COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 23.5.2022
COM(2022) 610 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al programa nacional de reformas de 2022 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2022 de España

{SWD(2022) 610 final} - {SWD(2022) 640 final}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al programa nacional de reformas de 2022 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2022 de España

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.° 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas[1], y, en particular, su artículo 5, apartado 2,

Visto el 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[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 Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, que estableció el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia[3], entró en vigor el 19 de febrero de 2021. Dicho Mecanismo proporciona ayuda financiera a la realización de reformas y a la inversión, lo que implica un impulso fiscal financiado por la Unión. El Mecanismo contribuye a la recuperación económica y a la realización de inversiones y reformas sostenibles y favorables al crecimiento, particularmente con el fin de promover la transición ecológica y digital, al mismo tiempo que refuerza la resiliencia y el crecimiento potencial de las economías de los Estados miembros. También contribuye a reforzar la sostenibilidad de las finanzas públicas e impulsar el crecimiento y la creación de empleo a medio y largo plazo. La contribución financiera máxima por Estado miembro en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia [se actualizó] el [XX] de junio de 2022, de conformidad con el artículo 11, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/241.

---

1 DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

2 DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

3 Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

(2) El 24 de noviembre de 2021, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2022 para la coordinación de las políticas económicas. La Comisión tuvo debidamente en cuenta el compromiso conjunto reiterado en la Cumbre Social celebrada en Oporto en mayo de 2021 con el fin de impulsar la aplicación del pilar europeo de derechos sociales proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017. El 25 de marzo de 2022, el Consejo Europeo aprobó las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible de 2022. El 24 de noviembre de 2021, 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 para los cuales sería necesario un examen exhaustivo[4]. En la misma fecha, la Comisión también adoptó una Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro, que fue aprobada por el Consejo el 5 de abril de 2022, así como la propuesta relativa al informe conjunto sobre el empleo para 2022, en donde se analizaba la aplicación de las orientaciones de empleo y los principios del pilar europeo de derechos sociales, que fue aprobada por el Consejo el 14 de marzo de 2022.

(3) La invasión de Ucrania por parte de Rusia, tras la pandemia mundial, ha alterado significativamente el contexto geopolítico y económico. Una de las repercusiones de la invasión sobre las economías de los Estados miembros ha sido un aumento de los precios de la energía y de los alimentos y unas menores perspectivas de crecimiento. Los mayores precios de la energía pesan particularmente sobre los hogares más vulnerables confrontados a una situación de pobreza energética o al riesgo de caer en dicha situación. Asimismo, en la UE está habiendo una entrada sin precedentes de personas que huyen de Ucrania. En este contexto, el 4 de marzo de 2022, se activó por primera vez la Directiva de protección temporal[5], concediendo a las personas desplazadas procedentes de Ucrania el derecho de permanecer de forma legal en la UE, así como el acceso a la educación y la formación, al mercado de trabajo, a la asistencia sanitaria, a la vivienda y a las prestaciones sociales.

(4) Teniendo en cuenta la rápida evolución de la situación económica y geopolítica, en 2022, el Semestre Europeo reanuda su coordinación general de las políticas económicas y de empleo, al mismo tiempo que se ajusta a los requisitos de ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, con arreglo al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible. La ejecución de los planes de recuperación y resiliencia adoptados es esencial para la consecución de las prioridades de la política económica en el marco del Semestre Europeo, ya que dichos planes abordan la totalidad o una parte significativa de las recomendaciones específicas por país emitidas en los ciclos del Semestre Europeo de 2019 y 2020. Las recomendaciones específicas por país de 2019 y 2020 siguen siendo igualmente pertinentes para los planes de recuperación y resiliencia revisados, actualizados o modificados de conformidad con los artículos 14, 18 y 21 del Reglamento (UE) 2021/241, añadiéndose a cualquier

[4] 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).

[5] Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal, DO L 71 de 4.3.2022, p.1.

recomendación específica por país formulada hasta la fecha de presentación del plan modificado.

(5) La cláusula general de salvaguardia ha estado activa desde marzo de 2020[6]. En su Comunicación de 3 de marzo de 2021[7], la Comisión expuso su punto de vista de que la decisión relativa a la desactivación o el mantenimiento en vigor de la cláusula general de salvaguardia debe basarse en una evaluación global de la situación de la economía, utilizando como criterio cuantitativo clave la comparación del nivel de actividad económica en la UE o en la zona del euro con los niveles anteriores a la crisis (final de 2019). La mayor incertidumbre y el alto riesgo de sobreestimación de las perspectivas económicas en el contexto de la guerra en Europa, las subidas sin precedentes de los precios de la energía y las continuas perturbaciones de la cadena de abastecimiento justifican la prórroga de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento durante 2023.

