del 3,0 % del PIB en 2019 y del 2,8 % del PIB en 2020. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, se prevé que el saldo estructural se sitúe en el 1,1 % del PIB en 2019 y en el 0,7 % del PIB en 2020, manteniéndose por encima del objetivo presupuestario a medio plazo. Se prevé que Chipre cumpla la norma en materia de deuda en 2019 y 2020. En general, el Consejo considera que Chipre probablemente cumplirá las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2019 y 2020.
- (7) El 5 de junio de 2019, la Comisión publicó un informe elaborado con arreglo al artículo 126, apartado 3, del Tratado debido a que, según los datos transmitidos, el déficit global incumplió en 2018 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. La conclusión del informe era que no debían tomarse medidas adicionales que condujeran a una decisión sobre la existencia de un déficit excesivo. Las ineficiencias de la administración pública y de los gobiernos locales siguen planteando dificultades, pese a los avances realizados en cuanto a servicios de administración electrónica. Esto repercute en el entorno empresarial. Sigue pendiente la aprobación de propuestas legislativas fundamentales para tratar esta cuestión, como los proyectos de ley sobre la reforma de la administración pública y de los gobiernos locales. Las deficiencias del marco de gobernanza de las entidades estatales podrían facilitar la acumulación de pasivos contingentes públicos y obstaculizar la capacidad de inversión en servicios esenciales, como los de telecomunicaciones y energía. La contención de la masa salarial del sector público, que ha sido un factor significativo en el saneamiento presupuestario de Chipre, debería continuar.

⁽⁴⁾ DO C 320 de 10.9.2018, p. 55.

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

- (8) La lucha contra la planificación fiscal abusiva es esencial para que los sistemas fiscales sean más eficientes y justos, tal como se reconoce en la Recomendación de 2019 para la zona del euro. Los efectos indirectos de las estrategias de planificación fiscal agresiva de los contribuyentes entre los Estados miembros requieren una acción coordinada de las políticas nacionales para complementar la legislación de la Unión. Chipre ha tomado medidas contra la planificación fiscal abusiva, pero los altos niveles de pagos en concepto de dividendos e intereses (en relación con el PIB) indican que hay empresas que pueden aprovechar la normativa fiscal chipriota para practicar una planificación fiscal abusiva. La ausencia de retención de impuestos sobre los pagos salientes (es decir, de residentes en la Unión a residentes en terceros países) en concepto de dividendos, intereses y, en muchos casos, cánones, realizados por empresas establecidas en Chipre a residentes en terceros países puede dar lugar a que dichos pagos eludan por completo la tributación en aquellos casos en que tampoco estén sujetos a tributación en el país receptor. La ausencia de tales impuestos, junto con las normas sobre residencia fiscal de las empresas, podrían facilitar la planificación fiscal abusiva. El régimen de deducción de los intereses teóricos debe supervisarse estrechamente para evitar que se aproveche indebidamente con fines de planificación fiscal abusiva. Por último, el régimen chipriota de ciudadanía para inversores por exención y el régimen de residencia por inversión dan acceso a un tipo impositivo bajo sobre la renta de las personas físicas para rentas procedentes de activos financieros exteriores y no exigen que una persona pase un período significativo en el territorio que ofrece el régimen. La OCDE ha señalado que presentan un riesgo potencialmente elevado de que se aprovechen para eludir el intercambio automático de información sobre cuentas financieras.
- (9) Se aplicaron medidas significativas en el contexto de una estrategia global frente a los préstamos no productivos. Esto condujo a una reducción notable de los préstamos no productivos en el sector bancario, gracias principalmente a la venta y la liquidación del Cyprus Cooperative Bank y a la transferencia de su cartera de préstamos no productivos a una sociedad estatal de gestión de activos. Por otra parte, mejoró la legislación sobre la venta de préstamos y se aprobó una ley sobre la titulización de préstamos. Para maximizar las ganancias procedentes de la venta de activos y, en última instancia, ayudar a reducir la deuda privada, es esencial que la sociedad estatal de gestión de activos tenga una estructura de gobernanza eficaz, una gestión muy especializada, independencia operativa con respecto al Estado chipriota y objetivos bien definidos y acordes con los compromisos contraídos por el gobierno en el contexto de la decisión en materia de ayuda estatal relativa a la venta del Cyprus Cooperative Bank, que fue aprobada por la Comisión Europea. Por otra parte, es importante que se establezca un marco de supervisión adecuado para las empresas que adquieren créditos, incluida la sociedad estatal de gestión de activos, ya que el número de ellas ha aumentado y están planeadas más ventas de carteras de préstamos no productivos en el futuro. La capacidad administrativa y de gobernanza de los supervisores de seguros y fondos de pensiones sigue siendo baja. Debería concretarse sin demora la integración de estos supervisores. En términos más generales, debe reforzarse el marco de supervisión aplicable a los mercados de capitales, habida cuenta de la considerable importancia relativa de las actividades transfronterizas de las empresas de servicios financieros no bancarios y del crecimiento exponencial de las empresas autorizadas en los últimos años.
- (10) El empleo está aumentando, el desempleo está disminuyendo y la capacidad a corto plazo de los servicios públicos de empleo para prestar apoyo activo al empleo ha mejorado. No obstante, la sostenibilidad a largo plazo de la capacidad de estos servicios sigue siendo dudosa, ya que el personal suplementario fue contratado por tan solo dos años. En 2018, la proporción de jóvenes que carecían de empleo y tampoco estaban llevando a cabo estudios ni una formación profesional figuraba entre las más altas de la Unión. La escasa eficiencia de los servicios públicos de empleo y su alcance y participación limitados en la adopción de medidas de activación para ayudar a la gente a encontrar trabajo siguen siendo un problema. Por consiguiente, hay margen para reforzar las medidas de acercamiento y de apoyo a la activación para el acceso al empleo, en particular las dirigidas a los jóvenes y los desempleados de larga duración. Esto incluye promover el trabajo autónomo y la economía social, así como modernizar las instituciones y los servicios del mercado laboral con el fin de ayudar a las personas a adquirir capacidades que respondan mejor a las necesidades del mercado de trabajo.
- (11) La escasez de personal cualificado y la inadecuación de las capacidades se encuentran entre los principales obstáculos a la inversión empresarial, lo que pone de relieve la necesidad de invertir más en la formación profesional de la mano de obra potencial no utilizada e infrautilizada, de ajustar mejor los planes de estudios a las necesidades del mercado de trabajo y de invertir en una infraestructura de formación profesional adaptada a él. Los avances en reformas cruciales de la educación y la formación, como las destinadas a mejorar los procesos de designación y evaluación de los profesores, son desiguales. El rendimiento académico sigue siendo bajo, al igual que la participación en la educación infantil y los cuidados a la infancia, que se han vuelto menos asequibles para los hogares, cuyos ingresos durante la crisis disminuyeron a un ritmo superior al de los costes de los servicios de atención a la infancia. La continuación de los esfuerzos para modernizar el sistema de educación y de formación a todos los niveles ayudará a mejorar los resultados educativos e incrementará el potencial de crecimiento sostenible de Chipre. La modificación de los planes de estudios de la formación general y profesional es un paso alentador para reducir la inadecuación de las capacidades en el mercado de trabajo. Sin embargo, la elevada proporción de titulados universitarios que se ven afectados por la inadecuación de sus capacidades y la baja participación en la educación de adultos, en especial de las personas con más baja cualificación, indican la necesidad de reforzar las medidas de formación complementaria y reciclaje profesional.

- (12) Chipre ha avanzado en materia de asistencia sanitaria con la aprobación de legislación para la creación del nuevo sistema nacional de salud. Con este nuevo sistema se trata de mejorar el acceso, introducir la cobertura sanitaria universal, reducir el elevado nivel de pago directo e incrementar la eficiencia de la prestación de asistencia en el sector público. Antes de que el sistema sea plenamente operativo, en 2020, deberán solventarse aún importantes escollos prácticos y se requerirá una inversión importante. Sigue siendo crucial preservar la sostenibilidad del sistema a largo plazo, y en concreto garantizar la autonomía financiera y operativa de los hospitales públicos, como está previsto. La adopción de medidas de modernización y mejora de la eficiencia de los proveedores de asistencia sanitaria, incluida la asistencia sanitaria primaria, con la introducción de la sanidad electrónica y la creación de una organización nacional de medicamentos, apuntalaría aún más el sistema sanitario. El nivel de los cuidados de larga duración es bajo y sigue planteando un problema, teniendo en cuenta el envejecimiento de la población.
- (13) Es muy preocupante el deficiente comportamiento medioambiental de Chipre, cuya vulnerabilidad frente al cambio climático se mantiene. Chipre debe mejorar significativamente su sistema de gestión de residuos y la economía circular. La generación de residuos sigue siendo significativamente más elevada que la media de la Unión y ha aumentado desde 2014. Las instalaciones existentes de tratamiento de residuos no permiten niveles elevados de reciclaje, y la falta de instrumentos económicos, como los impuestos sobre el depósito de residuos en vertederos, hace que el reciclaje resulte poco atractivo económicamente. La gestión de los recursos hídricos, en particular en las zonas urbanas, se caracteriza por su ineficiencia. La escasez de agua, combinada con la extracción excesiva de agua subterránea, es el principal problema para Chipre. Por lo que respecta a las aguas residuales urbanas, una cantidad considerable se sigue evacuando sin pasar por instalaciones de recogida o depuración; solo alrededor de la mitad de las aguas residuales totales se somete a un tratamiento secundario. Las sequías y la escasez de agua constituyen preocupaciones graves y una respuesta política insuficiente puede afectar a la economía rural y al turismo de Chipre. Por consiguiente, una gestión sostenible y un uso eficiente de sus recursos naturales, junto con medidas más estrictas para garantizar el cumplimiento de la legislación medioambiental y climática, son esenciales para que Chipre pueda mitigar los efectos adversos del cambio climático, preservar y restablecer su entorno natural y garantizar un crecimiento económico sostenible a largo plazo.
- (14) Chipre puede aprovechar mucho mejor sus fuentes de energía renovables, en especial la solar, y corregir las actuales ineficiencias energéticas. El porcentaje de energía renovable en Chipre fue del 9,72 % en 2017, y su objetivo para 2020 es del 13 %. Los edificios residenciales y comerciales construidos con poca protección térmica o sin ella, especialmente en las zonas urbanas, son una causa importante de ineficiencia energética. Las condiciones marco para invertir en el sector de las energías renovables han mejorado, y se han introducido diversas medidas, como la instalación de sistemas fotovoltaicos y regímenes de ayuda para pequeñas y medianas empresas (pymes) y hogares. Sin embargo, Chipre aún no ha aprovechado plenamente su considerable potencial de generación de energía renovable, en particular la procedente de fuentes solares. La dependencia de las carreteras para el transporte interior plantea una serie de retos políticos, en especial a la hora de reducir la contaminación atmosférica y las emisiones de gases de efecto invernadero, y ocasiona graves congestiones de tráfico en las zonas urbanas durante las horas punta, así como en las carreteras que enlazan con los puertos. Con un porcentaje del 2,7 % en 2016, Chipre también va a la zaga en el uso de fuentes de energía renovables en los transportes, y puede tener dificultades para alcanzar el objetivo vinculante del 10 % para 2020.
- (15) Invertir en la economía digital y en la mejora de las capacidades digitales de los trabajadores es esencial para impulsar la productividad. Chipre se sitúa en el extremo inferior del Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI) de 2019 de la Comisión Europea. Solo el 50 % de los chipriotas de entre 16 y 74 años tiene capacidades digitales básicas y los especialistas en TIC representan aún una reducida proporción de la población activa en comparación con el conjunto de la Unión (2,3 % frente a 3,7 %), lo cual erosiona el potencial de la economía digital. El nivel de interacción en línea entre las autoridades públicas y los ciudadanos es bajo, y solo el 50 % de los chipriotas interactúa en línea. El comercio electrónico está mejorando pero continúa por debajo de la media en la Unión.
- (16) Chipre, cuyos resultados en materia de innovación han empeorado desde 2010, sigue siendo un innovador poco destacado. Los niveles de gasto en actividades de investigación y desarrollo públicas y privadas están entre los más bajos de la Unión, lo que obstaculiza la capacidad de los centros de investigación y el sector empresarial para innovar. La interacción entre universidades y empresas es también muy limitada. Para mejorar la competitividad de Chipre y, en concreto, la de sus pymes, es crucial aumentar la capacidad del sector empresarial para innovar e impulsar el acceso a financiación e inversiones centradas en áreas bien definidas de especialización inteligente.
- (17) La carga administrativa es elevada, en especial cuando se trata de poner en marcha inversiones estratégicas. Hay margen para simplificar significativamente los procedimientos de obtención de permisos para realizar inversiones estratégicas y falta la legislación pertinente.

- (18) La ejecución del plan de acción para el crecimiento ha propiciado algunos progresos en materia de emprendimiento y acceso a la financiación para las pymes. Sin embargo, las medidas de apoyo financiero para las pymes siguen consistiendo principalmente en subvenciones y financiación de los bancos con respaldo de fondos nacionales o de la Unión. Fuentes alternativas de financiación, como el capital de riesgo, la financiación mediante fondos propios y la microfinanciación colectiva, siguen siendo marginales para las empresas chipriotas. Una mejor coordinación del apoyo a las empresas podría mejorar su implantación. Muchas iniciativas de privatización destinadas a atraer inversiones extranjeras que promuevan la productividad están en suspenso, y solo unos pocos proyectos de privatización avanzan gradualmente.
- (19) Las persistentes ineficiencias del sistema judicial siguen afectando al cumplimiento de los contratos e impiden la rápida resolución de asuntos civiles y mercantiles y la investigación de delitos graves. Las engorrosas y anticuadas normas que regulan los procedimientos civiles y el deficiente cumplimiento de las sentencias judiciales merman el incentivo de los bancos para utilizar los marcos de insolvencia y ejecución hipotecaria con el fin de reducir su volumen de préstamos no productivos. Se ha iniciado una serie de reformas para tratar los problemas más graves que afectan al sistema judicial, en particular el anacronismo de las normas de procedimiento civil, la escasa especialización y digitalización de los tribunales, la tramitación del gran volumen de asuntos atrasados y la falta de formación continua para los jueces; pero los avances siguen siendo lentos. La reforma debe ser acorde con los compromisos contraídos por el Gobierno en el contexto de la decisión en materia de ayuda estatal sobre la venta del Cyprus Cooperative Bank, que fue aprobada por la Comisión Europea. En 2018 se adoptaron marcos mejorados para los procedimientos de insolvencia y de ejecución hipotecaria. La aplicación decidida de la nueva legislación, combinada con medidas que garanticen un sistema judicial eficiente y un cumplimiento más estricto de las sentencias, debería contribuir a mejorar la disciplina de reembolso de deudas. Desde diciembre de 2017 se ha aplicado una estrategia nacional anticorrupción, que se ha reforzado con un plan de acción nacional horizontal contra la corrupción aprobado por el Consejo de Ministros en mayo de 2019. Se han presentado en el Parlamento sendos proyectos de ley para la creación de un nuevo organismo independiente anticorrupción y para la protección de las personas denunciantes, pero aún no han sido aprobados. Estas leyes ayudarían a reforzar el marco nacional de lucha contra la corrupción. Las reformas anticorrupción deberían acelerarse mediante la rápida aplicación del Plan de Acción Anticorrupción. Debe salvaguardarse la independencia de los fiscales y debe reforzarse la capacidad de los cuerpos y fuerzas de seguridad.
- (20) El atraso en la expedición de escrituras de propiedad sigue siendo elevado, pese a algunos esfuerzos realizados para reducirlo. Sigue faltando una solución estructural para subsanar las deficiencias del sistema de transmisión de bienes inmuebles (es decir, la expedición y la transmisión de escrituras de propiedad). Esto es esencial para facilitar los procedimientos de ejecución hipotecaria y permitir la liquidación de garantías.
- (21) La programación de los fondos de la Unión para el período 2021-2027 podría ayudar a abordar algunas de las deficiencias detectadas en las recomendaciones, en particular en los ámbitos contemplados en el anexo D del informe por país de 2019. Ello permitiría a Chipre utilizar de manera óptima esos fondos en los sectores señalados, teniendo en cuenta las disparidades territoriales. El refuerzo de la capacidad administrativa del país para la gestión de esos fondos es un factor importante para el éxito de esta inversión.
- (22) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Chipre y lo ha publicado en el informe específico de 2019. Asimismo ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2019 y el Programa Nacional de Reformas de 2019, así como las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Chipre en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Chipre, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incorporando contribuciones a nivel de la Unión a las futuras decisiones nacionales.
- (23) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2019 y estima ⁽⁷⁾ que cabe esperar que Chipre cumpla el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- (24) En vista del examen exhaustivo de la Comisión y de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2019 y el Programa de Estabilidad de 2019. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1 a 5 que figuran a continuación. Estas recomendaciones también contribuyen a la aplicación de la Recomendación de 2019 para la zona del euro, en particular la primera, la tercera y la cuarta de las recomendaciones para la zona del euro.

⁽⁷⁾ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

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

1. Aprobar reformas legislativas fundamentales para mejorar la eficiencia del sector público, en concreto por lo que respecta al funcionamiento de la administración pública y a la gobernanza de las entidades estatales y los gobiernos locales. Revisar los aspectos del régimen tributario que puedan facilitar la planificación fiscal abusiva de particulares y de multinacionales, en concreto a través de los pagos salientes por parte de las multinacionales.
2. Facilitar la reducción de los préstamos no productivos, en concreto mediante la implantación de una estructura de gobernanza eficaz para la sociedad estatal de gestión de activos, la adopción de medidas para mejorar la disciplina de pago y el refuerzo de la supervisión de las empresas que adquieren los créditos. Fortalecer las capacidades de supervisión del sector financiero no bancario, en concreto mediante la plena integración de los supervisores de seguros y de fondos de pensiones.
3. Completar las reformas encaminadas a aumentar la eficacia de los servicios públicos de empleo y reforzar las medidas de proximidad y de apoyo a la activación dirigidas a los jóvenes. Hacer efectiva la reforma del sistema de educación y de formación, incluida la evaluación de los profesores, e incrementar la implicación de los empleadores y la participación de los estudiantes en la formación profesional, y promover una educación infantil y unos cuidados infantiles asequibles. Tomar medidas para asegurar que el sistema nacional de salud esté en funcionamiento en 2020, según lo planeado, preservando al mismo tiempo su sostenibilidad a largo plazo.
4. Centrar la política económica de inversión en el transporte sostenible, el medio ambiente, en particular la gestión de residuos y de aguas residuales, la eficiencia energética y las energías renovables, la digitalización, incluidas las capacidades digitales, así como la investigación y la innovación, teniendo en cuenta las disparidades territoriales existentes dentro de Chipre. Adoptar legislación para simplificar los procedimientos de expedición de los permisos y licencias necesarios para los inversores estratégicos. Mejorar el acceso de las pymes a la financiación y reanudar la ejecución de proyectos de privatización.
5. Intensificar los esfuerzos para mejorar la eficiencia del sistema judicial, incluido el funcionamiento de la justicia administrativa y la revisión de los procedimientos civiles, incrementar la especialización de los tribunales e implantar un sistema operativo de justicia en red. Tomar medidas para reforzar la ejecución legal de las reclamaciones y garantizar que existan sistemas rápidos y fiables de expedición y transmisión de escrituras de propiedad y derechos sobre bienes inmuebles. Acelerar las reformas anticorrupción, salvaguardar la independencia de los fiscales y reforzar la capacidad de los cuerpos y fuerzas de seguridad.

Hecho en Bruselas, el 9 de julio de 2019.

Por el Consejo
El Presidente
M. LINTILÄ

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 9 de julio de 2019****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Letonia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Letonia**

(2019/C 301/14)

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 refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, y en particular su artículo 5, apartado 2,

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. Se 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 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾, adoptó asimismo el informe sobre el mecanismo de alerta, en el que no se señalaba a Letonia como uno de los Estados miembros que sería 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 Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ⁽³⁾ (en lo sucesivo, «Recomendación para la zona del euro») que establece cinco recomendaciones para la zona del euro (en lo sucesivo, «recomendaciones 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, Letonia debe velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación de 2019 para la zona del euro, tal como se refleja en las recomendaciones 1 a 4 que figuran más abajo. En particular, centrar la política económica relacionada con la inversión en los ámbitos indicados y en medidas destinadas a mejorar las capacidades contribuirá a dar efecto a la primera recomendación para la zona del euro en lo que respecta a las mejoras de la productividad para reequilibrar la zona del euro, y las medidas fiscales contribuirán a dar efecto a la tercera recomendación para la zona del euro en lo que respecta al funcionamiento del mercado de trabajo.

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Reglamento (UE) 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 macroeconómicos (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

⁽³⁾ DO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (3) El informe específico de 2019 sobre Letonia fue publicado el 27 de febrero de 2019. En él se evaluaban los avances realizados por Letonia de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018 ⁽⁴⁾, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por país de años anteriores y los avances de Letonia hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020.
- (4) Letonia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 el 15 de abril de 2019 y su Programa de Estabilidad de 2019 el 17 de abril de 2019. A fin de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado simultáneamente.
- (5) 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 ⁽⁵⁾, 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.
- (6) Letonia se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Estabilidad de 2019, el Gobierno prevé una mejora del saldo presupuestario desde un déficit del 1,0 % del producto interior bruto (PIB) en 2018 hasta un déficit del 0,5 % del PIB en 2019, del 0,4 % del PIB en 2020 y del 0,2 % del PIB en 2021. Basándose en el saldo estructural recalculado ⁽⁶⁾, se prevé alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo, fijado en un déficit del 1 % del PIB en términos estructurales, en 2019, teniendo en cuenta el margen vinculado a la aplicación de las reformas estructurales para las que se ha concedido una desviación temporal. Según el Programa de Estabilidad de 2019, se espera que la ratio deuda pública/PIB se reduzca hasta el 33,1 % del PIB para 2022. Las previsiones relativas al crecimiento del PIB del Programa de Estabilidad de 2019 son verosímiles. Los riesgos para la situación presupuestaria son equilibrados.
- (7) El 13 de julio de 2018, el Consejo recomendó que Letonia alcanzara su objetivo presupuestario a medio plazo en 2019, teniendo en cuenta los márgenes vinculados a la aplicación de las reformas estructurales para las que se concede una desviación temporal. Esto es coherente con una tasa máxima de crecimiento nominal del gasto público primario neto ⁽⁷⁾ del 4,8 % en 2019, lo que corresponde a una mejora en el saldo estructural del 0,2 % del PIB. Según indican las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, se espera que Letonia se acerque a su objetivo presupuestario a medio plazo, teniendo en cuenta el margen vinculado a la aplicación de las reformas estructurales para las que se concede una desviación temporal. Así pues, la actual evaluación indica que existe un riesgo de cierta desviación en 2019. Al mismo tiempo, la tasa prevista de crecimiento nominal del gasto público primario neto apuntaría actualmente a un riesgo de desviación significativa del objetivo en 2019. Si la previsión del saldo estructural deja de situarse en las cercanías del objetivo presupuestario a medio plazo, teniendo en cuenta el margen vinculado a la aplicación de las reformas estructurales para las que se concede una desviación temporal, en futuras ediciones la evaluación global tendrá que tener en cuenta la posibilidad de desviación de dicho objetivo.
- (8) En 2020, en vista de la previsión de una brecha de producción del 1,3 % en Letonia, la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no debería exceder del 3,5 %, en consonancia con el ajuste estructural del 0,5 % del PIB derivado de la matriz de exigencias de ajuste consensuada en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Según indican las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión para el supuesto de que no se produzca un cambio de políticas, se espera que Letonia se acerque a su objetivo presupuestario a medio plazo. Así pues, la actual evaluación indica que existe un riesgo de cierta desviación en 2020. Al mismo tiempo, la tasa prevista de crecimiento nominal del gasto público primario neto apuntaría actualmente a un riesgo de desviación significativa del objetivo en 2020. Si la proyección del saldo estructural deja de situarse en las cercanías del objetivo presupuestario a medio plazo, en futuras ediciones la evaluación global tendrá que tener en cuenta la posibilidad de desviación de dicho objetivo. En general, el Consejo considera que Letonia ha de estar preparada para adoptar nuevas medidas a partir de 2019 a fin de cumplir las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

⁽⁴⁾ DO C 320 de 10.9.2018, p. 60.

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

⁽⁷⁾ 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.

- (9) Los ingresos fiscales de Letonia, expresados como porcentaje del producto interior bruto, son inferiores a la media de la Unión y limitan en cierta medida la prestación de servicios públicos, en particular la asistencia sanitaria, y la inclusión social. El capital y el patrimonio están sometidos a una imposición relativamente baja, y la congelación de los valores en los que se basa el cálculo de los impuestos sobre el suelo y el patrimonio va a seguir reduciendo la recaudación correspondiente. Al mismo tiempo, la carga fiscal sobre el trabajo sigue siendo alta para los trabajadores con salarios bajos en comparación con la media de la Unión, a pesar de haberse reducido. La proporción de la economía sumergida, según diferentes estimaciones, habría descendido en los últimos años. No obstante, el porcentaje de la actividad económica no registrada en Letonia supera al de otros Estados bálticos. En particular, los salarios no registrados («sueldos en mano»), especialmente en el sector de la construcción, representan una gran proporción de la economía sumergida.
- (10) Tras el cierre del tercer mayor banco del país debido a acusaciones de blanqueo de capitales, Letonia endureció la normativa aplicable a clientes no residentes. Como consecuencia, los depósitos de no residentes, que son la mayor fuente de riesgo de blanqueo de capitales en Letonia, han descendido significativamente desde mayo de 2018, pero la lucha contra el blanqueo de capitales sigue adoleciendo de deficiencias. Además, Letonia ha presentado un plan de acción detallado para mejorar su estrategia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Las principales prioridades enumeradas en el plan de acción incluyen el refuerzo de la supervisión en función del riesgo, la asignación de los medios humanos necesarios a las autoridades de supervisión y la garantía de un intercambio de información y una colaboración eficaces entre las autoridades encargadas de la investigación y de estas con el sector privado. Debe prestarse atención a la aplicación efectiva de estas medidas, una vez adoptadas. Finalmente, es necesario aumentar la capacidad de las autoridades policiales y judiciales.
- (11) Letonia se enfrenta a dificultades en cuanto al cumplimiento de varios de los principios de protección e inclusión sociales recogidos en el pilar europeo de derechos sociales. La desigualdad de ingresos es elevada, y la redistribución a través del sistema fiscal y de prestaciones es baja. La adecuación de las prestaciones sociales sigue siendo escasa y el efecto de las transferencias sociales sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad es limitado. El riesgo de pobreza entre los ancianos y las personas con discapacidad es relativamente elevado, y está en aumento debido a que el ritmo de crecimiento de las prestaciones no se ajusta al de los salarios. El índice de riesgo de pobreza o de exclusión social era del 49,0 % en el caso de los ancianos en 2018 (frente a una media del 18,2 % en la Unión en 2017) y del 40,7 % en el de las personas con discapacidad en 2017 (frente a una media del 29,3 % en la Unión ese mismo año). Las prestaciones públicas de seguridad social para las personas con discapacidad y las pensiones mínimas de jubilación no se han revisado desde 2006. La reforma del nivel de renta mínima, anunciada en 2014, no se ha materializado, lo que afecta negativamente a los hogares más pobres. El acceso a la asistencia de larga duración también se mantiene en niveles bajos. En consecuencia, se necesitan inversiones para atajar la exclusión social, en particular para prestar ayuda alimentaria y material a los más desfavorecidos. Además, es necesario invertir, incluso en infraestructuras, para mejorar el acceso a la atención a la infancia, la asistencia de larga duración, el empleo y otros servicios sociales, además de para posibilitar la integración de los servicios sanitarios y los sociales, que incluya la transición de una asistencia institucional a una de naturaleza comunitaria. El porcentaje de personas que sufren privación grave de vivienda es uno de los más altos de Europa (15,2 % frente al 4,0 % de media en la Unión en 2017) y la vivienda social escasea. Se necesitan inversiones para mejorar la provisión de viviendas asequibles.
- (12) Aunque los índices de empleo generales son altos y van en aumento, el número de personas empleadas se ve negativamente afectado por la evolución demográfica adversa y la emigración. Además, el empleo presenta disparidades por región y por nivel de capacidades. Las personas de más edad y con capacidades obsoletas encuentran mayores dificultades. El bajo nivel de capacidades digitales entre los trabajadores limita el uso de tecnologías digitales por parte de las empresas y las posibilidades de innovación. La participación de los adultos en actividades de aprendizaje y la implicación de los desempleados en las medidas activas del mercado de trabajo es inferior a la media de la Unión.
- (13) El sistema educativo se enfrenta a dificultades para consolidar sus recursos al mismo tiempo que mejora su calidad y su eficiencia. Aunque los indicadores del sistema educativo son buenos en términos de resultados del aprendizaje, el acceso a una educación de calidad sigue dependiendo del lugar de residencia y del tipo de centro de que se trate. La reforma curricular en la formación profesional, que tenía por objetivo ajustar esta a las nuevas exigencias en materia de capacidades, ha avanzado, y el entorno de los centros de formación profesional ha experimentado una importante mejora. No obstante, su atractivo sigue siendo reducido, y tanto el índice de matriculaciones como el de empleo de los titulados recientes se sitúan por debajo de la media de la Unión.

- (14) La garantía de la disponibilidad de capacidades es uno de los principales aspectos en los que la necesidad de inversiones sigue siendo notoria. Son necesarias inversiones adecuadas, también a través de las infraestructuras, para mejorar la calidad, la eficacia y la adecuación al mercado de trabajo de la educación y la formación, así como para promover un aprendizaje permanente, en particular oportunidades flexibles de perfeccionamiento y reciclaje profesionales. También es necesario dedicar inversiones a la mejora del acceso al empleo, en particular el alcance y la cobertura de las políticas activas del mercado de trabajo, el aumento de la empleabilidad de los trabajadores y la movilidad laboral entre sectores y regiones. En un contexto más amplio, el refuerzo de las capacidades de los interlocutores sociales es importante para promover unas condiciones laborales justas y cumplir lo dispuesto en el pilar europeo de derechos sociales.
- (15) El bajo nivel de gasto público en asistencia sanitaria y un estilo de vida poco saludable son las principales razones de los malos resultados en cuanto a la salud de la población. Se espera que el reciente aumento en la financiación de la asistencia sanitaria solucione algunas restricciones de acceso relacionadas con los límites del servicio anual y los largos plazos de espera. Sin embargo, la financiación pública destinada a la asistencia sanitaria sigue muy por debajo de la media de la Unión. Existen límites al acceso oportuno e igualitario a dicha asistencia, lo que conduce a unos altos índices de necesidades no satisfechas declaradas, debido a unos elevados pagos directos, especialmente para los grupos vulnerables, y a la desigualdad de oportunidades. Las reformas destinadas a impulsar la eficiencia y la calidad en la asistencia sanitaria están permitiendo avanzar, pero se encuentran en fase temprana y deben acelerarse. Entre ellas se cuentan la inclusión de medidas de prevención eficaces, la racionalización del sector hospitalario, la mejora de la atención primaria y el enfoque en la gestión de la calidad. Además, Letonia se enfrenta a una escasez de trabajadores en el sector sanitario, especialmente de enfermeros, lo que dificulta la prestación sanitaria pública y pone en riesgo el éxito de las reformas en materia sanitaria. Si se lleva a efecto la división de los servicios sanitarios en dos cestas («mínima» y «completa»), se corre el riesgo de limitar aún más el acceso equitativo a la asistencia sanitaria, lo que podría conducir a resultados sanitarios desfavorables. Son necesarias inversiones adecuadas en el ámbito de la asistencia sanitaria, incluidas las infraestructuras, para mejorar la accesibilidad, la asequibilidad y la calidad de la asistencia sanitaria y con ello mejorar el estado de salud de la población y garantizar vidas laborales más saludables y prolongadas.
- (16) Letonia invierte poco en investigación y desarrollo, y adolece de una importante brecha de inversión en innovación. En 2017, el porcentaje de gasto de Letonia en investigación e innovación estaba entre los más pequeños de la Unión, y se ha mantenido bastante estable a lo largo de la década. Además, la financiación de la investigación se basa casi totalmente en fondos de la Unión. En consecuencia, Letonia es un innovador moderado con algunos puntos fuertes, como sus infraestructuras de información, comunicaciones y tecnología, pero sus resultados son mejorables en recursos humanos, cooperación entre el sector público y el privado e inversión en propiedad intelectual.
- (17) Aún persisten importantes brechas de inversión en lo que respecta a las disparidades regionales. Las diferencias económicas entre Riga y las demás regiones de Letonia siguen siendo importantes. Aunque Letonia en su conjunto está avanzando en la vía de la convergencia con la Unión, la brecha en cuanto a resultados económicos entre la región de la capital y las demás regiones no se ha reducido desde la adhesión del país a la Unión. La competitividad y la calidad de los servicios públicos difiere considerablemente entre las diferentes regiones del país, lo cual influye en su atractivo territorial. Por tanto, las inversiones tienen que abordar las significativas diferencias regionales en materia de movilidad e infraestructuras digitales, en particular las conexiones de última milla. Las brechas de conectividad en la Red Transeuropea de Transporte y con las regiones periféricas y fronterizas aún son extremadamente pronunciadas, lo que repercute negativamente en la actividad económica y las exportaciones de Letonia. También faltan inversiones para completar el proyecto Rail Baltica y los proyectos clave de infraestructura eléctrica que forman parte del plan de interconexión de los mercados bálticos de la energía. Además, también es necesario invertir en eficiencia de los recursos para acelerar la transición energética de Letonia. Son necesarios mayores esfuerzos para mejorar la eficiencia energética general, en particular en los sectores residencial y del transporte.
- (18) La reciente adopción de la ley sobre denunciadores de irregularidades supone un hito positivo, y el organismo nacional de lucha contra la corrupción ha cobrado un reciente impulso gracias a su trabajo en el desvelamiento de casos de corrupción de alto nivel. No obstante, aún se percibe que la toma de decisiones por parte de las autoridades adolece de favoritismo y que el proceso de contratación pública es propenso a la corrupción por su falta de transparencia, en particular en los municipios y las empresas estatales y municipales. Las modificaciones de la Ley de Competencia que entran en vigor el 1 de enero de 2020 limitarán la capacidad que tienen las empresas estatales y municipales de repercutir negativamente en la competencia con sus actividades. Las modificaciones legislativas relativas al régimen de los conflictos de intereses pueden dar lugar a abusos. El recientemente adoptado Código Ético no se aplica a los cargos designados políticamente.

