C/2025/638

10.2.2025

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 21 de enero de 2025

por la que se aprueba el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de Croacia

(C/2025/638)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

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

Visto el Reglamento (UE) 2024/1263, y en particular su artículo 17,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

CONSIDERACIONES GENERALES

(1) El marco de gobernanza económica de la UE reformado entró en vigor el 30 de abril de 2024. El Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral ([1]), junto con el Reglamento (CE) n.º 1467/97 modificado, sobre el procedimiento de déficit excesivo ([2]), y la Directiva 2011/85/UE del Consejo modificada, sobre los marcos presupuestarios de los Estados miembros ([3]), son los elementos fundamentales del marco de gobernanza económica de la UE reformado. El marco tiene por objeto promover unas finanzas públicas saneadas y sostenibles, un crecimiento sostenible e integrador y resiliencia a través de reformas e inversiones, y evitar déficits públicos excesivos. Asimismo, promueve la apropiación nacional y se centra más en el medio plazo, lo que se combina con un control del cumplimiento más efectivo y coherente de la normativa aplicable.

(2) Los planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo que los Estados miembros presentan al Consejo y a la Comisión son una pieza central del nuevo marco de gobernanza económica. Los planes deben contribuir a lograr dos objetivos: i) garantizar, entre otras cosas, que, al final del período de ajuste, la deuda de las administraciones públicas siga una trayectoria descendente verosímil o se mantenga en niveles prudentes, y que el déficit público se sitúe y mantenga por debajo del valor de referencia (3 % del PIB) a medio plazo, y ii) garantizar la realización de reformas e inversiones que respondan a los principales retos identificados en el contexto del Semestre Europeo y abordar las prioridades comunes de la UE. A tal fin, en cada plan debe declararse la resolución de seguir a medio plazo una senda de gasto neto ([4]) que imponga de forma efectiva una restricción presupuestaria durante la vida del plan, que abarcará cuatro o cinco años (dependiendo de la duración normal de la legislatura en cada Estado miembro). Además, en el plan debe explicarse cómo garantizará el Estado miembro la realización de reformas e inversiones que respondan a los principales retos identificados en el contexto del Semestre Europeo, especialmente en las recomendaciones específicas por país [en particular, las relativas al procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM), si procede], y cómo el Estado miembro abordará las prioridades comunes de la Unión. El período de ajuste fiscal comprende cuatro años, que puede ampliarse hasta tres años si el Estado miembro se compromete a llevar a cabo un conjunto pertinente de reformas e inversiones que cumplan los criterios establecidos en el Reglamento (UE) 2024/1263.

(3) Tras la presentación del plan, la Comisión debe evaluar si este cumple los requisitos del Reglamento (UE) 2024/1263.

([1]) Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2024, relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo (DO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Reglamento (UE) 2024/1264 del Consejo, de 29 de abril de 2024, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Directiva (UE) 2024/1265 del Consejo, de 29 de abril de 2024, por la que se modifica la Directiva 2011/85/UE sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (DO L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Gasto neto en el sentido del artículo 2 del Reglamento (UE) 2024/1263, es decir, el gasto público, neto de i) los gastos en concepto de intereses, ii) las medidas discrecionales relativas a los ingresos, iii) los gastos en programas de la Unión compensados íntegramente con los ingresos procedentes de los fondos de la Unión, iv) el gasto nacional en cofinanciación de programas financiados por la Unión, v) los elementos cíclicos del gasto en prestaciones de desempleo y vi) las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal.

(4) El Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, debe entonces adoptar una recomendación que establezca la senda de gasto neto del Estado miembro de que se trate y, cuando proceda, refrendar el conjunto de compromisos en materia de reformas e inversiones que sustentan una ampliación del período de ajuste fiscal.

CONSIDERACIONES RELATIVAS AL PLAN FISCAL-ESTRUCTURAL NACIONAL A MEDIO PLAZO DE CROACIA

(5) El 14 de noviembre de 2024, Croacia presentó su plan fiscal-estructural nacional a medio plazo al Consejo y a la Comisión. La presentación tuvo lugar tras la ampliación del plazo establecida en el artículo 36 del Reglamento (UE) 2024/1263, según lo acordado con la Comisión. El motivo del retraso en la presentación fue garantizar que el plan fiscal-estructural a medio plazo y el proyecto de plan presupuestario fueran complementarios y coherentes con el presupuesto nacional para 2025-2027, cuya adopción estaba prevista para el 14 de noviembre de 2024, haciendo pleno uso de los datos publicados con la revisión estadística de referencia. El 21 de noviembre de 2024, Croacia presentó una adenda para revisar la senda de crecimiento del gasto neto del plan con el fin de aplicar un enfoque conservador a la planificación de la política fiscal (de gasto) durante el período de ajuste, y garantizar que la deuda prevista de las administraciones públicas se mantenga en niveles prudentes de forma verosímil.

Proceso previo a la presentación del plan

(6) Antes de la presentación de su plan, Croacia solicitó información técnica ([5]), que la Comisión le proporcionó el 21 de junio de 2024 y publicó el 14 de noviembre ([6]). La información técnica indica el nivel del saldo primario estructural que es necesario que haya en 2028 para garantizar que el déficit de las administraciones públicas se mantenga por debajo del 3 % del PIB a medio plazo y que la deuda de las administraciones públicas se mantenga por debajo del 60 % del PIB a medio plazo, aunque no haya más medidas presupuestarias que vayan más allá del período de ajuste de cuatro años. Se entiende por «a medio plazo» el período de diez años posterior al final del período de ajuste. La información técnica se elaboró y transmitió al Estado miembro partiendo de dos escenarios: un escenario en el que se respetaba la salvaguardia de resiliencia del déficit ([7]), en consonancia con el artículo 9, apartado 3, del Reglamento (UE) 2024/1263, y un escenario en el que no.