(6) Siguiendo el enfoque del dictamen del Consejo de 18 de junio de 2021 sobre el Programa de Estabilidad de 2021, la orientación fiscal se mide mejor actualmente mediante la variación del gasto primario (excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos), excluyendo las medidas de emergencia temporales derivadas de la crisis de la COVID-19, pero incluyendo los gastos financiados por ayudas no reembolsables (subvenciones) procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE, en relación con el crecimiento potencial a medio plazo[8]. Más allá de la orientación fiscal global, con el fin de evaluar si la política fiscal nacional es prudente y su composición es favorable a una recuperación sostenible compatible con las transiciones ecológica y digital, también se presta atención a la evolución del gasto corriente primario financiado a nivel nacional[9] (excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos y las medidas de emergencia temporales derivadas de la crisis de la COVID-19) y a la inversión.

(7) El 2 de marzo de 2022, la Comisión adoptó una Comunicación en la que proporcionaba orientaciones generales para la política fiscal en 2023, encaminada a respaldar la elaboración de los programas de estabilidad o de convergencia de los Estados miembros y, de esta forma, a reforzar la coordinación de las políticas fiscales[10]. La Comisión observó que, sobre la base de las perspectivas macroeconómicas de las previsiones de invierno de 2021, sería apropiado pasar de una orientación fiscal agregada expansionista en 2020-2022 a una orientación fiscal agregada globalmente neutra en 2023, manteniendo en cualquier caso la disposición a

---

6 Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Bruselas, 20 de marzo de 2020, COM(2020) 123 final.

7 Comunicación de la Comisión al Consejo: «Un año después de la pandemia de COVID-19: respuesta en materia de política presupuestaria», Bruselas, 3 de marzo de 2021, COM(2021) 105 final.

8 Las estimaciones de la orientación fiscal y de sus componentes incluidas en la presente Recomendación son estimaciones de la Comisión basadas en las hipótesis subyacentes a las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022. Las previsiones de crecimiento potencial a medio plazo de la Comisión no incluyen el efecto positivo de las reformas que forman parte del Plan de Recuperación y Resiliencia y pueden impulsar el crecimiento potencial.

9 No financiadas mediante subvenciones procedentes del Plan de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE.

10 Comunicación de la Comisión al Consejo: Orientaciones de la política fiscal para 2023, Bruselas, 2 de marzo de 2021, COM(2022) 85 final.

reaccionar en función de la cambiante situación económica. La Comisión anunció que las recomendaciones fiscales para 2023 deberían ser distintas según el Estado miembro considerado y tener en cuenta los efectos indirectos específicos sobre cada país. La Comisión invitó a los Estados miembros a reflejar las orientaciones en sus programas de estabilidad o de convergencia. La Comisión se comprometió a realizar un estrecho seguimiento de la evolución económica y a ajustar sus orientaciones según fuera necesario y, a más tardar, en el marco del Semestre Europeo a finales de mayo de 2022.

(8) Con respecto a las orientaciones para la política fiscal proporcionadas el 2 de marzo de 2022, las recomendaciones fiscales para 2023 tienen en cuenta el deterioro de las perspectivas económicas, la mayor incertidumbre y los nuevos riesgos de sobreestimación y la mayor inflación en comparación con las previsiones de invierno. A la luz de estas consideraciones, la respuesta fiscal tiene que impulsar la inversión pública en relación con la transición ecológica y digital y la seguridad energética, y sostener el poder adquisitivo de los hogares más vulnerables con objeto de amortiguar los efectos de la subida de los precios de la energía y contribuir a limitar las presiones inflacionistas derivadas de efectos inducidos mediante medidas selectivas y temporales; la política fiscal ha de seguir siendo ágil con el fin de ajustarse a las circunstancias rápidamente cambiantes, y ser diferenciada entre países atendiendo a su situación fiscal y económica específica, particularmente en lo relativo a la exposición a la crisis y la entrada de personas desplazadas procedentes de Ucrania.