- (19) Los servicios públicos no se han adaptado al descenso y el envejecimiento de la población. El descenso de la población y la urbanización provocan la infrautilización de las infraestructuras y los servicios públicos en las zonas rurales. La administración pública, la educación y los servicios sanitarios requieren estrategias para preservar el acceso a servicios de calidad en zonas escasamente pobladas y en proceso de reducción poblacional, al mismo tiempo que se vela por una mayor eficiencia. Recientemente se ha anunciado la puesta en práctica de una reforma territorial administrativa general para diciembre de 2021. La aplicación oportuna de esta reforma podría contribuir a mejorar la rendición de cuentas y la eficiencia del sector público, más aún a la luz del programa operativo para los fondos de la Unión cuya aprobación está prevista para el año 2020.
- (20) La programación de los fondos de la Unión 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 país de 2019. Ello permitiría a Letonia aprovechar al máximo esos fondos en los sectores enumerados, habida cuenta de las disparidades regionales. El refuerzo de la capacidad administrativa del país para la gestión de esos fondos es un factor importante para el éxito de esta inversión.
- (21) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Letonia 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 y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Letonia en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Letonia, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones realizadas a nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.
- (22) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2019, y su dictamen ⁽⁸⁾ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

RECOMIENDA a Letonia 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 3,5 % en 2020, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,5 % del PIB. Reducir la tributación para los trabajadores con salarios bajos, trasladando la fiscalidad a otras fuentes, en particular el capital y el patrimonio, y mejorando el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Garantizar la supervisión efectiva y la aplicación del marco de lucha contra el blanqueo de capitales.
2. Hacer frente a la exclusión social, en particular mejorando la adecuación de las prestaciones de renta mínima, las pensiones mínimas de vejez y las ayudas a la renta para las personas con discapacidad. Mejorar la calidad y la eficiencia de la educación y la formación, en particular de los trabajadores con baja cualificación y de los demandantes de empleo, entre otras medidas reforzando la participación en la formación profesional y la enseñanza para adultos. Mejorar la accesibilidad, la calidad y la eficiencia en términos de costes del sistema de asistencia sanitaria.
3. Centrar la política económica relacionada con la inversión en la innovación, la provisión de viviendas asequibles, el transporte, en particular su sostenibilidad, la eficiencia de los recursos y la eficiencia energética, las interconexiones de energía y las infraestructuras digitales, teniendo en cuenta las disparidades regionales.
4. Reforzar la rendición de cuentas y la eficiencia del sector público, en particular en lo que respecta a las autoridades locales y las empresas estatales y municipales y al régimen de los conflictos de intereses.

Hecho en Bruselas, el 9 de julio de 2019.

Por el Consejo
El Presidente
M. LINTILÄ

⁽⁸⁾ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 9 de julio de 2019****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Lituania y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Lituania**

(2019/C 301/15)

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 refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, y en particular su artículo 5, apartado 2,

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. Se 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 de dicho 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 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾, adoptó asimismo el informe sobre el mecanismo de alerta, en el que no se señalaba a Lituania como uno de los Estados miembros que sería 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 Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ⁽³⁾ (en lo sucesivo, «Recomendación de 2019 para la zona del euro») que establece cinco recomendaciones para la zona del euro (en lo sucesivo, «recomendaciones para la zona del euro»).

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Reglamento (UE) 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 macroeconómicos (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

⁽³⁾ DO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (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, Lituania debe velar por la aplicación íntegra y oportuna de la Recomendación de 2019 para la zona del euro, tal como se refleja en las recomendaciones 2 y 3 que figuran más abajo. En concreto, las medidas de inversión contribuirán a dar respuesta a la segunda recomendación para la zona del euro en lo que respecta al apoyo a la inversión, y las medidas en materia de educación contribuirán a dar respuesta a la tercera recomendación para la zona del euro en lo que respecta al funcionamiento del mercado laboral.
- (3) El informe específico de 2019 sobre Lituania fue publicado el 27 de febrero de 2019. En él se evaluaban los avances realizados por este país con miras a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018 ⁽⁴⁾ y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por país de años anteriores, así como los avances de Lituania hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020.
- (4) Lituania presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 el 10 de mayo de 2019 y su Programa de Estabilidad de 2019 el 30 de abril de 2019. Con el fin de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado simultáneamente.
- (5) Las recomendaciones específicas por país pertinentes se han tenido en cuenta 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 ⁽⁵⁾, cuando sea necesario para contribuir a la aplicación de las recomendaciones pertinentes del Consejo, la Comisión puede 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.
- (6) Lituania se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Estabilidad de 2019, el Gobierno prevé alcanzar un superávit global del 0,4 % del producto interior bruto (PIB) en 2019 y el 0,2 % del PIB en 2020, tras lo cual se prevé que siga disminuyendo hasta situarse en el 0,1 % del PIB en 2021. Tomando como base el saldo estructural recalculado ⁽⁶⁾, el objetivo presupuestario a medio plazo (un déficit del 1 % del PIB en términos estructurales) se supera durante todo el período del programa. Además, en 2017 se concedió a Lituania una desviación temporal vinculada a la puesta en práctica de las reformas estructurales. Esta desviación se prorroga por un período de tres años. Según el Programa de Estabilidad de 2019, la ratio deuda de las administraciones públicas/PIB debería disminuir del 34,2 % del PIB en 2018 hasta el 32,9 % en 2022. Las hipótesis macroeconómicas en las que se basan estas previsiones presupuestarias son verosímiles. No obstante, no se han especificado suficientemente las medidas necesarias para apoyar los objetivos de superávit previstos de 2020 en adelante. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, se prevé que el saldo estructural registre un déficit del 1 % del PIB en 2019 y del 0,9 % en 2020, con lo que se cumpliría el objetivo presupuestario a medio plazo. Al mismo tiempo, la evolución del gasto debe ser objeto de una estrecha supervisión a corto y medio plazo, especialmente ante los posibles riesgos futuros para la solidez de los ingresos. En términos generales, el Consejo considera que Lituania probablemente cumplirá las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2019 y 2020.
- (7) En junio de 2018, el Gobierno aprobó una serie de actos legislativos para aplicar un paquete global de seis reformas estructurales que abarcaban los ámbitos clave de la educación, la sanidad, la fiscalidad, la economía informal, las pensiones y la innovación.

⁽⁴⁾ DO C 320 de 10.9.2018, p. 64.

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

- (8) Lituania ha seguido adoptando medidas para combatir la economía sumergida y mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Aunque estas medidas han dado resultados alentadores, en términos generales el cumplimiento de las obligaciones tributarias sigue siendo bajo. Lituania tiene aún uno de los déficits recaudatorios en materia de IVA más importantes de la Unión. Un mayor aumento del cumplimiento de las obligaciones tributarias incrementaría la recaudación y haría que el sistema fiscal fuese más justo. No se han tomado medidas para ampliar la base impositiva a fuentes menos perjudiciales para el crecimiento. Los impuestos medioambientales y los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria siguen estando por debajo de la media de la Unión y no está previsto modificar los impuestos sobre los automóviles ni los aplicados a particulares por el uso de las carreteras.
- (9) Desde 2018, las pensiones públicas son automáticamente indexadas a la subida de los salarios. Se espera que esto reduzca el gasto público en pensiones del 6,9 % del PIB en 2016 al 5,2 % en 2070. No obstante, debido a la caída prevista del empleo, la adecuación de las pensiones tenderá a disminuir porque las prestaciones de jubilación no seguirían el ritmo de crecimiento de los salarios. Se prevé que la ratio de la prestación de jubilación, que expresa la pensión media en términos del salario medio, disminuya de manera constante a partir del que es ya uno de los niveles más bajo de la Unión. La legislación en vigor establece que, cuando la ratio de la prestación disminuye, el Gobierno tiene que proponer medidas correctoras. Debido a la incertidumbre sobre la naturaleza exacta y el calendario de esas futuras medidas, no se han tenido en cuenta para las previsiones del Informe sobre el Envejecimiento. Sin embargo, representan un riesgo para la sostenibilidad de las finanzas públicas. Si la ratio total de la prestación se mantuviera invariable hasta 2070, el gasto en pensiones aumentaría al 7 % del PIB en lugar de disminuir al 5,2 % como está previsto. Por lo tanto, hay incertidumbre acerca de cómo se aplicará en la práctica la legislación en materia de pensiones y cuáles serían sus consecuencias para la sostenibilidad de las finanzas públicas y la adecuación de las pensiones con el paso del tiempo.
- (10) La elevada proporción de personas en riesgo de pobreza o de exclusión social, junto con la gran desigualdad en cuanto a ingresos, siguen siendo para Lituania problemas importantes que obstaculizan sus perspectivas de crecimiento económico inclusivo. Pese a que continúa el crecimiento económico, muchos miembros de la sociedad lituana (por ejemplo, las personas de edad avanzada, las personas con discapacidad, los niños, los hogares monoparentales y los desempleados) están expuestos a un riesgo especialmente elevado de pobreza y exclusión social. Aunque la red de seguridad social ha mejorado en los últimos años, la capacidad correctora global del sistema fiscal y de prestaciones de Lituania y el gasto del país en protección social como porcentaje del PIB siguen estando entre los más bajos de la Unión. Se han dado algunos pasos incipientes para corregir el alto nivel de pobreza y de desigualdad en cuanto a ingresos, como la introducción del concepto de «cantidad de necesidades mínimas de consumo», el incremento de la asignación universal por hijos y la indexación de las pensiones de vejez. Sin embargo, la persistencia de los elevados niveles de pobreza y desigualdad muestra que el país aún está muy lejos de converger con los niveles medios de seguridad social de la Unión y hace falta inversión para combatir la exclusión social. Las estrategias activas de inclusión para los grupos vulnerables son más eficaces cuando combinan una mejor adecuación de la renta mínima y los regímenes de pensiones, medidas de activación del mercado de trabajo y mejora de la prestación de servicios sociales, incluidos los de atención a la infancia y vivienda social.
- (11) El mercado de trabajo está ahora más saturado como consecuencia del crecimiento del empleo, pero debido también a algunas tendencias demográficas adversas, incluida la emigración. Para mitigar el efecto de la disminución de la población en edad de trabajar, es necesario invertir en capital humano y en la mejora del acceso al mercado de trabajo para todos. Ante la persistente escasez de trabajadores cualificados y la inadecuación de las capacidades, es importante que Lituania acelere las reformas para mejorar la calidad y la eficiencia de todos los niveles educativos y garantice el acceso equitativo a una educación y una formación de calidad e inclusivas. La disminución demográfica ha puesto a la red escolar en dificultades. El cambio demográfico exige estrategias para preservar el acceso a una educación de alta calidad para todos, y garantizar al mismo tiempo la eficiencia de la red escolar y el apoyo a los profesores afectados por la consolidación de escuelas. Aún deben tomarse medidas significativas para consolidar la red de educación superior, que engloba más de cuarenta universidades públicas y privadas. Es preciso que los proveedores de formación profesional modernicen los planes de estudios y ofrezcan una mejor respuesta a las necesidades de los mercados de trabajo local y regional. Una educación de adultos eficaz y de fácil acceso, el reciclaje profesional y la formación complementaria, junto con la prestación de servicios sociales, podrían hacer que más gente se incorporase al mercado de trabajo. La participación en la educación de adultos, de un 6,6 % en 2018, sigue siendo baja y muy inferior a la media de la Unión, del 11,1 %. La economía lituana tiene potencial para beneficiarse de la inversión en la mejora de las capacidades, y en concreto las capacidades digitales, la innovación y una mejor integración de las personas en situación de desventaja (por ejemplo, las personas con discapacidad, las de edad avanzada, los desempleados o los adultos inactivos) en el mercado de trabajo. En un contexto más general, es importante reforzar la capacidad de los interlocutores sociales para fomentar su participación.
- (12) Los malos resultados sanitarios y la escasa inversión en asistencia sanitaria son problemas persistentes. Sigue habiendo un potencial considerable de racionalización del uso de los recursos orientando hacia la asistencia ambulatoria un mayor número de casos que hasta ahora se trataban en régimen de ingreso hospitalario. El consumo de servicios hospitalarios sigue siendo elevado, con un gran porcentaje de hospitalizaciones causadas por enfermedades crónicas, junto con un porcentaje relativamente bajo de ocupación de camas. Es necesario que se

haga un uso más racional de los recursos hospitalarios y que se invierta de manera específica en el refuerzo de los servicios de asistencia primaria, incluidos los trabajadores sanitarios, para ganar en eficiencia y mejorar los resultados sanitarios. La calidad de los cuidados sigue siendo una de las principales razones que explican los deficientes resultados sanitarios. Las medidas para mejorar la calidad de la asistencia son fragmentadas, la implantación del sistema de acreditación en el sector de la asistencia primaria es muy baja y no se aplica en los hospitales. La inversión en medidas de prevención de las enfermedades es especialmente baja. Por otra parte, las actuaciones destinadas a reforzar la medicina preventiva a nivel local adolecen de una falta de visión de conjunto y tropiezan con la inexistencia de una cooperación sistémica entre las oficinas de salud pública y la asistencia primaria. Por último, los bajos niveles de gasto en sanidad, junto con el nivel relativamente elevado de pagos informales y pagos directos, inciden negativamente en la equidad del acceso a la asistencia sanitaria.

- (13) Se han tomado medidas para luchar contra la corrupción, pero aún no existe un registro integrado de declaraciones de intereses. En 2018 se aprobó legislación de aplicación de la ley de protección de los denunciantes, y se está debatiendo una nueva ley para regular la actividad de los grupos de presión. Persisten las irregularidades en el tratamiento de la corrupción en el sistema sanitario.
- (14) En Lituania, la inversión como porcentaje del PIB sigue estando por debajo tanto de la media de la Unión como de la media de otros países bálticos. El nivel de innovación y la capacidad de absorción tecnológica de las empresas en Lituania son bajos. Hacen falta niveles mayores de inversión en investigación e innovación, sobre todo en el sector privado. Esto impulsaría la productividad, que, pese al repunte reciente, sigue estando muy por debajo del nivel de la Unión. La escasez de especialistas en tecnologías de la información y de las comunicaciones pone de manifiesto la necesidad de invertir en capacidades digitales que apoyen la competitividad, la innovación y la capacidad de absorción tecnológica de Lituania, y que favorezcan la transformación hacia una economía más basada en el conocimiento y de mayor valor añadido.
- (15) La economía hace un uso relativamente intensivo de recursos y es muy dependiente de las importaciones de energía y materiales. La productividad de los recursos es baja mientras que el consumo de energía es alto, especialmente en los sectores residencial y de los transportes. Una mayor inversión en eficiencia energética, en particular en el sector de la construcción y la generación de energía doméstica procedente de fuentes renovables, contribuiría a lograr una economía más ecológica y más orientada en una senda de crecimiento sostenible, al mismo tiempo que reduciría la dependencia respecto de la importación de energía.
- (16) Lituania sigue padeciendo dificultades de acceso internacional tanto por carretera y ferrocarril como por vía aérea y marítima, y necesita estar más integrada con el resto de Europa. La mejora de las conexiones de transporte incrementaría la productividad de la economía y le permitiría aprovechar todas las ventajas del mercado interior. Los parámetros del sector de los transportes están muy por debajo de la media de la Unión en cuanto a extensión de las redes de carreteras y ferrocarriles de la red transeuropea de transporte (RTE-T), inversión en investigación e innovación en el sector de los transportes, aspectos de sostenibilidad y seguridad vial. El tráfico ferroviario está dominado por los desplazamientos Este-Oeste, mientras que el eje Norte-Sur sigue estando subdesarrollado. Por consiguiente, hacen falta inversiones significativas para desarrollar una red RTE-T sostenible, resiliente frente al clima, inteligente, segura e intermodal y accesible, así como para promover una movilidad urbana sostenible. Además, las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte por carretera han aumentado de manera importante durante los últimos cinco años. La sincronización del sistema eléctrico de Lituania con la red continental europea es esencial para garantizar la seguridad del suministro de electricidad en toda la región del Báltico.
- (17) En Lituania, las disparidades regionales son mayores que la media de la Unión y se han ampliado en el transcurso de las dos últimas décadas. Los beneficios de la rápida convergencia económica de Lituania están muy concentrados en las dos zonas metropolitanas. Sobre todo las regiones rurales, que ocupan la mayor parte del territorio y en las que vive casi el 55 % de la población, están experimentando un fuerte declive demográfico agravado por la disminución del acceso a servicios públicos de calidad. Las significativas disparidades socioeconómicas dentro del país muestran que en determinadas regiones las necesidades de inversión son manifiestas. Sigue pendiente también la tarea de incrementar los enlaces entre territorios adyacentes dentro de Lituania, en concreto mediante los transportes y las conexiones digitales.

- (18) Con el fin de mejorar la eficiencia de la inversión pública, las autoridades lituanas actualizaron las normas de preparación y selección de los proyectos de inversión financiados con cargo al presupuesto del Estado. Desde 2018, todos los nuevos proyectos de inversión deben someterse a un análisis de rentabilidad y cumplir además otros criterios de selección. Aunque esto supone un primer paso importante, es necesario hacer más para maximizar el efecto de la inversión pública de manera que aumente el potencial de crecimiento a largo plazo y se corrijan las crecientes disparidades regionales. Las autoridades han empezado a revisar el sistema de elaboración de los presupuestos públicos con el objetivo de ampliar el horizonte temporal de los presupuestos y de reforzar el vínculo entre el gasto y los objetivos económicos generales. Es crucial asegurar que el nuevo sistema de planificación de inversiones estratégicas esté a punto para el proceso de elaboración de los presupuestos para el período 2021-2023 y el inicio del nuevo ciclo de financiación de la Unión en 2021.
- (19) Lituania no tiene una estrategia específica de investigación e innovación. El panorama se caracteriza por políticas fragmentadas y la proliferación de regímenes de apoyo que carecen de sinergia. La existencia de varios organismos de ejecución que no comparten un enfoque para apoyar la combinación de políticas de investigación e innovación se suma a un complejo sistema de gobernanza que parece restringir el acceso de los usuarios a la panoplia de instrumentos disponibles. Esta situación perjudica especialmente a la cooperación ciencia-empresa y obstaculiza la actividad innovadora. La nueva distribución de responsabilidades respecto de las políticas de investigación e innovación entre el Ministerio de Economía e Innovación y el Ministerio de Educación y Ciencia no propicia aún un marco político coherente que favorezca la sinergia entre los regímenes de apoyo, como el que sería posible a través de una ventanilla única para potenciales beneficiarios.
- (20) La programación de los fondos de la Unión para el período 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 de 2019. Ello permitiría a Lituania aprovechar al máximo esos fondos en los sectores enumerados, habida cuenta de las disparidades regionales.
- (21) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Lituania y lo ha publicado en el informe específico de 2019. Asimismo, ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2019, el Programa Nacional de Reformas de 2019 y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Lituania en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Lituania, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones al nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.
- (22) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2019 y estima ⁽⁷⁾ que cabe esperar que Lituania cumpla el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

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

1. Mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y ampliar la base impositiva a fuentes menos perjudiciales para el crecimiento. Hacer frente a la desigualdad en cuanto a ingresos, a la pobreza y a la exclusión social, en concreto mejorando el diseño del sistema tributario y de prestaciones.
2. Mejorar la calidad y la eficiencia de todos los niveles de educación y de formación, incluida la educación de adultos. Mejorar la calidad, la asequibilidad y la eficiencia del sistema de asistencia sanitaria.

⁽⁷⁾ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

3. Centrar la política económica relacionada con la inversión en la innovación, la eficiencia energética y la eficiencia en el uso de los recursos y unas interconexiones sostenibles de transporte y de energía, teniendo en cuenta las disparidades regionales. Fomentar el crecimiento de la productividad mejorando la eficiencia de la inversión pública. Desarrollar un marco de políticas coherente que apoye la cooperación ciencia-empresa y consolidar los organismos ejecutivos en el ámbito de la investigación y la innovación.

Hecho en Bruselas, el 9 de julio de 2019.

Por el Consejo
El Presidente
M. LINTILÄ

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 9 de julio de 2019****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Luxemburgo y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Luxemburgo**

(2019/C 301/16)

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 refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, y en particular su artículo 5, apartado 2,

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, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2019 para la coordinación de las políticas económicas. Se 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 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾, adoptó asimismo el informe sobre el mecanismo de alerta, en el que no se señalaba a Luxemburgo como uno de los Estados miembros que sería 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 Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ⁽³⁾ (en lo sucesivo, «Recomendación de 2019 para la zona del euro») que establece cinco recomendaciones para la zona del euro (en lo sucesivo, «recomendaciones 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, Luxemburgo debe velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación de 2019 para la zona del euro, tal como se refleja en las recomendaciones 1 a 4 que figuran más abajo. En particular, la concentración de la política económica de inversión en los ámbitos especificados y la respuesta a los pagos salientes contribuirán a satisfacer la segunda recomendación para la zona del euro en lo referente al apoyo a la inversión y la planificación fiscal abusiva, y las medidas para mejorar la participación de las personas mayores en el mercado laboral contribuirán a poner en práctica la tercera recomendación de la zona del euro por lo que respecta a garantizar un sistema de protección social adecuado y sostenible.
- (3) El informe específico de 2019 sobre Luxemburgo se publicó el 27 de febrero de 2019. En él se evalúan los avances realizados por Luxemburgo de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018 ⁽⁴⁾, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por país de años anteriores, así como los avances de Luxemburgo hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020.

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Reglamento (UE) 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 macroeconómicos (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

⁽³⁾ DO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

⁽⁴⁾ DO C 320 de 10.9.2018, p. 68.

- (4) El 30 de abril de 2019, Luxemburgo presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 y su Programa de Estabilidad de 2019. Para tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado simultáneamente.
- (5) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos («Fondos EIE») para el período 2014-2020 se han abordado las recomendaciones específicas pertinentes por país. Conforme a lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo⁽⁵⁾, 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.
- (6) Luxemburgo se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Estabilidad de 2019, el Gobierno prevé un descenso del superávit global del 2,4 % del producto interior bruto (PIB) en 2018 al 1,0 % del PIB en 2019, seguido posteriormente de un incremento casi constante, para alcanzar un superávit del 2,2 % del PIB en 2023. Tomando como base el saldo estructural recalculado⁽⁶⁾, el objetivo presupuestario a medio plazo, que ha pasado de un déficit estructural del 0,5 % del PIB en 2019 a un superávit, en términos estructurales, del 0,5 % del PIB a partir de 2020, se supera durante todo el período del programa. Según el Programa de Estabilidad de 2019, se espera que la ratio deuda pública/PIB permanezca muy por debajo del 60 % del PIB establecido como valor de referencia en el Tratado. La hipótesis macroeconómica en que se basan estas previsiones presupuestarias es optimista durante todo el período cubierto por el Programa de Estabilidad de 2019, excepto en 2023, cuando es verosímil. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, se prevé que el saldo estructural registre un superávit del 0,9 % del PIB en 2019 y del 0,5 % del PIB en 2020, inferior, en particular en 2020, a lo previsto en el Programa de Estabilidad de 2019, aunque todavía superior o igual al objetivo presupuestario a medio plazo. Al mismo tiempo, la evolución del gasto debe ser objeto de una cuidadosa supervisión a corto y medio plazo, especialmente ante los posibles riesgos futuros para la solidez de los ingresos. En general, el Consejo considera que Luxemburgo probablemente cumplirá las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2019 y 2020.
- (7) A pesar de las reformas recientes, se prevé que en Luxemburgo el gasto derivado del envejecimiento de la población (gastos en concepto de pensiones, asistencia sanitaria y cuidados de larga duración) aumente notablemente a largo plazo. Si no se introducen cambios estratégicos en el sistema actual, esto podría poner en peligro la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo, a pesar del bajo nivel actual de deuda pública y de las reservas acumuladas del sistema de seguridad social, que se espera que garanticen la viabilidad del sistema hasta 2041. Desde 2011 se vienen dirigiendo a Luxemburgo recomendaciones en relación con este problema, pero hasta la fecha los progresos han sido limitados. En su informe de 2018, el grupo de trabajo sobre pensiones del Gobierno debatió una serie de fórmulas para mejorar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones, en particular el aumento gradual del porcentaje de cotización, el incremento de la edad de jubilación para tener en cuenta la mayor esperanza de vida y el fomento de la jubilación gradual. En el informe se propone una estrategia de reformas calibradas en varios frentes para garantizar la sostenibilidad a largo plazo del sistema y minimizar al mismo tiempo las repercusiones tanto sobre la economía como sobre los pensionistas. El aumento previsto de los gastos derivados del envejecimiento de la población también amenaza la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas de asistencia sanitaria y de cuidados de larga duración. Más de tres cuartas partes del gasto en cuidados de larga duración proceden de fuentes públicas. Según un análisis llevado a cabo en 2013 por la Inspección General de la Seguridad Social, el sistema de seguros de cuidados de larga duración debería permanecer estable desde el punto de vista financiero hasta 2030 si el porcentaje de cotización aumentara gradualmente del 1,4 % al 1,7 %, con el fin de mantener los costes en línea con la proporción de personas dependientes. No obstante, aún no está claro cuáles van a ser los efectos desde el punto de vista de la sostenibilidad presupuestaria a largo plazo. Para sostener la cohesión social y las finanzas públicas a largo plazo, las políticas demográficas deberían concordar con las políticas de educación y formación y adoptar un enfoque holístico para tener en cuenta tanto los retos como las oportunidades de los cambios demográficos y de la economía digital, habida cuenta del impacto previsto del envejecimiento de la población sobre la oferta de mano de obra en un futuro próximo. La escasez de mano de obra ha empezado a detectarse recientemente en algunos sectores, lo que podría frenar el aumento de la productividad y reducir el potencial de crecimiento a largo plazo.

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

- (8) A pesar del buen funcionamiento global del mercado de trabajo, la tasa de empleo se está estancando, y algunos colectivos específicos siguen teniendo dificultades particulares en el mercado de trabajo. En concreto, la tasa de empleo de las personas de edad avanzada sigue siendo especialmente baja, y se requieren nuevas medidas para reforzar su participación en el mercado de trabajo. Siguen estando generalizados los regímenes de jubilación anticipada que fomentan que los trabajadores abandonen el empleo: así, en 2017 el 57,5 % de las nuevas pensiones asignadas correspondían a jubilaciones anticipadas. En 2018, el Gobierno suprimió uno de los regímenes de prejubilación que permitían la jubilación a partir de los 57 años, pero el efecto de esa reforma se vio debilitado porque se redujeron las restricciones a otros regímenes de jubilación anticipada. Las bajas tasas de actividad de las personas de edad avanzada se deben también en gran medida a los desincentivos financieros al trabajo procedentes del sistema fiscal y de prestaciones, que son comparativamente altos para este grupo de edad. Fomentar el empleo de los trabajadores de edad avanzada requiere una estrategia general que incluya medidas para ayudarles a seguir en activo durante más tiempo. El «Pacto de la Edad», un proyecto de ley presentado al Parlamento en abril de 2014 con el objetivo de animar a las empresas con más de 150 empleados a contratar y mantener a trabajadores mayores gracias a medidas de gestión de la edad, está aún pendiente de aprobación en el Parlamento.
- (9) Aunque Luxemburgo mantiene su compromiso de mejorar el marco regulador para el sector de los servicios a empresas, los obstáculos normativos siguen siendo importantes en varios sectores, como los servicios jurídicos, contables y de arquitectura e ingeniería, de acuerdo con el indicador del efecto restrictivo de la Comisión (7). El índice de restricción del comercio de servicios dentro del EEE de 2018 de la OCDE, publicado en diciembre de 2018, confirmó también que el efecto restrictivo de la normativa de Luxemburgo con respecto a otros Estados miembros supera la media del mercado único en esos sectores.
- (10) El modelo económico de Luxemburgo presenta excelentes resultados acordes con una sólida y sostenida creación de empleo cualificado. Esto se ve respaldado por altos niveles de productividad, que reflejan en gran medida el aumento de la eficiencia resultante de la participación en los mercados mundiales, en particular en el sector financiero. No obstante, el aumento de la productividad se ha estancado en los últimos años, frenado por los bajos niveles de inversión empresarial en innovación e integración digital. La estrategia de Luxemburgo para diversificar su economía, mediante el desarrollo de sectores clave intensivos en conocimientos en una transición a una economía de los datos, presenta un gran potencial para estimular la inversión de alto valor añadido e impulsar el aumento de la productividad. En este contexto, la inversión pública sigue siendo alta y se mantiene centrada en esos sectores, en particular el potente sector de las tecnologías de la información y la comunicación. Sin embargo, este hecho no ha contribuido a fomentar la inversión privada en innovación y digitalización. El aumento de la inversión en investigación e innovación, así como en la integración digital, especialmente en empresas, en particular las pequeñas y medianas, es importante para mejorar el aumento de la productividad y seguir diversificando la economía luxemburguesa. El desarrollo de un marco nacional coherente e integrado para las políticas de investigación e innovación y los instrumentos de apoyo, incluida la priorización basada en una evaluación sólida de las repercusiones económicas previstas, es esencial para que Luxemburgo pueda explotar todo el potencial de su ecosistema de innovación.
- (11) El aumento de la inversión en capacidades —especialmente en tecnologías de la información y de las comunicaciones—, empleabilidad, educación y formación, en particular una mejor adaptación de los planes de estudio a las necesidades del mercado laboral y el impulso de las transformaciones tecnológicas y digitales, es importante para mejorar la productividad, el empleo y el potencial de crecimiento a largo plazo de Luxemburgo, así como para fomentar la igualdad de oportunidades.
- (12) La contaminación atmosférica y la congestión del tráfico en las horas punta siguen siendo problemas graves para Luxemburgo, tanto desde el punto de vista de la competitividad como del medio ambiente. Además, las emisiones de CO₂ del transporte por carretera contribuyen al cambio climático. Según las previsiones nacionales de 2017 presentadas a la Comisión, se teme que, si no se adoptan medidas adicionales, Luxemburgo no cumpla su objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero por una diferencia de 3 puntos porcentuales en 2020 y de 20 puntos porcentuales en 2030. El número de trabajadores transfronterizos, que en la actualidad representan alrededor del 45 % de los trabajadores luxemburgueses, la baja tributación del combustible para transporte y los elevados precios de la vivienda impulsan el uso de vehículos y son un obstáculo para la mejora de la calidad del aire y de las condiciones del tráfico. Entre tanto, el uso de combustibles alternativos en los turismos nuevos vendidos en Luxemburgo ha aumentado en los últimos años.

(7) SWD(2016) 436 final

- (13) La insuficiente oferta de vivienda puede afectar negativamente al atractivo de Luxemburgo. La fuerte demanda de vivienda que registra el país sigue estando impulsada por el aumento de la población, por unas condiciones de financiación favorables y por una gran cantidad de trabajadores transfronterizos. La oferta de vivienda y la inversión inmobiliaria resultan insuficientes debido al escaso suelo disponible y a la poca densidad de vivienda, que a su vez se deben, principalmente, a la falta de incentivos para que los propietarios de terrenos construyan nuevas viviendas o vendan suelo. La oferta de viviendas sociales también es insuficiente, lo que pone de manifiesto la necesidad de invertir de forma significativa para aliviar las crecientes tensiones en el mercado inmobiliario. En ese sentido, las medidas estratégicas establecidas en el programa gubernamental para 2018-2023 tienen por objeto aumentar la oferta de vivienda. Entre ellas se incluyen cambios en la legislación sobre planificación urbana para incrementar las zonas edificables y promover la vivienda social y asequible.
- (14) Resulta fundamental combatir la planificación fiscal abusiva para que los sistemas fiscales sean más eficientes y justos, tal como se reconoce en la Recomendación de 2019 para la zona del euro. Los efectos indirectos de las estrategias de planificación fiscal abusiva de los contribuyentes entre los Estados miembros requieren una acción coordinada de las políticas nacionales para complementar la legislación de la Unión. Luxemburgo ha adoptado medidas contra la planificación fiscal abusiva, pero el alto nivel de pagos de dividendos, intereses y cánones como porcentaje del PIB indica que la normativa fiscal del país puede ser utilizada por empresas que participan en prácticas de planificación fiscal abusiva. La mayor parte de la inversión directa extranjera está en manos de entidades con fines especiales. La ausencia de retención en origen sobre los pagos salientes (es decir, de residentes en la Unión a residentes en terceros países) de intereses y cánones, y la exención de las retenciones en origen sobre los pagos de dividendos en circunstancias concretas pueden dar lugar a que se eluda totalmente el pago de impuestos por dichos pagos, si estos tampoco están sujetos al impuesto en el país receptor.
- (15) La programación de los fondos de la Unión para el período 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 de 2019. Ello permitiría a Luxemburgo hacer el mejor uso posible de esos fondos en los sectores identificados.
- (16) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Luxemburgo y lo ha publicado en el informe por país de 2019. Asimismo, ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2019, el Programa Nacional de Reformas de 2019 y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Luxemburgo en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Luxemburgo, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones al nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.
- (17) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2019 y estima ⁽⁸⁾ que cabe esperar que Luxemburgo cumpla el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

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

1. Aumentar la tasa de empleo de los trabajadores de más edad mediante la mejora de sus oportunidades de empleo y su empleabilidad. Mejorar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones, incluso limitando aún más la jubilación anticipada.
2. Reducir los obstáculos a la competencia en los servicios empresariales profesionales regulados.
3. Centrar la política económica relacionada con la inversión en el fomento de la digitalización y la innovación, la promoción del desarrollo de capacidades, la mejora del transporte sostenible y el aumento de la oferta de vivienda, en particular mediante el aumento de los incentivos y la supresión de los obstáculos a la construcción.
4. Abordar los aspectos del régimen tributario que puedan facilitar la planificación fiscal abusiva, en particular a través de los pagos salientes.

Hecho en Bruselas, el 9 de julio de 2019.

Por el Consejo
El Presidente
M. LINTILÄ

⁽⁸⁾ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 9 de julio de 2019****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Hungría y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2019 de Hungría**

(2019/C 301/17)

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 refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, 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, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2019 para la coordinación de las políticas económicas. Se 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 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾, adoptó asimismo el informe sobre el mecanismo de alerta, en el que no se señalaba a Hungría como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo.
- (2) El informe específico de 2019 sobre Hungría fue publicado el 27 de febrero de 2019. En él se evalúan los avances realizados por Hungría de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018 ⁽³⁾ y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por país de años anteriores, así como los avances de Hungría hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020.

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Reglamento (UE) 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 macroeconómicos (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

⁽³⁾ DO C 320 de 10.9.2018, p. 72.