En la información técnica para Croacia se indicaba que, para cumplir las reglas fiscales aplicables durante el período de ajuste de cuatro años, y a partir de las hipótesis de la Comisión en que se basan las orientaciones previas transmitidas en junio de 2024, el saldo primario estructural debe ascender al menos al - 0,4 % del PIB al final del período de ajuste (2028; escenario sin la salvaguardia de la resiliencia del déficit), como se muestra en el cuadro siguiente. A título informativo y teniendo también en cuenta la salvaguardia de resiliencia del déficit, el saldo primario estructural debe ascender al menos al - 0,4 % del PIB al final del período de ajuste (2028). Sin embargo, la salvaguardia de resiliencia del déficit no es una obligación para Croacia, que reúne las condiciones para pedir información técnica.

Cuadro 1: Información técnica proporcionada por la Comisión a Croacia

Último año del período de ajuste	2028
Valor mínimo del saldo primario estructural (en % del PIB), escenario sin salvaguardia de resiliencia del déficit	- 0,4 %
A título meramente informativo: Valor mínimo del saldo primario estructural (en % del PIB), escenario con salvaguardia de resiliencia del déficit	- 0,4 %

Fuente: cálculos de la Comisión.

(7) De conformidad con el artículo 12 del Reglamento (UE) 2024/1263, Croacia y la Comisión entablaron un diálogo técnico entre septiembre y noviembre de 2024. Durante el diálogo técnico se evaluó la información técnica proporcionada por la Comisión, y se puso el foco en debatir la reforma tributaria que entrará en vigor en 2025, así como las reformas e inversiones que está previsto realizar en respuesta a los principales retos identificados en el

([5]) Las orientaciones previas transmitidas a los Estados miembros y al Comité Económico y Financiero incluyen información técnica i) con y sin ampliación del período de ajuste (duración de cuatro y siete años, respectivamente) y ii) con y sin salvaguardia de resiliencia del déficit.

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en?prefLang=es#croatia.

([7]) La salvaguardia de resiliencia del déficit establecida en el artículo 8 del Reglamento (UE) 2024/1263 establece que la mejora anual del saldo primario estructural debe ser de 0,4 puntos porcentuales del PIB (o 0,25 puntos porcentuales del PIB en caso de ampliación del período de ajuste) hasta que el déficit estructural sea inferior al 1,5 % del PIB.

contexto del Semestre Europeo y a las prioridades comunes de la Unión en materia de transición ecológica y digital justa, resiliencia social y económica, seguridad energética y creación de capacidades de defensa.

(8) En noviembre de 2024, de conformidad con el artículo 11, apartado 3, y el artículo 36, apartado 1, letra c), del Reglamento (UE) 2024/1263, Croacia participó en un proceso de consulta con la sociedad civil, los interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes. El plan fiscal-estructural nacional a medio plazo se debatió en el Consejo Económico y Social, del que forman parte los sindicatos, la organización patronal y representantes del Gobierno.

(9) La Comisión de Política Fiscal emitió un dictamen sobre las previsiones macroeconómicas y las hipótesis macroeconómicas en las que se basa la senda de gasto neto plurianual. La Comisión de Política Fiscal llegó a la conclusión de que las dimensiones previstas de las tasas de crecimiento del PIB real, el deflactor del PIB implícito y el índice nacional de precios son adecuadas y que las previsiones macroeconómicas son prácticamente las mismas o ligeramente más positivas que las actualmente disponibles de las demás instituciones pertinentes. La Comisión de Política Fiscal refrendó las previsiones macroeconómicas hasta 2028 elaboradas por el Ministerio de Hacienda y señaló que se sitúan dentro de un intervalo aceptable y proporcionan una buena base para elaborar el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo.

Otros procesos conexos

(10) El 14 de noviembre de 2024 Croacia presentó su proyecto de plan presupuestario para el año 2025. La Comisión adoptó el dictamen sobre este proyecto de plan presupuestario el 26 de noviembre ([8]).

(11) El 21 de octubre de 2024, el Consejo formuló a Croacia una serie de recomendaciones específicas por país (REP) en el contexto del Semestre Europeo ([9]).

RESUMEN DEL PLAN Y DE LA EVALUACIÓN DE LA COMISIÓN

(12) De conformidad con el artículo 16 del Reglamento (UE) 2024/1263, la Comisión evaluó el plan como sigue:

Contexto: Situación y perspectivas macroeconómicas y de política fiscal

(13) La actividad económica en Croacia creció un 3,3 % en 2023, impulsada por todos los componentes del PIB excepto las existencias, y las mayores contribuciones positivas proceden del consumo de los hogares y de la inversión. Según las previsiones de otoño de 2024 de la Comisión Europea, se espera que la economía crezca un 3,6 % en 2024, gracias a la expansión de la demanda interna, principalmente el consumo de los hogares y la inversión, y con una contribución negativa de las exportaciones netas. En 2025, se prevé que el PIB real aumente en un 3,3 %, en una fase de desaceleración del crecimiento de la demanda interna. En 2026, se espera que el PIB real aumente un 2,9 %, mientras la demanda interna continúa desacelerándose y la contribución de las exportaciones netas deviene en neutra. Durante el período de previsión, se espera que el crecimiento del PIB potencial en Croacia aumente un 4,2 % en 2024, un 3,6 % en 2025 y un 3,3 % en 2026, impulsado por la acumulación de capital, la productividad total de los factores y la contribución del trabajo, si bien esta última se reducirá notablemente hacia 2026, en un contexto de disminución de la población en edad de trabajar y a pesar de que las tasas de participación laboral serán más elevadas. La Comisión prevé que la tasa de desempleo, que se situó en el 6,1 % en 2023, descienda al 5,1 % en 2024, al 4,7 %, en 2025 y al 4,6 %, en 2026. Se prevé que la inflación (deflactor del PIB) disminuya del 11,7 % que se registró en 2023 al 6,6 % de 2024, y que alcance el 3,2 % en 2025 y el 2,1 %, en 2026.