(9) El 30 de abril de 2021, España presentó su Plan nacional de Recuperación y Resiliencia a la Comisión, de conformidad con el artículo 18, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/241. En virtud del artículo 19 de dicho Reglamento, la Comisión ha evaluado la pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia del Plan de Recuperación y Resiliencia, de conformidad con las directrices de evaluación del anexo V de ese Reglamento. El 13 de julio de 2021, el Consejo adoptó su Decisión sobre la aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación y Resiliencia de España[11]. El desembolso de tramos está supeditado a una Decisión de la Comisión, adoptada de conformidad con el artículo 24, apartado 5, del Reglamento (UE) 2021/241, en el sentido de que España haya cumplido satisfactoriamente los hitos y objetivos establecidos en la Decisión de Ejecución del Consejo. El cumplimiento satisfactorio presupone que no se haya retrocedido en los avances ya realizados hacia el logro de hitos y objetivos precedentes.

(10) El 30 de abril de 2022, España presentó su Programa Nacional de Reforma para 2022 y el 29 de abril de 2022 su Programa de Estabilidad de 2022, de conformidad con los plazos establecidos en el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97. Teniendo en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado conjuntamente. De conformidad con el artículo 27 del Reglamento (UE) 2021/241, el Programa Nacional de Reforma de 2022 también refleja el informe semestral de España sobre los progresos realizados en la ejecución de su Plan de Recuperación y Resiliencia.

(11) La Comisión publicó el informe por país correspondiente a España[12] el 23 de mayo de 2022. Evaluó los avances de España en el seguimiento de las recomendaciones que le dirigió el Consejo en 2019, 2020 y 2021 e hizo balance de la aplicación de su Plan de

[11] Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación y Resiliencia de España (ST 10150 2021 INIT y ST 10150 2021 ADD 1 REV 2).

[12] SWD(2022) 610 final.

Recuperación y Resiliencia, basándose en el cuadro de indicadores sobre recuperación y resiliencia. Partiendo de este análisis, el informe sobre España detectó deficiencias en relación con retos que no se abordan o se abordan solo parcialmente en el Plan de Recuperación y Resiliencia, así como retos nuevos y emergentes, como los derivados de la invasión de Ucrania por parte de Rusia. Asimismo, evaluó los avances de España en la ejecución del pilar europeo de derechos sociales y en el logro de los objetivos globales de la UE en materia de empleo, cualificaciones y reducción de la pobreza, así como los avances hacia el logro de los objetivos de desarrollo sostenible de la ONU.

(12) La Comisión realizó un examen exhaustivo sobre España de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 y publicó sus resultados el 23 de mayo de 2022[13]. La Comisión concluyó que España está experimentando desequilibrios. En particular, las vulnerabilidades están relacionadas con el alto nivel de deuda externa pública y privada en un contexto de alto desempleo, y tienen incidencia transfronteriza.

(13) El 23 de mayo de 2022, la Comisión emitió un informe con arreglo al artículo 126, apartado 3, del TFUE, en el que se trataba la situación presupuestaria de España, ya que el déficit de sus Administraciones Públicas rebasó en 2021 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. El informe concluía que no se cumplía el criterio de déficit. De conformidad con la comunicación de 2 de marzo de 2022, la Comisión no propuso iniciar nuevos procedimientos de déficit excesivo en la primavera de 2022 y volverá a evaluar la pertinencia de iniciarlos en el otoño de 2022.

(14) El 20 de julio de 2020, el Consejo recomendó a España que adoptara en 2020 y 2021 todas las medidas necesarias, en consonancia con la cláusula general de salvaguardia, para combatir la pandemia, sostener la economía y respaldar la posterior recuperación de forma eficaz. Asimismo, le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitan, aplique políticas fiscales destinadas a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad de la deuda, al tiempo que fomentan la inversión. Sobre la base de los datos validados por Eurostat, el déficit de las Administraciones Públicas españolas se redujo del 10,3 % del PIB en 2020 al 6,9 % en 2021. La respuesta de política fiscal de España respaldó la recuperación económica en 2021, mientras que las medidas de apoyo de emergencia, de carácter temporal, disminuyeron del 3,9 % del PIB en 2020 al 2,8 % en 2021. Las medidas adoptadas por España en 2021 se han ajustado a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas por el Gobierno en 2020 y 2021 en su mayoría eran temporales o estaban contrarrestadas por medidas compensatorias. Al mismo tiempo, algunas de las medidas discrecionales adoptadas por el Gobierno durante el período 2020-2021 no estaban contrarrestadas por medidas compensatorias; se trata principalmente de transferencias corrientes a las Comunidades Autónomas para cubrir sus nuevas necesidades sanitarias. Sobre la base de los datos validados por Eurostat, la deuda de las Administraciones Públicas representaba el 118,4 % del PIB en 2021.