- (3) El 30 de abril de 2019, Hungría presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 y su Programa de Convergencia de 2019. Para tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado simultáneamente.
- (4) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos («Fondos EIE») para el período 2014-2020 se han abordado las recomendaciones específicas pertinentes por país. Conforme a lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁴⁾, 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.
- (5) Hungría se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y está sujeta a la norma en materia de deuda. En su Programa de Convergencia de 2019, el Gobierno prevé una mejora del déficit global hasta el 1,8 % del producto interior bruto (PIB) en 2019, frente al 2,2 % en 2018. Se prevé que el déficit siga aumentando gradualmente hasta el 1,2 % en 2021 y alcance una situación presupuestaria equilibrada en 2023. Sobre la base del saldo estructural recalculado ⁽⁵⁾, en 2022 Hungría estaría próxima a su objetivo presupuestario a medio plazo —modificado de un déficit estructural del 1,5 % del PIB en 2019 al 1,0 % del PIB a partir de 2020— y lo alcanzaría al año siguiente. Con arreglo al Programa de Convergencia, se prevé que la ratio deuda pública/PIB disminuya gradualmente hasta quedar por debajo del 60 % a finales de 2022. El escenario macroeconómico en el que se basan estas previsiones presupuestarias es verosímil para 2019 y claramente favorable a partir de 2020, lo que supone un riesgo para la consecución de los objetivos de déficit. Al mismo tiempo, las medidas necesarias para apoyar los objetivos de déficit previstos a partir de 2020 no se han concretado suficientemente.
- (6) El 22 de junio de 2018, el Consejo determinó, de conformidad con el artículo 121, apartado 4, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que en 2017 existía en Hungría una significativa desviación observada respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo. En vista de la desviación significativa observada, el 22 de junio de 2018 el Consejo emitió una Recomendación ⁽⁶⁾, en la que recomendaba a Hungría que adoptase las medidas necesarias para garantizar que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto ⁽⁷⁾ no rebasara el 2,8 % en 2018, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 1,0 % del PIB. El 4 de diciembre de 2018, el Consejo adoptó la Decisión (UE) 2018/2028 ⁽⁸⁾ en la que se establecía que Hungría no había tomado medidas efectivas en respuesta a la Recomendación de 22 de junio de 2018 y emitió una recomendación revisada ⁽⁹⁾. En la Recomendación de 4 de diciembre de 2018, el Consejo instaba a Hungría a adoptar las medidas necesarias para garantizar que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no rebasara el 3,3 % en 2019, lo que correspondía a un ajuste estructural anual del 1,0 % del PIB. El 14 de junio de 2019, el Consejo adoptó la Decisión (UE) 2019/1003 ⁽¹⁰⁾ en la que se establecía que Hungría no había tomado medidas efectivas en respuesta a la Recomendación del Consejo de 4 de diciembre de 2018. Además, y atendiendo a los datos sobre la ejecución de 2018, se constató que Hungría presentaba una desviación significativa respecto al ajuste recomendado en 2018.

⁽⁴⁾ 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).

⁽⁵⁾ Saldo ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por la Comisión aplicando la metodología común.

⁽⁶⁾ Recomendación del Consejo, de 22 de junio de 2018, dirigida a corregir la significativa desviación observada respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo en Hungría (DO C 223 de 27.6.2018, p. 1).

⁽⁷⁾ El gasto público primario neto se compone del gasto público total menos el gasto en concepto de intereses, el gasto en programas de la Unión que se contrarreste totalmente con los ingresos de fondos de la Unión y los cambios no discrecionales en los gastos destinados a prestaciones de desempleo. La formación bruta de capital fijo financiado a escala nacional se repartirá a lo largo de un período de cuatro años. Las medidas discrecionales relacionadas con los ingresos o los aumentos de los ingresos fijados legalmente se integran en el cálculo. Las medidas puntuales, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, se calculan en cifras netas.

⁽⁸⁾ Decisión (UE) 2018/2028 del Consejo, de 4 de diciembre de 2018, por la que se establece que Hungría no ha tomado medidas efectivas en respuesta a la Recomendación del Consejo de 22 de junio de 2018 (DO L 325 de 20.12.2018, p. 29).

⁽⁹⁾ Recomendación del Consejo, de 4 de diciembre de 2018, con vistas a corregir la significativa desviación observada respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo en Hungría (DO C 460 de 21.12.2018, p. 4).

⁽¹⁰⁾ Decisión (UE) 2019/1003 del Consejo, de 14 de junio de 2019, por la que se establece que Hungría no ha tomado medidas efectivas en respuesta a la Recomendación del Consejo de 4 de diciembre de 2018 (DO L 163 de 20.6.2019, p. 64).

- (7) De conformidad con el artículo 121, apartado 4, del Tratado y con el artículo 10, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97, el 5 de junio de 2019 la Comisión advirtió a Hungría de que en 2018 se había observado una desviación significativa respecto del objetivo presupuestario a medio plazo. Posteriormente, el 14 de junio de 2019, el Consejo adoptó una Recomendación ⁽¹¹⁾ en la que se confirmaba la necesidad de que Hungría adoptase las medidas necesarias para garantizar que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no rebasara el 3,3 % en 2019, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 1,0 % del PIB. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, existe un riesgo de desviación de dicha Recomendación en 2019.
- (8) En su Recomendación de 14 de junio de 2019, el Consejo recomendó a Hungría que adoptase las medidas necesarias a fin de garantizar que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no superase el 4,7 % en 2020, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,75 % del PIB. Esto situaría a Hungría en una trayectoria de ajuste adecuada hacia el objetivo presupuestario a medio plazo. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, salvo un cambio de políticas, existe un riesgo de desviación de dicho requisito en 2020. En general, el Consejo considera que, a partir de 2019, será preciso adoptar nuevas medidas significativas para dar cumplimiento a las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en consonancia con la Recomendación del Consejo de 14 de junio de 2019, con vistas a corregir la significativa desviación observada con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo.
- (9) En un contexto de fuerte expansión económica, la tasa global de empleo ha mejorado significativamente, si bien no ha beneficiado por igual a todos los grupos de población. Las diferencias en materia de empleo y salarios entre grupos de cualificaciones y entre hombres y mujeres siguen siendo muy considerables en comparación con la media de la Unión. La amplia brecha de género en el empleo se debe en parte a la limitada oferta de buenos servicios de guardería. En el mercado laboral, es escasa la participación de una serie de colectivos vulnerables, como la población gitana y las personas con discapacidad. Pese a su reducción, sigue teniendo un alcance considerable el programa de obras públicas, que no consigue emplear a los participantes en el mercado de trabajo primario. Otras políticas destinadas a ayudar a las personas desempleadas o inactivas a encontrar trabajo o formación no son suficientemente específicas en cuanto a sus destinatarios. Desarrollar las competencias digitales podría contribuir a mejorar la empleabilidad. Hay medidas recientes que tienen por objetivo reincorporar a más trabajadores jubilados y aumentar su número a lo largo del tiempo. La situación general de la pobreza en Hungría ha mejorado desde 2013. La duración de las prestaciones de desempleo es la más corta de la Unión —tres meses como máximo—, muy por debajo del tiempo necesario por término medio para encontrar empleo.
- (10) Disminuye la proporción de personas en riesgo de pobreza y exclusión social. Es evidente el paso a unas prestaciones sociales para las familias basadas en el trabajo y a las prestaciones en especie, pero estas no van suficientemente dirigidas a los pobres. Si bien se han ampliado las subvenciones a la propiedad de las viviendas, no ha habido mejora alguna en la oferta de vivienda social.
- (11) Los resultados educativos se sitúan por debajo de la media de la Unión, con grandes disparidades territoriales. El abandono escolar prematuro es más alto, y la tasa de titulados en educación terciaria, más baja que la media de la Unión. El sistema educativo dificulta la movilidad social. Los alumnos son canalizados muy pronto a distintos tipos de centros escolares, con grandes diferencias en cuanto a resultados educativos y vías de acceso al empleo. La proporción de centros de educación primaria con presencia mayoritaria de alumnos romaníes aumentó del 10 % en 2008 al 15 % en 2017. Los efectos de las medidas recientes para una distribución equilibrada de alumnos desfavorecidos en los centros se ven limitados por la exención de las escuelas no estatales de la obligación de acoger a dichos alumnos. Los niños desfavorecidos tienden a concentrarse en los centros secundarios de formación profesional, caracterizados por niveles más bajos de capacidades básicas, mayores tasas de abandono escolar y menores perspectivas de remuneración y desarrollo profesional. La baja participación en la educación de calidad de los colectivos desfavorecidos, sobre todo los romaníes, es una oportunidad perdida para desarrollar el capital humano. Tampoco ayuda la escasez de profesores. Los salarios de los docentes han aumentado en los últimos años, pero siguen siendo relativamente bajos en comparación con otros titulados de la educación terciaria. El escaso número de estudiantes de educación superior no se corresponde con la fuerte demanda de trabajadores muy cualificados ni con la prima salarial de los titulados superiores, la más alta de la Unión. Los centros de enseñanza superior de Hungría tienen el menor grado de autonomía financiera de la Unión. También suscitan inquietud por la libertad académica los cambios introducidos en abril de 2017 en la Ley de Educación Superior, que imponen requisitos adicionales a las universidades internacionales para trabajar en Hungría. En 2018, la universidad húngara de mayor prestigio internacional anunció su intención de abandonar el país debido a la incertidumbre jurídica creada por estos cambios.

⁽¹¹⁾ Recomendación del Consejo, de 14 de junio de 2019, dirigida a corregir la significativa desviación observada respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo en Hungría (DO C 210 de 21.6.2019, p. 4).

- (12) Los resultados de salud son peores que los de la mayoría de los demás Estados miembros, lo que refleja estilos de vida poco saludables y la eficacia limitada de la asistencia sanitaria. La prevalencia del tabaquismo, el alcoholismo y la obesidad figura entre las más altas de la Unión. Debido a la mala calidad del aire, los húngaros corren el mayor riesgo de muerte prematura de la Unión. El número de muertes evitables es uno de los más altos de la Unión, debido en parte a un cribado inadecuado, en parte a la gestión de la atención primaria. Hay importantes disparidades socioeconómicas en el acceso a una asistencia de calidad. El gasto público en sanidad está por debajo de la media de la Unión, y los ciudadanos dependen de desembolsos directos para acceder a una asistencia de calidad, lo que agrava el riesgo de que se amplíe la brecha socioeconómica en la sanidad. El sistema sigue estando muy centrado en los hospitales y presentando deficiencias en atención primaria, sobre todo en cuanto a detección precoz y prevención de enfermedades crónicas. La gran escasez de personal sanitario, en concreto de médicos de atención primaria y de personal de enfermería, impide el acceso a la asistencia en las zonas más pobres.
- (13) Aumentar las capacidades de investigación e innovación podría mejorar los modestos resultados de Hungría en materia de innovación y aumentar la productividad. El bajo nivel de acumulación de activos intelectuales se refleja en la escasez de solicitudes de patentes, marcas y diseños, el reducido número de empresas innovadoras y el bajo grado de internacionalización de las pequeñas y medianas empresas. Las empresas más pequeñas se muestran particularmente reacias a innovar, lo que las impide participar en las cadenas de valor mundiales. La I+D de las empresas se concentra en unas pocas grandes entidades, sobre todo de propiedad extranjera, y recibe generosas ayudas públicas. Apoyar la cooperación entre ciencia y empresa contribuiría a mejorar el rendimiento de la innovación y la transferencia de tecnología. La calidad de la ciencia pública se ve perjudicada por la ineficacia de las políticas de I+D y la falta de financiación, ya que el gasto del sector público en I+D está muy por debajo de la media de la Unión. Las recientes medidas estratégicas de recorte de fondos y restricciones a la independencia de los foros académicos y de investigación crean incertidumbre en este sector, lo que puede llevar al personal más brillante a emigrar y provocar un persistente declive de la calidad de la investigación.
- (14) La débil conectividad del transporte público local y el alto coste de los desplazamientos cotidianos contribuyen al desempleo en las zonas desfavorecidas. El deficiente estado de las redes viales y ferroviarias perjudica a la movilidad y reduce la seguridad del transporte: más de la mitad de la red de carreteras está en mal estado, sobre todo en las regiones desfavorecidas. Las redes de transporte están centradas en Budapest, sin que estén bien desarrolladas las redes locales y las conexiones transversales. La congestión vial es un problema creciente y un obstáculo para la productividad de las zonas urbanas húngaras. Por otra parte, las emisiones de gases de efecto invernadero debidas al transporte por carretera han aumentado considerablemente en los últimos cinco años.
- (15) Sigue dejando que desear la eficiencia energética en el sector residencial. La red eléctrica debe prepararse para el creciente papel de la generación descentralizada de electricidad a partir de fuentes renovables. La mitad del territorio de Hungría está muy expuesta a riesgos ligados al cambio climático, tales como sequías e inundaciones, lo que hace necesario invertir en gestión del agua en los principales ríos. Siguen causando preocupación la contaminación atmosférica y la calidad del agua. Las principales fuentes de contaminación son la combustión de combustibles sólidos, la agricultura y las emisiones del transporte. La economía circular aún está en fase inicial, el reciclado de residuos municipales no está suficientemente desarrollado y los instrumentos de política económica no bastan para hacer frente a los retos medioambientales de Hungría.
- (16) Persiste la inquietud por la prevención y persecución de la corrupción. Varios indicadores hacen pensar que ha aumentado en los últimos años la exposición de Hungría a la corrupción. Los riesgos de corrupción y el favoritismo falsean la asignación de recursos, que no se canalizan a las empresas más productivas. Para luchar contra la corrupción, es de vital importancia el funcionamiento de la fiscalía. Aunque parecen haberse aplicado con cierto éxito medidas de lucha contra la corrupción de poca monta, siguen sin verse medidas decididas en caso de acusaciones graves de corrupción contra funcionarios de alto nivel o su entorno inmediato. Preocupa la rendición de cuentas cuando se decide terminar las investigaciones, ya que contra este tipo de decisión no existen vías de recurso efectivas. También hacen difícil prevenir la corrupción las restricciones aplicadas por las instituciones públicas, tales como tarifas disuasorias para acceder a la información.

- (17) La independencia, eficacia y calidad del sistema de justicia son esenciales para atraer la actividad empresarial y favorecer el crecimiento económico. Los controles y contrapesos, cruciales para garantizar la independencia del poder judicial, se ven sometidos a una mayor presión en los tribunales ordinarios. El Consejo Nacional del Poder Judicial afronta crecientes dificultades a la hora de actuar como contrapeso a las competencias del presidente de la Oficina Nacional del Poder Judicial. Se han planteado numerosos interrogantes sobre las consecuencias que esto tiene para la independencia judicial. Con respecto a la Ley de tribunales administrativos, cabe señalar que el 30 de mayo de 2019 el Gobierno presentó un proyecto legislativo por el que se retiraba la ley sobre la entrada en vigor y las disposiciones transitorias para los tribunales administrativos.
- (18) El marco de contratación pública ha mejorado en los últimos años, pero sigue habiendo obstáculos a la competencia. Entre ellos figuran el uso de procedimientos con publicidad limitada e irregularidades sistémicas en los procedimientos de licitación, sobre todo debido a unos procedimientos de selección y adjudicación inadecuados y al trato desigual de los licitadores. Aunque algunos indicadores indican mejoras, sigue siendo alto el número de procedimientos con un único licitador. Una utilización eficaz de la contratación pública electrónica permitiría aumentar la eficiencia y la transparencia.
- (19) En Hungría, las estructuras y procesos de diálogo social están infradesarrollados y no permiten una verdadera participación de los interlocutores sociales en la concepción y ejecución de las políticas. Las deficiencias en cuanto a participación de las partes interesadas y la falta de transparencia socavan la base empírica y la calidad de la elaboración de políticas. El resultado son cambios frecuentes e imprevisibles de la normativa que desalientan de hacer inversiones de alto valor añadido.
- (20) Se han aplicado medidas para mejorar el sistema fiscal, pero aún hay algunas dificultades. Pese a haber disminuido, la presión fiscal sobre el trabajo sigue siendo alta para los trabajadores con bajos ingresos. Los impuestos sectoriales y gran número de pequeños gravámenes complican el sistema fiscal y aumentan los costes de cumplimiento, sobre todo para las pequeñas empresas.
- (21) Las barreras reglamentarias y la participación estatal en los mercados de productos dificultan la selección de empresas eficientes y limitan la competencia. Las autoridades siguen encomendando determinados servicios a empresas estatales o empresas privadas creadas específicamente para estos fines. Una serie de normas y medidas creadas a medida, junto con las exenciones *ad hoc* al control de la competencia, impiden el funcionamiento del mercado y dificultan la inversión. Otro problema es la imprevisibilidad del marco jurídico, sobre todo en el sector minorista, que en los últimos años ha tenido que hacer frente a frecuentes cambios reglamentarios. En el último año se ha introducido una normativa que impone una autorización especial adicional para modificar el uso o diseño de locales comerciales. También sigue siendo restrictiva la regulación de las profesiones. La falta de competencia en estos sectores puede ir en detrimento de la innovación y la eficiencia.
- (22) Para que los sistemas fiscales sean más eficientes y justos, es fundamental combatir la planificación fiscal abusiva. Los efectos indirectos de las estrategias de planificación fiscal agresiva de los contribuyentes entre los Estados miembros requieren una acción coordinada de las políticas nacionales para complementar la legislación de la Unión. Hungría ha tomado medidas contra la planificación fiscal agresiva, pero registra entradas y salidas de capital relativamente altas a través de entidades con fines especiales cuya incidencia en la economía real es escasa o nula. La ausencia de retención en origen sobre los pagos salientes de dividendos, intereses y cánones (es decir, de residentes en la Unión a residentes en terceros países) por empresas con sede en Hungría puede dar lugar a que dichos pagos eludan impuestos, si tampoco están sujetos al impuesto en el territorio donde se reciben.
- (23) La programación de los fondos de la Unión para el período 2021-2027 podría ayudar a abordar algunas de las deficiencias detectadas en las recomendaciones, en particular en los ámbitos contemplados en el anexo D del informe por país de 2019. Esto permitiría a Hungría hacer el mejor uso de esos fondos en los sectores enumerados, teniendo en cuenta las disparidades regionales.

- (24) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Hungría y lo ha publicado en el informe específico de 2019. Asimismo, ha evaluado el Programa de Convergencia de 2019, el Programa Nacional de Reformas de 2019 y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Hungría en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Hungría, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incorporando aportaciones del nivel de la Unión a las futuras decisiones nacionales.
- (25) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Convergencia de 2019, y su dictamen ⁽¹²⁾ se refleja, en particular, en la primera recomendación que figura a continuación.

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

1. Garantizar el cumplimiento de la Recomendación del Consejo de 14 de junio de 2019 con vistas a corregir la desviación significativa con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo.
2. Seguir integrando en el mercado de trabajo a los colectivos más vulnerables, en particular mediante la mejora de capacidades, y mejorar la adecuación de la asistencia social y las prestaciones de desempleo. Mejorar el rendimiento escolar y aumentar la participación de los colectivos desfavorecidos, sobre todo la población romaní, en un sistema general de enseñanza de calidad. Mejorar los resultados en materia de salud apoyando medidas sanitarias preventivas y reforzando la atención primaria.
3. Centrar la política económica de inversión en investigación e innovación, energía de bajas emisiones de carbono, infraestructuras de transporte, gestión de residuos y eficiencia en el uso de la energía y los recursos, teniendo en cuenta las disparidades regionales. Mejorar la competencia en la contratación pública.
4. Reforzar el marco de la lucha contra la corrupción, en particular mejorando la labor de la fiscalía y el acceso a la información pública, y fortalecer la independencia judicial. Mejorar la calidad y transparencia del proceso de toma de decisiones mediante un diálogo social efectivo y el compromiso con otras partes interesadas y mediante evaluaciones de impacto periódicas y adecuadas. Seguir simplificando el sistema tributario y al mismo tiempo reforzarlo frente al riesgo de planificación fiscal agresiva. Mejorar la competencia y la previsibilidad reglamentaria en el sector de servicios.

Hecho en Bruselas, el 9 de julio de 2019.

Por el Consejo
El presidente
M. LINTILÄ

⁽¹²⁾ Con arreglo al artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 9 de julio de 2019****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Malta y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Malta**

(2019/C 301/18)

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 refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, y en particular su artículo 5, apartado 2,

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. Se 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 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾, adoptó asimismo el informe sobre el mecanismo de alerta, en el que no se señalaba a Malta como uno de los Estados miembros que sería 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 Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ⁽³⁾ (en lo sucesivo, «Recomendación de 2019 para la zona del euro») que establece cinco recomendaciones para la zona del euro (en lo sucesivo, «recomendaciones para la zona del euro»).

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Reglamento (UE) 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 macroeconómicos (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

⁽³⁾ DO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (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, Malta debe velar por la aplicación íntegra y oportuna de la Recomendación de 2019 para la zona del euro, tal como se refleja en las recomendaciones 2 y 3 que figuran más abajo. En particular, centrar la política económica relacionada con la inversión en los ámbitos indicados y en medidas fiscales contribuirá a dar efecto a la segunda recomendación para la zona del euro en lo que respecta al apoyo a las inversiones y la lucha contra la planificación fiscal agresiva.
- (3) El informe específico de 2019 sobre Malta fue publicado el 27 de febrero de 2019. En él se evaluaban los avances realizados por Malta de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018 ⁽⁴⁾, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por país de años anteriores, así como los avances de Malta hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020.
- (4) Malta presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 el 16 de abril de 2019 y su Programa de Estabilidad de 2019 el 30 de abril de 2019. A fin de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado simultáneamente.
- (5) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos («Fondos EIE») para el período 2014-2020 se han abordado las recomendaciones específicas pertinentes por país. Conforme a lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁵⁾, 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.
- (6) Malta se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Estabilidad de 2019, el Gobierno prevé un descenso del superávit global del 2 % del producto interior bruto (PIB) en 2018 al 0,9 % del PIB en 2019, seguido de un incremento marginal hasta el 1,0 % del PIB en 2020 y el 1,1 % del PIB en 2021 y 2022. Tomando como base el saldo estructural recalculado ⁽⁶⁾, se prevé que el objetivo presupuestario a medio plazo (un presupuesto equilibrado en términos estructurales) siga superándose durante todo el período del programa. De acuerdo con el Programa de Estabilidad, se espera que el déficit de las Administraciones Públicas en relación con el PIB se mantenga por debajo del valor de referencia del Tratado, a saber, el 60 % del PIB, y que vaya disminuyendo gradualmente desde el 46 % del PIB en 2018 hasta aproximadamente el 33 % en 2022. Las hipótesis macroeconómicas en las que se basan estas previsiones presupuestarias son verosímiles. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, se prevé que el saldo estructural registre un superávit del 0,6 % del PIB en 2019 y del 0,8 % del PIB en 2020, por encima del objetivo presupuestario a medio plazo. Desde un punto de vista global, el Consejo considera que Malta probablemente cumplirá las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2019 y 2020. Al mismo tiempo, la evolución del gasto debe ser objeto de una estrecha supervisión a corto y medio plazo, especialmente ante los posibles riesgos futuros para la solidez de los ingresos.
- (7) El incremento del gasto vinculado al envejecimiento de la población representa un riesgo para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Se prevé que, en comparación con otros Estados miembros, el gasto público en los sistemas de pensiones y sanidad relacionado con el envejecimiento de la población aumente de manera significativa, lo que apunta al riesgo de que también aumente el endeudamiento a largo plazo. Hay varias medidas dirigidas a mejorar la adecuación de las pensiones, por ejemplo, mediante el refuerzo de los incentivos para contratar planes de pensiones privados y acceder a regímenes profesionales de jubilación voluntarios. Los esfuerzos que se están realizando han ayudado a aumentar la oferta de mano de obra y prolongar la vida laboral, lo que ha tenido un efecto positivo en las tasas de empleo en el caso de las mujeres y los trabajadores de más edad. En 2018, el Gobierno hizo ajustes para incluir las cotizaciones efectuadas tras la edad de jubilación y permitió que los

⁽⁴⁾ DO C 320 de 10.9.2018, p. 76.

⁽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⁾ Saldo presupuestario ajustado en función del ciclo, excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por la Comisión aplicando la metodología común a los datos del programa.

pensionistas menores de 65 años que trabajen por cuenta propia o a tiempo parcial paguen cotizaciones proporcionales a sus ingresos, todo ello con el fin de fomentar la prolongación de la vida laboral. No obstante, está previsto que la edad legal de jubilación, que se va incrementando gradualmente desde los 63 años en la actualidad, no se modifique después de 2027, cuando se sitúe en los 65 años, a pesar de que se espera que la esperanza de vida siga aumentando. El Grupo de Estrategia de Pensiones, creado en 2018, tiene previsto publicar un informe, a más tardar en diciembre de 2020, en el que se recogerán recomendaciones para mejorar la adecuación y la sostenibilidad del sistema de pensiones. Por lo que respecta a la asistencia sanitaria, hay medidas en curso dirigidas a descentralizar servicios de los hospitales a los centros de atención primaria y a mejorar la prestación de servicios de cuidados de larga duración. Los planes actuales para ampliar la capacidad de atención ambulatoria de los hospitales públicos pueden ayudar a reducir los largos tiempos de espera en determinadas especialidades. No obstante, hasta el momento el país no ha aplicado plenamente otras medidas destinadas a reducir el recurso innecesario a médicos especialistas y reorientar hacia la atención ambulatoria a los pacientes que acuden indebidamente a los servicios de urgencias, lo que impide mejorar la eficiencia del sistema. Con vistas a la descentralización de servicios de los hospitales a los centros de atención primaria, se está aplicando un nuevo concepto para estos centros y se está invirtiendo en la ampliación gradual del uso de la sanidad electrónica. En respuesta al incremento de la demanda de cuidados de larga duración, en 2017-2018 se introdujeron nuevos tipos de servicios comunitarios y a domicilio. A pesar del potencial de las medidas en materia de pensiones y sanidad, aún no se aprecian efectos concretos en la sostenibilidad presupuestaria.

- (8) En la última década, Malta ha experimentado una pronunciada evolución hacia el sector terciario, con un fuerte énfasis en ámbitos con vocación internacional, como los servicios financieros, el turismo y los juegos a distancia. La expansión del sector terciario ha contribuido a alimentar el crecimiento económico y generar un gran superávit de la balanza por cuenta corriente. Paralelamente, la creciente dependencia de sectores considerados vulnerables a los riesgos de integridad financiera plantea retos para el marco de gobernanza y somete a presión las capacidades de supervisión y control del cumplimiento de la normativa. En particular, el tamaño del sector financiero y de los juegos, y los esfuerzos por atraer a los operadores de criptomonedas exigen una ejecución eficaz de las medidas contra el blanqueo de capitales. El reciente aumento de los recursos humanos y presupuestarios de la Unidad de Análisis de Inteligencia Financiera, así como la mejora de sus procedimientos y procesos, representan un avance positivo en este sentido. Las deficiencias en la gobernanza, en particular en lo referente a la lucha contra la corrupción, también pueden afectar negativamente al entorno empresarial y lastrar la inversión. Existe, sobre todo, un riesgo de conflicto de intereses en varios niveles de gobierno. Además, la unidad policial encargada de los delitos económicos carece en la actualidad de personal suficiente. En vista de este contexto, es importante contar con un marco legislativo más sólido que vaya acompañado de una aplicación oportuna y exhaustiva. Mejorar el marco de gobernanza y garantizar una aplicación eficaz son elementos clave para preservar el atractivo de Malta y proteger la economía frente a los riesgos asociados con la reputación.
- (9) El sector de los seguros está expuesto a los riesgos de la supervisión pasiva, que exige la cooperación entre los supervisores nacionales y externos. A diferencia del sector bancario, las filiales del sector de los seguros están sujetas a la supervisión «en origen», esto es, las aseguradoras registradas en Malta que ejercen actividades en otros países están bajo la supervisión directa de la autoridad reguladora maltesa. No obstante, la capacidad de supervisión todavía no se ha reforzado lo suficiente. Por otra parte, la complejidad de los modelos de negocio y los productos del ámbito de los seguros, unida a un interés cada vez mayor en la creación y expansión de vehículos de seguros especializados, exige una supervisión rigurosa.
- (10) Se están llevando a cabo reformas destinadas a seguir mejorando la independencia del poder judicial y el sistema judicial. Destacan, en particular, la creación de una nueva fiscalía, independiente del Fiscal General y la policía, como ya recomendó la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho («Comisión de Venecia») del Consejo de Europa en un dictamen sobre Malta adoptado en diciembre de 2018. Por otra parte, un requisito imprescindible para recoger todos los frutos de las inversiones es contar con un marco reforzado de gobernanza en el que las decisiones judiciales y las medidas de lucha contra la corrupción se ejecuten de manera eficaz.
- (11) La proporción de empresas innovadoras sigue a la zaga. Es necesario mejorar los resultados en materia de investigación e innovación mediante estrategias de especialización inteligente, de manera que se contribuya a aumentar la productividad. Malta aún no ha formulado una estrategia de competitividad coherente, global y a largo plazo para que la economía nacional ascienda en la cadena de valor. Dada la especialización de Malta en los servicios de rápido crecimiento y sus aspiraciones en relación con la tecnología de cadena de bloques, es fundamental invertir aún más en las capacidades administrativas y de supervisión. Además, para que Malta obtenga mejores resultados en el ámbito de la innovación, deberán realizarse inversiones adicionales en activos inmateriales, en particular, la investigación y el desarrollo (I+D), y será necesario abordar los déficits y carencias de capacidades, así como facilitar los vínculos entre la ciencia y las empresas, todo ello en el marco de una gobernanza más eficaz del sistema de investigación e innovación.

- (12) Malta debe promover la transición hacia una economía más sostenible y eficiente en el uso de los recursos, por ejemplo, invirtiendo en el potencial no explotado en relación con la eficiencia energética y las energías renovables, el ciclo de gestión del agua, la gestión de residuos, la lucha contra el aumento de las emisiones procedentes del aire acondicionado, la acción por el clima y una movilidad sostenible que limite las emisiones del transporte por carretera. Debido a las escasas opciones de transporte y desplazamiento como alternativa a la conducción, así como a la elevada penetración de los automóviles, la congestión vial es uno de los puntos más débiles del entorno empresarial de Malta y sigue siendo un reto de primer orden. Además, durante los últimos cinco años han aumentado las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte por carretera. El porcentaje de energías renovables en la combinación energética ascendió hasta el 7,2 % en 2017, ligeramente por encima del nivel indicativo del 6,5 % para 2017-2018. No obstante, el consumo de energía final de Malta va en continuo aumento. A fin de cumplir los objetivos nacionales en materia de energías renovables y eficiencia energética para 2020, se requieren inversiones adicionales a corto plazo en todos los sectores. Deben adoptarse medidas de financiación de la I+D o de apoyo a estas actividades con el objetivo de desarrollar tecnologías nuevas o mejoradas que permitan hacer frente a las cuestiones ligadas al medio ambiente y al cambio climático. Los costes medioambientales y sociales del auge de la construcción requieren un seguimiento más estrecho. Sería conveniente aplicar los principios de la economía circular a la eliminación de residuos de la construcción con miras a limitar su impacto medioambiental. Debe prestarse atención a las consecuencias económicas y sociales del incremento de los precios de la vivienda.
- (13) La tasa de empleo en Malta, actualmente superior a la media de la Unión, sigue aumentando. Sin embargo, sería beneficioso poner especial énfasis en las personas con discapacidad. La disparidad entre el empleo masculino y el femenino sigue siendo la mayor de la Unión, y la participación de las mujeres en el mercado de trabajo disminuye notablemente a partir de los 40 años, en gran medida debido a las responsabilidades familiares. Un mayor apoyo en el mercado de trabajo a los cuidadores no profesionales desempleados podría ayudar a colmar esta laguna. El recurso cada vez mayor a trabajadores extranjeros para subsanar la escasez de mano de obra y cualificaciones es fuente de problemas sociales y de sostenibilidad. En este sentido, la mejora del seguimiento y la evaluación podría ser beneficiosa para las iniciativas políticas en materia de mercado de trabajo, cualificaciones e inclusión social.
- (14) La inversión de Malta en educación y formación es relativamente elevada; pero, si bien en general la participación y el rendimiento han aumentado, aún no se ha traducido en mejores resultados para todos. La estrategia de inversión ganaría si se centrara más en corregir las desventajas sociales, a fin de respetar el principio del pilar europeo de derechos sociales relativo a una educación de calidad e integradora. Las medidas adoptadas en la última década han logrado reducir el abandono escolar prematuro, pero la tasa sigue siendo una de las más elevadas de la Unión. Si bien las últimas medidas adoptadas también han tratado de mejorar el carácter integrador de la educación superior, los resultados a este nivel todavía están por debajo de la media de la Unión y plantean problemas en relación con las competencias. Aunque la participación en el aprendizaje para adultos va en aumento, sigue siendo baja en el caso de las personas poco cualificadas y las inactivas.
- (15) La lucha contra la planificación fiscal agresiva es esencial para que los sistemas fiscales sean más eficientes y justos, tal como se reconoce en la Recomendación para la zona del euro de 2019. Los efectos indirectos de las estrategias de planificación fiscal agresiva de los contribuyentes entre los Estados miembros requieren una acción coordinada de las políticas nacionales para complementar la legislación de la Unión. Malta ha adoptado medidas contra la planificación fiscal abusiva, pero el alto nivel de pagos en concepto de cánones y dividendos como porcentaje del PIB indica que las empresas que practican una planificación fiscal abusiva podrían aprovechar la normativa fiscal del país. La ausencia de retención de impuestos sobre los pagos salientes (es decir, de residentes en la Unión a residentes en terceros países) de dividendos, intereses y cánones realizados por empresas establecidas en Malta puede dar lugar a la elusión de impuestos respecto de dichos pagos en caso de que tampoco estén sujetos al impuesto en el país beneficiario. Si bien el régimen maltés de deducción de los intereses teóricos contribuirá a reducir el sesgo en favor del endeudamiento, las normas de este régimen dirigidas a luchar contra las prácticas abusivas, combinadas con una tasa generosa y un régimen basado en valores, merecen un estrecho seguimiento a fin de prevenir todo uso indebido con fines de planificación fiscal abusiva. Aunque el programa para inversores individuales y el programa de residencia y visado malteses no otorgan automáticamente la residencia a efectos fiscales, si se reúnen ciertos requisitos, los ingresos pueden quedar exentos en virtud del régimen «non dom» sin obligación material de presencia física, siempre que no se transfieran a Malta. Así pues, estos programas pueden facilitar la planificación fiscal abusiva, y la OCDE ha señalado que presentan un riesgo potencialmente elevado de que se aprovechen para eludir el intercambio automático de información sobre cuentas financieras.
- (16) La programación de los fondos de la Unión para el período 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 de 2019. Ello permitiría a Malta hacer el mejor uso posible de esos fondos en los sectores identificados.