(14) En cuanto a la evolución de las finanzas públicas, el déficit de las administraciones públicas de Croacia en 2023 se situó en el 0,9 % del PIB. Según las previsiones de otoño de 2024 de la Comisión, se prevé que alcance el 2,1 % del PIB en 2024 y que permanezca en el 2,1 % del PIB en 2025 y, asumiendo que se mantenga la política fiscal, que descienda al 1,9 % en 2026. Las previsiones de otoño de 2024 de la Comisión todavía no incluyen el proyecto de presupuesto de Croacia para 2025, que el Gobierno propuso al Parlamento nacional en noviembre. Sin embargo, las previsiones de la Comisión incluyen el marco presupuestario para el período 2025-2027, adoptado por el Gobierno el 31 de octubre. La deuda de las administraciones públicas se situó en el 61,8 % del PIB al final de 2023. Según las previsiones de otoño de 2024 de la Comisión Europea, la ratio de deuda disminuirá hasta el 57,3 % del PIB al acabar 2024. Se prevé asimismo que disminuya hasta el 56,0 % del PIB al final de 2025 y que la ratio se mantenga en el 56,0 % al acabar 2026. Las previsiones fiscales de la Comisión no tienen en cuenta los compromisos que se hayan asumido en los planes a medio plazo como tales, hasta que se anuncien de forma verosímil y se establezcan medidas de actuación concretas suficientemente detalladas.

([8]) Dictamen de la Comisión sobre el proyecto de plan presupuestario de Croacia, de 26 de noviembre de 2024, C(2024) 9080 final.
([9]) Recomendación del Consejo, de 21 de octubre de 2024, relativa a las políticas económicas, presupuestarias, de empleo y estructurales de Croacia (DO C, C/2024/6818, 29.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6818/oj).

Senda de gasto neto e hipótesis macroeconómicas principales del plan

(15) El plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de Croacia, que abarca el período 2025-2028, presenta un ajuste fiscal a lo largo de cuatro años.

(16) El plan contiene toda la información que exige el artículo 13 del Reglamento (UE) 2024/1263.

(17) El plan, complementado por la adenda, se compromete a seguir la senda de gasto neto indicada en el cuadro 2, correspondiente a un crecimiento medio del gasto neto del 4,8 % hasta 2028.

La información técnica (suponiendo una trayectoria de ajuste lineal) es coherente con que haya un crecimiento medio del gasto neto del 4,0 % durante el período de ajuste (2025-2028). Se indica que la senda de gasto neto a la que se ha comprometido en el plan da lugar a un saldo primario estructural del - 0,2 % del PIB al final del período de ajuste (2028) ([10]). Este valor es superior al nivel mínimo del saldo primario estructural (del - 0,4 % del PIB en 2028) proporcionado por la Comisión en la información técnica el 21 de junio de 2024 ([11]).

El plan presupone que el crecimiento del PIB potencial disminuirá al 2,5 % en 2028 (desde el 4,5 % en 2024). Además, el plan prevé que la tasa de crecimiento del deflactor del PIB disminuya al 2,2 % en 2028 (desde el 6,7 % en 2024).

Cuadro 2: Senda de gasto neto e hipótesis principales del plan de Croacia

	2024	2025	2026	2027	2028	Promedio durante el período de validez del plan 2025-2028
Crecimiento del gasto neto (anual, en %)	18,6	6,4	4,9	4,1	3,7	4,8
Crecimiento del gasto neto (acumulado, a partir del año de base, 2023, en %)	18,6	26,2	32,3	37,8	42,9	n. p.
Crecimiento del PIB potencial (en %)	4,5	4,0	3,5	2,9	2,5	3,2
Inflación (crecimiento del deflactor del PIB) (en %)	6,7	3,7	2,6	2,4	2,2	2,7

Fuente: plan fiscal-estructural a medio plazo de Croacia y cálculos de la Comisión.

Implicaciones de los compromisos en materia de gasto neto del plan para la deuda de las administraciones públicas

(18) Si se materializaran la senda de gasto neto que se ha comprometido en el plan y las hipótesis subyacentes, según el plan, la deuda de las administraciones públicas disminuiría gradualmente del 57,3 % del PIB de 2024 al 53,1 % al final del período de ajuste, en 2028, como se refleja en el cuadro que figura a continuación. A medio plazo, se espera que la deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB disminuya gradualmente hasta alcanzar el 49 % en 2038. Aunque estas cifras no reflejan la adenda presentada el 21 de noviembre, su enfoque conservador respecto de la senda de gasto neto garantiza que la deuda prevista de las administraciones públicas se mantenga en niveles prudentes de forma verosímil.

([10]) Esto no refleja la adenda presentada el 21 de noviembre de 2024 ni su enfoque conservador respecto de la senda de gasto neto.
([11]) En el escenario sin la salvaguardia de resiliencia del déficit.

Cuadro 3: Evolución de la deuda y el saldo de las administraciones públicas en el plan de Croacia

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Deuda pública (% del PIB)	61,8	57,3	55,8	54,9	54,1	53,1	49,0
Saldo público (% del PIB)	- 0,9	- 2,1	- 2,3	- 1,9	- 1,8	- 1,5	- 1,4

Fuente: plan fiscal-estructural a medio plazo de Croacia.

Así, según el plan, la deuda de las administraciones públicas se mantendría por debajo del valor de referencia del Tratado (60 % del PIB a medio plazo).