(15) El escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias del Programa de Estabilidad de 2022 es realista. El Gobierno prevé que el PIB real aumente un 4,3 % en 2022 y un 3,5 % en 2023. En comparación, según las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión el crecimiento del PIB real sería inferior (4,0 % en 2022 y 3,4 % en 2023). En su Programa de Estabilidad de 2022, el Gobierno

[13] SWD(2022) 631 final.

espera que el déficit global disminuya al 5,0 % del PIB en 2022 y al 3,9 % en 2023. La disminución en 2022 reflejaría principalmente la fuerte expansión de la actividad económica, el aumento de los ingresos presupuestarios y la supresión de la mayoría de las medidas de emergencia. Según el Programa, la ratio deuda pública/PIB disminuiría al 115,2 % en 2022 y el 112,4 % en 2023. Sobre la base de las medidas conocidas en la fecha límite de las previsiones, las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión contemplan para 2022 y 2023 un déficit público del 4,9 % del PIB y el 4,4 % del PIB, respectivamente. Estas previsiones están en consonancia con el déficit previsto en el Programa de Estabilidad de 2022. En las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 se indica una ratio deuda pública/PIB similar, del 115,1 % en 2022 y el 113,7 % en 2023. La diferencia se debe en parte al mayor déficit primario previsto para 2023.

Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión, el crecimiento potencial de la producción a medio plazo (media de 10 años) se estima en el 0,8 %. Sin embargo, esta estimación no incluye los efectos de las reformas que forman parte del Plan de Recuperación y Resiliencia y pueden impulsar el crecimiento potencial de España.

(16) En 2022, el Gobierno suprimió gradualmente la mayoría de las medidas adoptadas en respuesta a la crisis de la COVID-19, tales como las medidas de apoyo de emergencia, de carácter temporal, que se prevé pasen de ser equivalentes al 2,8 % del PIB en 2021 a representar el 0,4 % en 2022. El déficit público se ve afectado por las medidas adoptadas para contrarrestar las repercusiones económicas y sociales de la subida de los precios de la energía, que las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 estiman en el 0,4 % del PIB en 2022 y el 0,0 % del PIB en 2023[14]. Estas medidas consisten principalmente en transferencias sociales a los hogares, reducciones de los impuestos indirectos sobre el consumo de energía, subvenciones a la producción de energía y transferencias a las industrias afectadas, y se han anunciado como medidas temporales. Sin embargo, algunas de estas medidas podrían proseguirse en caso de que los precios de la energía se mantengan elevados también en 2023. Algunas de ellas no son selectivas, por ejemplo la suspensión del impuesto sobre la producción de energía o la reducción del impuesto especial sobre la electricidad. El déficit público también se ve afectado por los costes de la protección temporal ofrecida a personas desplazadas procedentes de Ucrania, que en las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 se estiman en el 0,1 % del PIB en 2022 y el 0,1 % del PIB en 2023[15].

(17) El 18 de junio de 2021, el Consejo recomendó a España que utilice en 2022 el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales en

[14] Estas cifras representan los costes presupuestarios anuales de las medidas tomadas desde el otoño de 2021, entre las que se incluyen medidas de ingresos y gastos corrientes, así como, en su caso, medidas relacionadas con los gastos de capital.

[15] Se estima que al final de 2022 el número total de personas desplazadas procedentes de Ucrania que habrán entrado en la UE habrá alcanzado gradualmente los seis millones, y su distribución geográfica se determina en función del volumen de la diáspora, de la población relativa del Estado miembro de acogida y de la distribución en la UE de las personas desplazadas procedentes de Ucrania observada en marzo de 2022. En cuanto a los costes presupuestarios por persona, las estimaciones se basan en el modelo de microcirculación Euromod del Centro Común de Investigación de la Comisión, teniendo en cuenta las transferencias en efectivo que pueden recibir las personas desplazadas, así como prestaciones en especie, por ejemplo en los ámbitos educativo y sanitario.

apoyo de la recuperación, aplicando al mismo tiempo una política fiscal prudente[16]. Además, debe preservar las inversiones financiadas a nivel nacional. Asimismo, le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitan, aplique una política fiscal destinada a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo y, al mismo tiempo, a fomentar la inversión para impulsar el potencial de crecimiento.