- (17) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Malta y lo ha publicado en el informe por país de 2019. Asimismo, ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2019, el Programa Nacional de Reformas de 2019 y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Malta en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Malta, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones al nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.
- (18) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2019 y estima ⁽⁷⁾ que cabe esperar que Malta cumpla el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

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

1. Garantizar la sostenibilidad presupuestaria de los sistemas sanitario y de pensiones, en particular mediante la restricción de la jubilación anticipada y el ajuste de la edad legal de jubilación, habida cuenta del aumento previsto de la esperanza de vida.
2. Revisar los aspectos del régimen tributario que puedan facilitar la planificación fiscal abusiva por parte de particulares y de multinacionales, en concreto a través de los pagos salientes. Consolidar el marco general de gobernanza, en particular prosiguiendo los esfuerzos dirigidos a detectar y perseguir la corrupción. Seguir progresando en lo que respecta al refuerzo del marco de lucha contra el blanqueo de capitales, especialmente por lo que se refiere a la capacidad de ejecución. Consolidar la independencia del poder judicial, en particular las salvaguardias para los nombramientos y las destituciones judiciales, y crear un servicio fiscal independiente.
3. Centrar la política económica de inversión en la investigación y la innovación, la gestión de los recursos naturales, la eficiencia en el uso de los recursos y la energía, el transporte sostenible, la reducción de la congestión del tráfico, y la educación y formación integradoras.

Hecho en Bruselas, el 9 de julio de 2019.

Por el Consejo
El Presidente
M. LINTILÄ

⁽⁷⁾ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 9 de julio de 2019****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de los Países Bajos y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de los Países Bajos**

(2019/C 301/19)

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 refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, y en particular su artículo 5, apartado 2,

Visto el Reglamento (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 macroeconómicos ⁽²⁾, 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. Dicho 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 de dicho 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 el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que se señalaba a los Países Bajos como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo. En la misma fecha, la Comisión adoptó también una 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 Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ⁽³⁾ (en lo sucesivo, «Recomendación de 2019 para la zona del euro») que establece cinco recomendaciones para la zona del euro (en lo sucesivo, «recomendaciones para la zona del euro»).

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ DO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (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, los Países Bajos deben velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación de 2019 para la zona del euro, tal como se refleja en las recomendaciones 1 y 3 que figuran más abajo. En particular, las medidas relativas a la inversión y las medidas de apoyo al crecimiento de los salarios contribuirán a abordar la primera recomendación para la zona del euro en lo que respecta al reequilibrio de dicha zona, las medidas fiscales contribuirán a abordar la segunda recomendación para la zona del euro en lo que respecta a la lucha contra la planificación fiscal agresiva, y la reducción del sesgo en favor del endeudamiento de los hogares contribuirá a abordar la cuarta recomendación para la zona del euro en lo que se refiere a la reducción del sesgo en favor del endeudamiento en la fiscalidad.
- (3) El informe específico de 2019 sobre los Países Bajos fue publicado el 27 de febrero de 2019. En él se examinaban los avances de este país en el cumplimiento de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018 ⁽⁴⁾, el seguimiento dado a las recomendaciones específicas por país adoptadas en años anteriores y los avances de los Países Bajos hacia la consecución de sus objetivos nacionales en el marco de la Estrategia 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 2019. Sobre la base de su propio análisis, la Comisión concluye que los Países Bajos están experimentando desequilibrios macroeconómicos. En particular, el considerable volumen de deuda privada y el elevado superávit por cuenta corriente constituyen fuentes de desequilibrios, con incidencia transfronteriza. Con el apoyo del crecimiento económico, la ratio deuda privada/PIB ha mantenido su tendencia a la baja, tanto en lo que respecta a las deudas de las empresas como de los hogares, aunque sigue siendo alta. Sin embargo, la deuda nominal de los hogares está aumentando lentamente, como consecuencia de la subida de los precios de la vivienda.
- (4) El 29 de abril de 2019, los Países Bajos presentaron su Programa Nacional de Reformas de 2019 y su Programa de Estabilidad de 2019. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado simultáneamente.
- (5) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos («Fondos EIE») para el período 2014-2020 se han abordado las recomendaciones específicas pertinentes por país. Conforme a lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁵⁾, 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 utilizaría esa disposición en las Directrices sobre la aplicación de las medidas, vinculando la eficacia de los Fondos EIE a una buena gobernanza económica.
- (6) Los Países Bajos se encuentran actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Estabilidad de 2019, el Gobierno prevé que el superávit de las Administraciones públicas experimente un descenso, pasando del 1,5 % del producto interior bruto (PIB) en 2018 al 0,0 % en 2022. Basándose en el saldo estructural recalculado ⁽⁶⁾, el objetivo presupuestario a medio plazo, que se sitúa en un déficit estructural del 0,5 % del PIB, sigue superándose a lo largo de todo el período del Programa. Según el Programa de Estabilidad de 2019, se espera que la ratio deuda pública/PIB registre un descenso desde el 52,4 % del PIB en 2018 para situarse en el 44,6 % en 2022. El escenario macroeconómico en que se basan estas previsiones presupuestarias es verosímil. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, se prevé que el saldo estructural pase de un superávit del 0,8 % del PIB en 2018 al 0,7 % en 2019 y al 0,2 % en 2020, por encima del objetivo presupuestario a medio plazo. Se prevé que la deuda de las Administraciones públicas siga una firme tendencia a la baja. En general, el Consejo estima que los Países Bajos cumplirán las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2019 y 2020. Al mismo tiempo, respetando el objetivo presupuestario a medio plazo, sería importante utilizar las políticas presupuestarias y estructurales para apoyar el aumento de la inversión.

⁽⁴⁾ DO C 320 de 10.9.2018, p. 80.

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

- (7) Con respecto a la sostenibilidad de las finanzas públicas, el aumento previsto del gasto público en cuidados de larga duración apunta a riesgos medios de sostenibilidad a largo plazo. En 2015, el Gobierno transfirió una gran parte del sistema de cuidados de larga duración al ámbito municipal para mejorar su eficiencia y reducir el gasto público. El impacto de esta reforma en la sostenibilidad presupuestaria debe ser objeto de seguimiento.
- (8) Desde noviembre de 2018, los fondos del Fondo de Garantía de Depósitos, una entidad jurídica independiente, han sido trasladados desde una cuenta separada en el Banco Central neerlandés a una cuenta del Tesoro. El Fondo de Garantía de Depósitos de los Países Bajos se está constituyendo gradualmente y hasta ahora ha acumulado alrededor de 1 000 millones EUR, con un importe adicional de 4 000 millones EUR que deben pagar los bancos de aquí a 2024, que debería haberse invertido en una cartera diversificada de activos de bajo riesgo en consonancia con la Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 ⁽⁷⁾ (Directiva relativa a los sistemas de garantía de depósitos). La transferencia de la cuenta del Fondo reduce el nivel de deuda bruta, pero no afecta al déficit público. A raíz de esta transferencia, el Tesoro podrá utilizar los fondos para financiar gastos públicos, pero tendrá que poner los fondos a disposición en caso de que sea necesario hacer pagos a los depositantes o financiar intervenciones en virtud de su mandato legal, lo que puede tener un impacto en la estabilidad financiera.
- (9) Los hogares neerlandeses combinan grandes activos no líquidos en vivienda y pensiones con una elevada deuda de los hogares, lo que hace que estos sean vulnerables a las perturbaciones financieras y económicas. Esta elevada deuda de los hogares se explica por la generosa desgravación fiscal sobre los pagos de intereses hipotecarios, pero también por la falta de un segmento intermedio que funcione correctamente en el mercado del alquiler y un elevado ahorro obligatorio destinado a pensiones. Un reto fundamental para hacer frente al alto endeudamiento de los hogares lo constituye el mercado de la vivienda, en el que las rigideces y los incentivos distorsionadores que se han ido acumulando durante decenios determinan las pautas de financiación de la vivienda y el ahorro sectorial. Desde 2012, se han aplicado una serie de medidas para abordar parcialmente esta cuestión. La anunciada aceleración de la reducción de la deducibilidad fiscal de los intereses de las hipotecas se ha plasmado en una ley que comenzará a aplicarse en 2020. A pesar de ello, la desgravación fiscal sobre los pagos hipotecarios sigue siendo generosa y da lugar a un sesgo sustancial de la deuda en favor de los hogares. Al mismo tiempo, el mercado del alquiler privado, como único segmento no subvencionado, sigue estando infradesarrollado, y representa el 13 % del total de viviendas. El mal funcionamiento del segmento intermedio en el mercado de alquiler anima a los hogares a comprar en vez de alquilar, lo que ha dado lugar a altas ratios de endeudamiento y a vulnerabilidad económica.
- (10) Si bien el sistema de pensiones funciona correctamente en lo que respecta a la adecuación de las pensiones y la sostenibilidad presupuestaria, presenta inconvenientes en términos de equidad intergeneracional, transparencia de los derechos a pensión y flexibilidad. Por otra parte, las contribuciones de los planes de pensiones profesionales son elevadas y fluctúan en función del rendimiento de los fondos de pensiones. Así pues, pueden afectar a los gastos de los hogares de forma procíclica. Una reforma del sistema de pensiones podría dar lugar, a lo largo del ciclo de vida, a una reducción de las cotizaciones obligatorias y a estabilizar o moderar el consumo. El Gobierno ha confirmado su intención de reformar sustancialmente el segundo pilar del sistema de pensiones con el fin de mejorar la cobertura y de crear un sistema más transparente, flexible y justo desde el punto de vista actuarial. Una reforma simultánea de las instituciones del mercado de la vivienda y del sistema de pensiones podría reducir la deuda de los hogares y hacer que estos sean menos vulnerables a las perturbaciones financieras y económicas, con efectos beneficiosos para la resiliencia macroeconómica y el crecimiento económico.
- (11) A pesar de las bajas tasas de desempleo, las altas tasas de vacantes de empleo y la creciente escasez de trabajadores, el crecimiento de los salarios nominales se ha mantenido moderado hasta la fecha (1,1 % en 2017 y 2,4 % en 2018). Los salarios en los convenios colectivos aumentaron de media un 2,1 % en 2018, mientras que los salarios públicos aumentaron a un ritmo más rápido (un 3 % en el segundo semestre de 2018). Además, se alcanzaron acuerdos salariales que dieron lugar a un aumento nominal del 7 % en dos años para todos los funcionarios del Gobierno central. Se ha facilitado financiación adicional para aumentar los salarios de los profesores de enseñanza primaria. Además, el Gobierno adoptó varias medidas fiscales que reducen la carga fiscal sobre el trabajo y pretenden aumentar la renta neta disponible de los hogares en los que sus miembros trabajan. Impulsar la renta disponible de los hogares mediante el refuerzo de las condiciones que favorecen el crecimiento de los salarios y reformar el segundo pilar del sistema de pensiones para que sea más transparente, más justo desde el punto de vista intergeneracional y más resistente en caso de perturbaciones, apoyaría la demanda interna y ayudaría al reequilibrio de la zona del euro.

⁽⁷⁾ Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los sistemas de garantías de depósitos (DO L 173 de 12.6.2014, p. 149).

- (12) La lucha contra la planificación fiscal agresiva es esencial para que los sistemas fiscales sean más eficientes y justos, tal como se reconoce en la Recomendación para la zona del euro de 2019. Los efectos indirectos de las estrategias de planificación fiscal agresiva de los contribuyentes entre los Estados miembros requieren una acción coordinada de las políticas nacionales para complementar la legislación de la Unión. Los Países Bajos han tomado medidas contra la planificación fiscal agresiva, pero el elevado nivel de pagos de dividendos, cánones e intereses efectuados a través de los Países Bajos da a entender que la normativa fiscal del país es utilizada por empresas que participan en prácticas de planificación fiscal agresiva. Una gran proporción de la inversión directa extranjera acumulada está en manos de entidades con finalidades especiales. La ausencia de retención fiscal sobre los pagos salientes (es decir, de residentes en la Unión a residentes en terceros países) en concepto de pagos de cánones e intereses puede dar lugar a que dichos pagos eludan impuestos, si tampoco están sujetos al impuesto en el país receptor. El anuncio del programa de reformas fiscales, incluida la retención en origen sobre los pagos de cánones e intereses en caso de abuso o de pagos a países con baja tributación constituye un paso en la dirección adecuada para reducir la planificación fiscal agresiva y debe ser objeto de un seguimiento atento.
- (13) El crecimiento del empleo en los últimos años se debe principalmente al empleo temporal y al trabajo por cuenta propia, aunque el crecimiento de los contratos indefinidos ha superado recientemente al del empleo temporal. No obstante, la proporción del empleo flexible sigue siendo elevada y representa una parte sustancial del mercado de trabajo. El alto porcentaje de contratos temporales, así como el rápido aumento de la actividad por cuenta propia sin asalariados ocurre en un contexto de grandes diferencias en las normas laborales aplicables y la protección laboral, así como de diferencias en la legislación fiscal y la relativa a la seguridad social. Se ha adoptado un paquete de medidas (Ley del mercado de trabajo en equilibrio, «Wet Arbeidsmarkt in Balans») para facilitar la contratación de trabajadores fijos y hacer menos flexibles los contratos flexibles. La aplicación de estas medidas (que deberían entrar en vigor en 2020) deberá ser objeto de un estrecho seguimiento. Además, se han anunciado medidas para facilitar la obligación de los empresarios de seguir pagando los salarios durante dos años en caso de enfermedad. Sin embargo, hasta la fecha no se han adoptado otras medidas concretas. Por tanto, algunos de estos factores institucionales siguen creando incentivos financieros para que los empleados empiecen a trabajar por cuenta propia, o favorecen el uso del estatuto de trabajador autónomo sin asalariados. Los trabajadores autónomos se encuentran insuficientemente asegurados contra la discapacidad, el desempleo y la vejez con mayor frecuencia, lo que podría afectar a la sostenibilidad del sistema de seguridad social a largo plazo. Además, la aplicación de medidas para luchar contra el falso trabajo autónomo se ha suspendido hasta 2020.
- (14) A pesar de que el mercado de trabajo funciona bien en general, el fomento de la igualdad de oportunidades en lo que respecta al empleo y la inclusión activa siguen siendo retos importantes, en particular para las personas de origen inmigrante, para quienes operan en los márgenes del mercado laboral y para las personas económicamente inactivas. Además, sigue existiendo un potencial de trabajo sin explotar, en particular entre el elevado número de mujeres que trabajan a tiempo parcial.
- (15) Las capacidades técnicas y digitales y los profesionales cualificados son cruciales para la capacidad de innovación de la economía neerlandesa y para el crecimiento de la productividad. Esto apunta a la necesidad de invertir más en formación, incluida la formación en competencias digitales, y de promover oportunidades flexibles de mejora de las capacidades y de reciclaje profesional. La mejora de la capacidad de innovación de la sociedad requiere también inversiones para apoyar la educación en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas. Por otra parte, el aumento de la inversión en capacidades, educación y formación es crucial para mejorar el acceso al mercado laboral y la empleabilidad de las personas situadas en los márgenes del mercado laboral, fomentando al mismo tiempo la igualdad de oportunidades y la inclusión activa.
- (16) Aunque la intensidad de la inversión en investigación y desarrollo en los Países Bajos aumentó a más del 2 %, sigue estando muy por debajo del objetivo nacional del 2,5 % y del nivel de los países punteros al respecto. En términos de productividad, los Países Bajos son uno de los países con mejores resultados en muchos sectores. Así pues, el crecimiento continuo de la productividad depende en gran medida de la innovación y se vería apoyado por una mayor inversión en investigación, desarrollo e innovación, especialmente en el sector privado.
- (17) La transición energética y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero requieren inversiones sustanciales para garantizar un desarrollo económico más sostenible y eficiente en el uso de los recursos. Es probable que los Países Bajos superen sus objetivos para 2020 en el ámbito de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, mientras que alcanzar los objetivos de 2030 requerirá medidas adicionales. No se alcanzarán los objetivos de 2020 en materia de eficiencia energética primaria y energías renovables sin medidas adicionales. El objetivo neerlandés para las energías renovables de aquí a 2023, según lo definido en su objetivo de acuerdo energético, debería poder alcanzarse gracias a las inversiones en parques eólicos marítimos. A finales de 2019, el Gobierno se propone adoptar un plan nacional de energía y clima que hará balance de sus necesidades de inversión hasta 2030 para las diferentes dimensiones de la Unión de la Energía, incluidas las energías renovables, la eficiencia energética, la seguridad del suministro y la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo.

- (18) Los embotellamientos siguen siendo un reto en los Países Bajos, que es un país denso y bien equipado y un actor clave en la logística de la Unión, al contar con el mayor puerto de la Unión, en Rotterdam, y uno de los mayores aeropuertos, Schiphol. El problema se ha aliviado con obras adicionales de infraestructura, pero sigue siendo un reto debido a los elevados costes sociales y las horas perdidas en el tráfico.
- (19) La programación de los fondos de la Unión para el período 2021-2027 podría ayudar a abordar algunas de las necesidades identificadas en las recomendaciones, en particular en los ámbitos cubiertos por el anexo D del informe por país de 2019. Esto permitiría a los Países Bajos hacer el mejor uso posible de estos fondos por lo que respecta a los sectores identificados.
- (20) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de los Países Bajos y lo ha publicado en el informe por país de 2019. Asimismo, ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2019, el Programa Nacional de Reformas de 2019 y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a los Países Bajos en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de los Países Bajos, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones al nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.
- (21) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2019 y estima ⁽⁸⁾ que cabe esperar que los Países Bajos cumplan el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- (22) En vista del examen exhaustivo de la Comisión y de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2019 y el Programa de Estabilidad de 2019. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1 y 3 que figuran a continuación. Estas recomendaciones también contribuyen a la aplicación de la Recomendación de 2019 para la zona del euro, en particular la primera y la cuarta de las recomendaciones para la zona del euro. Las políticas presupuestarias a las que se hace referencia en la recomendación 3 contribuyen, entre otras cosas, a corregir los desequilibrios relacionados con el superávit de la balanza por cuenta corriente.

RECOMIENDA a los Países Bajos que tomen medidas en 2019 y 2020 con el fin de:

1. Reducir el sesgo en favor del endeudamiento de los hogares y las distorsiones en el mercado de la vivienda, en particular apoyando el desarrollo del sector del alquiler privado. Garantizar que el segundo pilar del sistema de pensiones sea más transparente, más justo desde el punto de vista intergeneracional y más resistente frente a las perturbaciones. Aplicar políticas para aumentar la renta disponible de los hogares, incluso mediante el refuerzo de las condiciones que favorecen el crecimiento de los salarios, respetando al mismo tiempo el papel de los interlocutores sociales. Abordar las características del sistema fiscal que puedan facilitar la planificación fiscal agresiva, en particular mediante pagos salientes, en particular mediante la aplicación de las medidas anunciadas.
2. Reducir los incentivos para los trabajadores autónomos sin asalariados a la vez que se promueve una protección social adecuada para los trabajadores autónomos, y luchar contra el falso trabajo autónomo. Reforzar las estrategias de aprendizaje permanente y mejorar las capacidades, en particular de las personas que se encuentran en los márgenes del mercado de trabajo y de las personas inactivas.
3. Respetando el objetivo presupuestario a medio plazo, utilizar las políticas fiscales y estructurales para apoyar el aumento de la inversión. Centrar la política económica relativa a la inversión en la investigación y el desarrollo, en particular en el sector privado; en las energías renovables, la eficiencia energética y las estrategias de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero; y en la eliminación de los embotellamientos en el transporte.

Hecho en Bruselas, el 9 de julio de 2019.

Por el Consejo
El Presidente
M. LINTILÄ

⁽⁸⁾ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 9 de julio de 2019****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Austria y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Austria**

(2019/C 301/20)

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 refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, y en particular su artículo 5, apartado 2,

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. La Comisión 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 de dicho 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 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾, adoptó asimismo el informe sobre el mecanismo de alerta, en el que no se señalaba a Austria como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo. En la misma fecha, la Comisión adoptó también una 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 Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ⁽³⁾ (en lo sucesivo, «Recomendación de 2019 para la zona del euro») que establece cinco recomendaciones para la zona del euro (en lo sucesivo, «recomendaciones para la zona del euro»).

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Reglamento (UE) 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 macroeconómicos (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

⁽³⁾ DO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (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, Austria debe velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación de 2019 para la zona del euro, según se refleja en las recomendaciones 1 a 3 que figuran a continuación. En particular, centrar la política económica en materia de inversión en las áreas especificadas contribuirá a abordar la segunda recomendación relativa a la zona del euro (en lo que se refiere al apoyo a la inversión), mientras que la recomendación de desplazar la presión fiscal ejercida sobre el factor trabajo aborda la tercera recomendación relativa a la zona del euro (en lo que se refiere al funcionamiento del mercado de trabajo).
- (3) El informe específico de 2019 sobre Austria fue publicado el 27 de febrero de 2019. En él se evalúan los avances realizados por Austria de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018 ⁽⁴⁾, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones de años anteriores, así como los avances de Austria hacia sus objetivos nacionales en el marco de la Estrategia Europa 2020.
- (4) El 24 de abril de 2019, Austria presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 y su Programa de Estabilidad de 2019. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo.
- (5) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos («Fondos EIE») para el período 2014-2020 se han abordado las recomendaciones específicas pertinentes por país. Conforme a lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁵⁾, 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.
- (6) Austria está sometida actualmente al componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y a la normativa en materia de deuda. En su programa de estabilidad de 2019, el Gobierno espera que el saldo presupuestario mejorará, de un superávit del 0,1 % del producto interior bruta (PIB) en 2018 a un superávit equivalente al 0,3 % del PIB en 2019, para posteriormente reducirse de forma gradual hasta una situación presupuestaria equilibrada en 2023. Sobre la base del saldo estructural recalculado ⁽⁶⁾, el objetivo presupuestario a medio plazo —déficit estructural del 0,5 % del PIB— se seguiría superando a lo largo de todo el período de programación. Según el programa de estabilidad, la ratio deuda de las administraciones públicas/PIB disminuiría gradualmente desde el 73,8 % del PIB en 2018 hasta el 59,8 % del PIB en 2023. El escenario macroeconómico subyacente a estas previsiones presupuestarias es optimista. Los riesgos subyacentes a la planificación presupuestaria a medio plazo parecen moderados y se deben principalmente a la aplicación anunciada de ahorros de costes en la Administración Pública que han de emplearse para financiar la reforma prevista del impuesto sobre la renta de las personas físicas y del impuesto sobre la renta de sociedades.
- (7) El 13 de julio de 2018, el Consejo recomendó a Austria alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo en 2019, teniendo en cuenta la derogación por acontecimientos inhabituales por los que se autoriza una desviación temporal. Ello es compatible con una tasa de incremento nominal máximo del gasto público primario neto ⁽⁷⁾ del 2,9 %, lo que corresponde a una mejora del saldo estructural equivalente al 0,3 % del PIB. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, el saldo estructural mejoraría del -0,1 % del PIB en 2019 al 0,0 % del PIB en 2020, por encima del objetivo presupuestario a medio plazo. Se prevé que Austria cumpla la normativa en materia de deuda en 2019 y 2020. Globalmente, el Consejo considera que se prevé que Austria cumpla las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2019 y 2020.

⁽⁴⁾ DO C 320 de 10.9.2018, p. 84.

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

⁽⁷⁾ 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.

- (8) Austria afronta a largo plazo un nivel medio de riesgo para la sostenibilidad de sus finanzas públicas, debido al aumento previsto del gasto público en sanidad, cuidados de larga duración y pensiones. Aunque la cobertura de los servicios sanitarios es generalmente elevada en Austria, se prevé que de aquí a 2070 el gasto público en sanidad aumente 1,3 puntos porcentuales, esto es, más que la media de la Unión (aumento de 0,9 puntos porcentuales), para situarse en el 8,3 % del PIB. Se prevé que el gasto público en cuidados de larga duración se duplique, pasando del 1,9 % al 3,8 % del PIB de aquí a 2070. La introducción de límites máximos de gasto mediante la Ley de Compensación Financiera de 2017 y la reforma de la atención sanitaria primaria, encaminada a reducir la excesiva dependencia respecto del sector hospitalario, han comenzado a abordar el problema de la sostenibilidad. La recientemente adoptada Ley de organización de la seguridad social puede conllevar ahorros en gastos de gobernanza y administración, pero generará costes iniciales. La calidad y la relación eficiencia/coste se mejorarán más mediante una contratación pública más eficaz (por ejemplo, licitaciones a escala de la Unión, utilización de criterios de adjudicación distintos del precio y agregación de las licitaciones de las distintas regiones) y una mayor utilización de soluciones de sanidad electrónica. En el ámbito de los cuidados de larga duración, se espera que las recientes medidas, tales como la decisión de suprimir la obligación de los pacientes de recurrir a su propio patrimonio para financiar los cuidados de larga duración en centros sanitarios, aumenten el gasto, en lugar de contenerlo.
- (9) El gasto en pensiones alcanzará un máximo en 2036, situándose 1,2 puntos porcentuales del PIB por encima del nivel de referencia de 2016. Las reformas ya aplicadas han logrado incentivar el retraso de la edad de jubilación (de 2014 a 2017, se estima que la edad de salida efectiva del mercado de trabajo aumentó en 1,5 años para los hombres y en un año para las mujeres). Sin embargo, sigue sin resolverse la eliminación de la diferencia entre la edad de jubilación legal y la edad de jubilación efectiva, y debe fomentarse una mayor duración de la vida laboral. Por otra parte el ajuste de la edad mínima para la jubilación legal y para la jubilación anticipada contribuiría a mejorar más eficazmente la sostenibilidad a largo plazo en el contexto del envejecimiento de la población. Vincular de forma automática la edad de jubilación legal al aumento de la esperanza de vida en el futuro podría reducir el gasto público en pensiones. Esta reducción se estima en 2,4 puntos porcentuales del PIB de 2016 a 2070; de esta forma se contrarrestaría el aumento que resultaría del mantenimiento de la política económica.
- (10) El régimen federal austriaco lleva, a efectos fiscales, a un desajuste significativo entre las competencias en materia de gastos e ingresos a niveles inferiores al nacional. En lugar de basarse en una autonomía en el ámbito tributario, los presupuestos subnacionales están financiados por un complejo sistema de reparto de los ingresos tributarios y de transferencias intergubernamentales. Esta situación dificulta la transparencia fiscal y la rendición de cuentas, y proporciona pocos incentivos para un gasto público eficiente. La Ley de relaciones fiscales intergubernamentales, de 2017, ha introducido una serie de modificaciones para simplificar las relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno. Entre dichas modificaciones cabe citar: una simplificación de la distribución de los impuestos compartidos, una asignación de fuentes propias de ingresos a los Estados federados, y un acuerdo sobre nuevas reformas para una asignación más transparente de las responsabilidades legislativas y ejecutivas entre los distintos niveles de gobierno. En cuanto a este último aspecto, el *Kompetenzbereinigungspaket* constituye un primer paso hacia la disociación de las competencias, ya que asigna competencias compartidas bien, exclusivamente, al Gobierno Federal, o bien a los gobiernos de los Estados federados, y reduce los derechos mutuos en materia de consentimiento. No obstante, la Ley afecta únicamente a un número limitado de ámbitos.
- (11) La estructura tributaria de Austria se caracteriza por una elevada presión fiscal sobre el factor trabajo (impuestos sobre salarios y cotizaciones a la seguridad social). Se prevé que dicha presión aumente con el tiempo, en la medida en que los tramos impositivos no están indexados en función de la inflación. En 2017, la proporción que representan los impuestos sobre el trabajo en los ingresos tributarios totales (55,3 %) era una de las más elevadas de la Unión (media: 49,7 %). Las reformas recientes, tales como las reducciones de las cotizaciones a la seguridad social para los perceptores de rentas bajas y los empresarios y la bonificación fiscal para los padres que trabajan, proporcionada por el nuevo bono familiar plus, han contribuido a disminuir la cuña fiscal sobre el factor trabajo. No obstante, existe un margen de maniobra para orientar la presión fiscal hacia fuentes favorables a un crecimiento más inclusivo y sostenible. En particular, se considera que los impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles son relativamente favorables al crecimiento y progresivos, ya que es probable que los perceptores de rentas elevadas posean más patrimonio inmobiliario. Sin embargo, debido a una base imponible en gran medida obsoleta, los ingresos procedentes de los impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles en Austria se mantienen a un bajo nivel, muy por debajo de la media de la Unión. Una revalorización de la base imponible contribuiría a generar más ingresos y a abordar cuestiones de equidad que surgen cuando los valores de los terrenos o de los inmuebles se apartan de los precios de mercado. Un impuesto sobre el patrimonio bien diseñado y eficaz también podría aumentar la equidad del sistema tributario, especialmente en el contexto de la flagrante desigualdad de la distribución de la riqueza en Austria y en ausencia de un impuesto sobre sucesiones y donaciones. Por último, los impuestos medioambientales contribuyen a internalizar los efectos externos negativos para la salud y el clima de la utilización de recursos y de las actividades contaminantes. En este contexto, deberá volverse a examinar el régimen fiscal preferente de que disfrutaban actualmente tales actividades.

- (12) El mercado de trabajo está mejorando; sin embargo, el potencial de recursos humanos sin explotar dificulta la productividad y el crecimiento a largo plazo, necesiéndose modificaciones particularmente en relación con las mujeres, los trabajadores poco cualificados, los trabajadores de más edad y las personas procedentes de la inmigración. A pesar de una alta tasa global de empleo femenino (del 71,7 %, frente a una media del 67,4 % para la Unión en 2018), el nivel absoluto de empleo a tiempo completo sigue siendo bastante bajo. En 2018, el empleo a tiempo parcial de las mujeres (47,6 %) era muy superior a la media de la Unión (30,8 %), lo cual está muy relacionado con la insuficiencia de guarderías y la alta proporción de mujeres que prestan cuidados sin recibir remuneración. El actual diseño de la prestación de servicios de guardería y de las bajas por motivos familiares no contribuye suficientemente a la igualdad de oportunidades entre los hombres y las mujeres en el mercado laboral. Una mayor inversión en servicios de guardería a tiempo completo asequibles y en escuelas de toda la jornada ayudaría a más mujeres a trabajar a tiempo completo, mejoraría el potencial que representan las mujeres para el mercado laboral y aumentaría la productividad y el crecimiento integrador a largo plazo. El empleo de las mujeres a tiempo parcial también explica una parte importante de las diferencias de remuneración entre sexos (sin ajustar), que se mantienen claramente por encima de la media de la Unión (19,9 % en Austria frente al 16,0 % en la Unión en 2017). Otros importantes factores son la representación excesiva de las mujeres en los sectores poco remunerados, la segregación relacionada con la enseñanza elegida, la infrarrepresentación de las mujeres en los puestos de gestión y supervisión y las interrupciones de la carrera profesional. De forma global, la substancial diferencia existente entre las pensiones de jubilación de hombres y mujeres (40,5 % en Austria, frente al 35,2 % en la Unión, en 2017), se debe en gran medida a estas desigualdades de renta entre sexos que se han ido generando a lo largo de la vida laboral. Por otra parte, las personas con un empleo marginal, una mayoría de las cuales son mujeres, no están cubiertas por el subsidio de desempleo. Las altas tasas de desempleo de las personas poco cualificadas indican una infrautilización del potencial del mercado laboral. Más del 44 % de todos los desempleados solo han finalizado la enseñanza básica (hasta el primer ciclo de la educación secundaria, *Pflichtschule*). Unas políticas activas del mercado laboral que animen a más personas a trabajar o a buscar un empleo, con inclusión de oportunidades de aprendizaje permanente, siguen siendo fundamentales para realizar el potencial laboral de los trabajadores que proceden de la inmigración y de los adultos poco cualificados. A pesar de ser tradicionalmente importante, la participación de los interlocutores sociales en el proceso decisorio en el ámbito de estas políticas se ha puesto en entredicho.
- (13) La falta de mano de obra cualificada señala la necesidad de invertir más en formación y educación de carácter general. Los resultados académicos de los estudiantes desfavorecidos no han mejorado. Sigue habiendo grandes diferencias de resultados entre los estudiantes con y sin origen migrante. Las pruebas nacionales llevadas a cabo en 2016 mostraron que el nivel de cualificaciones básicas representa un problema, ya que alrededor de una cuarta parte de los alumnos de octavo curso no alcanza o alcanza solo parcialmente los niveles académicos exigidos en alemán. Los resultados de aquellos con bajo nivel socioeconómico y/o de origen migrante apenas han mejorado en las pruebas nacionales. Las recientes pruebas internacionales también han confirmado una brecha cada vez mayor en lectura para aquellos con menor nivel socioeconómico o de origen migrante. En el Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos, los alumnos que han nacido con la nacionalidad austriaca obtienen mejores resultados que los de la primera generación de migrantes, situándose la diferencia en casi tres años de escolaridad. Las reformas recientes del sistema educativo minan en parte anteriores esfuerzos de reforma y no están en consonancia con las mejores prácticas de la Unión o de la OCDE. En este contexto, se ha ralentizado la expansión de la escolarización a jornada completa, y en la enseñanza general se está intensificando la selección y la distribución de los alumnos atendiendo a sus capacidades. Es necesario invertir para abordar las desigualdades en materia de educación debidas al estrato socioeconómico o al origen migrante. Aunque Austria tiene mejores resultados que la media de la Unión en lo relativo a las competencias digitales de sus ciudadanos, se está quedando atrás respecto de los países con mejores resultados en este ámbito. La economía sufre una creciente falta de trabajadores cualificados en tecnologías de la información, ya que la oferta de diplomados informáticos es insuficiente para responder a la demanda creciente.
- (14) Austria es un país que invierte considerablemente en investigación y desarrollo, con unos ambiciosos objetivos nacionales. Sin embargo, los resultados científicos y en materia de innovación no se equiparan con los de los países de la Unión «líderes en innovación»⁽⁸⁾. El aumento de la inversión en investigación y desarrollo no se plasma totalmente en una mejora de resultados en materia de innovación y en un incremento de la productividad. En particular, Austria presenta unos pobres resultados en lo que se refiere al empleo en las empresas innovadoras de rápido crecimiento. La inversión en investigación y desarrollo sería más eficaz si se plasmase completamente en una ciencia de excelencia y en innovaciones pioneras. Para lograrlo deben hacerse posibles más y mejores relaciones entre el mundo científico y el empresarial y debe fomentarse la cooperación sobre las prioridades de especialización inteligente entre las diferentes regiones y con otros países. Por otra parte, unas inversiones adicionales podrían generar importantes incrementos de productividad y mejores resultados en materia de innovación, por ejemplo en innovación favorable al medio ambiente, en capacidad de innovación de las pequeñas y medianas empresas (pymes) y en activos inmateriales complementarios.

⁽⁸⁾ Según la definición del cuadro europeo de indicadores de innovación 2018 (*líderes en innovación*: SE, DK, FI, NL, UK, LU; *grandes innovadores*: DE, BE, IE, AT, FR, SI).