Por tanto, según los compromisos y las hipótesis macroeconómicas del plan, la senda de gasto neto propuesta en el plan es coherente con el requisito relativo a la deuda establecido en el artículo 16, apartado 2, del Reglamento (UE) 2024/1263.

Implicaciones de los compromisos en materia de gasto neto del plan para el saldo de las administraciones públicas

(19) Partiendo de la senda de gasto neto y las hipótesis del plan, el déficit de las administraciones públicas se elevaría del 2,1 % del PIB en 2024 al 2,3 % en 2025 y disminuiría gradualmente hasta situarse en el 1,5 % en 2028. Aunque estas cifras no reflejan la adenda presentada el 21 de noviembre de 2024, su enfoque conservador respecto de la senda de gasto neto garantiza que el déficit previsto de las administraciones públicas se mantenga por debajo del 3 % del PIB a medio plazo.

Por tanto, según el plan, el saldo de las administraciones públicas no superaría el valor de referencia (3 % del PIB) al final del período de ajuste (2028).

Además, en los diez años siguientes al período de ajuste (es decir, hasta 2038), el déficit público no superaría el 3 % del PIB.

Por tanto, según los compromisos y las hipótesis macroeconómicas del plan, la senda de gasto neto propuesta en el plan es coherente con el requisito de déficit establecido en el artículo 6, letra b), y el artículo 16, apartado 2, del Reglamento (UE) 2024/1263.

Hipótesis macroeconómicas del plan

(20) El plan se basa en una serie de hipótesis que difieren de las que la Comisión transmitió a Croacia el 21 de junio. En particular, el plan utiliza diferentes hipótesis para cuatro variables, a saber: el punto de partida (saldo primario estructural), el crecimiento del PIB potencial, el crecimiento del deflactor del PIB y el tipo de interés implícito nominal. Es necesario evaluar estas diferencias en las hipótesis de forma minuciosa para garantizar que estén respaldadas por argumentos económicos sólidos y basados en datos, especialmente porque el crecimiento medio del gasto neto contemplado en el plan es mayor que el implícito en la información técnica. Se ofrece a continuación una evaluación de estas diferencias en las hipótesis.

A continuación, se enumeran las diferencias en las hipótesis con la incidencia más significativa en el crecimiento medio del gasto neto, junto con una evaluación de cada diferencia considerada por separado.

— El plan utiliza datos más actualizados y presupone una mejor posición inicial que en las hipótesis de la Comisión transmitidas el 21 de junio. En las orientaciones previas, el saldo primario estructural para 2024 era del – 2 % del PIB, mientras que el plan parte del - 1,5 % del PIB, igual que las previsiones de otoño de 2024 de la Comisión Europea. Este mayor saldo primario estructural se debe a una revisión significativa de los datos publicados después de la transmisión de las orientaciones previas. Esto contribuye a que, durante el período de ajuste, el crecimiento medio del gasto neto sea superior al de las hipótesis de la Comisión. Se considera que esta hipótesis está debidamente justificada.

— El plan presupone que el crecimiento del PIB potencial disminuirá gradualmente del 4,5 % estimado en 2024 al 2,5 % en 2028 y seguirá moderándose hasta situarse en el 1,6 % en 2038, con una media del 3,2 % durante el período de ajuste. En las orientaciones previas de la Comisión, se prevé que la producción potencial crezca un promedio del 2,6 % durante el mismo período. Más allá del período de ajuste, el plan presupone el mismo crecimiento potencial que en las orientaciones previas. En las previsiones de otoño de 2024 de la Comisión Europea, el crecimiento potencial medio durante el período de ajuste es del 2,9 %, lo que refleja las actualizaciones de los datos y las nuevas hipótesis desde las previsiones de primavera de 2024. La diferencia entre el plan y las orientaciones previas durante el período de ajuste solo se justifica parcialmente por los datos revisados y las nuevas hipótesis. La diferencia restante está relacionada en gran medida con la hipótesis de elevado crecimiento del empleo recogida en el plan. En general, esto contribuye a que, durante el período de ajuste del plan, el crecimiento medio del gasto neto sea superior al de las hipótesis de la Comisión. Por consiguiente, se considera que esta hipótesis no está debidamente justificada.

— El plan prevé que el deflactor del PIB se sitúe en el 6,7 % en 2024, el 3,7 % en 2025, el 2,6 % en 2026, el 2,4 % en 2027 y el 2,2 % en 2028. En las orientaciones previas de la Comisión, se presuponía que el deflactor del PIB sería del 5,5 % en 2024, descendería al 2,2 % en 2025 y 2026, y aumentaría ligeramente al 2,3 % en 2027 y 2028. Las previsiones de otoño de 2024 de la Comisión Europea estiman que el deflactor del PIB será en 2024 y 2025 superior al previsto en las orientaciones previas, fijado en el 6,6 % y el 3,2 %, lo que refleja las actualizaciones de los datos y las nuevas hipótesis desde las previsiones de primavera de 2024. La Comisión prevé que el deflactor del PIB alcance el 2,1 % en 2026. Así pues, el deflactor del PIB previsto en el plan supera las hipótesis de la Comisión en 0,5 puntos porcentuales tanto en 2025 como en 2026, lo que refleja mayores deflactores del consumo público y privado. Esto contribuye a que, durante el período de ajuste del plan, el crecimiento medio del gasto neto sea superior al de las hipótesis de la Comisión. Por consiguiente, se considera que esta hipótesis no está debidamente justificada.