(18) En 2022, partiendo de las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 e incluyendo la información incorporada en su Programa de Estabilidad de 2022, se prevé que la orientación fiscal sea expansionista (–2,2 % del PIB[17]). España tiene previsto proporcionar un apoyo continuo a la recuperación utilizando el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales conforme a lo recomendado por el Consejo. Se prevé que la contribución positiva a la actividad económica de los gastos financiados por subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE aumente en 0,9 puntos porcentuales del PIB respecto de 2021. La inversión financiada a nivel nacional proporcionaría una contribución expansionista a la orientación fiscal equivalente a 0,4 puntos porcentuales en 2022[18]. Por consiguiente, España se propone preservar la inversión financiada a nivel nacional, según lo recomendado por el Consejo. Al mismo tiempo, en 2022 el incremento de los gastos corrientes primarios financiados a nivel nacional (excluidas las nuevas medidas de ingresos) proporcionaría una contribución expansionista de 1,2 puntos porcentuales a la orientación fiscal global. Esta significativa contribución expansionista incluye los efectos adicionales de las medidas adoptadas para abordar las repercusiones económicas y sociales de la subida de los precios de la energía (0,3% del PIB), así como los costes de la oferta de protección temporal a las personas desplazadas procedentes de Ucrania (0,1 % del PIB), mientras que se prevé que el mayor incremento de los precios de consumo en comparación con el deflactor del PIB afecte a la contribución expansionista de los gastos corrientes primarios financiados a nivel nacional en 2022 aumentando los gastos derivados del consumo público de bienes y servicios. Según las previsiones de la Comisión, estas medidas no se ven plenamente contrarrestadas por medidas compensatorias.

(19) Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022, en 2023 el efecto de la política fiscal equivaldría al 0 % del PIB, con la hipótesis de mantenimiento de la política económica[19]. Se prevé que España siga utilizando en 2023 las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales en apoyo de la recuperación. Se calcula que la contribución positiva a la actividad económica del gasto financiado por subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE se mantenga estable en 2023 en comparación con 2022. La inversión financiada a nivel nacional proporcionaría una contribución

---

16 Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de España, DO C 304 de 29.7.2021, p. 40.

17 Un signo negativo (positivo) en el indicador indica un exceso (déficit) en el incremento del gasto primario en comparación con el crecimiento económico a medio plazo, lo que indica una política fiscal expansionista (restrictiva).

18 Se prevé que otros gastos de capital financiados a nivel nacional proporcionen una contribución expansionista de 0,3 puntos porcentuales del PIB, debido a la vuelta gradual a los niveles anteriores a la pandemia.

19 Un signo negativo (positivo) en el indicador indica un exceso (déficit) en el incremento del gasto primario en comparación con el crecimiento económico a medio plazo, lo que indica una política fiscal expansionista (restrictiva).

expansionista a la orientación fiscal de 0,1 puntos porcentuales en 2023[20]. Al mismo tiempo, se prevé que en 2023 el incremento del gasto corriente primario financiado a nivel nacional (excluidas las nuevas medidas relativas a los ingresos) tenga un efecto globalmente neutro, de +0,1 puntos porcentuales, sobre la orientación fiscal global. Ello incluye las repercusiones de la supresión gradual de las medidas adoptadas para abordar la subida de los precios de la energía (0,4 % del PIB).

(20) Según el Programa de Estabilidad de 2022, el déficit de las Administraciones Públicas disminuiría gradualmente al 3,3 % del PIB en 2024 y al 2,9 % del PIB en 2025. Por consiguiente, se prevé que el déficit de las Administraciones Públicas se sitúe por debajo del 3 % del PIB en 2025. Según el Programa, la ratio deuda pública/PIB sería inferior en 2025, disminuyendo al 110,8 % en 2024 y al 109,7 % en 2025. Según el análisis de la Comisión, los riesgos para la sostenibilidad de la deuda parecen elevados a medio plazo.