- (15) Aunque Austria obtiene mejores resultados que la media de la Unión en el proceso general de digitalización, no alcanza el nivel de «líder en innovación» de la Unión. Estos resultados se refieren a la utilización de las tecnologías digitales y también a su desarrollo. El sector austriaco de la información y las tecnologías es relativamente pequeño y no ha experimentado el mismo crecimiento que el de los países «líderes en innovación». Por otra parte, las zonas rurales carecen de una conectividad de alta velocidad, lo que aumenta las desigualdades en las capacidades de digitalización e innovación entre regiones. También existen diferencias significativas en cuanto a la infraestructura digital de las escuelas, por ejemplo, en lo que se refiere a la cobertura de las redes locales inalámbricas. Austria ha establecido algunos programas de financiación para mejorar la conectividad a internet de alta velocidad en todo el país. Un relanzamiento de la estrategia global de digitalización de Austria ofrece una oportunidad de adoptar objetivos e indicadores y realizar un seguimiento de los progresos sobre la necesaria inversión pública y privada en el sector de la digitalización.
- (16) Un aumento de la eficiencia energética y de la proporción de las fuentes de energía renovables reforzará el potencial de crecimiento sostenible de Austria y ayudará al país a alcanzar sus objetivos en materia de lucha contra el cambio climático y energía para 2030. No obstante, se deberán realizar esfuerzos adicionales para lograr dichos objetivos. Además, la inversión pública en investigación y desarrollo en los sectores del medio ambiente y de la energía es inferior a la media de la Unión. La mejora de la eficiencia energética y la utilización de energías renovables en las pymes contribuirían a reducir el consumo de energía. La inversión en la renovación de edificios, en la generación de electricidad a partir de fuentes renovables y en la movilidad sostenible podría proporcionar un impulso significativo a la economía austriaca. Una transición hacia una economía circular requiere una estrategia global y un aumento de la inversión por parte de las empresas.
- (17) A pesar de un repunte reciente asociado a la favorable coyuntura económica, Austria no ha logrado reanudar el aumento de la productividad global de los factores ni dejar atrás la década de estancamiento en este factor fundamental de crecimiento económico y competitividad. Los instrumentos que permiten aumentar la productividad son la digitalización y la expansión de las empresas y la competencia en el sector de los servicios. Aunque las grandes empresas de Austria están adoptando a buen ritmo modelos de empresa y tecnologías digitales, las empresas más pequeñas siguen retrasadas al respecto. La digitalización de las empresas más pequeñas, incluidas las microempresas, es particularmente importante, ya que forman la espina dorsal de la economía austriaca. La considerable penetración del programa *KMU Digital* muestra la demanda y el interés de las pymes en el asesoramiento en materia de digitalización. La prolongación y ampliación de este programa sería un factor favorable; también sería útil prestar una mayor atención a la digitalización de las empresas en la estrategia global de digitalización de Austria.
- (18) Persisten retos estructurales para la creación y la expansión de empresas en Austria, y particularmente de empresas muy innovadoras. Austria se mantiene rezagada respecto de Estados miembros comparables en lo que se refiere al empleo de las empresas innovadoras de rápido crecimiento. Ello apunta a la necesidad de mejorar las condiciones para la expansión de las empresas innovadoras, que siguen tropezando con factores tales como un capital riesgo menos desarrollado y diversificado que el de los países «líderes en innovación». La financiación en una fase posterior (por ejemplo, a través del capital riesgo y del acceso a los mercados de capital público para las empresas en expansión) constituye un obstáculo. El segmento de pymes recientemente creado en la bolsa de Viena constituye un paso en la dirección adecuada. Las empresas de rápido crecimiento son esenciales para la difusión de las nuevas tecnologías y los nuevos modelos económicos, incluidos los digitales, y por tanto para el aumento de la productividad.
- (19) En Austria existen importantes barreras de acceso y normas restrictivas para el ejercicio de los servicios a las empresas y las profesiones reguladas. Entre estas figuran los requisitos específicos relativos a la participación en el capital de una sociedad, las numerosas actividades reservadas y las restricciones interdisciplinarias. Los obstáculos reglamentarios, especialmente relacionados con la gestión cotidiana de los establecimientos comerciales, contribuyen al desarrollo relativamente débil del sector minorista austriaco. Las elevadas cargas administrativas siguen siendo una preocupación acuciante para las empresas austriacas. Los continuos esfuerzos destinados a reducir las cargas y la evaluación prevista de la Ley de Licencias Comerciales (*Gewerbeordnung*) son instrumentos importantes para mejorar el entorno empresarial. Una mayor competencia en el sector de servicios también contribuiría a abordar los retos que tiene planteados Austria en materia de difusión de las tecnologías digitales y los modelos de empresa.
- (20) La programación de los fondos de la Unión para el período 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 de 2019. Ello permitiría a Austria utilizar mejor estos fondos en los sectores indicados, teniendo en cuenta las disparidades regionales.

- (21) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Austria, que ha publicado en el informe de 2019 relativo a este país. Asimismo ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2019, el Programa Nacional de Reformas de 2019 y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Austria en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política presupuestaria y la política socioeconómica de Austria, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión. Ello refleja la necesidad de reforzar la gobernanza económica global de la Unión Europea incluyendo aportaciones de esta en las futuras decisiones nacionales.
- (22) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2019, y considera ⁽⁹⁾ que se prevé que Austria cumpla con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

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

1. Garantizar la sostenibilidad del sistema sanitario, del sistema de cuidados de larga duración y de los regímenes de pensiones, particularmente adaptando la edad de jubilación legal al aumento previsto de la esperanza de vida. Simplificar y racionalizar las relaciones presupuestarias entre los diferentes niveles de gobierno, y las competencias presupuestarias de estos, y alinear las competencias en materia de financiación y gasto.
2. Desplazar la carga fiscal sobre el trabajo hacia fuentes que perjudiquen menos el crecimiento inclusivo y sostenible. Respalidar el empleo a jornada completa de las mujeres, particularmente mejorando los servicios de guardería, y mejorar los resultados en el mercado laboral para los trabajadores poco cualificados, en cooperación constante con los interlocutores sociales. Aumentar los niveles de cualificaciones básicas de los grupos desfavorecidos, incluyendo a las personas procedentes de la inmigración.
3. Centrar la política de inversión en los sectores de investigación y desarrollo, innovación, digitalización y sostenibilidad, teniendo en cuenta las disparidades regionales. Apoyar el aumento de la productividad estimulando la digitalización de las empresas y su crecimiento y reduciendo los obstáculos reglamentarios en el sector de servicios.

Hecho en Bruselas, el 9 de julio de 2019.

Por el Consejo,
El Presidente
M. LINTILÄ

⁽⁹⁾ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 9 de julio de 2019****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**

(2019/C 301/21)

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 refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, 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, y marcó así 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 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾, 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.

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Reglamento (UE) 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 macroeconómicos (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

- (2) El informe específico de 2019 sobre Polonia 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 ⁽³⁾, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por país de años anteriores, así como los avances de Polonia en la consecución de sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020.
- (3) Polonia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 el 26 de abril de 2019 y su Programa de Convergencia de 2019 el 29 de abril 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 ⁽⁴⁾, 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.
- (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 producto interior bruto (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 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 ⁽⁵⁾ 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.

⁽³⁾ DO C 320 de 10.9.2018, p. 88.

⁽⁴⁾ 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).

⁽⁵⁾ El gasto público primario neto se compone del gasto público total menos el gasto en concepto de intereses, el gasto en programas de la Unión que se contrarreste totalmente con los ingresos de fondos de la Unión y los cambios no discrecionales en los gastos destinados a prestaciones de desempleo. La formación bruta de capital fijo financiado a escala nacional se repartirá a lo largo de un período de cuatro años. Las medidas discrecionales relacionadas con los ingresos o los aumentos de los ingresos fijados legalmente se integran en el cálculo. Las medidas puntuales, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, se calculan en cifras netas.

- (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 sistema 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 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 Unión. 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 Unión. 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 Unión 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 algunas carencias en 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 (I+D). 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 I+D 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 Unión: la esperanza de vida de las mujeres superaba a la de los hombres en 7,9 años en 2017 y la de las personas con mayor nivel educativo a las de menor en 10 años en 2016. 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 Unión, 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 Unión (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 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. Garantizar el Estado de Derecho y la independencia del poder judicial son también esenciales en este contexto. Cabe recordar que, en diciembre de 2017, la Comisión presentó al Consejo una propuesta motivada para determinar la existencia de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de Polonia. Estos asuntos son objeto de una sentencia y de procedimientos pendientes presentados ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 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 Unión para el período 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 de 2019. 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 luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Convergencia de 2019, y su dictamen ⁽⁶⁾ se refleja, en particular, en la primera recomendación 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 sistema presupuestario.

⁽⁶⁾ Con arreglo al artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

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.
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 9 de julio de 2019.

Por el Consejo
El Presidente
M. LINTILÄ

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 9 de julio de 2019****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Portugal y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Portugal**

(2019/C 301/22)

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 refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, y en particular su artículo 5, apartado 2,

Visto el Reglamento (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 macroeconómicos ⁽²⁾, 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. La Comisión 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 de dicho 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 se señalaba a Portugal como uno de los Estados miembros que sería 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 Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ⁽³⁾ (en lo sucesivo, «Recomendación de 2019 para la zona del euro») que establece cinco recomendaciones para la zona del euro (en lo sucesivo, «recomendaciones 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, Portugal debe velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación de 2019 para la zona del euro, tal como se refleja en las recomendaciones 1 a 4 que figuran más abajo. En particular, centrar la política de inversión en las áreas especificadas y utilizar los resultados positivos inesperados para reducir la deuda pública contribuirá al cumplimiento de la segunda recomendación para la zona del euro en lo relativo al fomento de la inversión y la reconstitución de reservas presupuestarias. Las medidas encaminadas a reducir la segmentación del mercado de trabajo y mejorar las cualificaciones y la eficacia del sistema de seguridad social contribuirán al cumplimiento de la tercera recomendación para la zona del euro en lo concerniente al funcionamiento del mercado de trabajo y los sistemas de protección social. Las medidas destinadas a disminuir las cargas reglamentarias contribuirán al cumplimiento de la primera recomendación para la zona del euro en lo relativo al entorno empresarial y a las mejoras de la productividad con vistas a un reequilibrio de la zona del euro. Aumentar la eficiencia de los procedimientos de insolvencia y recuperación contribuirá al cumplimiento de la cuarta recomendación para la zona del euro en lo que se refiere a la reducción del volumen de préstamos dudosos.

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ DO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (3) El informe específico de 2019 sobre Portugal fue publicado el 27 de febrero de 2019. En él se evaluaban los avances realizados por Portugal para dar efecto a las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018 ⁽⁴⁾, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por país de años anteriores, así como los avances de Portugal en la consecución de sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020. Asimismo, incluía un examen exhaustivo efectuado de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, cuyos resultados también se publicaron el 27 de febrero de 2019. El análisis de la Comisión la llevó a concluir que Portugal está experimentando desequilibrios macroeconómicos. En particular, los grandes volúmenes de pasivos exteriores netos y de deuda privada y pública, así como una alta proporción de préstamos dudosos, constituyen puntos débiles en un contexto de bajo crecimiento de la productividad. Siguen subsistiendo lagunas, en particular en lo relativo a la aplicación de las medidas destinadas a reducir el volumen de préstamos dudosos y a mejorar el entorno empresarial. Será necesario hacer un seguimiento de la adopción y aplicación de los diversos programas de reforma, particularmente de las reformas presupuestarias estructurales encaminadas a reforzar la sostenibilidad de las finanzas públicas.
- (4) El 30 de abril de 2019, Portugal presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 y su Programa de Estabilidad de 2019. A fin de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado simultáneamente.
- (5) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos («Fondos EIE») para el período 2014-2020 se han abordado las recomendaciones específicas pertinentes por país. Conforme a lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁵⁾, 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.
- (6) Portugal se encuentra sometido actualmente al componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la norma transitoria en materia de deuda. En su Programa de Estabilidad de 2019, Portugal se propone alcanzar un déficit global equivalente al 0,2 % del producto interior bruto (PIB) en 2019, un superávit del 0,3 % del PIB en 2020 y una nueva mejora hasta un superávit equivalente al 0,7 % del PIB en 2022. Estos planes solo incluyen parcialmente el potencial efecto de aumento del déficit de las medidas de apoyo a los bancos a partir de 2020. Sobre la base del saldo estructural recalculado, el objetivo presupuestario a medio plazo —que se ha cambiado de un superávit estructural del 0,25 % del PIB en 2019 a una situación presupuestaria equilibrada en términos estructurales a partir de 2020— se alcanzaría, según lo programado, en 2020. El Programa de Estabilidad de 2019 prevé que la ratio deuda de las administraciones públicas/PIB alcance el 118,6 % en 2019, el 115,2 % en 2020 y el 103,7 % en 2020; luego la ratio se situaría en un 103,7 % en 2022. El escenario macroeconómico subyacente a estas previsiones presupuestarias es verosímil para 2019 y 2020 y optimista para los años siguientes. Al mismo tiempo, no se han especificado suficientemente las medidas necesarias para respaldar el logro de los objetivos presupuestarios previstos a partir de 2019.
- (7) El Programa de Estabilidad de 2019 no proporciona información sobre los efectos presupuestarios del gasto excepcional derivado de las medidas preventivas encaminadas a proteger el territorio nacional frente a los incendios forestales, tras los incendios forestales de grandes proporciones que tuvieron lugar en 2017. No obstante, en una carta de 9 de mayo de 2019, las autoridades portuguesas han facilitado pruebas suficientes sobre el alcance y la naturaleza de estos costes presupuestarios adicionales. En concreto, la carta indica que la ejecución presupuestaria en 2018 engloba gastos excepcionales (equivalentes aproximadamente al 0,04 % del PIB) derivados de las medidas preventivas encaminadas a proteger el territorio nacional contra los incendios forestales. Dicha carta señala gastos relacionados con la gestión de las situaciones de emergencia, que se clasifican como medidas puntuales, y gastos relativos a las actividades de prevención. Debido a la naturaleza integrada de estos gastos y a su relación directa con los grandes incendios forestales de 2017, puede concederse un trato específico a estos gastos de prevención de incendios forestales aplicándoles la «cláusula de acontecimientos inhabituales». Según la Comisión, los gastos subvencionables adicionales en 2018 ascienden al 0,04 % del PIB y se derivan de las medidas preventivas. Las disposiciones del artículo 5, apartado 1, y el artículo 6, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 contemplan estos gastos adicionales en la medida en que estos incendios forestales de proporciones sin precedentes se consideran acontecimientos inhabituales, su impacto sobre las finanzas públicas de Portugal es significativo y la sostenibilidad no se vería comprometida si se autorizase una desviación temporal respecto de la senda de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo. Por consiguiente, el ajuste exigido hacia el objetivo presupuestario a medio plazo para 2018 se ha reducido a fin de tener en cuenta estos costes adicionales.

⁽⁴⁾ DO C 320 de 10.9.2018, p. 92.

⁽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).

- (8) El 13 de julio de 2018, el Consejo recomendó a Portugal que garantizase que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto ⁽⁶⁾ no superara el 0,7 % en 2019, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,6 % del PIB. Sobre la base de las previsiones de la Comisión de la primavera de 2019, Portugal podría registrar una desviación importante respecto de este ajuste recomendado para 2019.
- (9) En 2020, Portugal deberá alcanzar su objetivo presupuestario a medio plazo, teniendo en cuenta la autorización de desviación temporal concedida para tener en cuenta los acontecimientos inhabituales. Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2019, esto es compatible con una tasa de incremento nominal máximo del gasto público primario neto del 1,5 %, que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,5 % del PIB. Según dichas previsiones de la Comisión, con la hipótesis de mantenimiento de la política económica, en 2020 existe un riesgo de desviación significativa respecto de esta exigencia. Al mismo tiempo, se prevé que Portugal cumpla en 2019 con la norma transitoria en materia de deuda, gracias a la desviación anual autorizada del 0,25 %, pero, a primera vista, no cumpliría con la norma en materia de deuda en 2020. De forma global, el Consejo considera que a partir de 2019 deberán adoptarse las medidas necesarias para cumplir las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Será importante utilizar los posibles resultados positivos inesperados para reducir aún más el ratio de deuda de las administraciones públicas.
- (10) El refuerzo de la sostenibilidad de las finanzas públicas portuguesas depende de la continuación de un saneamiento presupuestario favorable al crecimiento. Sin embargo, existe margen para mejorar la calidad de las finanzas públicas y hacer que el gasto sea más favorable al crecimiento respaldando la inversión (véase más abajo). A pesar de haber aumentado en 2018, la inversión pública se ha mantenido a un nivel muy bajo en comparación con los niveles de la Unión, situándose constantemente por debajo de los propios objetivos del Gobierno. La aplicación estricta y oportuna de la Ley sobre el control de los compromisos y de la Ley relativa al marco presupuestario y la continuación de los esfuerzos de racionalización siguen constituyendo aspectos fundamentales para mejorar el control del gasto y aumentar su eficiencia. Los recientes exámenes independientes del gasto efectuados a partir de la base en determinados sectores han permitido mejoras de eficiencia globalmente limitadas. Con el fin de alcanzar mayores mejoras de eficiencia, los exámenes del gasto deberán convertirse en un elemento habitual del marco presupuestario de Portugal. Por otra parte, siguen siendo necesarias unas reformas más profundas encaminadas a aumentar la eficiencia y un claro enfoque descendente para contener el gasto global. Estos elementos deberán basarse, en gran medida, en una estrategia de reforma de la Administración pública encaminada a alinear los niveles de empleo público con la necesidad de proporcionar servicios eficaces, lo que incluye el apoyo a la reasignación y el reciclaje del personal, así como el fomento del rendimiento individual y del atractivo de la función pública para el personal altamente cualificado.
- (11) Las finanzas públicas portuguesas están sometidas a una presión constante como consecuencia de las adversas tendencias demográficas, particularmente el envejecimiento de la población, que tiene consecuencias negativas, especialmente para la sostenibilidad del sistema de pensiones y del sistema sanitario. Aunque las reformas anteriores habían mejorado la sostenibilidad del sistema de pensiones a largo plazo, los aumentos de las pensiones especiales y las reformas de la jubilación anticipada que están teniendo lugar han implicado nuevos incrementos del gasto en pensiones, que han venido a añadirse a la tendencia subyacente al alza de estos derivados del envejecimiento de la población. La sostenibilidad global del sistema de pensiones puede verse afectada negativamente si no se dispone de medidas compensatorias adecuadas. En el sector sanitario, la relación eficacia/coste siguió fomentándose en 2018, en particular recurriendo más a las compras centralizadas y utilizando más los medicamentos genéricos y biosimilares. Al mismo tiempo, la persistencia de un alto volumen de pagos atrasados de los hospitales se deriva de una planificación y una inversión presupuestarias inadecuadas y de lagunas en el control de la contabilidad y las prácticas de gestión. Las disminuciones temporales de los pagos atrasados de los hospitales en 2018 se han debido esencialmente a la magnitud de las medidas de compensación extraordinarias. Un nuevo programa para 2019 está encaminado a abordar de forma estructurada los atrasos en los pagos de los hospitales mediante la introducción de un nuevo modelo de gobernanza para los hospitales públicos, junto con un aumento sustancial de sus presupuestos anuales. La capacidad de este programa para ralentizar la acumulación de pagos atrasados de los hospitales a corto plazo y, de esta forma, propiciar una reducción estructural de su importe global, depende fundamentalmente de la oportunidad y eficacia de su aplicación.
- (12) Aumentar los ingresos netos de las empresas de propiedad estatal y reducir su deuda contribuiría a aumentar la sostenibilidad de las finanzas públicas portuguesas. Las autoridades se proponen que los ingresos netos de las empresas estatales se acerquen globalmente a un nivel próximo al equilibrio en 2019, lo que significa un retraso respecto de anuncios anteriores, que contemplaban un resultado similar ya en 2018. Por otra parte, las medidas tendientes a garantizar el cumplimiento de los planes de actividad iniciales y los esfuerzos tendientes a garantizar un seguimiento más oportuno, transparente y global se han retrasado y han tardado en plasmarse en medidas correctoras cuando ello era necesario. En particular, no se ha garantizado un nivel suficiente de transparencia *ex ante* en lo que se refiere a la financiación de las empresas estatales mediante recapitalizaciones y préstamos.

⁽⁶⁾ 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 nivel nacional se distribuye a lo largo de un período de cuatro años. Las medidas discrecionales relacionadas con los ingresos o los aumentos de los ingresos fijados legalmente se integran en el cálculo. Las medidas puntuales, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, se calculan en cifras netas.

- (13) A pesar de que actualmente se están aplicando algunas medidas para reducir la segmentación del mercado laboral, tales como el refuerzo de la inspección del trabajo y el inicio de un programa de integración para los trabajadores precarios de la función pública, la proporción de trabajadores temporales en Portugal sigue siendo superior a la media de la Unión. Una serie de medidas más específicas acordadas entre el Gobierno y los representantes de las empresas y de los trabajadores, encaminadas a reducir aún más la segmentación del mercado laboral y la precariedad y a fomentar la negociación colectiva, están pendientes de aprobación por el Parlamento para materializarse en legislación concreta.
- (14) La mejora de las condiciones del mercado de trabajo ha disminuido el número de personas con riesgo de pobreza o exclusión social. A pesar de esta mejora, la desigualdad en la distribución de la renta se mantiene en un nivel elevado y el impacto de las transferencias sociales sobre la reducción de la pobreza es limitado. Aunque las desigualdades de renta están disminuyendo en Portugal, aún se mantienen muy por encima de la media de la Unión. El régimen de renta mínima es uno de los peores de la Unión, estableciendo una renta que representa únicamente el 40 % del umbral de pobreza nacional. A menos que se proceda a una revisión, la baja eficacia de las transferencias sociales podría verse seriamente puesta a prueba en caso de una ralentización futura de la economía, que afectaría particularmente a las personas vulnerables.
- (15) El bajo nivel de cualificaciones de los trabajadores es un obstáculo para el incremento de la productividad y la inversión. Aproximadamente el 50 % de la población de edad comprendida entre 25 y 64 años tiene un bajo nivel educativo, proporción que es muy superior a la media de la Unión en 2018 (22 %). La baja disponibilidad de personal cualificado constituye un importante obstáculo para la inversión mencionado por las empresas. En cuanto a la enseñanza de adultos, en particular, existe margen para atraer más a las personas poco cualificadas (cuya participación en los programas de formación es inferior a la media de la Unión) y para ofrecer a las pequeñas y medianas empresas incentivos destinados a la formación de su personal. Las capacidades digitales constituyen un reto particular: el 50 % de la población portuguesa carece de las capacidades digitales básicas, frente a una media de la Unión del 43 %. La inversión en la educación y la formación, con inclusión de las infraestructuras, es fundamental para mejorar la empleabilidad y la movilidad social.
- (16) En el marco de los esfuerzos encaminados a aumentar el número de titulados de la enseñanza superior, se están aplicando medidas encaminadas a aumentar las matriculaciones en la enseñanza superior, tales como un aumento significativo de la concesión de becas. En Portugal, el 33,5 % de las personas con edad comprendida entre 30 y 34 años ha finalizado estudios superiores, proporción que es inferior a la media de la Unión (40,7 %). La persistencia de estas bajas tasas, particularmente en lo que se refiere a los titulados en tecnologías de la información y la comunicación, ciencias de la naturaleza, matemáticas y estadística, puede tener una incidencia negativa en el incremento de la productividad y la capacidad de innovación de la economía portuguesa. Aunque el Gobierno está intentando resolver este problema aumentando el número de plazas ofrecidas en estos sectores y efectuando una revisión del sistema de enseñanza superior, se requieren esfuerzos adicionales.
- (17) La tasa de préstamos dudosos del sistema financiero se mantiene en un nivel relativamente elevado (9,4 %). No obstante, la mayoría de los bancos ha logrado avances sustanciales hacia el objetivo de reducir el volumen de estos préstamos; el volumen global de préstamos dudosos se redujo en un 50 % entre el punto más alto, alcanzado en junio de 2016, y diciembre de 2018. El mercado secundario de activos devaluados ha cobrado impulso, mientras que los bancos también han acelerado los procedimientos de cancelación y saneamiento de sus créditos dudosos. El desglose de los préstamos dudosos sigue mostrando una elevada y constante proporción (65 %) de los préstamos dudosos de las empresas. En los últimos años, las autoridades han aplicado una serie de reformas jurídicas e institucionales en el ámbito de la insolvencia y la ejecución de deudas. Sin embargo, la duración media de los procedimientos de insolvencia se mantiene en un nivel persistentemente elevado, al igual que el número de asuntos pendientes ante los tribunales. Los marcos jurídico y judicial se ven fuertemente afectados por el proceso de recuperación y las perspectivas de una activación eficiente de las garantías reales. La larga duración media de los procedimientos de recuperación afecta a los precios aplicados por los mercados a los activos improductivos.
- (18) Las reformas tendentes a la simplificación administrativa se han limitado en su mayor parte a una aplicación generalizada del principio de «solo una vez» y de desmaterialización de los procedimientos. Los logros conseguidos en la modernización administrativa deben complementarse con una simplificación administrativa más sustancial. En particular, debe concederse prioridad a limitar el número de documentos que han de presentarse y a bien sustituir los regímenes de autorización por simples declaraciones de cumplimiento de las condiciones aplicables, o bien, para los sectores más sensibles, simplificar las autorizaciones mediante una reducción de los períodos de aprobación de una decisión y la adopción del principio de aprobación tácita. Aún se echa en falta la simplificación de los procedimientos aplicables en determinados sectores. Siguen subsistiendo excesivas cargas administrativas, particularmente en el sector de la construcción. Además, las lagunas en la planificación y el seguimiento de la contratación pública dificultan la competencia. Los resultados de la contratación pública podrían mejorarse introduciendo una planificación estructurada y cuantificada y garantizando una supervisión más estrecha de la fase de ejecución de los contratos. A pesar de una reducción significativa de las adjudicaciones directas en 2017 y 2018, su utilización se mantiene en un nivel elevado.

- (19) En el contexto del programa de ayuda financiera, Portugal ha procurado reducir las cargas reglamentarias para las profesiones muy reguladas, especialmente con la introducción de la Ley marco de 2013. No obstante, en algunos casos este progreso se vio interrumpido o incluso anulado con la adopción de disposiciones estatutarias para las distintas profesiones y la introducción de una prohibición para los grupos de empresas. Se imponen restricciones reglamentarias y administrativas a los servicios profesionales y a las empresas, lo que plantea inquietud en relación con la competencia, los niveles de precios, la innovación y la calidad de los servicios. Hasta la fecha, no se han anunciado planes de reforma en respuesta a las recomendaciones de la Comisión relativas a la regulación de los servicios profesionales, ni en respuesta a la evaluación de la competencia realizada en 2018 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (con la colaboración de la autoridad portuguesa de defensa de la competencia) sobre las profesiones autorreguladas de Portugal.
- (20) Las condiciones para que las empresas accedan a la financiación han mejorado durante los últimos años y la proporción de empresas que manifiestan que el acceso a dicha financiación es la principal restricción para la inversión ya es similar a la media de la Unión. Las autoridades portuguesas han emprendido y reforzado en este ámbito varias iniciativas, tales como el programa «Capitalizar» y otros programas dirigidos a determinados tipos de empresas o sectores. Sin embargo, las empresas portuguesas tienden a depender considerablemente de sus propios recursos para financiar sus inversiones, y es insuficiente la cantidad de préstamos bancarios que va a parar a las empresas de mayor productividad. El bajo nivel de capital invertido por trabajador representa un importante obstáculo para mejorar la estructura productiva de la economía portuguesa. En este contexto, es importante que las inversiones productivas aumenten y se canalicen gradualmente hacia empresas con potencial de crecimiento y sectores con perfiles de alta productividad. Aunque han aumentado en los últimos años, otras fuentes de financiación, tales como el capital riesgo y el capital social, se mantienen muy por debajo de la media de la Unión.
- (21) El sistema judicial se está haciendo más eficiente, pero sigue afrontando retos fundamentales, con unos procedimientos largos y un elevado número de asuntos pendientes, particularmente ante los tribunales administrativos y tributarios. Aunque prosiguen nuevos esfuerzos para erradicar la corrupción, la prevención de esta sigue siendo problemática debido a la ausencia de una estrategia coordinada y a la fragmentación de las responsabilidades al respecto.
- (22) La inversión en investigación y desarrollo (I+D) ha vuelto a repuntar recientemente, pero sigue siendo insuficiente para mejorar el sistema nacional portugués de investigación e innovación. Tras años de disminución, la proporción que representa el gasto en I+D en el PIB ha aumentado recientemente, y en 2017 la intensidad de la actividad de I+D de las empresas rebasó ligeramente la intensidad de la actividad de investigación y desarrollo del sector público. Se han alcanzado pocos progresos para mejorar la estructura económica de Portugal y lograr una participación mayor en el valor añadido de los sectores de fabricación de alta tecnología y de los servicios intensivos en conocimiento. El fomento de la inversión en activos inmateriales, con inclusión de la I+D así como las competencias de gestión, la cultura financiera y las capacidades digitales, a fin de permitir a las empresas crecer, aumentar su capacidad de innovación y entrar en los mercados de exportación, ofrece a Portugal un medio adecuado para estimular la inversión e incrementar la productividad.
- (23) Unas conexiones marítimas y ferroviarias insuficientes dificultan a las empresas orientadas a la exportación disfrutar plenamente del potencial del mercado único. Debido a su situación geográfica, Portugal es un puerto de entrada marítimo natural, especialmente para las rutas trasatlánticas. Unas inversiones oportunas en las nuevas terminales de contenedores de Sines (Terminal Vasco da Gama), Leixões y Barreiro, y la finalización de los proyectos de inversión en curso en los otros principales puertos portugueses (Viana do Castelo, Leixoes, Aveiro, Figueira da Foz y Setúbal) aumentarían la capacidad de manipulación de la carga de dichos puertos. Los ferrocarriles siguen estando infrautilizados en las conexiones con España (corredor Este-Oeste y corredor Norte-Sur). El desarrollo de un plan global para la Península Ibérica, que incluya la determinación de las etapas intermedias, las terminales, las interconexiones necesarias para beneficiarse de la mejora de la red española y el desarrollo de la anchura de vía de la Unión Internacional de Ferrocarriles, contribuiría a potenciar los resultados internacionales de la red ferroviaria de Portugal.
- (24) Las inversiones encaminadas a mejorar la eficiencia de los recursos y a la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo contribuirían a lograr un crecimiento sostenible a largo plazo. Prevenir los efectos adversos del cambio climático, tales como inundaciones e incendios forestales, sigue constituyendo un reto para Portugal. El logro del objetivo de eficiencia energética para 2020 requiere nuevos esfuerzos, y los datos más recientes para 2017 muestran que el consumo de energía está aumentando. Sigue existiendo un amplio margen para mejorar la eficiencia energética de los edificios y reducir el consumo energético de las empresas. Una mejor conectividad energética transfronteriza podría permitir una mayor competencia y facilitar el desarrollo de las energías renovables.
- (25) La programación de los fondos de la Unión para el período 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 de 2019. Esto permitiría al país utilizar de forma óptima estos fondos en los sectores indicados, teniendo en cuenta las disparidades regionales y la situación especial de las regiones ultraperiféricas. El refuerzo de la capacidad administrativa del país para la gestión de esos fondos es un factor importante para el éxito de esta inversión.

- (26) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Portugal, que ha publicado en el informe de 2019 relativo a este país. Asimismo, ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2019, el Programa Nacional de Reformas de 2019 y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Portugal en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y política presupuestaria de Portugal, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión mediante aportaciones de esta a las futuras decisiones nacionales.
- (27) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2019, y su dictamen ⁽⁷⁾ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.
- (28) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2019 y el Programa de Estabilidad de 2019. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1 y 4 que figuran a continuación. Estas recomendaciones también contribuyen a la aplicación de la Recomendación de 2019 para la zona del euro, en particular la primera, segunda y cuarta de las recomendaciones para la zona del euro. Las políticas presupuestarias a que se refiere la recomendación 1 siguiente contribuyen, entre otras cosas, a corregir los desequilibrios asociados a una deuda pública elevada.

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

1. Alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo en 2020, teniendo en cuenta la autorización de una desviación temporal por acontecimientos inhabituales. Emplear los resultados positivos inesperados en acelerar la reducción de la ratio de deuda de las administraciones públicas. Mejorar la calidad de las finanzas públicas concediendo prioridad al gasto favorable al crecimiento al mismo tiempo que se refuerza el control sobre el total de gastos y se mejora la relación eficacia/coste y la adecuación del procedimiento presupuestario, prestando una atención particular a una reducción sostenible de los pagos atrasados de los hospitales. Mejorar la viabilidad financiera de las empresas de propiedad estatal, garantizando al mismo tiempo un seguimiento más oportuno, transparente y global.
2. Adoptar medidas encaminadas a reducir la segmentación del mercado de trabajo. Mejorar el nivel de cualificaciones de la población, sobre todo las capacidades digitales, particularmente adaptando más la formación de adultos a las necesidades del mercado de trabajo. Aumentar el número de titulados superiores, especialmente en ciencias y tecnologías de la información. Mejorar la eficacia y la adecuación del sistema de seguridad social.
3. Centrar la política económica de inversión en la investigación y el desarrollo, el transporte ferroviario y las infraestructuras portuarias, la transición energética hacia una economía de baja intensidad de carbono y la ampliación de las interconexiones energéticas, teniendo en cuenta las disparidades regionales.
4. Permitir una recuperación más rápida de las garantías vinculadas a préstamos dudosos aumentando la eficiencia de los procedimientos de insolvencia y recuperación. Reducir las cargas administrativas y reglamentarias que pesan sobre las empresas, principalmente disminuyendo los obstáculos a la concesión de licencias. Elaborar una hoja de ruta para reducir las restricciones en las profesiones altamente reguladas. Aumentar la eficiencia de los tribunales administrativos y tributarios, en particular, reduciendo la duración de los procedimientos.

Hecho en Bruselas, el 9 de julio de 2019.

Por el Consejo
El Presidente
M. LINTILÄ

⁽⁷⁾ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 9 de julio de 2019****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Rumanía y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de Rumanía de 2019**

(2019/C 301/23)

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 refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, y en particular su artículo 9, 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 macroeconómicos ⁽²⁾, 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. Se 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 de dicho 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 se señalaba a Rumanía como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo.