— El plan presupone que los tipos de interés implícitos nominales alcanzarán el 2,9 % en 2024 y disminuirán gradualmente hasta el 2,6 % en 2028. Esto contribuye a que, durante el período de ajuste del plan, el crecimiento medio del gasto neto sea superior al de las hipótesis de la Comisión. Las orientaciones previas de la Comisión presuponían que los tipos de interés implícitos nominales serían del 2,8 % en 2024 y aumentarían gradualmente hasta el 3,1 % en 2028. Los menores tipos de interés implícitos nominales recogidos en el plan reflejan bajadas de los tipos de interés de mercado a raíz de las mejoras de la calificación crediticia de Croacia por parte de las agencias de calificación pertinentes. En conjunto, la hipótesis del plan se considera debidamente justificada por el uso de datos de mercado más recientes.

En general, todas las diferencias en las hipótesis tomadas conjuntamente podrían devenir en un crecimiento medio del gasto neto en el plan que sea considerablemente superior al crecimiento medio del gasto neto implícito en la información técnica. Sin embargo, el plan de Croacia, complementado por la adenda, incluye una senda de gasto neto más prudente que deviene en un crecimiento medio del gasto neto que sigue superando el crecimiento medio del gasto neto implícito en la información técnica, pero solo por una cuantía que puede explicarse por diferencias en las hipótesis que se consideran debidamente justificadas.

La Comisión tendrá en cuenta la evaluación previa de las hipótesis que figuran en el plan en futuras evaluaciones del cumplimiento de la senda de gasto neto.

Estrategia de política fiscal del plan

(21) Según la estrategia fiscal indicativa del plan, los compromisos en materia de gasto neto deben cumplirse principalmente mediante tanto la contención del gasto como medidas discrecionales de aumento de los ingresos. Para alcanzar los objetivos fiscales, el plan menciona que determinadas categorías de gasto, que están bajo el control del Gobierno, tendrán un crecimiento limitado (por ejemplo, se espera que el gasto en remuneración de los asalariados disminuya del 13,0 % del PIB en 2025 al 12,6 % en 2028). Según el plan, las medidas discrecionales relativas a los ingresos, vinculadas a la reforma tributaria que entrará en vigor en 2025, deben aportar ingresos adicionales equivalentes al 0,4 % del PIB a lo largo de todo el período de ajuste. Al mismo tiempo, también existen medidas que aumentan el gasto público vinculado a la aplicación de la reforma de las pensiones (aumento de la fórmula de indexación de las pensiones) y a la aplicación de nuevas medidas de política social, como las relativas a la vivienda asequible.

La especificación de las medidas de actuación que deben adoptarse debe confirmarse o ajustarse y cuantificarse en los presupuestos anuales. Al mismo tiempo, existen riesgos para la aplicación de la estrategia fiscal indicativa recogida en el plan, que se derivan de riesgos para las hipótesis macroeconómicas que sustentan el plan, retrasos en el proceso de contratación pública que podrían ralentizar las inversiones y contratiempos ulteriores en la aplicación de las reformas estructurales.

El proyecto de plan presupuestario para 2025 especifica las medidas de actuación con las que se cumpliría el compromiso de gasto neto para 2025 ([12]).

Reformas e inversiones que responden a los principales retos identificados en el contexto del Semestre Europeo y abordan las prioridades comunes de la Unión

(22) El plan describe los propósitos relativos a reformas e inversiones que responden a los principales retos identificados en el contexto del Semestre Europeo, especialmente las REP, y a cómo se abordarán en el plan las prioridades comunes de la UE. El plan contiene 290 medidas de reforma e inversión previstas, de las cuales 209 cuentan con el apoyo financiero del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y 81 son medidas recientemente identificadas y medidas adoptadas en el marco de otros programas de la UE, incluida la política de cohesión. En general, las medidas del plan nacional de recuperación y resiliencia (PRR) se adaptaron para contribuir a la aplicación de las REP existentes. Las nuevas medidas añadidas en el plan a medio plazo contribuyen adicionalmente a la aplicación de las REP de los últimos años y de las nuevas REP formuladas en 2024.

(23) En cuanto a la prioridad común relativa a una transición ecológica y digital justa, incluidos los objetivos climáticos establecidos en el Reglamento (UE) 2021/1119, el plan incluye un conjunto de medidas dirigidas a apoyar la neutralidad climática y abordar los retos de la adaptación climática. A fin de intensificar los esfuerzos para alcanzar el objetivo de 2030 y la aplicación del plan nacional integrado de energía y clima, se establecerá un marco de planificación para la aplicación de la estrategia de desarrollo con bajas emisiones de carbono, incluida una propuesta de objetivos sectoriales vinculantes de reducción de emisiones para los sectores más difíciles de descarbonizar y la creación de las estructuras necesarias para el despliegue del Fondo Social para el Clima. A fin de reforzar la resiliencia frente al cambio climático, se adoptará un plan de acción junto con indicadores para acelerar la aplicación de la estrategia de adaptación al cambio climático. Estas acciones están relacionadas con las REP de 2023 sobre la absorción efectiva de los fondos de la UE y la REP de 2023 sobre la reducción de la dependencia general de los combustibles fósiles.