(21) De conformidad con el artículo 19, apartado 3, letra b), del Reglamento (UE) 2021/241, y el anexo V, criterio 2.2, el Plan de Recuperación y Resiliencia incluye un amplio conjunto de inversiones y reformas que se refuerzan mutuamente para su aplicación de aquí a 2026. De esta forma se contribuye a abordar la totalidad o una parte significativa de los retos económicos y sociales descritos en las recomendaciones dirigidas por el Consejo a España en el marco del Semestre Europeo de 2019 y 2020, además de cualquier otra recomendación dirigida a España hasta la fecha de adopción de un plan. En particular, se espera que el Plan de Recuperación y Resiliencia contribuya sustancialmente al seguimiento de las recomendaciones dirigidas a España relativas al fomento de la inversión pública y privada para contribuir a la recuperación. Al hacerlo, se espera que el Plan aborde las recomendaciones sobre inversión e innovación y la transición digital y ecológica del país. El Plan también incluye medidas encaminadas a reducir la alta proporción de contratos temporales en los sectores privado y público y a reforzar unas políticas de mercado laboral activas. Se espera que el Plan contribuya a abordar la fragmentación existente de la prestación de desempleo, que se traduce en unos resultados deficientes. También se espera que contribuya a suministrar al mercado laboral las cualificaciones y capacitaciones que permitan respaldar la transición ecológica y digital de España. El acceso al aprendizaje digital puede ser impulsado significativamente por el Plan a través de la inversión en dispositivos y cualificaciones, así como desarrollando cursos en línea. Los resultados educativos también pueden mejorar como consecuencia de la realización de inversiones en diversas etapas del ciclo de enseñanza. Las medidas del Plan también pueden contribuir al seguimiento de las recomendaciones dirigidas a España para que mejore la cobertura y la adecuación de sus regímenes de salario mínimo y subsidios familiares. También se espera que el Plan contribuya a reforzar los marcos de contratación pública y mejorar el entorno empresarial. Por otra parte, las medidas del Plan encaminadas a aumentar la eficacia del gasto público y el sistema tributario pueden contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

(22) Se espera que la aplicación del Plan de Recuperación y Resiliencia de España contribuya a impulsar la transición ecológica y digital. Las medidas que respaldan objetivos climáticos en España representan el 40 % de la dotación total del Plan, y las medidas que respaldan objetivos digitales, el 28 %. La aplicación completa del Plan de

[20] Se prevé que los otros gastos de capital financiados a nivel nacional tengan una contribución expansionista de 0,2 puntos porcentuales del PIB.

Recuperación y Resiliencia, conforme a los hitos y objetivos pertinentes, ayudará a España a recuperarse rápidamente de las repercusiones de la crisis de la COVID-19, al mismo tiempo que refuerza su resiliencia. La participación sistemática de los interlocutores sociales y otras partes interesadas sigue siendo importante para la aplicación fructífera del Plan de Recuperación y Resiliencia, y de otras políticas económicas y de empleo que van más allá del Plan, con el fin de garantizar una amplia implicación en la agenda global.

(23) España todavía no ha presentado formalmente el acuerdo de asociación ni los restantes documentos de programación de la política de cohesión[21]. De conformidad con el Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, España debe tener en cuenta las recomendaciones que se le han dirigido en la programación de los fondos de la política de cohesión 2021-2027. Esto constituye una condición previa para mejorar la eficacia y maximizar el valor añadido de la ayuda financiera que se ha de recibir de los fondos de la política de cohesión, al mismo tiempo que se fomenta la coordinación, la complementariedad y la coherencia entre estos fondos y otros instrumentos y fondos de la Unión. La aplicación fructífera del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y los programas de la política de cohesión también depende de la eliminación de los obstáculos a la inversión para respaldar la transición ecológica y digital y un desarrollo territorial equilibrado.

(24) Más allá de los retos económicos y sociales del Plan de Recuperación y Resiliencia, España afronta una serie de retos adicionales relativos a la aceleración de la transición ecológica, las interconexiones energéticas, una vivienda social energéticamente eficiente y asequible y la economía circular. Unas políticas encaminadas a aumentar las tasas de reciclado y promover la economía circular pueden contribuir a limitar la importación de bienes y, de esta forma, a mejorar los desequilibrios externos. A medio y largo plazo, el logro de los objetivos en materia de energías renovables y eficiencia energética y el aumento de las interconexiones energéticas también pueden llevar a reducir la dependencia de los combustibles fósiles y el alto nivel de deuda externa.

(25) España se beneficiaría de una mayor disociación entre el crecimiento económico y la utilización de recursos para alcanzar los objetivos más ambiciosos de la UE, y en particular el paquete de medidas «Objetivo 55». A este respecto, la tasa de reciclado de residuos municipales y la tasa de uso circular de materiales del país son inferiores a la media de la UE, mientras que la tasa de vertido de residuos es muy superior a dicha media. Una coordinación sostenida entre los diferentes niveles de la Administración e inversiones adicionales podrían ayudar a España a cumplir sus obligaciones en materia de recogida selectiva de residuos y reciclado. Los objetivos de reciclado se han repercutido en niveles inferiores de la Administración. Sin embargo, los instrumentos para su logro pueden no ser suficientemente eficaces. Por ello, unas reformas adicionales podrían reforzar la coordinación entre los diferentes niveles de la Administración, en particular en lo relativo a una interpretación común de las disposiciones y a la planificación y utilización de las infraestructuras de tratamiento de residuos. Un mayor respaldo procedente del Instrumento de Apoyo Técnico podría

[21] Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados, DO L 231 de 30.6.2021, p. 159.

contribuir a generalizar las buenas prácticas. Pueden estar justificadas inversiones adicionales que refuercen la capacidad de reciclado de España, particularmente inversiones encaminadas a promover la economía circular en sectores específicos. Por otra parte, son esenciales innovaciones e inversiones que fomenten la economía circular con objeto de lograr una mayor eficiencia de los recursos. España también sufre escasez hídrica y necesita desarrollar más su potencial de reutilización del agua, particularmente desde la perspectiva de una economía circular.