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

- (2) El informe específico de 2019 sobre Rumanía fue publicado el 27 de febrero de 2019. En él se evaluaban los avances realizados por Rumanía para dar efecto a las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018 ⁽³⁾, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por país adoptadas en años anteriores, así como los avances de Rumanía en la consecución de sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020. Se incluía asimismo un examen exhaustivo en virtud del artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, cuyos resultados también se publicaron el 27 de febrero de 2019. El análisis de la Comisión la llevó a concluir que Rumanía está experimentando desequilibrios macroeconómicos. En particular, las vulnerabilidades están relacionadas con la disminución de la competitividad de los costes y el aumento del déficit por cuenta corriente, en un contexto de política presupuestaria expansionista y de un entorno empresarial imprevisible. Ciertas iniciativas legislativas recientes entrañan riesgos para el funcionamiento del sector financiero y pueden perjudicar a la inversión privada.
- (3) Rumanía presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 el 9 de mayo de 2019 y su Programa de Convergencia de 2019 el 8 de mayo de 2019. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo.
- (4) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos («Fondos EIE») para el período 2014-2020 se han abordado las recomendaciones específicas pertinentes por país. Conforme a lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁴⁾, 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 a su acuerdo de asociación y de los programas correspondientes. La Comisión ha facilitado más detalles sobre la forma en que aplicaría esta disposición en las Directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos EIE a una buena gobernanza económica.
- (5) Rumanía se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Convergencia de 2019, el gobierno prevé un déficit global del 2,8 % del producto interior bruto (PIB) en 2019 y una reducción paulatina del 2,0 % del PIB en 2022. Tomando como base el saldo estructural recalculado ⁽⁵⁾, a lo largo del período cubierto por el programa no se prevé alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo, fijado en un déficit estructural del 1 % del PIB. Según el Programa de Convergencia, se espera que la ratio deuda pública/PIB siga siendo inferior al 40 % de aquí a 2022. La hipótesis macroeconómica en la que se basan esas previsiones presupuestarias es favorable. Además, no se han especificado suficientemente las medidas necesarias para apoyar los objetivos de déficit previstos.
- (6) El 22 de junio de 2018, el Consejo determinó, de conformidad con el artículo 121, apartado 4, del Tratado, que en 2017 se había observado en Rumanía una desviación significativa respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo. Habida cuenta de la significativa desviación constatada, el 22 de junio de 2018 el Consejo formuló una Recomendación ⁽⁶⁾ en la que se recomendaba a Rumanía que tomase las medidas necesarias a fin de garantizar que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto ⁽⁷⁾ no superase el 3,3 % en 2018 y el 5,1 % en 2019, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,8 % del PIB cada año. El 4 de diciembre de 2018, el Consejo adoptó la Decisión (UE) 2018/2020 ⁽⁸⁾ en la que se establecía que Rumanía no había tomado medidas efectivas en respuesta a la Recomendación del Consejo de 22 de junio de 2018, y emitió una recomendación revisada ⁽⁹⁾. En la Recomendación de 4 de diciembre de 2018, el Consejo pedía a Rumanía que adoptase las medidas necesarias a fin de garantizar que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario

⁽³⁾ DO C 320 de 10.9.2018, p. 98.

⁽⁴⁾ 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).

⁽⁵⁾ Saldo ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por la Comisión aplicando la metodología común.

⁽⁶⁾ Recomendación del Consejo, de 22 de junio de 2018, dirigida a corregir la significativa desviación observada respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo en Rumanía (DO C 223 de 27.6.2018, p. 3).

⁽⁷⁾ 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.

⁽⁸⁾ Decisión (UE) 2018/2020 del Consejo, de 4 de diciembre de 2018, por la que se establece que Rumanía no ha tomado medidas efectivas en respuesta a la Recomendación del Consejo de 22 de junio de 2018 (DO L 323 de 19.12.2018, p. 16).

⁽⁹⁾ Recomendación del Consejo, de 4 de diciembre de 2018, dirigida a corregir la significativa desviación observada respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo en Rumanía (DO C 460 de 21.12.2018, p. 1).

neto no superase el 4,5 % en 2019, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 1,0 % del PIB. El 14 de junio de 2019, el Consejo adoptó la Decisión (UE) 2018/1002 ⁽¹⁰⁾ en la que se establecía que Rumanía no había tomado medidas efectivas en respuesta a la Recomendación del Consejo de 4 de diciembre de 2018. Por otra parte, sobre la base de los datos de la ejecución presupuestaria de 2018, se constató que Rumanía presentaba una desviación significativa respecto del ajuste recomendado en 2018. De conformidad con el artículo 121, apartado 4, del Tratado y con el artículo 10, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97, la Comisión envió una advertencia a Rumanía el 5 de junio de 2019 manifestando que se había observado una desviación significativa respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo en 2018. El 14 de junio de 2019, el Consejo adoptó una nueva recomendación ⁽¹¹⁾ que confirmaba la necesidad de que Rumanía adoptase las medidas necesarias a fin de garantizar que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no superara el 4,5 % en 2019, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 1,0 % del PIB. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, existe un riesgo de desviación respecto de esta Recomendación en 2019.

- (7) En su Recomendación de 14 de junio de 2019, el Consejo pedía a Rumanía que tomase las medidas necesarias para asegurar que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no superase el 5,1 % en 2020, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,75 % del PIB. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, suponiendo que no haya cambios en las políticas, existe un riesgo de desviación de dicho requisito en 2020. Además, las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión preveían un déficit de las administraciones públicas superior al valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado en 2019 y en 2020. En general, el Consejo considera que serán necesarias más medidas significativas a partir de 2019 para cumplir las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, a la luz de un fuerte deterioro de las perspectivas presupuestarias, en consonancia con la Recomendación del Consejo de 14 de junio de 2019, con vistas a corregir la significativa desviación observada respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo.
- (8) La planificación presupuestaria de Rumanía viene haciendo caso omiso de las disposiciones del marco presupuestario nacional. La norma de déficit estructural nacional exige el cumplimiento del objetivo presupuestario a medio plazo de un déficit estructural que no supere el 1 % del PIB o la convergencia hacia el mismo. En 2016, Rumanía abandonó el objetivo presupuestario a medio plazo y desde entonces ha seguido una trayectoria divergente, incumpliendo la norma nacional de déficit. Las dos enmiendas del presupuesto de 2018, adoptadas en el otoño de 2018, se desviaron una vez más de varias normas auxiliares que prohíben el aumento de los límites máximos de déficit y gasto durante el ejercicio fiscal en curso. El presupuesto de 2019, adoptado por el gobierno en febrero de 2019 y aprobado por el Parlamento en marzo, incumple de nuevo múltiples normas presupuestarias, entre ellas la norma de déficit estructural. Asimismo, al igual que en años anteriores, las autoridades no enviaron al Parlamento una actualización de la estrategia fiscal a medio plazo en el plazo legal de agosto, socavando así su papel de directriz. Además, como en años anteriores, las autoridades no cumplieron el requisito de firmar una declaración según la cual el presupuesto de 2019 y la estrategia presupuestaria respetan las normas fiscales y los principios de responsabilidad presupuestaria.
- (9) El cumplimiento de las obligaciones fiscales sigue siendo bajo. Por lo que se refiere al impuesto sobre el valor añadido, la diferencia entre los ingresos previstos teóricamente y los realmente recaudados sigue siendo muy elevada. Las grandes dimensiones de la economía informal representan un reto adicional para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, mientras que los altos niveles de trabajo no declarado privan a los presupuestos del Estado de importantes recursos. Asimismo, la prevalencia de los pagos en efectivo facilita la evasión fiscal. El año pasado, Rumanía realizó avances limitados en lo que respecta al seguimiento de la repetida recomendación específica por país de reforzar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y la recaudación de impuestos. La introducción de los registros electrónicos de dinero en efectivo conectados al sistema informático de la administración tributaria progresa de manera bastante lenta. La administración tributaria está tomando medidas con el fin de establecer un sistema de evaluación de riesgos para auditar a los contribuyentes.
- (10) Tras varios años de esfuerzos continuados para consolidar el sector financiero, la estabilidad financiera se sometió de nuevo en 2018 a una dura prueba debido a una serie de iniciativas legislativas gubernamentales y parlamentarias. El impuesto sobre los activos bancarios adoptado por el gobierno mediante una ordenanza de emergencia a finales de diciembre de 2018, sin una evaluación de impacto ni una consulta a las partes interesadas, generó una serie de preocupaciones graves relacionadas con su impacto negativo en la situación prudencial de los bancos, el desarrollo de la política monetaria y, en última instancia, la inversión y el crecimiento económico. Su forma de adopción y sus disposiciones han tenido un efecto adverso significativo en el tipo de cambio, la capacidad del gobierno para obtener préstamos en el mercado y, en última instancia, la percepción por parte de las partes

⁽¹⁰⁾ Decisión (UE) 2019/1002 del Consejo, de 14 de junio de 2019, por la que se establece que Rumanía no ha tomado medidas efectivas en respuesta a la Recomendación del Consejo de 4 de diciembre de 2018 (DO L 163 de 20.6.2019, p. 62).

⁽¹¹⁾ Recomendación del Consejo, de 14 de junio de 2019, con vistas a corregir la significativa desviación observada respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo en Rumanía (DO C 210 de 21.6.2019, p. 1).

interesadas de los riesgos operativos. Aunque algunos aspectos controvertidos del impuesto se modificaron en marzo de 2019, los cambios se adoptaron de nuevo a través de una ordenanza gubernamental de urgencia y sin una evaluación de impacto. Los aspectos más problemáticos del impuesto bancario sobre el total de activos fueron eliminados. Sin embargo, en virtud de la nueva formulación, el impuesto puede distorsionar los incentivos al crédito, lo que podría dar lugar a una asignación inadecuada del crédito a la economía. Deben evaluarse las posibles implicaciones de estos cambios para la transmisión de la política monetaria. Varias iniciativas legislativas adoptadas por el Parlamento a finales de 2018, aunque declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional en marzo de 2019, han ejercido una presión adicional sobre el sector bancario y han reforzado la percepción general de un marco jurídico imprevisible. Experiencias pasadas demuestran que el legislador podría volver a presentar estas iniciativas.

- (11) La nueva Ley de pensiones, aprobada por el Parlamento en diciembre de 2018, puede plantear riesgos para la sostenibilidad de las finanzas públicas. Se prevé que el punto sobre las pensiones, es decir, el principal parámetro utilizado para la indexación de las pensiones, aumente un 15 % en septiembre de 2019 y un 40 % en septiembre de 2020. La legislación sobre pensiones cambiaría varios parámetros utilizados para calcular las prestaciones por pensiones. En particular, se prevé que aumente el valor del punto sobre las pensiones, ya que el factor de indexación de las pensiones ya existentes no seguiría convergiendo con los precios, sino que, por el contrario, estaría compuesto de manera permanente por salarios y precios. Además, se acortará el período de cotización utilizado para calcular la pensión de una persona, lo que dará lugar a un aumento de los gastos de pensiones para las nuevas. Sin embargo, la supresión del índice de corrección de las nuevas pensiones (que vinculaba parcialmente la primera pensión a los salarios) reducirá el aumento general del gasto en pensiones ocasionado por los demás parámetros. Siguen sin abordarse algunos problemas estructurales que afectan a la adecuación de las pensiones. La edad promedio de jubilación efectiva es cercana a la media de la Unión, pero no es igual entre mujeres y hombres. Dado que las mujeres tienen unos períodos contributivos más cortos, existe una brecha de género considerable en las pensiones.
- (12) La reforma del sistema de pensiones introducida en 2008 se ha ido abandonando gradualmente. Tras repetidos aplazamientos del aumento previsto de las contribuciones a los fondos de pensiones del segundo pilar, que debería haber alcanzado el 6 % de los salarios brutos para 2016, las contribuciones se redujeron al 3,75 % de los salarios brutos en 2018. Los fondos de pensiones del segundo pilar se debilitaron aún más por un conjunto de medidas adoptadas por el gobierno a finales de 2018 a través de una ordenanza de emergencia. Las contribuciones a estos fondos se hicieron opcionales tras un período mínimo de cotización de cinco años. Los requisitos mínimos de capital para las sociedades de gestión de fondos de pensiones del segundo pilar se incrementaron considerablemente, provocando un riesgo de salida por parte de las empresas de gestión de fondos del mercado rumano. También se redujeron significativamente las tasas administrativas recaudadas sobre las contribuciones brutas, lo que podría afectar a los resultados financieros de las sociedades de gestión de fondos y aumentar la probabilidad de que se produzcan salidas del mercado. Esto podría tener repercusiones negativas para el desarrollo del mercado de capitales local y el grupo de inversores institucionales, y podría privar a la economía de una fuente muy necesaria de inversión a largo plazo. Por otra parte, el debilitamiento o la eliminación del segundo pilar darán lugar a una menor diversificación de los ingresos de jubilación y exponen a las pensiones a un aumento de los riesgos políticos y demográficos. En marzo de 2019, mediante una ordenanza de emergencia, el gobierno mantuvo los nuevos requisitos mínimos de capital para las sociedades de gestión de fondos, pero pospuso el plazo para pagar la totalidad del capital adicional a diciembre de 2019. En mayo de 2019, el gobierno redujo significativamente los requisitos mínimos de capital para las sociedades de gestión de fondos de pensiones, lo que compensó en parte el incremento decidido en diciembre de 2018. Otras disposiciones de la ordenanza de emergencia de diciembre de 2018 que ponen en peligro la viabilidad de los fondos de pensiones del segundo pilar se mantienen sin cambios.
- (13) Los retos relacionados con la calidad y el carácter inclusivo del sistema de educación y formación tienen un impacto negativo en el potencial de crecimiento integrador de Rumanía. Si bien el presupuesto aumentó en 2019, el gasto en educación sigue siendo uno de los más bajos de la Unión, en particular en los niveles de educación que son fundamentales para evitar el abandono escolar prematuro (que sigue siendo elevado), garantizar la igualdad de oportunidades y abordar las desigualdades a lo largo de la vida. La participación en la educación y los cuidados de calidad se mantiene por debajo de la media de la Unión, debido en parte a la falta de instalaciones. Esto tiene consecuencias para la participación de las mujeres en el mercado laboral, así como para la adquisición temprana de competencias. La modernización de la red escolar y la optimización para hacer frente a las tendencias demográficas se están quedando retrasadas, con un 10 % de escuelas superpobladas y un 58 % con exceso de capacidad. La adquisición de competencias básicas y digitales se enfrenta a retos importantes. Las capacidades de los profesores para aplicar un enfoque centrado en el alumno no están suficientemente desarrolladas. Persisten las disparidades entre las zonas urbanas y las rurales, y los grupos vulnerables, entre ellos los romaníes, siguen teniendo un acceso limitado a una educación inclusiva y de alta calidad.

- (14) Ha ido aumentando la presión en el mercado laboral, ya que el nivel de desempleo es muy bajo (4,2 % en 2018), a la vez que la mano de obra va disminuyendo y que persiste la escasez de cualificaciones. La tasa de actividad de las mujeres, especialmente de las jóvenes y de mediana edad, es baja. Esto se debe principalmente a las responsabilidades personales y familiares y a la baja matriculación de los niños de 0 a 3 años en guarderías oficiales. Las políticas activas del mercado laboral ofrecen una respuesta limitada a las necesidades de dicho mercado, con medidas centradas principalmente en los incentivos financieros y no en enfoques específicos y globales. El retraso de la reforma prevista del servicio público de empleo sigue siendo un obstáculo significativo para la prestación de unos servicios modernos a empleadores y desempleados. La mejora de las competencias y la prestación de servicios integrados también son deficientes. Las capacidades no evolucionan en consonancia con las necesidades de los sectores económicos en expansión: el 81 % de los empleadores tiene dificultades para cubrir las vacantes de empleo. El sector de las TIC está creciendo, mientras que el número de rumanos de entre 20 y 29 años de edad con un título en ciencias, tecnología, ingeniería o matemáticas ha disminuido entre 2014 y 2016. En la actualidad no existe una evaluación general o sectorial de las necesidades de cualificaciones y la previsión sobre las cualificaciones sigue sin utilizarse, dificultando la adaptación del sistema de educación y formación a las necesidades del mercado laboral. Se ha iniciado el desarrollo de la educación y la formación profesional dual para hacer frente a la escasez de mano de obra cualificada. Sin embargo, la educación y la formación profesionales siguen siendo consideradas como una opción de segunda clase por estudiantes y padres, y la tasa de empleo relativamente baja de los titulados recientes en educación y formación profesionales indica que la pertinencia para el mercado laboral sigue siendo un problema. La enseñanza superior no se ajusta suficientemente al mercado laboral. Aunque el número de titulados en educación terciaria se ha duplicado a lo largo de la década, sigue siendo bajo.
- (15) A pesar de las recientes mejoras, la pobreza y la desigualdad de ingresos siguen siendo elevadas, y están intensificándose las disparidades regionales. Uno de cada tres rumanos sigue estando en riesgo de pobreza y exclusión social, viéndose más afectados grupos concretos como los niños, la población romaní, las personas con discapacidad y las personas mayores. Los servicios sociales tienen una calidad y una cobertura insuficientes, y una distribución geográfica desigual, que no guarda relación con las necesidades específicas de las comunidades. Solo alrededor del 20 % de las unidades administrativas territoriales han concedido licencias de servicios sociales. Por lo general, los servicios se concentran en las zonas más ricas o en las zonas urbanas, mientras que las necesidades son más acuciantes en las regiones y zonas rurales más pobres. La limitada integración de los servicios sociales y de empleo, educación y sanidad no permite la inclusión sostenible de diversos grupos desfavorecidos. Las personas con discapacidad reciben un apoyo limitado para llevar una vida independiente y acceder al empleo. La situación de la comunidad romaní muestra muy pocos avances. La privación de vivienda es la más alta de la Unión y es perjudicial para la inclusión social. Las políticas de vivienda están siendo descentralizadas sin un marco estratégico, y las comunidades pobres a menudo carecen de recursos financieros. El índice de referencia social utilizado como base para la mayoría de las prestaciones sociales no se ha actualizado desde 2008 y también se ha depreciado considerablemente en relación con el salario mínimo. Como consecuencia de ello, las tasas de pobreza de las personas con una intensidad de trabajo baja y muy baja se han incrementado en un 50 % desde 2010. Además, la seguridad social de los trabajadores atípicos es inadecuada. Uno de cada tres trabajadores atípicos corre el riesgo de sufrir privaciones materiales graves. Los jornaleros y los trabajadores estacionales no tienen acceso formal a derechos de seguridad social que cubran el desempleo, la baja por maternidad, los accidentes y las lesiones laborales. La aplicación de la reforma de la renta mínima de inclusión iniciada en 2016, que aumentaría la cobertura y la adecuación de la asistencia social, se volvió a aplazar hasta 2021.
- (16) El diálogo social se caracteriza por una escasa cobertura de los convenios colectivos, en particular a nivel sectorial, debido también a la actual definición de sectores. Las autoridades han puesto en marcha planes para revisar las definiciones de los sectores económicos, pero todavía no se ha alcanzado ningún acuerdo. Más allá del marco de negociación colectiva, la participación oportuna y significativa de los interlocutores sociales en cuestiones políticas y reformas es limitada. La mayor parte del diálogo social se produce formalmente, en el Consejo Económico y Social y en los Comités de Diálogo Social. Sin embargo, a pesar del marco establecido de diálogo y consultas, la estabilidad y el papel de estas instituciones se han debilitado en el último año.
- (17) Tras años de crecimiento moderado de los salarios, Rumanía está experimentando uno de los índices más rápidos de crecimiento salarial de la Unión. Esto se debe a las políticas gubernamentales de aumento de los salarios públicos y del salario mínimo, la baja tasa de desempleo, en mínimos históricos, y la escasez estructural de mano de obra. El salario mínimo sigue fijándose de forma no sistemática, sin un mecanismo objetivo. Los incrementos consecutivos a lo largo de los años han dado lugar a que uno de cada tres empleados gane el salario mínimo en 2017, casi el cuádruple que en 2011.
- (18) El sistema sanitario se enfrenta a numerosos retos. La escasa financiación, el uso ineficiente de los recursos públicos y la falta de reformas limitan la eficacia del sistema sanitario. La persistencia de la emigración ha dado lugar a una considerable escasez de personal médico y de enfermería. Las infraestructuras sanitarias y la prevalencia de los pagos informales siguen siendo motivo de preocupación. El acceso a los servicios de asistencia sanitaria para las personas que viven en zonas rurales y para los grupos vulnerables es limitado. A su vez, estos factores tienen un

impacto negativo en la salud de las personas, que sigue estando por debajo de la media de la Unión, a pesar de las recientes mejoras. Las mejoras en la asistencia comunitaria son muy necesarias, pero se retrasan. El proyecto piloto para la creación de centros de atención a la comunidad se ha iniciado con un retraso que afecta a la introducción de los servicios de asistencia integrada. El sector de los cuidados de larga duración no está preparado para hacer frente al rápido envejecimiento de la población. Hay muy pocos servicios a domicilio y guarderías, concentrados principalmente en las zonas con mayores ingresos. La cobertura y el gasto público en cuidados de larga duración se encuentran entre los más bajos de la Unión y el acceso a los cuidados de larga duración, la rehabilitación y los cuidados paliativos es escaso.

- (19) La calidad de las infraestructuras, en particular en los sectores del transporte, la energía, los residuos y las aguas residuales, sigue siendo deficiente y limita las perspectivas de crecimiento de Rumanía. A pesar de una importante inversión pública tras la adhesión de Rumanía a la Unión, su infraestructura física sigue estando poco desarrollada. Las condiciones generales y la fiabilidad de las redes de carreteras y ferrocarriles son muy deficientes. Las infraestructuras no se ajustan a la demanda de tráfico generada por una economía en expansión. La red de carreteras se encuentra entre las menos desarrolladas de la Unión y la reforma del sector ferroviario se está retrasando. Las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte por carretera han aumentado considerablemente en los cinco últimos años. Por otra parte, una gran insuficiencia de la inversión en mantenimiento ha reducido la velocidad de los trenes y ha afectado a los tiempos de entrega en el transporte de mercancías por ferrocarril. El transporte urbano adolece de una infr FINANCIACIÓN crónica, una mala organización del sector y escasa capacidad administrativa de los proveedores locales. Además, la infraestructura de energía, residuos, agua y aguas residuales, así como las interconexiones energéticas, siguen presentando deficiencias. El sistema de gestión de residuos sigue caracterizándose por un nivel muy bajo de reciclado de los residuos municipales y unas tasas de vertido muy elevadas. Siguen existiendo retos para alcanzar el objetivo de eficiencia energética, en particular sigue habiendo un amplio margen para mejorar la eficiencia energética de los edificios.
- (20) La capacidad de innovación general de Rumanía sigue siendo baja y su competitividad futura se ve amenazada por la gran brecha en materia de productividad e innovación existente entre las empresas de propiedad extranjera y las nacionales. La inversión de Rumanía en investigación y desarrollo es la más baja de la Unión (0,5 % del PIB) y el gasto público en investigación y desarrollo ha seguido disminuyendo, pasando del 0,32 % del PIB en 2011 al 0,21 % del PIB en 2017, lo que impide el desarrollo de las capacidades. Como consecuencia de ello, la calidad de la base científica pública sigue siendo muy baja y los vínculos entre la ciencia y las empresas están infradesarrollados. Como el número de titulados superiores en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas también ha seguido disminuyendo, la escasez de mano de obra cualificada representa un gran desafío para el potencial innovador de la economía rumana. La digitalización es un reto fundamental para mejorar la innovación y la competitividad rumanas. Rumanía tiene un nivel muy bajo en muchos componentes del Índice de la Economía y la Sociedad Digitales, entre ellos los servicios públicos digitales, las competencias digitales de la población en general y la digitalización de las empresas.
- (21) Rumanía ha avanzado poco en el refuerzo de la priorización y la preparación de los proyectos de inversión pública, una de las recomendaciones específicas por país. El Ministerio de Hacienda se encarga de elaborar una lista prioritaria de proyectos de inversión pública por encima de 100 millones RON (21 millones EUR) y de supervisar su ejecución, pero los proyectos son gestionados por los ministerios competentes. La lista de proyectos prioritarios incluye actualmente 136 proyectos, la mayoría en el ámbito del transporte. La mayor parte de estos proyectos prioritarios podrían ser cofinanciados por los fondos de la Unión. La utilización de los fondos de la Unión se ve frenada por factores como la limitada capacidad administrativa para preparar, priorizar y ejecutar grandes proyectos de inversión. A pesar de que recientemente se están preparando y enviando a la Comisión Europea proyectos de infraestructuras de gran envergadura para su aprobación, algunos proyectos importantes, como la autopista Sibiu-Pitești (que garantizaría la conectividad con los corredores Rin-Danubio y Oriente-Mediterráneo Oriental de la RTE-T) aún no están disponibles y la ejecución en general sigue retrasándose. Por otra parte, la absorción de fondos de la Unión se ha correspondido hasta ahora con proyectos elaborados para el período de programación anterior, mientras que aún no se ha desarrollado plenamente una reserva de nuevos proyectos para el período actual.
- (22) Una contratación pública eficiente resulta fundamental para lograr importantes objetivos políticos en Rumanía, como un gasto público eficiente, la modernización de la administración pública y el fomento de la innovación y el crecimiento sostenible e integrador. Rumanía ha realizado avances limitados a la hora de atender a las recomendaciones específicas por país para mejorar la transparencia de la contratación pública. La eficiencia de la contratación pública sigue siendo un problema, mientras que está en juego la irreversibilidad de determinadas medidas, en particular la racionalización del control ex ante. La estrategia nacional de contratación pública hace hincapié en la importancia de un control ex ante unitario realizado por la Agencia Nacional de Contratación Pública. Las recurrentes iniciativas legislativas corren el riesgo de socavar la consecución de los objetivos de la estrategia. La previsibilidad y la estabilidad de la legislación en materia de contratación pública siguen siendo retos importantes y la estrategia nacional de contratación pública no se aplica plenamente.

- (23) El desarrollo de las políticas públicas es cada vez más imprevisible, lo que lastra el entorno empresarial. Un ejemplo reciente es la adopción, a través de una orden de urgencia gubernamental, de una serie de medidas de gran alcance que afectan al funcionamiento del sector bancario, a los gestores de los fondos de pensiones del segundo pilar y a las empresas de energía y telecomunicaciones, sin una consulta a las partes interesadas y sin una evaluación de impacto. Las evaluaciones de impacto de la reglamentación siguen siendo un mero trámite, mientras que su calidad y su uso real varían considerablemente entre los distintos sectores. Solo existe un control de calidad limitado de las evaluaciones de impacto de la reglamentación y de la elaboración de las políticas. No existe ningún mecanismo de seguimiento de la política sostenible con un sistema transparente de información y con evaluaciones *ex post*. Iniciativas legislativas importantes se anuncian a menudo justo antes de su adopción. La participación de los interesados en la concepción y aplicación de las reformas es escasa, y apenas tiene lugar un verdadero diálogo, aunque existen las estructuras institucionales pertinentes. Las pequeñas y medianas empresas se ven especialmente afectadas por procedimientos administrativos dificultosos. Por ejemplo, los engorrosos procedimientos administrativos para la creación de empresas o los requisitos reglamentarios impuestos a los prestadores de servicios, incluidas las profesiones reguladas, impiden un mayor desarrollo del mercado. La adopción de la legislación pertinente sobre la gestión de los recursos humanos en la Administración pública sigue retrasándose. La elevada fragmentación de las responsabilidades y los recursos afecta a la coherencia y disponibilidad de los servicios públicos prestados, especialmente a nivel local. Las estrategias nacionales y regionales para los diferentes servicios públicos no se traducen debidamente en medidas integradas a nivel regional y local. La financiación de los servicios públicos es desigual entre las diversas zonas del país y a menudo no se corresponde con las necesidades locales. Se pasan por alto factores como un enfoque estratégico unificado por tipo de servicio, las lagunas existentes y las necesidades de desarrollo de nuevos servicios. Los ingresos de los entes locales carecen de estabilidad y previsibilidad. Se han tomado medidas limitadas para mejorar el equilibrio entre las responsabilidades que deben descentralizarse y la asignación de recursos financieros para permitir a los entes locales prestar servicios de calidad. Se necesitan medidas adicionales para aumentar la capacidad administrativa a nivel local.
- (24) Las empresas públicas desempeñan un papel fundamental en los sectores de infraestructuras críticas tales como la energía y el transporte ferroviario. Sus resultados económicos y financieros han mejorado recientemente gracias a un entorno macroeconómico favorable. Sin embargo, la transparencia y la divulgación de los resultados financieros y operativos no han mejorado, y las normas de gobernanza empresarial siguen aplicándose muy poco. Entre los ejemplos concretos figuran el nombramiento reiterado de consejos de administración provisionales, apartándose del espíritu de la ley, y la no utilización de los instrumentos coercitivos disponibles con arreglo a la legislación aplicable para las empresas que incumplan las normas. No se ha atenuado el riesgo de que la legislación sobre las empresas de propiedad estatal pueda debilitarse sustancialmente. Esto equivale a una inversión de los progresos realizados en relación con las recomendaciones específicas por país de 2015 y 2016. En consecuencia, las condiciones clave para promover el uso eficiente de los recursos públicos se están deteriorando, lo que abre un margen para decisiones de inversión distorsionadas. La transferencia de la propiedad de varias de las mayores empresas estatales al nuevo Fondo de Desarrollo Soberano y al Fondo de Inversión requerirá la aplicación rigurosa de normas estrictas de gobernanza empresarial tanto para el Fondo como para las empresas de su cartera.
- (25) La evolución a lo largo del pasado año ha suscitado preocupación en relación con el estado de Derecho y ha reforzado las serias preocupaciones sobre la irreversibilidad y la sostenibilidad de los primeros avances de Rumanía en la reforma de su sistema judicial y la lucha contra la corrupción a alto nivel. Estas cuestiones son objeto de seguimiento por parte del mecanismo de cooperación y verificación. Las modificaciones de tres leyes en materia de justicia están ya en vigor y contienen una serie de medidas que debilitan las garantías jurídicas para la independencia judicial. Esto podría menoscabar la eficacia del trabajo diario de jueces y fiscales y la confianza de los ciudadanos en el sistema judicial. Se está ejerciendo presión sobre las instituciones judiciales en general y sobre los jueces en particular, entre otras cosas mediante la creación de una sección especializada para los delitos presuntamente cometidos por los magistrados. Las medidas en curso para modificar el código penal y el código de proceso penal tendrían un impacto negativo en la eficacia de las investigaciones y juicios penales, a la vez que reducirían el alcance de la corrupción como delito. También preocupan los procesos de despido y nombramiento de magistrados de alto nivel. Anuncios recientes hacen pensar que pueden reconsiderarse las medidas relacionadas con la reforma del sistema de justicia.
- (26) En el marco del mecanismo de cooperación y verificación, la Comisión sigue realizando un seguimiento en los ámbitos de la reforma judicial y la lucha contra la corrupción en Rumanía. Así pues, estos ámbitos no están cubiertos en las recomendaciones específicas por país para Rumanía, pero son pertinentes para desarrollar un entorno socioeconómico positivo en el país.

- (27) La programación de los fondos de la Unión para el período 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 de 2019. Esto permitiría a Rumanía hacer el mejor uso posible de estos fondos para los sectores determinados, teniendo en cuenta las disparidades regionales. El refuerzo de la capacidad administrativa del país para la gestión de esos fondos es un factor importante para el éxito de esta inversión.
- (28) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Rumanía y lo ha publicado en el informe por país de 2019. Asimismo, ha evaluado el Programa de Convergencia de 2019, el Programa Nacional de Reformas de 2019 y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Rumanía en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Rumanía, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones al nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.
- (29) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Convergencia de 2019 y su dictamen ⁽¹²⁾ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.
- (30) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2019 y el Programa de Convergencia de 2019. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1, 2, 3 y 5 que figuran a continuación. Las políticas presupuestarias a las que se hace referencia en la recomendación 1 contribuyen, entre otras cosas, a corregir los desequilibrios relacionados con la competitividad y la posición exterior.

RECOMIENDA que Rumanía tome medidas en 2019 y 2020 a fin de:

1. Garantizar el cumplimiento de la Recomendación del Consejo de 14 de junio de 2019 con vistas a corregir la desviación significativa con respecto a la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo. Garantizar la plena aplicación del marco presupuestario. Reforzar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y la recaudación.
2. Salvaguardar la estabilidad financiera y la solidez del sector bancario. Garantizar la sostenibilidad del sistema público de pensiones y la viabilidad a largo plazo de los fondos de pensiones del segundo pilar.
3. Mejorar la calidad y la inclusividad de la educación, en particular para los romaníes y otros grupos desfavorecidos. Mejorar las capacidades, incluidas las digitales, en particular aumentando la adecuación de la educación y la formación profesionales y de la enseñanza superior al mercado laboral. Aumentar la cobertura y la calidad de los servicios sociales y llevar a término la reforma de la renta mínima de inclusión. Mejorar el funcionamiento del diálogo social. Garantizar que el salario mínimo se fije conforme a criterios objetivos, coherentes con la creación de empleo y con la competitividad. Mejorar el acceso a la asistencia sanitaria y su rentabilidad, en particular mediante el paso a la asistencia ambulatoria.
4. Centrar la política económica de inversión en el transporte, en particular en su sostenibilidad, la energía con bajas emisiones de carbono y la eficiencia energética, la infraestructura medioambiental y la innovación, teniendo en cuenta las disparidades regionales. Mejorar la preparación y la priorización de los grandes proyectos y acelerar su aplicación. Mejorar la eficiencia de la contratación pública y garantizar la aplicación plena y sostenible de la estrategia nacional de contratación pública.
5. Garantizar que las iniciativas legislativas no menoscaben la seguridad jurídica mejorando la calidad y previsibilidad de la toma de decisiones, en particular mediante consultas oportunas a las partes interesadas, evaluaciones de impacto efectivas y procedimientos administrativos racionalizados. Reforzar la gobernanza de las empresas estatales.

Hecho en Bruselas, el 9 de julio de 2019.

Por el Consejo

El Presidente

M. LINTILÄ

⁽¹²⁾ Con arreglo al artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 9 de julio de 2019****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Eslovenia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Eslovenia**

(2019/C 301/24)

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 refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, y en particular su artículo 5, apartado 2,

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. Se tuvo debidamente en cuenta el pilar europeo de derechos sociales, que fue 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 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾, adoptó asimismo el informe sobre el mecanismo de alerta, en el que no se señalaba a Eslovenia como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo. En la misma fecha, la Comisión adoptó también una 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 Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ⁽³⁾ (en lo sucesivo, «Recomendación de 2019 para la zona del euro») que establece cinco recomendaciones para la zona del euro (en lo sucesivo, «recomendaciones 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, Eslovenia debe velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación de 2019 para la zona del euro, tal como se refleja en las recomendaciones 1 a 3 que figuran más abajo. En particular, la reducción de las restricciones reglamentarias ayudará a seguir la primera recomendación para la zona del euro en lo que se refiere a la resiliencia de los mercados de productos y de servicios, y centrar la política de inversión en las áreas especificadas contribuirá a abordar la segunda recomendación para la zona del euro en materia de respaldo de la inversión.