El plan contiene medidas del PRR que apoyan el refuerzo de la administración pública, el poder judicial y los activos estatales mediante la digitalización y la simplificación de los procesos administrativos y judiciales, la mejora de la infraestructura estatal de TIC, la ampliación de la red de servicios digitales y la expansión de la banda ancha y el acceso 5G para los hogares. Las reformas e inversiones en infraestructuras estatales de TIC y servicios digitales están relacionadas con las REP de 2020 sobre un mayor acceso a infraestructuras y servicios digitales, el fomento de la adquisición de capacidades y el aumento de la eficiencia y la capacidad de la administración pública para diseñar y ejecutar proyectos y políticas públicos a nivel central y local. El plan incluye medidas más allá del PRR destinadas a mejorar la ciberseguridad, seguir digitalizando los servicios públicos y reforzar la gestión de datos en la administración pública. Estas medidas se refieren a las REP de 2019 y 2020 relacionadas con la mejora de la comunicación electrónica en los tribunales, la mejora de la eficiencia del poder judicial y el aumento del acceso a infraestructuras y servicios digitales. Además, el plan incluye importantes reformas para mejorar el atractivo de las carreras de investigación en el ámbito de las TIC en relación con las REP de 2019 y 2020 sobre un mayor acceso a infraestructuras y servicios digitales, así como para centrar la inversión en la transición ecológica y digital. El plan también incluye un conjunto de medidas del PRR en el sector del transporte que abordan, entre otras cosas, las REP sobre un mayor acceso a infraestructuras y servicios digitales, el fomento de la transición ecológica y digital, la reducción de la demanda de energía y la dependencia de los combustibles fósiles en el transporte, así como el fomento de soluciones de transporte sostenibles. Además, el plan incluye medidas sobre la renovación energética de los edificios y su reconstrucción en caso de terremoto, el desarrollo de redes de datos sismológicos, el uso circular de los residuos de la construcción de edificios con el estatuto de bien cultural y el desarrollo de estrategias de renovación urbana ecológica, que abordan las REP sobre eficiencia energética, transición ecológica, reducción de la dependencia de los combustibles fósiles y continuación de la aplicación del MRR.

(24) En cuanto a la prioridad común de la resiliencia social y económica, incluido el pilar europeo de derechos sociales, el plan incluye una reforma integral del sistema educativo destinada a ampliar el acceso a la educación y los cuidados de la primera infancia y a la educación superior, y a mejorar la calidad de la educación primaria y superior, en particular mediante la introducción de la enseñanza de un solo turno y la preparación de la transición a la escuela de jornada completa en la educación primaria. La reforma del sistema educativo está relacionada con la REP de 2019 sobre la mejora del acceso a la educación y la formación, así como su calidad y pertinencia para el mercado laboral, la REP de 2020 sobre el fomento de la adquisición de capacidades, la REP de 2024 sobre la reducción de la escasez

([12]) Véase el Dictamen de la Comisión de 26 de noviembre de 2024 sobre el proyecto de plan presupuestario de Croacia.

de capacidades mediante el refuerzo de las capacidades básicas y el perfeccionamiento y reciclaje profesionales, y las REP de 2023 y 2024 sobre la continuación de la aplicación sostenida del PRR. El plan incluye asimismo importantes reformas del mercado laboral para mejorar el marco jurídico y aumentar el empleo mejorando la accesibilidad y la calidad de la formación profesional y el aprendizaje de adultos, adoptando políticas activas del mercado de trabajo con objetivos específicos y reforzando el sistema de inclusión y seguimiento de los grupos vulnerables. Estas reformas se refieren a las REP de 2019 y 2020 relativas a reforzar las medidas y las instituciones del mercado laboral, mejorar su cooperación con los servicios sociales y mejorar la adecuación de las prestaciones por desempleo y las prestaciones mínimas garantizadas. En lo que respecta a la resiliencia social, el plan incluye una reforma del sistema de pensiones para mejorar la adecuación de estas, así como reformas globales del sistema de protección social destinadas a reducir el riesgo de pobreza y exclusión social de los grupos vulnerables mediante la integración de las prestaciones sociales y la mejora de la calidad, la accesibilidad y la disponibilidad de servicios sociales comunitarios desinstitucionalizados, en particular los cuidados de larga duración. Estas reformas de la protección social están relacionadas con la REP de 2019 sobre la consolidación de las prestaciones sociales y la mejora de su incidencia en la reducción de la pobreza, la REP de 2020 sobre la mejora de la adecuación de las prestaciones por desempleo y las prestaciones mínimas garantizadas, y la REP de 2024 sobre la reducción de la escasez de mano de obra y de capacidades facilitando el acceso a cuidados formales de larga duración en el hogar y en la comunidad. El plan también contiene múltiples medidas de protección de la infancia en riesgo de pobreza y exclusión social en el marco de la Garantía Infantil Europea.

Además, el plan incluye medidas para promover mejoras adicionales de rendimiento y competitividad de la investigación, el desarrollo y la innovación en el sector público, reduciendo la fragmentación de los institutos públicos de investigación y las instituciones de educación superior, y concediendo subvenciones a proyectos de investigación en un nuevo marco programático, en consonancia con las REP de 2019 sobre la orientación de la política económica relacionada con la inversión hacia la investigación y la innovación, y sobre la mejora de las capacidades de las autoridades nacionales para diseñar proyectos y políticas públicos, con la REP de 2020 sobre el aumento de la eficiencia y la capacidad de la administración pública para diseñar y ejecutar proyectos públicos, y con las REP de 2024 sobre la continuación de la ejecución del PRR, y sobre la mejora de la competitividad abordando la elevada fragmentación de las instituciones públicas de investigación. Asimismo, el plan incluye reformas para mejorar el funcionamiento de la administración pública mejorando las capacidades de los funcionarios públicos, en consonancia con la REP de 2020 sobre el aumento de la eficiencia y la capacidad de la administración pública para diseñar y ejecutar proyectos públicos, con las REP de 2022 y 2024 sobre la continuación de la ejecución del PRR, y con la REP de 2024 sobre la reducción de la escasez de capacidades. Por otra parte, el plan incluye medidas del PRR en el marco de la renovación de componentes de los edificios, centradas en el desarrollo de capacidades para la reconstrucción en caso de terremoto y la renovación energética, y en la introducción de nuevos programas de aprendizaje de adultos en la construcción dirigidos a trabajadores de terceros países, que se refieren a las REP que tratan de fomentar la adquisición de capacidades para la transición ecológica, garantizar una absorción efectiva de los fondos y continuar la ejecución del PRR.