(26) En respuesta al mandato de los Jefes de Estado o de Gobierno establecido en la Declaración de Versalles, el plan REPowerEU se propone eliminar la dependencia de la Unión Europea respecto de la importación de combustibles fósiles de Rusia lo más pronto posible. Con este objetivo, por medio de un diálogo con los Estados miembros, se están determinando los proyectos, inversiones y reformas a nivel nacional, regional y de la UE que se consideran más adecuados. Estas medidas están encaminadas a reducir la dependencia global respecto de los combustibles fósiles y a cambiar el origen de las importaciones de combustibles fósiles que hasta la fecha procedían de Rusia.

(27) Según los datos de 2020, la dependencia de España respecto de Rusia es del 2 % en cuanto al petróleo y del 10 % en cuanto al gas, cifras muy inferiores a las medias de la UE (26 % y 44 %, respectivamente). La dependencia de España respecto del carbón ruso es similar a la del resto de la UE (55 %), pero en un contexto en el que la proporción de combustibles fósiles sólidos en el balance energético (2,8 %) es muy inferior a la media de la UE[22]. Aunque es limitada su exposición frente al petróleo y el gas rusos, la situación geopolítica actual y los altos precios de la energía hacen más urgente para España seguir doblando sus esfuerzos con el fin de alcanzar los objetivos para las energías renovables establecidos en su Plan nacional de energía y clima. Sobre la base de dicho Plan, medidas adicionales tendentes al desarrollo de las energías renovables (centrado en las instalaciones descentralizadas y el autoconsumo, en particular simplificando aún más los procedimientos de autorización y mejorando el acceso a la red eléctrica), así como inversiones complementarias (en almacenamiento, infraestructuras de redes, electrificación de los edificios y el transporte, e hidrógeno renovable) pueden contribuir a una mayor descarbonización de la economía, especialmente en los sectores de la industria, el transporte y la vivienda, y reducir la dependencia respecto de los combustibles fósiles y la exposición a los precios internacionales. La integración efectiva de España en el mercado único de la energía requiere un mayor desarrollo de sus interconexiones energéticas. En particular, nuevas interconexiones eléctricas con los países vecinos podrían respaldar una mayor integración de la capacidad de producción de energías renovables de la Península Ibérica en el mercado único de la energía. Nuevas infraestructuras gasísticas aptas para transportar hidrógeno podrían contribuir a diversificar la oferta de gas en el mercado interior y a aprovechar el potencial a largo plazo del hidrógeno renovable. Se recomienda que las nuevas inversiones en redes e infraestructuras relacionadas con el gas sean, en la medida de lo posible, adecuadas para el futuro, con objeto de facilitar

[22] Proporción de las importaciones procedentes de Rusia en el total de importaciones de petróleo bruto, gas natural y antracita y hulla (cifras de Eurostat, 2020). Para la media de EU-27, el total de importaciones se basa en las importaciones fuera de EU-27. Para España, el total de importaciones incluyen las importaciones dentro de la UE. El petróleo bruto no incluye los productos petrolíferos refinados.

su sostenibilidad a largo plazo a través de su futura readaptación para el transporte de combustibles sostenibles.

(28) Se podrían lograr nuevos avances en la producción descentralizada de energías renovables y una renovación profunda de los edificios residenciales y no residenciales, particularmente en las ciudades de tamaño medio, estableciendo regímenes de financiación adecuados, fomentando la mejora de las competencias y la formación de los trabajadores del sector de la construcción, organizando campañas de concienciación y facilitando asistencia técnica para la utilización de subvenciones e instrumentos financieros en el apoyo de las renovaciones. Asimismo, la puesta a disposición de nuevas viviendas sociales energéticamente eficientes y asequibles, particularmente en zonas con notable escasez y mercados en tensión, podría contribuir a limitar el consumo de energía, lo que permitiría abordar de forma más determinada la transición ecológica y apoyar a los hogares vulnerables. A fin de ajustarse al paquete de medidas «Objetivo 55», son necesarios para España unos objetivos más ambiciosos en materia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y fomento de las energías renovables y de la eficiencia energética.