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Reglamento (UE) 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 macroeconómicos (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

⁽³⁾ DO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (3) El informe específico de 2019 sobre Eslovenia fue publicado el 27 de febrero de 2019. En él se evalúan los avances realizados por Eslovenia de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018 ⁽⁴⁾, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por país de años anteriores, así como los avances de Eslovenia hacia la consecución de sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020.
- (4) Eslovenia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 el 15 de abril de 2019 y su Programa de Estabilidad de 2019 el 26 de abril de 2019. A fin de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado simultáneamente.
- (5) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos («Fondos EIE») para el período 2014-2020 se han abordado las recomendaciones específicas pertinentes por país. Conforme a lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁵⁾, 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 aplica esta disposición en las Directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos EIE a una buena gobernanza económica.
- (6) Eslovenia se encuentra actualmente sometida al componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y está sujeta a la normativa en materia de deuda. En su programa de estabilidad de 2019, el Gobierno prevé que el superávit global aumente al 0,9 % del producto interior bruto (PIB) en 2019 y al 1,2 % del PIB en 2022. Sobre la base del saldo estructural recalculado, se prevé que el objetivo presupuestario a medio plazo —que ha pasado de un superávit estructural equivalente al 0,25 % del PIB en 2019 a un déficit estructural de 0,25 % del PIB a partir de 2020— se alcanzará de aquí a 2021 ⁽⁶⁾. Según el Programa de Estabilidad de 2019, se espera que la ratio deuda de las administraciones públicas/PIB siga bajando hasta situarse en el 65,4 % del PIB en 2019 y en el 54,7 % del PIB en 2022. El escenario macroeconómico en el que se basan esas previsiones presupuestarias es optimista.
- (7) El 13 de julio de 2018, el Consejo recomendó a Eslovenia que garantizase que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto ⁽⁷⁾ no superase el 3,1 % en 2019, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,65 % del PIB. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, existe el riesgo de una desviación significativa respecto de la senda de ajuste recomendada hacia el objetivo presupuestario a medio plazo en 2019.
- (8) En 2020, Eslovenia deberá alcanzar su objetivo presupuestario a medio plazo. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, esto es compatible con una tasa de incremento nominal máximo del gasto público primario neto del 4,0 %, que corresponde a un ajuste estructural del 0,5 % del PIB. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, con la hipótesis de mantenimiento de la política económica, se prevé que Eslovenia se aproxime en 2020 a su objetivo presupuestario a medio plazo. Así pues, la actual evaluación indica un riesgo de que haya cierta desviación en 2020. Mientras que la tasa prevista de incremento nominal del gasto público primario neto apunta actualmente a un riesgo de cierta desviación respecto del ajuste exigido en 2020, la desviación sería significativa para 2019 y 2020 considerados conjuntamente. Si bien ya no se prevé que el saldo estructural se aproxime al objetivo presupuestario a medio plazo, en las futuras evaluaciones globales habría que tener en cuenta una posible desviación respecto del ajuste exigido. Está previsto que Eslovenia se ajuste a la normativa en materia de deuda en 2019 y 2020. En general, el Consejo estima que en 2019 deberían adoptarse las medidas necesarias y que Eslovenia debe estar dispuesta a adoptar nuevas medidas a partir de 2020 para garantizar el cumplimiento de las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

⁽⁴⁾ DO C 320 de 10.9.2018, p. 103.

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

⁽⁷⁾ 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 nivel nacional se distribuye a lo largo de un período de cuatro años. Las medidas discrecionales relacionadas con los ingresos o los aumentos de los ingresos fijados legalmente se integran en el cálculo. Las medidas puntuales, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, se calculan en cifras netas.

- (9) El envejecimiento de la población someterá a tensiones crecientes a los sistemas de asistencia sanitaria y cuidados de larga duración de Eslovenia. La financiación del sistema de asistencia sanitaria no está adaptada para afrontar el aumento previsto de los costes derivados del envejecimiento de la población. Hasta la fecha, Eslovenia no ha adoptado medidas globales encaminadas a garantizar la calidad, accesibilidad y sostenibilidad presupuestaria a largo plazo de su sistema sanitario. En el marco de su estrategia en materia de envejecimiento activo, Eslovenia está elaborando un proyecto de ley relativa a los cuidados de larga duración. Sin embargo, sigue sin estar claro cómo las medidas previstas mejorarán la relación eficacia/coste, la accesibilidad y la calidad de la asistencia, si se exceptúa la previsión de que aumente la rentabilidad de la contratación pública en el ámbito de la asistencia sanitaria gracias a una mejor coordinación. Las inversiones en equipamientos y estructuras en el ámbito de la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración podrían contribuir a disminuir las tensiones futuras sobre los sistemas de asistencia.
- (10) Los retos relativos a la adecuación y sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones se están haciendo cada vez más acuciantes, ya que la población eslovena está envejeciendo más deprisa que la población de la mayoría de los restantes Estados miembros. En el documento «Elementos básicos para la modernización del sistema de pensiones de jubilación y pensiones de invalidez de la República de Eslovenia», adoptado en 2017 por el Consejo Económico y Social, los interlocutores sociales y el anterior Gobierno acordaron adoptar una reforma en 2020 a más tardar, y el Programa Nacional de Reformas 2019-2020 menciona la posibilidad de una revisión del sistema de pensiones para respaldar la sostenibilidad a medio y largo plazo del sistema y unos niveles adecuados para las pensiones. También establece el objetivo de alargar la vida laboral y proporcionar mejores oportunidades de explotar el potencial en recursos humanos que representan los trabajadores de más edad, pero no especifica cómo ni cuándo alcanzar este objetivo. El ajuste de la edad legal de jubilación conforme al aumento de la esperanza de vida y el fomento de una jubilación más tardía aumentarían la sostenibilidad del sistema. Sigue planteando un reto garantizar pensiones adecuadas, ya que algunos pensionistas aún se encuentran en el umbral de pobreza o por debajo de este. Cerca del 70 % de todos los trabajadores autónomos de Eslovenia optan por pagar cotizaciones a la seguridad social al nivel mínimo, lo que solo les da derecho a la pensión de jubilación mínima. La adecuación de las pensiones podría mejorarse más ampliando la cobertura de los regímenes de pensión complementarios, teniendo debidamente en cuenta la evolución de las carreras profesionales y reduciendo los riesgos de pobreza de las personas de edad.
- (11) El empleo ha seguido aumentando, y el desempleo disminuyendo, en 2019. Al mismo tiempo, el desempleo de larga duración se mantiene por encima de los niveles anteriores a la crisis y representa casi la mitad del desempleo total. Persisten algunas dificultades, en particular para los trabajadores poco cualificados y los trabajadores de más edad, ya que sus tasas de empleo y actividad siguen figurando entre las más bajas de la Unión. Su participación en los programas de aprendizaje de adultos es muy baja. La evaluación de las políticas encaminadas a animar a las personas a ocupar un puesto de trabajo o seguir una formación muestra que la mayoría de los programas existentes están obteniendo buenos resultados. Sin embargo, siguen siendo limitados los gastos en este ámbito y la tasa de participación de los desempleados poco cualificados y de más edad en los programas. Por consiguiente, revisten particular importancia las inversiones en medidas eficaces que aumenten la empleabilidad de los trabajadores poco cualificados y de más edad, particularmente desarrollando sus capacidades digitales. Aumentar la tasa de empleo de los trabajadores de más edad también contribuirá a disminuir las presiones sobre el sistema de pensiones. Aunque la reforma del mercado laboral de 2013 ayudó sin lugar a dudas a encontrar trabajo a determinados grupos vulnerables, el empleo temporal sigue siendo un problema. El porcentaje de personas en situación de riesgo de pobreza y exclusión social se redujo, pero sigue siendo superior a la media de la Unión en el caso de las personas de más edad.
- (12) Están apareciendo indicios de escasez de mano de obra en un número creciente de sectores de la economía. A esta escasez contribuyen el desajuste entre las cualificaciones que adquieren los jóvenes durante su proceso de formación y las cualificaciones que buscan las empresas. Junto con las deficiencias en el funcionamiento de los ecosistemas de innovación, esta escasez obstaculiza la transformación industrial en las áreas prioritarias de la estrategia de especialización inteligente según se define en la consulta a las partes interesadas. El desarrollo de las capacidades digitales de la mano de obra futura es esencial para satisfacer las necesidades de la economía.
- (13) Se han adoptado o se adoptarán algunas medidas para mejorar las posibilidades de financiación de las empresas eslovenas y facilitarles alternativas a los préstamos bancarios. Sin embargo, las empresas eslovenas siguen dependiendo en gran medida de los préstamos bancarios y de los flujos de tesorería para cubrir sus necesidades de financiación. Sigue a un bajo nivel el acceso al capital de los mercados privados. La oferta de capital riesgo está creciendo, pero a partir de un nivel muy bajo. La capitalización de la Bolsa de Valores de Liubliana es baja y sigue disminuyendo. El limitado e infradesarrollado mercado de capitales, junto con unas condiciones marco desfavorables, tales como los escasos conocimientos financieros de las empresas más pequeñas, dificulta la entrada de capital social y de capital riesgo en el país. El difícil acceso al capital social presenta un obstáculo para la expansión de las empresas innovadoras, y también para las empresas establecidas, que podrían beneficiarse de cambios en su estructura de financiación.

- (14) Las empresas eslovenas se ven frenadas por las todavía elevadas cargas reglamentarias y administrativas. Estas cargas se consideran un problema fundamental para la actividad empresarial en Eslovenia, y son relativas a cuestiones tales como la concesión de licencias, las exigencias de notificación, los procedimientos tributarios y los largos procedimientos ante los tribunales mercantiles. Las dificultades para perseguir los delitos económicos y financieros también afectan al entorno empresarial. Eslovenia ha creado instrumentos para reducir las cargas administrativas, cabiendo destacar el portal SPOT («Slovenska poslovna točka») y el «documento único», que abordan algunas de las cargas detectadas. Sin embargo, muchas de las medidas de reducción de las cargas administrativas están pendientes y el impacto de algunas de las ya aplicadas ha sido inferior al esperado. Eslovenia también ha realizado algunas reformas para liberalizar los requisitos profesionales restrictivos. Sin embargo, hay aspectos de las recomendaciones de la Comisión a partir de 2017 que siguen sin abordarse, particularmente en lo que se refiere a los abogados y los agentes inmobiliarios.
- (15) Pese a ciertos avances, en Eslovenia existen deficiencias en cuanto a la competencia y la transparencia de la contratación pública, como indica concretamente la alta tasa de contratos establecidos mediante procedimientos negociados (sin recurrir a una licitación). Siguen siendo insuficientes las salvaguardias contra la corrupción y la colusión entre licitadores, en particular en la contratación pública por parte de las administraciones locales y las empresas estatales. La supervisión independiente de la contratación pública carece de salvaguardias jurídicas suficientes contra las injerencias o presiones externas, especialmente en lo relativo a los procedimientos disciplinarios y a la propuesta de nombramiento de miembros de la Comisión Nacional de Supervisión. Se ha puesto en marcha un plan de acción para aumentar la profesionalización de las personas implicadas en la contratación pública, pero dicha profesionalización se encuentra todavía a un bajo nivel. Aunque las autoridades estiman que la delincuencia económica y la corrupción han causado un daño significativo en los últimos años, algunas reformas en materia de lucha contra la corrupción siguen pendientes.
- (16) A pesar de la privatización parcial del 75 % menos uno de las acciones del mayor banco esloveno, Nova Ljubljanska Banka, la participación estatal en la economía es aún elevada, particularmente en el sector financiero. Los planes de privatización publicados anteriormente se han aplicado con lentitud. Ejecutar las privatizaciones incrementaría la viabilidad a largo plazo de las empresas y reduciría los riesgos para las finanzas públicas así como los riesgos de distorsión de la competencia y de la asignación de recursos. Nuevas ventas de acciones de las empresas cotizadas también contribuirían a desarrollar el mercado de capitales de Eslovenia.
- (17) El ecosistema de investigación, desarrollo e innovación requiere mejoras para lograr su pleno funcionamiento, y las medidas de apoyo a menudo carecen de coherencia. El respaldo limitado a la formación en el espíritu de empresa y a la transferencia de tecnologías y, de forma más general, la escasa cooperación entre el mundo científico y el mundo empresarial dificultan la creación y la expansión de empresas innovadoras. En Eslovenia, la mayoría de las pequeñas y medianas empresas tienen una baja capacidad de innovación y la proporción de empresas innovadoras en el país está disminuyendo de hecho, siendo inferior a la media de la Unión. El lento ritmo de transformación digital en Eslovenia frena el incremento de la productividad. Existen discrepancias en materia de resultados de innovación entre las regiones orientales y occidentales del país, lo que dificulta la cooperación y la creación de redes. Eslovenia está invirtiendo sus progresos hacia el logro de su objetivo de gasto en investigación y desarrollo para 2020, mientras que un aumento de la inversión en investigación, desarrollo e innovación reforzaría el potencial de crecimiento del país. Eslovenia atrae una baja proporción de estudiantes internacionales a todos los niveles de la enseñanza superior, especialmente al nivel de doctorado, mientras que la movilidad internacional de los investigadores y la movilidad entre el mundo académico y el mundo empresarial siguen siendo limitadas.
- (18) Para el período que llega a 2030, Eslovenia ha establecido objetivos de infraestructura energética, eficiencia energética y energías renovables en su proyecto de plan nacional en materia de energía y cambio climático, objetivos todos ellos que precisan inversiones apropiadas. En particular, la economía eslovena es más intensiva en carbono que la economía de la Unión, y la proporción de las fuentes de energía renovables en la producción total de energía se está estancando. El desarrollo de fuentes de energía renovables distintas de la madera y la energía hidráulica es particularmente bajo. Los sectores industrial, de servicios y residencial representan en el consumo de energía final proporciones superiores a la media de la Unión. Por otro lado, la capacidad de almacenamiento energético existente está infradesarrollada, por lo que no cubre las necesidades que se derivan de una producción local no integrada de fuentes de energía renovables.

- (19) El transporte se ha convertido en la mayor fuente de emisiones de CO₂; su proporción en el total de emisiones es superior a la media de la Unión para este sector. La gran dependencia de Eslovenia respecto del transporte por carretera provoca problemas de alta intensidad de energía y de carbono, así como contaminación atmosférica y accidentes de tráfico. Existe un margen significativo para mejorar las infraestructuras ferroviarias, así como para reducir las emisiones de carbono del sector del transporte y mejorar la sostenibilidad de este sector en general, lo que podría contribuir a reducir estos efectos negativos. Siguen existiendo importantes deficiencias de inversión en el ámbito de los recursos naturales para garantizar un modelo de desarrollo más sostenible. La economía de Eslovenia depende de su entorno natural, que se está deteriorando. La elevada dependencia de la importación de materias primas, asociada a las bajas tasas de reciclado, dificulta la transición hacia una economía circular. La situación del sector de aguas residuales urbanas, y en particular de las infraestructuras de recogida y tratamiento, no cumple plenamente las exigencias de la Unión. Algunos componentes sustanciales de la economía de Eslovenia son vulnerables a los desastres naturales, particularmente a las inundaciones.
- (20) La programación de los fondos de la Unión para el período 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 de 2019. Ello permitiría a Eslovenia optimizar la utilización de estos fondos en relación con los sectores señalados, teniendo en cuenta las disparidades regionales. El refuerzo de la capacidad administrativa del país para la gestión de esos fondos es un factor importante para el éxito de esta inversión.
- (21) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Eslovenia 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 y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Eslovenia en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Eslovenia, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión. Ello refleja la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones realizadas a nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.
- (22) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2019, y su dictamen ⁽⁸⁾ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

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

1. Alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo en 2020. Adoptar y aplicar reformas de la asistencia sanitaria y de los cuidados de larga duración que garanticen la calidad, accesibilidad y sostenibilidad presupuestaria a largo plazo. Garantizar la sostenibilidad a largo plazo y la adecuación del sistema de pensiones, en particular ajustando la edad legal de jubilación y limitando la jubilación anticipada al igual que otras formas de salida anticipada del mercado laboral. Aumentar la empleabilidad de los trabajadores poco cualificados y de los trabajadores de más edad mejorando la adaptación al mercado laboral de la educación y la formación, el aprendizaje permanente y las medidas de activación, particularmente las encaminadas a mejorar los conocimientos digitales.
2. Respalidar el desarrollo de los mercados de acciones. Mejorar el entorno empresarial deduciendo las restricciones reglamentarias y las cargas administrativas. Mejorar la competencia, la profesionalización y la supervisión independiente en el ámbito de la contratación pública. Ejecutar las privatizaciones en consonancia con los planes existentes.
3. Centrar la política económica de inversión en la investigación y la innovación, la transición energética y hacia una economía hipocarbónica, el transporte sostenible (en particular ferroviario) y las infraestructuras medioambientales, teniendo en cuenta las disparidades regionales.

Hecho en Bruselas, el 9 de julio de 2019.

Por el Consejo
El Presidente
M. LINTILÄ

⁽⁸⁾ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 9 de julio de 2019****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Eslovaquia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Eslovaquia**

(2019/C 301/25)

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 refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, y en particular su artículo 5, apartado 2,

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. Se 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 de dicho 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 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾, adoptó asimismo el informe sobre el mecanismo de alerta, en el que no se señalaba a Eslovaquia como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo. En la misma fecha, la Comisión adoptó también una 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 Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ⁽³⁾ (en lo sucesivo, «Recomendación de 2019 para la zona del euro») que establece cinco recomendaciones para la zona del euro (en lo sucesivo, «las recomendaciones para la zona del euro»).

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Reglamento (UE) 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 macroeconómicos (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

⁽³⁾ DO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (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, España debe velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación de 2019 para la zona del euro, tal como se refleja en las recomendaciones 2 a 4 que figuran más abajo. En concreto, las medidas para atajar la corrupción y mejorar el sistema judicial facilitarán el cumplimiento de la primera recomendación para la zona del euro en lo que respecta a la calidad de las instituciones, la concentración de la política económica de inversión en los ámbitos indicados contribuirá a dar respuesta a la segunda recomendación para la zona del euro en lo relativo al apoyo a la inversión y las medidas de mejora de las capacidades coadyugarán a poner en práctica la tercera recomendación para la zona del euro en lo tocante al funcionamiento del mercado laboral.
- (3) El informe específico de 2019 sobre Eslovaquia fue publicado el 27 de febrero de 2019. En él se evalúan los avances realizados por Eslovaquia de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018 ⁽⁴⁾, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por país de años anteriores, así como los avances de Eslovaquia hacia la consecución de sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020.
- (4) El 25 de abril de 2019, Eslovaquia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 y su Programa de Estabilidad de 2019. A fin de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado simultáneamente.
- (5) 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 ⁽⁵⁾, 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.
- (6) Eslovaquia se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Estabilidad de 2019, el Gobierno prevé que el saldo presupuestario mejore, pasando de un déficit del 0,7 % del producto interior bruto (PIB) en 2018 a un presupuesto equilibrado en 2019, y que no varíe hasta 2022. Tomando como base el saldo estructural recalculado ⁽⁶⁾, se prevé que el objetivo presupuestario a medio plazo, que se ha cambiado de un déficit estructural del 0,5 % del PIB en 2019 al 1 % del PIB a partir de 2020, se alcanzará en 2020. Según el Programa de Estabilidad de 2019, se prevé que la ratio deuda pública/PIB disminuya gradualmente del 47,5 % en 2019 al 44,4 % en 2022. Las hipótesis macroeconómicas en que se basan estas previsiones presupuestarias son verosímiles. Con todo, las medidas necesarias para apoyar los objetivos de déficit previstos a partir de 2019 no se han especificado completamente. El presupuesto incluye una categoría no especificada de gastos denominada «reservas presupuestarias» (que asciende a un total del 0,7 % del PIB), lo que reduce la previsibilidad en la ejecución del presupuesto.
- (7) El 13 de julio de 2018, el Consejo recomendó a Eslovaquia que garantizase que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto ⁽⁷⁾ no superara el 4,1 % en 2019, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,5 % del PIB. Teniendo en cuenta las previsiones de la Comisión del otoño de 2018, que preveían una situación más cercana al objetivo a medio plazo en 2019, y de acuerdo con las normas para desbloquear el ajuste requerido, la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no debe superar el 4,6 %, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,3 % en 2019. Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2019, existe un riesgo de desviación significativa del ajuste presupuestario recomendado para los ejercicios de 2018 y 2019 considerados en su conjunto.

⁽⁴⁾ DO C 320 de 10.9.2018, p. 107.

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

⁽⁷⁾ 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.

- (8) Eslovaquia debería alcanzar su objetivo presupuestario a medio plazo en 2020. De acuerdo con las previsiones de la Comisión de la primavera de 2019, en el supuesto de que no se modifiquen las políticas, ello es compatible con una tasa de crecimiento nominal máximo del gasto público primario neto del 4,6 %, que corresponde a un ajuste estructural equivalente al 0,3 % del PIB. Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2019, suponiendo que no haya cambios en las políticas, existe un riesgo de desviación significativa de ese requisito en los ejercicios de 2019 y 2020 considerados en su conjunto. Se prevé que Eslovaquia cumpla la norma en materia de deuda en 2019 y 2020. En general, el Consejo considera que a partir de 2019 deben adoptarse las medidas necesarias para cumplir las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- (9) Las finanzas públicas de Eslovaquia se enfrentan a riesgos medios de sostenibilidad presupuestaria a largo plazo. Según el Informe de Sostenibilidad Presupuestaria de 2018 de la Comisión, sería necesaria una mejora acumulada de 2,5 puntos porcentuales del PIB del saldo primario estructural para estabilizar la ratio deuda/PIB a largo plazo, en relación con la hipótesis de mantenimiento de la política económica. Ello obedece al aumento previsto de los gastos en pensiones y atención sanitaria, que está incrementando los costes asociados al envejecimiento (contribución conjunta de 1,8 puntos porcentuales del PIB). Dado que en Eslovaquia las tasas de natalidad son bajas y, al mismo tiempo, está previsto un aumento de la esperanza de vida, se calcula que la tasa de dependencia de las personas mayores (comparación entre la población de más edad y la población activa, es decir, la proporción de la población que trabaja o sigue cursos de formación) prácticamente se triplicará de aquí a 2060. Así, mientras que en 2016 solo había unas tres personas inactivas mayores de 65 años por cada diez personas con empleo, se prevé que esta proporción aumente a más de siete por cada diez personas empleadas de aquí a 2060 (tasa de dependencia económica de las personas mayores). La introducción de ajustes automáticos de la edad de jubilación a la esperanza de vida había mejorado gradualmente la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones, lo cual se consideró una herramienta importante para garantizar la equidad intergeneracional y la sostenibilidad a largo plazo. La preocupación por la sostenibilidad presupuestaria a largo plazo de los sistemas de pensiones ha aumentado tras la aprobación por el Parlamento, el 28 de marzo de 2019, de una enmienda constitucional por la que se establecen límites a la edad de jubilación (64 años para hombres y mujeres sin hijos, con reducciones de medio año para las mujeres por cada uno de los tres primeros hijos) lo que supone que los ajustes automáticos vinculados a la esperanza de vida dejan de aplicarse una vez se llega al límite. Según el Consejo Presupuestario de Eslovaquia, el límite supondrá un aumento adicional del gasto del 1,6 % del PIB, que pasará del 8,6 % en 2016 al 11,4 % en 2070, frente al aumento del 9,8 % previsto en el Informe sobre el envejecimiento demográfico de 2018. Este incremento aumentará significativamente los riesgos para la sostenibilidad. No se han propuesto medidas compensatorias hasta el momento ni tampoco se han calculado los efectos en los ingresos y la pobreza de las personas mayores.
- (10) A pesar de algunos avances en la lucha contra la evasión fiscal, el cumplimiento de las obligaciones tributarias sigue planteando problemas y la brecha de cumplimiento de las obligaciones de pago del IVA fue más del doble de la media de la Unión en 2016. Aunque se espera que las medidas previstas en el marco del tercer plan de acción arrojen resultados positivos, algunas de ellas aún están pendientes de aplicación. Por ejemplo, es probable que la introducción de declaraciones tributarias electrónicas reduzca la carga administrativa de los contribuyentes, pero existe el riesgo de que, al no haberse aplicado todas las medidas previstas, los efectos globales sean limitados. Al mismo tiempo, un marco estructurado de medidas estratégicas puede contribuir a reducir los frecuentes cambios en el código tributario y fomentar su simplificación. Por último, el potencial de ingresos de la fiscalidad medioambiental y de la propiedad inmobiliaria está infrautilizado en comparación con otros Estados miembros.
- (11) Continúa la evolución positiva del mercado laboral, caracterizada por el aumento del empleo y niveles de desempleo históricamente bajos. Se ha avanzado mucho en la ejecución del plan de acción para los desempleados de larga duración, que ha contribuido a reducir su número en un tercio a lo largo de dos años. No obstante, la tasa de desempleo de larga duración se mantiene por encima de la media de la Unión, afectando especialmente a las personas poco cualificadas, a los jóvenes y a los gitanos. En contraste con la reducción de las tasas de desempleo, los datos sobre la escasez de mano de obra cualificada resultan alarmantes. Siguen observándose acentuadas disparidades regionales en el mercado laboral, pues la tasa de desempleo más elevada se concentra en tres regiones de Eslovaquia oriental y la mayor escasez de mano de obra, en la parte occidental del país. Es necesario seguir desarrollando las capacidades de los empleadores y los sindicatos para promover una participación más activa de los mismos.
- (12) La variedad y eficacia de las políticas para mejorar la capacidad de inserción profesional es limitada. Los programas de formación y de reconversión se han reforzado, pero siguen siendo insuficientes y no se centran debidamente en los desempleados de larga duración y los grupos desfavorecidos. El sistema educativo no contribuye suficientemente al desarrollo socioeconómico y está infrafinanciado en todos los niveles. La baja calidad de los resultados educativos, la participación de los gitanos en un sistema general de enseñanza inclusivo desde la primera infancia y

la integración efectiva de los estudiantes procedentes de entornos socioeconómicos desfavorecidos en la educación y la formación (dada la creciente tasa de abandono escolar prematuro) constituyen desafíos acuciantes. Los resultados educativos y el nivel de competencias básicas siguen siendo deficientes en comparación con los niveles internacionales y se ven profundamente condicionados por la situación socioeconómica de los estudiantes. Lograr que la población eslovaca cuente con cualificaciones más adaptadas a una economía y una sociedad en constante evolución constituye todo un reto. A pesar del aumento progresivo de los salarios hasta 2020, la docencia sigue siendo una profesión poco atractiva y se enfrenta a una escasez de personal cada vez mayor. Además, la calidad y la pertinencia de la formación inicial y las oportunidades de desarrollo profesional de los profesores son limitadas. Las medidas actuales para fomentar la igualdad y la educación inclusiva han quedado por debajo de las expectativas y no se ha observado ningún progreso real en la eliminación de la segregación de los estudiantes gitanos. El Gobierno ha adoptado el «Plan nacional de reforma de la educación y la formación» (2018-2027) y el primer Plan de Acción (2018-2019) (junto con una estimación de presupuesto), así como nueva legislación sobre garantía de la calidad en la enseñanza superior. Será fundamental que estas medidas se apliquen y supervisen de forma efectiva para comprobar si arrojan los resultados esperados.

- (13) La baja tasa de empleo de las mujeres refleja el hecho de que los hombres rara vez solicitan permisos parentales largos y se ve aún más acentuada por la escasez de guarderías y centros de cuidados de larga duración asequibles y el acceso limitado a los mismos. En el caso de los niños menores de tres años, en particular, las tasas globales de asistencia a guarderías son extremadamente bajas. El Gobierno adoptó una nueva decisión sobre la obligatoriedad de prestar cuidados y ofrecer educación a la primera infancia a partir de los cinco años, con efecto a partir de 2020. No obstante, es preciso efectuar mayores inversiones y fomentar la asistencia a las guarderías y centros de educación preescolar.
- (14) Aunque el porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social esté por debajo de la media de la Unión, los niveles son considerablemente más elevados en varios distritos de Eslovaquia meridional y oriental. Existen considerables trabas para acceder a una educación inclusiva y de calidad y en este ámbito las disparidades regionales se reflejan en tasas muy pronunciadas de abandono escolar prematuro. También existen trabas al acceso de los grupos desfavorecidos, en particular de la población gitana, así como de las personas con discapacidad y las personas sin hogar o que sufren exclusión en materia de vivienda, a la asistencia sanitaria, la asistencia de larga duración, la vivienda social y otros servicios esenciales. Resulta primordial adoptar un enfoque integrado para fomentar la inclusión social de estos grupos.
- (15) Las reformas destinadas a mejorar la rentabilidad del sistema de asistencia sanitaria están cobrando impulso, aunque su grado de aplicación varía entre los distintos ámbitos de asistencia. Las medidas aplicadas en el contexto de la revisión del gasto sanitario han logrado algunos resultados positivos, principalmente a raíz de una serie de medidas de contención de costes en los ámbitos de los productos farmacéuticos y los productos sanitarios. Aún hay margen, sin embargo, para aumentar la eficiencia y ofrecer una mejor atención reasignando estratégicamente recursos entre ámbitos de asistencia. La prestación de servicios sanitarios sigue dependiendo excesivamente de los hospitales, que, a pesar de la reducción regular de la deuda, siguen endeudándose y luchan por financiar las inversiones necesarias para mejorar la eficiencia y la calidad de la asistencia. Reviste esencial importancia reforzar la atención primaria para reducir el uso evitable de los servicios hospitalarios, si bien el bajo número de médicos de cabecera y el limitado alcance de los servicios ofrecidos en la atención primaria constituyen un obstáculo para mejorar la eficiencia del sistema sanitario. El Gobierno ha adoptado medidas para hacer frente a la escasez de profesionales sanitarios y será importante integrar estos esfuerzos en una estrategia a más largo plazo destinada a descentralizar gradualmente los servicios de cuidados agudos, reforzar la atención primaria y consolidar los servicios de prevención.
- (16) El fragmentado sistema de investigación merma la eficacia de la inversión pública en investigación y desarrollo (I+D) para aumentar la calidad de la investigación científica y no atrae financiación privada. La política de investigación e innovación adolece de una coordinación ineficaz entre los ministerios y otros agentes, lo que provoca retrasos y el fracaso de las grandes reformas. El proceso de transformación de la Academia Eslovaca de Ciencias, que dista de ser óptimo, planteó dudas sobre la continuidad de su funcionamiento, lo cual hizo fracasar todo el proceso. La inexistencia o la fallida ejecución de medidas específicas, unidas al limitado compromiso de los centros de investigación y a la restringida capacidad de investigación, contribuyen a un bajo nivel de gasto privado en I+D. En general, las actividades de I+D en las empresas siguen teniendo uno de los niveles más bajos de la Unión y se centran en la industria manufacturera de alta y media tecnología, sector dominado por las empresas multinacionales. Las medidas para estimular la transferencia de conocimientos, reforzar las capacidades de innovación de la industria e intensificar la cooperación entre las empresas y el mundo académico avanzan lentamente.

- (17) Para aumentar la productividad de Eslovaquia y mantener el proceso de convergencia, también es necesario realizar esfuerzos continuados de inversión en infraestructuras digitales y de transporte, así como en eficiencia energética. Es preciso mejorar la cobertura de la banda ancha fija básica y la cobertura de la 4G y adoptar una banda ancha ultrarrápida. Las inversiones en eficiencia energética, en particular en el sector de la construcción, y en tecnología medioambiental pueden ser una fuente de crecimiento ecológico y ayudar a conservar los escasos recursos medioambientales. Además, para que las regiones menos desarrolladas puedan ponerse al día, estar más basadas en el conocimiento y ser más competitivas y productivas, es necesaria una inversión más estratégica para colmar las lagunas de la infraestructura y mejorar las redes de transporte. Eslovaquia está a la zaga con respecto a la finalización de la red principal de carreteras y ferrocarriles en el marco de la Red Transeuropea de Transporte, como en el corredor Rin-Danubio. Las deficiencias de la red de transporte podrían subsanarse mejorando la interconectividad, la multimodalidad y la interoperabilidad de la red de transporte público y urbano existente, y promoviendo modos de transporte sostenibles.
- (18) Una pesada carga administrativa y normativa puede afectar negativamente a la inversión y la innovación, especialmente en el caso de las pequeñas y medianas empresas («pyme»). A pesar de los esfuerzos del Gobierno, la carga administrativa no se reduce lo suficiente y el entorno empresarial eslovaco está perdiendo terreno en las comparaciones internacionales. La calidad de la legislación y la falta de previsibilidad son motivo de preocupación para las empresas. Estas dificultades deben salvarse mediante el pleno despliegue de la estrategia de mejora de la legislación de Eslovaquia (RIA2020) y el refuerzo de su centro de mejora de la legislación y de las capacidades de análisis en el seno de la administración del Estado. El sector de los servicios profesionales eslovaco sigue estando muy regulado. El efecto restrictivo de la reglamentación es superior a la media ponderada de la Unión para abogados, agentes de patentes, ingenieros civiles, arquitectos, contables, guías turísticos y agentes inmobiliarios.
- (19) El Gobierno está modificando sustancialmente las prácticas de contratación pública mediante la reforma del marco jurídico con el fin de simplificar los procedimientos y reducir los costes de transacción. Se acoge con satisfacción el nuevo énfasis en la profesionalización; con todo, los beneficios generales tardan en manifestarse. En un contexto de desconfianza hacia las instituciones públicas, los compradores públicos deben esforzarse más por recuperar la confianza de las empresas, los medios de comunicación y la población en general. Esta situación dificulta la introducción, tan necesaria, de prácticas novedosas. Deben intensificarse los esfuerzos por aumentar el uso de criterios de calidad para lograr así una mejor relación calidad/precio y mejorar el uso estratégico de la contratación pública.
- (20) La administración pública eslovaca todavía se enfrenta a ineficiencias y dificultades causadas, en particular, por la ineficacia de la cooperación entre los departamentos gubernamentales. La falta de capacidad y de planificación estratégica, así como la ineficacia administrativa, impiden buena ejecución de los Fondos EIE. Como consecuencia de ello, Eslovaquia perdió 120 millones EUR de financiación durante el período 2014-2020, al tiempo que el nivel de distribución de fondos entre los beneficiarios finales sigue siendo bajo. Además, la deficiente preparación de los proyectos financiados con cargo a los Fondos EIE dio lugar a retrasos en la inversión y a plazos ajustados para los procedimientos de contratación pública, lo que aumentó el riesgo de irregularidades.
- (21) El problema de la corrupción sigue sin resolverse y se ha puesto poco empeño en perseguir los casos de corrupción de alto nivel. Los esfuerzos de lucha contra la corrupción se ven obstaculizados por las deficiencias de la policía y la fiscalía en materia de organización y procedimientos, así como por la escasa protección de los denunciantes. Asimismo, queda por mejorar la eficacia del sistema judicial, incluida su independencia. A pesar de algunas mejoras en términos de eficiencia y calidad, persisten las preocupaciones sobre la independencia del poder judicial y el retraso en el proceso de nombramiento de los jueces del Tribunal Constitucional podría afectar al funcionamiento del sistema judicial.
- (22) La programación de los fondos de la Unión para el período 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 de 2019. Ello permitiría a Eslovaquia utilizar de manera óptima esos fondos en los sectores indicados, teniendo en cuenta las disparidades regionales. El refuerzo de la capacidad administrativa de Eslovaquia para la gestión de esos fondos es un factor importante para el éxito de esta inversión.