(25) En cuanto a la prioridad común de la seguridad energética, el plan incluye inversiones clave del PRR destinadas a mejorar las redes eléctricas, aumentar la capacidad de regasificación del gas natural licuado (GNL) y ampliar las infraestructuras de transporte transfronterizo de gas. Además, incorpora medidas de apoyo a la adopción de fuentes de energía renovables, la renovación energética de los edificios, la eficiencia energética en la industria y el transporte sostenible sin emisiones, al tiempo que se aborda la pobreza energética. Estas medidas están relacionadas con las REP de 2019 sobre la orientación de la política de inversión a la eficiencia energética, las energías renovables y las infraestructuras medioambientales, la REP de 2020 sobre la orientación de la inversión a la transición ecológica y digital, en particular a las infraestructuras medioambientales y a la producción y el consumo de energía limpios y eficientes, las REP de 2022 sobre la diversificación de las importaciones de combustibles fósiles y la reducción de la dependencia general de este tipo de combustibles y sobre la aceleración de la implantación de las energías renovables, las REP de 2022, 2023 y 2024 sobre la continuación de la ejecución del PRR, y la REP de 2023 sobre la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles mediante la aceleración de la implantación de las energías renovables.

(26) En cuanto a la prioridad común de las capacidades de defensa, el plan no incluye detalles sobre inversiones o reformas en este ámbito.

(27) Además, el plan incluye otras medidas de actuación que van más allá de las prioridades comunes de la UE, como mejorar la gestión de los activos estatales reduciendo el número de empresas públicas, mejorando su gobernanza — en particular adaptando las normas nacionales a las mejores prácticas internacionales— y reforzando los recursos humanos para supervisar la gobernanza empresarial en las empresas públicas. Estas medidas están relacionadas con la REP de 2019 para mejorar la gobernanza empresarial en las empresas públicas y aumentar las ventas de empresas públicas y activos inactivos. El plan incluye asimismo la liberalización de los mercados de servicios, la reducción de

la carga administrativa y fiscal y el refuerzo del apoyo al crecimiento de las empresas emergentes. Estas medidas se refieren a la REP de 2019 sobre la regulación excesiva del mercado de productos y servicios y la reducción de las cargas parafiscales más gravosas, y a las REP de 2020 sobre una mayor reducción de las cargas parafiscales y de las restricciones reglamentarias en los mercados de bienes y servicios, así como el fomento de la inversión privada para promover la recuperación económica. El plan también incluye medidas como la concesión de préstamos y bonificaciones de intereses a microempresas y pequeñas y medianas empresas, el apoyo a proyectos en empresas de mediana capitalización y grandes empresas, y la inversión en instrumentos de capital y cuasicapital, en relación con la REP de 2020 sobre el mantenimiento de medidas para proporcionar liquidez a las pequeñas y medianas empresas, y la REP de 2024 sobre la aceleración de las inversiones apoyadas por fondos de la UE. También se incluyen medidas para fomentar un funcionamiento más eficiente de los mercados de capitales, en consonancia, más recientemente, con la REP de 2024 sobre un mayor acceso a fuentes de financiación diversas y la promoción de los mercados de capitales. El plan también incluye medidas del PRR sobre la modernización de los puertos marítimos, la adaptación de las infraestructuras y los vehículos eléctricos y totalmente autónomos a las necesidades de los pasajeros con discapacidad, que abordan también la REP de 2020 sobre un mayor acceso a infraestructuras y servicios digitales. Además, el plan incluye medidas del PRR sobre la renovación energética de edificios con el estatuto de bien cultural, la integración de datos sísmicos en bases expertas para planes de ordenación territorial y la adopción de directrices para la aplicación de un modelo de seguimiento del consumo de energía en edificios de varias viviendas, que abordan, entre otras cosas, la REP de 2020 sobre un mayor acceso a infraestructuras y servicios digitales.

Por otra parte, el plan tiene por objeto reforzar la resiliencia del sistema sanitario ampliando el acceso a los servicios a través de modelos innovadores e inversiones en equipos e infraestructuras de vanguardia, así como en la digitalización del itinerario médico, mejorando al mismo tiempo la calidad de la asistencia mediante directrices clínicas armonizadas y formación especializada. Estos esfuerzos tienen por objeto abordar retos sanitarios clave, como la oncología y las listas de espera, al tiempo que se mejora la gestión de los residuos y los recursos en las instalaciones sanitarias, apoyando así las REP de 2020 sobre la mejora de la resiliencia de los sistemas sanitarios y sobre la promoción de una distribución equilibrada de la asistencia sanitaria y la sanidad electrónica, y la REP de 2021 sobre reformas fiscales para una asistencia sanitaria sostenible. Los aspectos relacionados con la formación también están vinculados a la REP de 2020 sobre el fomento de la adquisición de capacidades. Al margen del PRR, Croacia está aplicando medidas que incluyen el desarrollo de la sanidad electrónica, los cuidados paliativos y la evaluación de las tecnologías sanitarias, así como la promoción de estilos de vida saludables y la prevención de enfermedades.

(28) El plan proporciona información sobre la coherencia y, en su caso, la complementariedad con los fondos de la política de cohesión y el PRR de Croacia. Las inversiones en el marco de la política de cohesión destinadas al refuerzo de las capacidades de investigación e innovación son complementarias de las inversiones y reformas en el marco del PRR destinadas a mejorar los resultados del sector de investigación público y la producción de innovación de las empresas. Las inversiones en centros educativos que abarcan todos los niveles académicos complementan las inversiones del PRR y contribuyen a ampliar el acceso a la educación y los cuidados de la primera infancia y a la educación superior, así como a mejorar la calidad de la educación primaria.

