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 acumulado 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.