(29) Aunque la aceleración de la transición hacia la neutralidad desde el punto de vista climático y el abandono progresivo de los combustibles fósiles crearán unos costes de reestructuración significativos en varios sectores, España puede utilizar el Mecanismo para una Transición Justa en el contexto de la política de cohesión con objeto de disminuir el impacto socioeconómico de la transición en las regiones más afectadas. Por otro lado, España puede aprovechar el Fondo Social Europeo Plus para mejorar las oportunidades de empleo y reforzar la cohesión social.

(30) A la luz de la valoración de la Comisión, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2022, y su dictamen[23] se refleja en la recomendación 1 que figura a continuación.

(31) Teniendo en cuenta las estrechas interrelaciones entre las economías de los Estados miembros de la zona del euro y su contribución colectiva al funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria, el Consejo recomendó que los Estados miembros de la zona del euro tomasen medidas, particularmente a través de sus planes de recuperación y resiliencia, encaminadas a aplicar la recomendación relativa a la política económica de la zona del euro. Para España, ello se refleja particularmente en las recomendaciones 1 y 2 que figuran a continuación.

(32) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2022 y el Programa de Estabilidad de 2022. Sus recomendaciones, emitidas en virtud del artículo 6 del Reglamento n.º 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1, 2, y 4 que figuran a continuación. Las recomendaciones 1 y 2 también contribuirían al seguimiento de las recomendaciones para la zona del euro, en particular las recomendaciones 1 y 4. Las políticas fiscales a que se hace referencia en la recomendación 1 contribuirían en particular a abordar los desequilibrios derivados del alto nivel de deuda pública. Las políticas a las que se hace referencia en la recomendación 2 contribuirían particularmente a la reducción de la deuda pública, privada y externa ya que la aplicación plena del Plan de Recuperación y Resiliencia respaldará el crecimiento al mismo tiempo que refuerza la resiliencia de la economía. Las políticas mencionadas en la recomendación 4 contribuirían, en particular, a abordar las vulnerabilidades

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

derivadas del alto nivel de deuda externa a largo plazo, en un contexto de alto nivel de desempleo.

RECOMIENDA a España que tome medidas en 2022 y 2023 con el fin de:

1. En 2023, garantizar una política fiscal prudente, en particular limitando el incremento de los gastos corrientes financiados a nivel nacional por debajo del crecimiento potencial a medio plazo, teniendo en cuenta la continuación de la ayuda temporal y específica en favor de los hogares y las empresas más vulnerables a las subidas de los precios de la energía y de las personas que abandonan Ucrania. Estar dispuesta a ajustar sus gastos corrientes a la cambiante situación. Aumentar la inversión pública en los ámbitos de la transición ecológica y digital y la seguridad del abastecimiento energético, particularmente utilizando el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el plan REPowerEU y otros fondos de la UE. Para el período posterior a 2023, proseguir una política fiscal encaminada a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo y garantizar una reducción gradual de la deuda que sea creíble y la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo, a través del saneamiento gradual, la inversión y las reformas.

2. Proceder a la ejecución de su Plan de Recuperación y Resiliencia, de conformidad con los hitos y objetivos incluidos en la Decisión de Ejecución del Consejo de 13 de julio de 2021. Presentar los documentos de programación de la política de cohesión 2021-2027 con vistas a finalizar sus negociaciones con la Comisión y, seguidamente, iniciar la aplicación.

3. Aumentar las tasas de reciclado para alcanzar los objetivos de la UE, y promover la economía circular mediante un fomento de la coordinación entre todos los niveles de la Administración y la realización de nuevas inversiones con el fin de cumplir sus obligaciones en materia de recogida selectiva de residuos y de reciclado, y fomentar la reutilización del agua.

4. Reducir la dependencia global respecto de los combustibles fósiles. Acelerar el desarrollo de energías renovables, haciendo hincapié en las instalaciones descentralizadas y el autoconsumo, particularmente simplificando más los procedimientos de concesión de autorizaciones y mejorando el acceso a la red eléctrica. Respaldar las inversiones complementarias en almacenamiento, infraestructuras de redes, electrificación de los edificios y el transporte e hidrógeno renovable. Aumentar la capacidad de interconexión energética. Aumentar la disponibilidad de viviendas sociales energéticamente eficientes y asequibles, especialmente a través de la renovación.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo,
el Presidente