(29) El plan ofrece una visión general de las necesidades de inversión pública de Croacia en relación con las prioridades comunes de la UE, a excepción de la cuarta prioridad relativa al desarrollo de capacidades de defensa. El plan pretende contribuir a satisfacer las necesidades de inversión pública de Croacia en relación con las prioridades comunes de la UE. En lo que respecta a la primera prioridad común relacionada con una transición ecológica y digital justa, incluido el cumplimiento de la Legislación Europea sobre el Clima, el plan describe las necesidades de inversión para setenta y ocho medidas. Entre otras cosas, estás medidas están relacionadas con las inversiones verdes y la inversión en el hidrógeno, con la eficiencia energética y la promoción de las energías limpias, con las inversiones en el transporte urbano y ferroviario sostenible, con la digitalización de la administración pública y el sistema de justicia, y con el apoyo y la promoción de la I+D. En cuanto a la prioridad común relativa a la resiliencia social y económica, incluido el pilar europeo de derechos sociales, el plan describe las necesidades de inversión para treinta medidas. Entre otras cosas, estás medidas tienen que ver con la mejora del acceso a una vivienda asequible, programas de aprendizaje de adultos, bonos para el reciclaje y el perfeccionamiento profesionales, políticas activas del mercado de trabajo, la construcción y modernización de las instalaciones de educación y cuidados de la primera infancia, escuelas primarias y secundarias, en particular para completar la transición a un solo turno en las escuelas primarias, y medidas de revitalización demográfica para apoyar a las familias con hijos y evitar la despoblación. En cuanto a la prioridad relacionada con la seguridad energética, el plan describe las necesidades de inversión para quince medidas relacionadas, entre otras cosas, con la mejora de la eficiencia energética mediante la renovación de edificios, el fomento de la energía limpia mediante el desarrollo de la capacidad de producción de hidrógeno y estaciones de recarga, y la mejora de la red de transporte de electricidad.

Conclusión de la evaluación de la Comisión

(30) En general, la Comisión considera que el plan de Croacia cumple los requisitos del Reglamento (UE) 2024/1263.

CONCLUSIÓN GENERAL DEL CONSEJO

(31) El Consejo acoge con satisfacción el plan fiscal-estructural a medio plazo de Croacia y considera que su plena aplicación permitiría garantizar unas finanzas públicas saneadas y apoyar la sostenibilidad de la deuda pública, así como un crecimiento sostenible e integrador.

(32) El Consejo toma nota de la evaluación de la Comisión sobre el plan. No obstante, el Consejo invita a la Comisión a que presente su evaluación de los planes futuros en un documento separado de las Recomendaciones de la Comisión de Recomendaciones del Consejo.

(33) El Consejo toma nota de la evaluación de la Comisión sobre la senda de gasto neto y las principales hipótesis macroeconómicas del plan, también en relación con las orientaciones previas de la Comisión, así como de las implicaciones de la senda de gasto neto del plan para el déficit y la deuda públicos. El Consejo toma nota de la evaluación de la Comisión conforme a la cual las hipótesis macroeconómicas y presupuestarias, aunque difieren en algunos casos de las hipótesis de la Comisión, en particular para tener en cuenta datos macroeconómicos y fiscales actualizados, están, en general, debidamente justificadas y respaldadas por argumentos económicos sólidos. El Consejo toma nota de la estrategia fiscal general del plan y de los riesgos para las perspectivas, que podrían afectar a la materialización del escenario macroeconómico y las hipótesis subyacentes y a la realización de la senda de gasto neto del plan. En particular, el Consejo también acoge con satisfacción que las partes interesadas pertinentes hayan sido consultadas a nivel nacional antes de la presentación del plan. El Consejo también observa que los riesgos geopolíticos pueden ejercer presión sobre los gastos de defensa.

(34) El Consejo espera que Croacia esté preparada para ajustar su estrategia fiscal en la medida necesaria para garantizar la realización de su senda de gasto neto. El Consejo está resuelto a seguir de cerca la evolución económica y presupuestaria, en particular la evolución subyacente al escenario del plan.

(35) El Consejo considera que está justificado proseguir los debates para acordar una posición común sobre las implicaciones anuales de la supervisión de las tasas de crecimiento acumulado del gasto neto a tiempo para el próximo ciclo de supervisión presupuestaria.

(36) El Consejo toma nota de la descripción que ha realizado la Comisión de los propósitos y las necesidades de reformas e inversiones que responden a los principales retos identificados en el contexto del Semestre Europeo, y destaca la importancia de garantizar la realización de dichas reformas e inversiones. Sobre la base de los informes presentados por la Comisión, el Consejo evaluará dichas reformas e inversiones y supervisará su aplicación en el marco del Semestre Europeo.

(37) El Consejo espera con interés los informes anuales de situación de Croacia que contendrán, en particular, información sobre los avances en la aplicación de la senda de gasto neto establecida por el Consejo, y la ejecución de reformas e inversiones más amplias en el contexto del Semestre Europeo.

(38) De conformidad con el artículo 17 del Reglamento (UE) 2024/1263, el Consejo debe recomendar a Croacia la senda de gasto neto establecida en el plan.

RECOMIENDA que Croacia:

1. Garantice que el crecimiento del gasto neto no supere los máximos establecidos en el anexo I de la presente Recomendación.

Hecho en Bruselas, el 21 de enero de 2025.

Por el Consejo

El Presidente

A. DOMAŃSKI

ANEXO I

Tasas máximas de crecimiento del gasto neto
(tasas de crecimiento anual y acumulado, en términos nominales)

Croacia

Años		2025	2026	2027	2028
Tasas de crecimiento (%)	Anual	6,4	4,9	4,1	3,7
	Acumulado (*)	26,2	32,3	37,8	42,9

(*) Las tasas de crecimiento acumulado se calculan por referencia al año de base 2023. Las tasas de crecimiento acumulado se utilizan en el seguimiento anual del cumplimiento *ex post*en la cuenta de control.