- (23) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Eslovenia y lo ha publicado en el informe por país de 2019. Asimismo ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2019, el Programa Nacional de Reformas de 2019 y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Eslovenia en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y política presupuestaria de Eslovaquia, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión mediante aportaciones de esta a las futuras decisiones nacionales.
- (24) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2019, y su dictamen ⁽⁸⁾ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

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

1. Alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo en 2020. Salvaguardar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, en particular la de los sistemas de asistencia sanitaria y de pensiones.
2. Mejorar la calidad y el carácter inclusivo de la educación en todos los niveles y fomentar las competencias en consonancia con las necesidades del mercado de trabajo. Mejorar el acceso a guarderías y cuidados de larga duración asequibles y de calidad. Promover la integración de los grupos desfavorecidos, en particular de los gitanos.
3. Centrar la política económica relacionada con la inversión en la asistencia sanitaria, la investigación y la innovación, el transporte, en particular su sostenibilidad, la infraestructura digital, la eficiencia energética, la competitividad de las pymes y la vivienda social, teniendo en cuenta las disparidades regionales. Aumentar el uso de los criterios de calidad y de costes del ciclo de vida en las operaciones de contratación pública.
4. Seguir mejorando la eficacia del sistema judicial, centrándose en el refuerzo de su independencia, incluso en los nombramientos judiciales. Intensificar los esfuerzos para detectar y perseguir la corrupción, en particular en los casos de corrupción a gran escala.

Hecho en Bruselas, el 9 de julio de 2019.

Por el Consejo
El Presidente
M. LINTILÄ

⁽⁸⁾ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 9 de julio de 2019****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Finlandia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Finlandia**

(2019/C 301/26)

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 refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, y en particular su artículo 5, apartado 2,

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, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2019 para la coordinación de las políticas económicas. Ese 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 de 21 de marzo de 2019. El 21 de noviembre de 2018, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾, adoptó asimismo el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que no se señalaba a Finlandia como uno de los Estados miembros que sería 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 Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ⁽³⁾ (en lo sucesivo, «Recomendación de 2019 para la zona del euro»), que establece cinco recomendaciones para la zona del euro (en lo sucesivo, «las recomendaciones para la zona del euro»).

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Reglamento (UE) 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 macroeconómicos (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

⁽³⁾ DO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (2) Al ser un Estado miembro cuya moneda es el euro y habida cuenta de las estrechas interrelaciones existentes entre las economías de la unión económica y monetaria, Finlandia debe velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación de 2019 para la zona del euro, tal como se refleja en las recomendaciones 3 y 4 que figuran más adelante. Concretamente, centrar la política económica relacionada con la inversión en los ámbitos especificados contribuirá a responder a la segunda recomendación para la zona del euro en lo que se refiere al apoyo a la inversión, y las medidas para contener el endeudamiento de los hogares ayudarán a atender la cuarta recomendación para la zona del euro en lo que se refiere a la reducción de la deuda privada.
- (3) El informe específico de 2019 sobre Finlandia fue publicado el 27 de febrero de 2019. En él se evaluaban los avances realizados por Finlandia de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018 ⁽⁴⁾, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones de años anteriores y los avances de Finlandia hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020.
- (4) El 4 de abril de 2019, Finlandia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 y su Programa de Estabilidad de 2019. Para tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado simultáneamente.
- (5) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos («Fondos EIE») para el período 2014-2020 se han abordado las recomendaciones específicas pertinentes por país. Conforme a lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁵⁾, 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 utilizaría esta disposición en las Directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos EIE a una buena gobernanza económica.
- (6) Finlandia se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Estabilidad de 2019, que se basa en el supuesto de que no se modifiquen las políticas y fue presentado por el Gobierno anterior poco antes de las elecciones generales de abril, el Gobierno prevé un saldo global del -0,3 % del producto interior bruto (PIB) en 2019, frente al -0,7 % del PIB de 2018. Según el Gobierno, se prevé que el saldo siga mejorando en 2020 hasta el 0 % y que, acto seguido, empeore de nuevo hasta situarse en el -0,1 % en 2021 y el -0,3 % en 2022. Sobre la base del saldo estructural recalculado ⁽⁶⁾, se prevé que, suponiendo que no haya cambios en las políticas, el objetivo presupuestario a medio plazo fijado en un déficit estructural del 0,5 % del PIB siga cumpliéndose con creces a lo largo de todo el período cubierto por el programa, teniendo en cuenta los márgenes concedidos para 2019 relativos a la aplicación de las reformas estructurales para las que se permite una desviación temporal. La ratio deuda pública/PIB alcanzó un máximo del 63,4 % en 2015 y disminuyó hasta el 58,9 % en 2018. Según el Programa de Estabilidad de 2019, la ratio de deuda seguirá disminuyendo hasta situarse en el 57,4 % del PIB en 2021. Se prevé que vuelva a aumentar en 2022, hasta el 57,7 % del PIB. El escenario macroeconómico en que se basan estas previsiones presupuestarias parece verosímil en general. Los principales riesgos para las previsiones presupuestarias se derivarían de que los costes del envejecimiento sean mayores de lo previsto y a una mayor inflación.
- (7) El 13 de julio de 2018, el Consejo recomendó a Finlandia que alcanzase el objetivo presupuestario a medio plazo en 2019, teniendo en cuenta los márgenes relativos a la aplicación de las reformas estructurales para las que se permite una desviación temporal. Esta meta es coherente con una tasa máxima de crecimiento nominal del gasto público primario neto ⁽⁷⁾ del 2,9 % en 2019, lo que corresponde a un deterioro permitido del saldo estructural del 0,2 % del PIB. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, se espera que Finlandia cumpla su objetivo presupuestario a medio plazo en 2019, teniendo en cuenta el margen concedido, relativo a la cláusula de reforma estructural.

⁽⁴⁾ DO C 320 de 10.9.2018, p. 112.

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

⁽⁷⁾ 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 nivel nacional se reparte uniformemente 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.

- (8) En 2020, en vista de la brecha de producción del 0,8 % prevista en Finlandia, la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no debería superar el 1,9 %, de conformidad con el ajuste estructural del 0,5 % 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 en el supuesto de que no se modifiquen las políticas, existe el riesgo de que Finlandia experimente cierta desviación en 2020. De modo global, el Consejo considera previsible que Finlandia cumpla las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2019 y que debe estar dispuesta a adoptar nuevas medidas para garantizar el cumplimiento de las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2020.
- (9) Debido al envejecimiento de la población y a la disminución de la mano de obra, se prevé que el gasto en pensiones, sanidad y, especialmente, asistencia social (cuidados de larga duración) aumente en las próximas décadas. Según el Informe de Sostenibilidad Presupuestaria de 2018, el aumento previsto de los costes relacionados con el envejecimiento exigiría un saneamiento presupuestario equivalente al 2 % del PIB para estabilizar la ratio deuda/PIB a largo plazo. Los preparativos para la reforma de la administración regional, la sanidad y los servicios sociales, diseñada para hacer frente a estos retos, garantizar la igualdad de acceso y reducir los tiempos de espera, se interrumpieron debido a la dimisión del Gobierno el 8 de marzo de 2019. La proporción de necesidades médicas no satisfechas autodeclaradas en Finlandia es superior a la media de la Unión. En particular, los ciudadanos que no forman parte de la población activa están experimentando dificultades para obtener la asistencia médica necesaria, debido a las largas listas de espera.
- (10) En un contexto de disminución de la población en edad de trabajar y aumento de los niveles de puestos vacantes, el mercado de trabajo finlandés está endureciendo sus condiciones. Al mismo tiempo, las tasas de actividad y empleo en Finlandia son menores que en los demás países nórdicos, y el desempleo estructural se mantuvo en el 7 % en 2018. Este fenómeno refleja en parte la inactividad y las trampas del desempleo que impiden un mejor uso de la mano de obra. Entre los obstáculos para que la gente vuelva a trabajar se hallan el complejo sistema de prestaciones y la combinación de diferentes tipos de subsidios. Las prestaciones se suprimen gradual y rápidamente en la medida en que aumentan los ingresos, lo que crea el riesgo de que acceder al empleo pueda no ofrecer suficientes incentivos financieros. La incertidumbre sobre el nivel de las prestaciones y el tiempo que se tarda en volver a concederlas reduce el atractivo del trabajo a tiempo parcial o a corto plazo. El experimento de renta básica, cuyos resultados preliminares se publicaron en febrero de 2019, proporciona cierta información para revisar el sistema de seguridad social a fin de combinar mejor las prestaciones con los ingresos.
- (11) Es necesario invertir en la inclusión activa, especialmente de los grupos más alejados del mercado de trabajo, para aumentar la tasa de participación ahora que las tasas de actividad y de empleo están próximas a los niveles anteriores a la crisis. Las reformas integrales destinadas a fomentar la participación en el mercado de trabajo podrían generar mejores oportunidades para algunos grupos en dicho mercado. Se trata de las personas de origen inmigrante, las mujeres en edad fértil, los hombres poco cualificados, las personas parcialmente capacitadas para trabajar y las personas con discapacidad. Algunos servicios para las personas desempleadas e inactivas se encuentran dispersos entre distintas autoridades y proveedores. Ayudar a estos grupos a incorporarse al mercado de trabajo y permanecer en él requiere servicios y políticas de activación y rehabilitación hechas a medida e integradas. Las responsabilidades familiares de larga duración asumidas por las mujeres contribuyen a la brecha de género en materia de empleo y salarios. El Gobierno inició un proceso de reforma del permiso por motivos familiares, pero no lo terminó.
- (12) Garantizar el suministro de mano de obra en una época de cambio demográfico y tecnológico es fundamental para fomentar un crecimiento sostenible e inclusivo en Finlandia. Invertir en capacidades, especialmente las pertinentes para el mercado de trabajo, contribuiría a superar los retos que plantea el cambio estructural de la economía. Los cambios tecnológicos requieren una formación continua y el reciclaje de la mano de obra a través de formas flexibles de aprendizaje, especialmente centradas en el aprendizaje, la educación y la formación para adultos. Con ello, debería aumentar la movilidad profesional, lo que reduciría la inadecuación de las cualificaciones y ayudaría a satisfacer las futuras necesidades del mercado de trabajo.
- (13) Finlandia corre el riesgo de no alcanzar el objetivo de reciclado de residuos municipales fijado para 2020, que es del 50 %. En particular, los residuos municipales se incineran cada vez más (60 % en 2017 frente al 55 % en 2016).

- (14) Si bien es cierto que el gasto público en investigación y desarrollo se está ahora estabilizando, Finlandia experimentó la disminución más acusada de todos los Estados miembros desde 2009 en la inversión del sector privado en investigación y desarrollo. A pesar de la mejora de la situación macroeconómica en los últimos años, todavía no se ha recuperado la inversión del sector privado en investigación y desarrollo. Una mayor intensidad de la inversión en investigación y desarrollo es un factor clave que permite un cambio estructural para favorecer a los sectores de la economía que requieren un alto nivel de conocimientos y reforzar el potencial de crecimiento a largo plazo. Además, la cooperación entre los centros de enseñanza superior y el sector empresarial sigue siendo uno de los principales escollos para estimular las innovaciones e introducirlas en el mercado.
- (15) Con una población dispersa, los problemas de congestión del transporte pueden impedir que las personas se desplacen para encontrar trabajo. La inversión estratégica en las infraestructuras de transporte puede mejorar la movilidad laboral y, de este modo, reforzar el funcionamiento de los mercados de trabajo. Al mismo tiempo, dado que los costes de transporte tienen repercusiones relativamente elevadas en el precio final de los productos en Finlandia en comparación con otros Estados miembros, las interconexiones de infraestructuras podrían mejorar el acceso a los mercados extranjeros.
- (16) La inversión estratégica en la descarbonización de los sectores industriales con un uso intensivo de energía y del sector del transporte contribuiría a alcanzar los objetivos a largo plazo en materia de economía y clima. Finlandia es líder en innovación en materia de energía limpia y gasto privado en investigación y desarrollo en este ámbito. Una mayor inversión en algunos de sus programas de energía limpia para 2021, según el compromiso asumido, ayudaría a Finlandia a alcanzar sus objetivos de neutralidad en emisiones de carbono. Además de los ambiciosos objetivos de Finlandia para aumentar la cuota de biocarburantes, la electrificación es una opción rentable para la descarbonización del sector del transporte, habida cuenta de la descarbonización avanzada de la generación de electricidad.
- (17) Los bajos tipos de interés y la mejora de las perspectivas económicas han aumentado el volumen global de préstamos, especialmente a través de las empresas promotoras de viviendas sociales (que proporcionan una forma distintiva de propiedad inmobiliaria). Al mismo tiempo, el crédito al consumo está aumentando rápidamente, y una proporción creciente de estos préstamos la conceden bancos extranjeros, entidades financieras distintas de las entidades de crédito, empresas de préstamos personales y particulares. Por consiguiente, el endeudamiento de los hogares se mantiene en un nivel históricamente elevado (67 % del PIB en 2017). La deuda es predominantemente de tipo variable, lo que constituye un riesgo en caso de subida de los tipos de interés a medio plazo. La Autoridad de Supervisión Financiera de Finlandia ha adoptado una serie de medidas para contener el aumento del endeudamiento de los hogares. No obstante, no se espera próximamente una reducción activa de la carga de la deuda, sobre todo teniendo en cuenta que los tipos de interés siguen siendo bajos y que la confianza de los consumidores sigue siendo relativamente sólida.
- (18) En el momento actual, Finlandia no dispone de un registro de crédito completo (es decir, que recopile información tanto positiva como negativa sobre los deudores) que abarque a sus principales bancos. La falta de ese registro puede impedir que los bancos tengan una idea clara del endeudamiento global de los hogares. En el último año se han llevado a cabo algunos trabajos preparatorios para la creación de un registro de ese tipo.
- (19) La programación de los fondos de la Unión para el período 2021-2027 podría ayudar a abordar algunas de las lagunas señaladas en las recomendaciones, en particular en los ámbitos cubiertos por el anexo D del informe por país de 2019. Además, permitiría a Finlandia aprovechar al máximo esos fondos en los sectores identificados, habida cuenta de las disparidades regionales.
- (20) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Finlandia y lo ha publicado en el informe por país de 2019. Asimismo, ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2019, el Programa Nacional de Reformas de 2019 y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Finlandia en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Finlandia, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones al nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.
- (21) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2019, y su dictamen ⁽⁸⁾ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

⁽⁸⁾ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMIENDA a Finlandia 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 supere el 1,9 % en 2020, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,5 % del PIB. Mejorar la relación coste-eficacia de los servicios sociales y de asistencia sanitaria y la igualdad de acceso a los mismos.
2. mejorar los incentivos para aceptar un empleo y potenciar las cualificaciones y la inclusión activa, sobre todo mediante unos servicios bien integrados para las personas desempleadas y las inactivas;
3. centrar la política económica en materia de inversiones en la investigación y la innovación, las bajas emisiones de carbono, la transición energética y el transporte sostenible, teniendo en cuenta las disparidades regionales;
4. reforzar la vigilancia de la deuda de los hogares y crear un sistema de registro de créditos.

Hecho en Bruselas, el 9 de julio de 2019.

Por el Consejo
El Presidente
M. LINTILÄ

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 9 de julio de 2019****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Suecia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2019 de Suecia**

(2019/C 301/27)

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 refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, y en particular su artículo 9, 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 macroeconómicos ⁽²⁾, 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. Se 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 Suecia como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo.

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

- (2) El informe específico de 2019 sobre Suecia fue publicado el 27 de febrero de 2019. En él se evalúan los avances realizados por Suecia de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018 ⁽³⁾, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por país de años anteriores, así como los avances de Suecia hacia 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 2019. El análisis de la Comisión la llevó a concluir que Suecia está experimentando desequilibrios macroeconómicos. En particular, la sobrevaloración de los precios de la vivienda, unida a un aumento constante del endeudamiento de los hogares, conlleva el riesgo de que se produzca una corrección desordenada. La elevada deuda de los hogares ha seguido aumentando en porcentaje del PIB. En el segundo semestre de 2017, tuvo lugar una corrección de los precios de la vivienda, que desde entonces se han ido estabilizando gradualmente. No obstante, los indicadores de valoración sugieren que los precios de la vivienda siguen siendo elevados en relación con las variables fundamentales. Aunque el sector bancario parece estar adecuadamente capitalizado, una corrección desordenada perjudicaría al sector financiero, dado su fuerte nivel de exposición a las hipotecas de los hogares. En tal caso, los efectos negativos podrían extenderse a los países vecinos, habida cuenta de las interrelaciones financieras sistémicas. La oferta de viviendas sigue estando afectada por los cuellos de botella estructurales existentes y la producción del sector de la construcción ha disminuido. Si bien en los últimos años se han tomado medidas en el ámbito macroprudencial para hacer frente al crecimiento de la deuda hipotecaria, su incidencia resulta hasta ahora limitada. Subsisten ciertas lagunas fundamentales en la actuación de los poderes públicos, en particular en relación con los incentivos fiscales a la adquisición de la vivienda habitual y el funcionamiento de la oferta de viviendas y el mercado del alquiler.
- (3) Suecia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 el 26 de abril de 2019 y su Programa de Convergencia de 2019 el 29 de abril de 2019. A 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 ⁽⁴⁾, 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.
- (5) Suecia está actualmente sujeta al componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Convergencia de 2019, el Gobierno prevé lograr un superávit del 0,6 % del producto interior bruto (PIB) en 2019, que se espera que se fortalezca aún más durante el período cubierto por el programa. Tomando como base el saldo estructural recalculado ⁽⁵⁾, el objetivo presupuestario a medio plazo (un déficit estructural del 1 % del PIB) se prevé que siga alcanzándose con creces durante todo el período del programa. De acuerdo con el Programa de Convergencia de 2019, se espera que la ratio deuda pública/PIB disminuya hasta situarse en el 34,5 % en 2019 y siga reduciéndose hasta el 28,2 % en 2022. En principio, unas finanzas públicas saneadas y un crecimiento económico estable serán los principales motores de esa disminución de la ratio deuda pública/PIB. El escenario macroeconómico en el que se basan esas previsiones presupuestarias es verosímil. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, se prevé que el saldo estructural registre un superávit del 0,5 % del PIB en 2019 y del 0,6 % del PIB en 2020, por encima del objetivo presupuestario a medio plazo. En general, el Consejo considera que Suecia probablemente cumplirá las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2019 y 2020.
- (6) El endeudamiento de los hogares ha seguido aumentando a partir de unos niveles ya elevados. La deuda de los hogares aumentó un 5,5 % en 2018, alcanzando aproximadamente el 88 % del PIB y el 186 % de la renta disponible, situándose entre las más altas de la Unión. Esto se debió principalmente al aumento de los préstamos hipotecarios vinculados a los elevados precios de la vivienda, así como a las distorsiones estructurales que favorecen las adquisiciones inmobiliarias financiadas con créditos hipotecarios. Suecia ha aplicado varias medidas macroprudenciales en los últimos años, entre ellas una norma de reembolso reforzada para las hipotecas con alto

⁽³⁾ DO C 320 de 10.9.2018, p. 116.

⁽⁴⁾ 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).

⁽⁵⁾ Saldo ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por la Comisión aplicando la metodología común.

endeudamiento, en vigor desde marzo de 2018, y una decisión de elevar la reserva de capital anticíclico de los bancos a partir de septiembre de 2019. No obstante, las medidas adoptadas hasta ahora parecen haber tenido en general poca repercusión en el crecimiento de los préstamos hipotecarios y no se han adoptado medidas para reformar los incentivos fiscales a la propiedad de vivienda y a la deuda hipotecaria.

- (7) Aunque los precios de la vivienda disminuyeron a finales de 2017 y desde entonces se han estabilizado en términos generales, esto es consecuencia de un largo período de fuertes subidas de precios, y las valoraciones siguen estando muy por encima de los indicadores económicos fundamentales. Entre los factores clave de este fenómeno cabe citar los incentivos fiscales que favorecen la propiedad inmobiliaria y la deuda hipotecaria, y la combinación de unas condiciones de crédito flexibles con unos tipos de reembolso hipotecario aún relativamente bajos. A pesar de un aumento significativo de la nueva construcción en los últimos cinco años, sigue habiendo escasez, en particular de viviendas asequibles alrededor de las grandes ciudades. El suministro de viviendas nuevas no ha alcanzado las necesidades previstas a corto plazo, que se estiman en unas 90 000 nuevas viviendas al año para el período 2018-2020. Esta escasez está vinculada a ineficiencias estructurales, como la limitada competencia en el sector de la construcción debido a los obstáculos a la entrada para las pequeñas empresas y las empresas extranjeras y la capacidad de los grandes promotores para controlar los terrenos. El parque de viviendas no se utiliza de manera eficaz. En el mercado del alquiler, los alquileres por debajo del precio de mercado provocan un efecto de retraimiento y favorecen a quienes han accedido ya a una vivienda en alquiler frente a quienes la están buscando. Por lo que respecta al mercado de viviendas para uso propio, los impuestos sobre las plusvalías reducen la movilidad de los propietarios. La escasez de vivienda dificulta el cambio de empleo y puede contribuir a la desigualdad intergeneracional. Las autoridades suecas siguen aplicando gradualmente el «plan de 22 puntos» encaminado a aumentar la construcción de viviendas y mejorar la eficiencia del sector. Hasta la fecha no se han adoptado medidas concretas para liberalizar la estricta reglamentación del mercado de alquiler y revisar el impuesto sobre el capital de las viviendas ocupadas por sus propietarios, aunque en enero de 2019 el nuevo Gobierno anunció sus planes para introducir reformas en estos ámbitos, a falta de que se lleve a cabo una investigación preparatoria.
- (8) En algunos sectores empieza a observarse una escasez de mano de obra, como en la construcción, la educación y las tecnologías de la información y la comunicación. Garantizar el suministro de capital humano especializado resulta vital para apoyar la inversión en investigación y desarrollo, así como la digitalización. Invertir en educación y competencias, entre ellas las competencias digitales, ayudará a abordar estos retos. Hasta ahora, los resultados educativos han mejorado un poco, pero hay una brecha grande y creciente en los resultados educativos entre los distintos grupos sociales. La evolución demográfica dará lugar a un aumento del número de alumnos, lo que exacerbará la actual escasez de profesores. La situación de los migrantes no pertenecientes a la Unión y sus descendientes y los efectos de los programas recientemente adoptados merecen un seguimiento más estrecho, ya que siguen planteando problemas la integración escolar de los alumnos nacidos en el extranjero y la inclusión sostenible en el mercado laboral de los trabajadores poco cualificados y no pertenecientes a la Unión (en particular las mujeres).
- (9) Mantener las inversiones en infraestructuras de transporte puede contribuir a mejorar la movilidad laboral, la cohesión regional y el mercado de la vivienda, y fomentar el crecimiento de la productividad de Suecia a largo plazo. El Gobierno ha anunciado importantes inversiones en infraestructuras de transporte a través del plan nacional de infraestructuras 2018-2029 para mejorar los distintos modos de transporte (en particular, el ferrocarril y las carreteras). El plan incluye importantes inversiones para mejorar el sistema ferroviario, promoviendo el paso del transporte de mercancías por carretera hacia el ferrocarril, lo que además contribuye a reducir las emisiones. Para asegurar la posición de Suecia como líder en innovación es fundamental mantener unos altos niveles de inversión en investigación y desarrollo, unas condiciones marco favorables y una base de innovación más amplia. El modelo de innovación de Suecia se ha basado tradicionalmente en un número limitado de grandes empresas tecnológicas de nivel mundial. Sería importante crear un entorno que favorezca también el potencial de innovación de las pymes y de las empresas emergentes. La capacidad de innovación de Suecia también podría mejorarse mediante una mayor colaboración entre el mundo académico y las pymes.
- (10) La prevención del blanqueo de capitales se ha convertido en una prioridad para Suecia en el contexto de un escándalo de blanqueo relacionado con una de las mayores entidades financieras del país. Los supervisores financieros de Suecia y Estonia han iniciado una investigación conjunta, junto con sus homólogos de Letonia y Lituania. Si bien el marco sueco para la lucha contra el blanqueo de capitales se ha reforzado en 2017, al entrar en vigor la ley sobre blanqueo de capitales, sigue siendo importante seguir trabajando para detectar y corregir cualquier deficiencia del marco actual. Siguen existiendo retos y el supervisor debe seguir adoptando medidas y directrices adicionales sobre la manera de reforzar la supervisión en este ámbito. Debe prestarse atención a la aplicación efectiva de estas medidas, una vez adoptadas.

- (11) La programación de los fondos de la Unión para el período 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 de 2019. Ello permitiría a Suecia aprovechar al máximo esos fondos en los sectores identificados, habida cuenta de las disparidades regionales.
- (12) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Suecia y lo ha publicado en el informe por país de 2019. Asimismo, ha evaluado el Programa de Convergencia de 2019 y el Programa Nacional de Reformas de 2019, así como las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Suecia en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y política presupuestaria de Suecia, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión mediante aportaciones de esta a las futuras decisiones nacionales.
- (13) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Convergencia de 2019, y estima que cabe esperar que Suecia cumpla el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- (14) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2019 y el Programa de Convergencia de 2019. Sus recomendaciones, formuladas con arreglo al artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en la recomendación 1 que figura a continuación.

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

1. Hacer frente a los riesgos relacionados con el endeudamiento de los hogares, mediante la limitación gradual de la deducibilidad fiscal de los pagos de intereses hipotecarios o el aumento de los impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles. Estimular la inversión en la construcción de viviendas, donde la escasez es más acuciante, en particular mediante la eliminación de los obstáculos estructurales a la construcción. Mejorar la eficiencia del mercado de la vivienda, en particular introduciendo más flexibilidad en los precios de alquiler y revisando la concepción del impuesto sobre las plusvalías.
2. Centrar la política económica relacionada con la inversión en la educación y las competencias, manteniendo la inversión en transporte sostenible para mejorar los distintos modos de transporte, en particular los ferrocarriles, y la investigación y la innovación, teniendo en cuenta las disparidades regionales.
3. Garantizar la supervisión efectiva y la ejecución del marco para la lucha contra el blanqueo de capitales.

Hecho en Bruselas, el 9 de julio de 2019.

Por el Consejo
El Presidente
M. LINTILÄ

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 9 de julio de 2019****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 del Reino Unido y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2018-2019 del Reino Unido**

(2019/C 301/28)

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 refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, 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, y marcó así el inicio del Semestre Europeo de 2019 para la coordinación de las políticas económicas. Se 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 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾, adoptó asimismo el informe sobre el mecanismo de alerta, en el que no se señalaba al Reino Unido como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo.

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Reglamento (UE) 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 macroeconómicos (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

- (2) El informe de 2019 sobre el Reino Unido fue publicado el 27 de febrero de 2019. En él se evalúan los avances realizados por el Reino Unido de cara a la puesta en práctica de 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 y los avances del Reino Unido hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020.
- (3) El 23 de abril de 2019, el Reino Unido presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 y su Programa de Convergencia de 2018-2019. A fin de tener en cuenta la interrelación entre ambos programas, se han evaluado simultáneamente.
- (4) El 29 de marzo de 2017, el Reino Unido notificó al Consejo Europeo su intención de retirarse de la Unión Europea. Cuando el Reino Unido abandone la Unión Europea, se convertirá en un tercer país. Dada la incertidumbre existente acerca de la fecha y las condiciones de la retirada del Reino Unido, así como acerca de sus relaciones futuras con la Unión, la presente Recomendación no especula sobre las posibles repercusiones económicas de los diferentes escenarios. En caso de que el Reino Unido abandone la Unión en las condiciones que establece el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica ⁽³⁾ (en lo sucesivo, «Acuerdo de Retirada»), acordado con el Gobierno del Reino Unido y refrendado por el Consejo Europeo el 25 de noviembre de 2018, el Derecho de la Unión, incluido el Semestre Europeo, seguirá aplicándose al Reino Unido y en su territorio durante el período transitorio fijado por el Acuerdo de Retirada.
- (5) 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 ⁽⁴⁾, 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.
- (6) El Reino Unido se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y está sujeto a la norma transitoria en materia de deuda hasta 2019-2020. En su Programa de Convergencia de 2018-2019, el Gobierno prevé que el déficit global aumente del 1,2 % del producto interior bruto (PIB) en 2018-2019 al 1,4 % del PIB en 2019-2020, y que se reduzca al 1,1 % del PIB en 2020-2021. El Programa de Convergencia no incluye un objetivo presupuestario a medio plazo. Según el Programa de Convergencia, se prevé que la ratio deuda pública/PIB descienda del 85,5 % del PIB en 2018-2019 al 83,8 % del PIB en 2019-2020 y al 82,9 % del PIB en 2020-2021. Las hipótesis macroeconómicas en que se basan estas previsiones presupuestarias son verosímiles. Aunque, en conjunto, las medidas necesarias para apoyar los objetivos de déficit previstos se han expuesto de manera satisfactoria, las crecientes presiones sobre el gasto público ⁽⁵⁾ en diversos ámbitos amenazan el logro de la reducción del déficit proyectada.
- (7) El 13 de julio de 2018, el Consejo recomendó al Reino Unido que garantizase que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no supere el 1,6 % en 2019-2020, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,6 % del PIB. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, existe el riesgo de una importante desviación de los requisitos del componente preventivo en 2019-2020.

⁽³⁾ DO C 66 I de 19.2.2019, p. 1.

⁽⁴⁾ 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).

⁽⁵⁾ 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 las variaciones no discrecionales de 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.

- (8) En 2020-2021, en vista de una ratio de deuda pública del Reino Unido por encima del 60 % del PIB y de la previsión de una brecha de producción del 0,3 %, la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no debería exceder del 1,9 %, en consonancia con el ajuste estructural del 0,6 % del PIB derivado de la matriz de exigencias en virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Suponiendo que no haya cambios en las políticas, existe el riesgo de una desviación significativa del requisito en 2020-2021. Se espera que el Reino Unido cumpla la norma transitoria en materia de deuda en 2019-2020, de resultados de la desviación anual autorizada del 0,25 %, y la norma de deuda, en 2020-2021. En general, el Consejo considera que el Reino Unido ha de estar preparado para adoptar nuevas medidas en 2019-2020 a fin de cumplir las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- (9) El Reino Unido ha sido, durante mucho tiempo, la economía del G7 con menor inversión de capital en porcentaje del PIB. Además, la inversión disminuyó considerablemente durante la crisis financiera, y la recuperación de la inversión privada posterior a la crisis se ha estancado. La intensidad de la inversión en investigación y desarrollo por parte del Reino Unido se situó en torno al 1,7 % del PIB durante la pasada década, por debajo de la media de la Unión. A través de su estrategia industrial, el Reino Unido ha fijado un objetivo de economía global del 2,4 % del PIB para 2027 y del 3 % del PIB a más largo plazo. La inversión en investigación y desarrollo se concentra en un pequeño número de empresas y regiones. Estas amplias deficiencias en capital tanto físico como humano son una causa profunda de que la productividad laboral del Reino Unido sea relativamente baja y esté estancada.
- (10) El Reino Unido registra una persistente escasez de vivienda. La recuperación en la construcción de viviendas que se produjo después de la crisis ha perdido fuerza. Están apareciendo limitaciones de capacidad, y al mismo tiempo la construcción residencial sigue por debajo de lo necesario para satisfacer la demanda estimada. Los precios de la vivienda y los alquileres siguen siendo elevados, especialmente en las zonas de gran demanda de vivienda, y presentan indicios de sobrevaloración. Actualmente hay muchos menos adultos jóvenes que son propietarios de su vivienda. El Gobierno está aplicando una serie de medidas para aumentar la oferta de viviendas. Al mismo tiempo, tanto la cantidad como la ubicación del suelo disponible para nuevas viviendas siguen estando limitadas por una reglamentación estricta del mercado del suelo, en particular en torno a las grandes ciudades.
- (11) Es necesaria una inversión de gran calado para modernizar y ampliar las redes de infraestructura y reducir al mismo tiempo los costes de los proyectos y las emisiones de gases de efecto invernadero. Existen presiones de capacidad crecientes en las redes de transporte viario, ferroviario y aéreo. El Reino Unido necesita potenciar considerablemente la generación de energía y la capacidad de suministro, además de hacerlas más ecológicas. El desarrollo de infraestructuras del Reino Unido suele ser costoso y lento. Tras décadas de infrainversión por parte de los poderes públicos, el Gobierno está comenzando a abordar el déficit de infraestructuras a través de su estrategia nacional de infraestructura, pero será difícil garantizar que la cantidad de financiación externa eficiente en términos de costes sea la que indican las proyecciones del Gobierno.
- (12) Si bien el nivel de desempleo es bajo, los salarios reales siguen estando por debajo de su nivel máximo anterior a la crisis. La alta proporción de empleados con baja cualificación tiene escasas perspectivas de progresar profesionalmente, lo cual influye en la productividad y contribuye a los altos niveles de pobreza de las personas empleadas. Existe margen de mejora en la eficacia de los sistemas de educación y formación en cuanto a las cualificaciones básicas y técnicas. El Gobierno está acometiendo reformas tanto en la formación en el aula como en la que se realiza en el lugar de trabajo, pero en general la cifra de matriculaciones en el nuevo sistema dual es mucho menor de lo esperado.
- (13) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica del Reino Unido y lo ha publicado en el informe por país de 2019. Asimismo, ha evaluado el Programa de Convergencia de 2018-2019 y el Programa Nacional de Reformas de 2019, así como las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas al Reino Unido en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria del Reino Unido, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la misma incluyendo aportaciones al nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.

(14) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Convergencia de 2018-2019, y su dictamen ⁽⁶⁾ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

RECOMIENDA al Reino Unido 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 1,9 % en 2020-2021, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,6 % del PIB.
2. Centrar la política económica relacionada con la inversión en la innovación y el desarrollo, la vivienda, la formación y la mejora de las capacidades, el transporte sostenible y la transición energética y a una economía con bajos niveles de carbono, teniendo en cuenta las disparidades regionales.

Hecho en Bruselas, el 9 de julio de 2019.

Por el Consejo
El Presidente
M. LINTILÄ

⁽⁶⁾ Con arreglo al artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

ISSN 1977-0928 (edición electrónica)
ISSN 1725-244X (edición papel)



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
L-2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES