COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 24.5.2023
COM(2023) 609 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2023 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2023 de España

{SWD(2023) 609 final}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2023 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2023 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.º 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, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia[3], entró en vigor el 19 de febrero de 2021. Este Mecanismo proporciona ayuda financiera a los Estados miembros para la realización de reformas e inversiones, lo que supone un impulso fiscal financiado por la UE. En consonancia con las prioridades del Semestre Europeo, contribuye a la recuperación económica y social y a la realización de reformas e inversiones sostenibles, en particular para promover la transición ecológica y digital y reforzar la resiliencia de las economías de los Estados miembros. Asimismo, ayuda a fortalecer las finanzas públicas y a impulsar el crecimiento y la creación de empleo a medio y largo plazo, a mejorar la cohesión territorial dentro de la UE y a que prosiga la ejecución del pilar europeo de derechos sociales. La contribución financiera máxima por Estado miembro en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia fue

[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).

actualizada el 30 de junio de 2022, de conformidad con el artículo 11, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/241.

(2) El 22 de noviembre de 2022, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible para 2023[4], marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2023 para la coordinación de las políticas económicas. El 23 de marzo de 2023, el Consejo Europeo refrendó las prioridades del estudio en torno a las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva. El 22 de noviembre de 2022, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó asimismo el Informe sobre el Mecanismo de Alerta de 2023, en el que señalaba a España como uno de los Estados miembros que pueden presentar desequilibrios o pueden estar expuestos al riesgo de padecerlos, y para los que sería necesario un examen exhaustivo. En la misma fecha, la Comisión adoptó también un dictamen sobre el proyecto de plan presupuestario de España para 2023. La Comisión adoptó asimismo una Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro, que el Consejo aprobó el 16 de mayo de 2023, así como la propuesta de Informe Conjunto sobre el Empleo de 2023, en el que se analiza la ejecución de las orientaciones para las políticas de empleo y los principios del pilar europeo de derechos sociales, que el Consejo adoptó el 13 de marzo de 2023.

(3) Aunque las economías de la UE están mostrando una notable resiliencia, el contexto geopolítico sigue teniendo una incidencia negativa. En tanto que la UE respalda de manera firme a Ucrania, su agenda de política económica y social se centra en reducir los efectos negativos de las perturbaciones energéticas a corto plazo, tanto para los hogares como para las empresas vulnerables, y en mantener los esfuerzos para contribuir a la consecución de la transición ecológica y digital, apoyar el crecimiento sostenible e inclusivo, salvaguardar la estabilidad macroeconómica y aumentar la resiliencia a medio plazo. También se centra especialmente en aumentar la competitividad y la productividad de la UE.

(4) El 1 de febrero de 2023, la Comisión publicó la Comunicación titulada «Un Plan Industrial del Pacto Verde para la era de cero emisiones netas»[5] con el fin de impulsar la competitividad de la industria de cero emisiones netas de la UE y apoyar la rápida transición hacia la neutralidad climática. El Plan complementa los esfuerzos que se están realizando en el marco del Pacto Verde Europeo y del plan REPowerEU Su objetivo es crear un entorno más propicio para aumentar la capacidad de fabricación de la UE en relación con las tecnologías y productos de cero emisiones netas necesarios para cumplir los ambiciosos objetivos climáticos de la UE, así como garantizar el acceso a las materias primas fundamentales pertinentes, en particular mediante la diversificación del abastecimiento, la explotación adecuada de los recursos geológicos en los Estados miembros y la maximización del reciclado de materias primas. El Plan se basa en cuatro pilares: un marco regulador previsible y simplificado, un acceso más rápido a la financiación, la mejora de las capacidades y un comercio abierto para unas cadenas de suministro resilientes. El 16 de marzo de 2023, la Comisión publicó también la Comunicación titulada «Competitividad a largo plazo de la UE: más allá de 2030»[6], estructurada en torno a nueve factores que se refuerzan mutuamente, con el objetivo de trabajar en pos de un marco normativo que favorezca el crecimiento. La Comunicación establece prioridades políticas destinadas a

4 COM(2022) 780 final.
5 COM(2023) 62 final.
6 COM(2023) 168 final.

garantizar activamente mejoras estructurales, inversiones bien enfocadas y medidas normativas para la competitividad a largo plazo de la UE y sus Estados miembros. Las recomendaciones que figuran a continuación contribuyen a abordar estas prioridades.

(5) En 2023, el Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas sigue evolucionando en consonancia con la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. La ejecución plena de los planes de recuperación y resiliencia sigue siendo esencial para cumplir las prioridades políticas en el marco del Semestre Europeo, ya que dichos planes abordan la totalidad o una parte significativa de las recomendaciones específicas por país pertinentes formuladas en los últimos años. Las recomendaciones específicas por país de 2019, 2020 y 2022 siguen siendo igual de pertinentes también 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.

(6) El Reglamento relativo a REPowerEU[7], adoptado el 27 de febrero de 2023, tiene por objeto eliminar rápidamente la dependencia de la UE de las importaciones de combustibles fósiles de Rusia. Esto contribuirá a la seguridad energética y a la diversificación del suministro energético de la UE y aumentará la implantación de las energías renovables, la capacidad de almacenamiento de energía y la eficiencia energética. El Reglamento permite a los Estados miembros incluir un nuevo capítulo de REPowerEU en sus planes nacionales de recuperación y resiliencia con el fin de financiar reformas e inversiones clave que contribuyan a alcanzar los objetivos de REPowerEU. También contribuirán a impulsar la competitividad de la industria de cero emisiones netas de la UE, tal como se indica en el Plan Industrial del Pacto Verde para la era de cero emisiones netas, y a poner en práctica las recomendaciones específicas por país en materia de energía dirigidas a los Estados miembros en 2022 y, en su caso, en 2023. El Reglamento relativo a REPowerEU introduce una nueva categoría de ayuda financiera no reembolsable, facilitada a los Estados miembros para financiar nuevas reformas e inversiones relacionadas con la energía en el marco de sus respectivos planes de recuperación y resiliencia.

(7) El 8 de marzo de 2023, la Comisión adoptó una Comunicación en la que se proporcionan orientaciones para la política fiscal en 2024. Su objetivo es apoyar la elaboración de los programas de estabilidad y convergencia de los Estados miembros y así reforzar la coordinación de las políticas[8]. La Comisión recordó que la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se desactivará a finales de 2023 y abogó por unas políticas fiscales en 2023-2024 que garanticen la sostenibilidad de la deuda a medio plazo y aumenten el potencial de crecimiento de manera sostenible. Se invitó a los Estados miembros a que explicaran en sus programas de estabilidad y convergencia de 2023 el modo en que sus planes de política fiscal garantizarán el respeto del valor de referencia del déficit del 3 % del PIB y una reducción de la deuda verosímil y continuada o su mantenimiento en niveles prudentes a medio plazo. La Comisión invitó a los Estados miembros a eliminar gradualmente las medidas fiscales nacionales introducidas para proteger a los hogares y las empresas de la perturbación en los precios de la energía, empezando por las

[7] Reglamento (UE) 2023/435 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de febrero de 2023, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/241 en lo relativo a los capítulos de REPowerEU en los planes de recuperación y resiliencia y se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013, (UE) 2021/1060 y (UE) 2021/1755, y la Directiva 2003/87/CE (DO L 63 de 28.2.2023, p. 1).

[8] COM(2023) 141 final.

menos específicas. Especificó que, si fuera necesario prorrogar las medidas de apoyo en respuesta a nuevas presiones de los precios de la energía, los Estados miembros deberían orientarlas mucho mejor que en el pasado a los hogares y las empresas vulnerables. La Comisión propuso que las recomendaciones de política fiscal se cuantificaran y diferenciaran y se formularan sobre la base del gasto primario neto, tal como se propone en su Comunicación sobre las orientaciones para una reforma del marco de gobernanza económica de la UE[9]. Recomendó que todos los Estados miembros deben seguir protegiendo las inversiones financiadas a nivel nacional y garantizar la absorción efectiva de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE, atendiendo especialmente a la transición ecológica y digital y a los objetivos en materia de resiliencia. La Comisión indicó también que propondrá al Consejo la apertura, en la primavera de 2024, de los procedimientos de déficit excesivo basados en los datos de ejecución de 2023, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

(8) El 26 de abril de 2023, la Comisión presentó propuestas legislativas para aplicar una reforma global de las normas de gobernanza económica de la UE. El objetivo central de las propuestas es reforzar la sostenibilidad de la deuda pública y promover el crecimiento sostenible e inclusivo en todos los Estados miembros a través de reformas e inversiones. Las propuestas tienen por objeto proporcionar a los Estados miembros un mayor control sobre el diseño de sus planes a medio plazo, al tiempo que se establece un régimen de control del cumplimiento más estricto para garantizar que los Estados miembros cumplen los compromisos asumidos en sus planes fiscales estructurales a medio plazo. El objetivo es concluir la labor legislativa en 2023.

(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. De conformidad con el artículo 19 del Reglamento (UE) 2021/241, la Comisión evaluó la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y la coherencia del plan de recuperación y resiliencia, con arreglo a las directrices de evaluación del anexo V de dicho Reglamento. El 13 de julio de 2021, el Consejo adoptó su Decisión relativa a la aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación y Resiliencia de España[10]. El desembolso de los tramos está supeditado a una decisión de la Comisión, adoptada de conformidad con el artículo 24, apartado 5, del Reglamento (UE) 2021/241, por la que se establezca que España ha cumplido satisfactoriamente los hitos y objetivos pertinentes enunciados en la Decisión de Ejecución del Consejo. El cumplimiento satisfactorio presupone que no se ha frustrado la consecución de los hitos y objetivos anteriores.

(10) El 28 de abril de 2023, España presentó su Programa Nacional de Reformas de 2023 y, el 28 de abril de 2023, su Programa de Estabilidad de 2023, de conformidad con el artículo 4, apartado 1, 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 Reformas de 2023 refleja también el informe semestral de España sobre los avances realizados en la ejecución de su Plan de Recuperación y Resiliencia.

---

9 COM(2022) 583 final.

10 Decisión de Ejecución del Consejo de 13 de julio de 2021 relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España (ST 10150/21; ST 10150/21 ADD 1; ST 10150/21 ADD 1 REV 1; ST 10150/21 ADD 1 REV 2; ST 10150/21 COR 1).

(11) La Comisión publicó el informe específico de 2023 sobre España[11] el 24 de mayo de 2023. En él se evaluaban los avances realizados por España para poner en práctica las recomendaciones específicas por país pertinentes adoptadas por el Consejo entre 2019 y 2022 y se hacía balance de la ejecución del Plan de Recuperación y Resiliencia por parte de España. Partiendo de este análisis, en el informe específico se señalan las deficiencias con respecto a los retos que no se abordan, o solo se abordan parcialmente, en el Plan de Recuperación y Resiliencia, así como los retos nuevos y emergentes. Asimismo, evalúa los avances de España en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales y en la consecución de los objetivos principales de la UE en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza, así como en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

(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 24 de mayo de 2023[12]. Llegó a la conclusión de que España está experimentando desequilibrios macroeconómicos. En particular, las vulnerabilidades relacionadas con la elevada deuda privada, pública y exterior, que tienen relevancia transfronteriza, están disminuyendo, pero siguen presentes. La deuda exterior y especialmente las ratios de deuda privada disminuyeron durante la década de 2010 y, tras una interrupción temporal en 2020, reanudaron su descenso en 2021 y se espera que sigan disminuyendo, favorecidas por el crecimiento económico. Sin embargo, se mantienen en niveles aún elevados. La posición exterior se ha beneficiado de una balanza por cuenta corriente que ha registrado superávit durante una década, aunque se haya reducido recientemente, reflejando los efectos de la pandemia en las exportaciones turísticas y del aumento de los precios de la energía en 2022. La deuda pública sigue siendo elevada. En 2022 retomó la trayectoria descendente que produjo mejoras antes de la pandemia, impulsada por el fuerte crecimiento del PIB nominal, pero se mantiene por encima de los niveles anteriores a la pandemia. Se prevé que esta reducción continúe en 2023 y 2024, a un ritmo más moderado, respaldada por medidas en materia de políticas contenidas en el Plan de Recuperación y Resiliencia. El sistema financiero ha mostrado resiliencia frente a las recientes perturbaciones provocadas por la pandemia y la crisis energética. El desempleo ha vuelto a disminuir, pero sigue siendo elevado y siguen existiendo bolsas de vulnerabilidad, con un desempleo juvenil y de larga duración muy elevado. Los posibles riesgos que afectan a la mayor reducción de las vulnerabilidades están relacionados principalmente con los efectos del endurecimiento de las condiciones financieras sobre la situación financiera de los hogares y las empresas, así como sobre la sostenibilidad de la deuda pública a medio y largo plazo ante las actuales condiciones del mercado y el envejecimiento de la población. Los avances en las políticas han sido favorables y la continuación de la ejecución del Plan de Recuperación y Resiliencia debería aportar nuevas mejoras.

(13) Sobre la base de los datos validados por Eurostat[13], el déficit de las administraciones públicas de España disminuyó del 6,9 % del PIB en 2021 al 4,8 % en 2022, mientras que la deuda de las administraciones públicas disminuyó del 118,3 % del PIB a finales de 2021 al 113,2 % a finales de 2022. El 24 de mayo de 2023, la Comisión publicó un informe de conformidad con el artículo 126, apartado 3, del TFUE[14]; en él se analizaba

11 SWD(2023) 609 final.
12 SWD(2023) 632 final.
13 Euroindicadores de Eurostat 47/2023, de 21.4.2023.
14 COM(2023) 631 final, de 24.5.2023.

la situación presupuestaria de España, al rebasar su déficit público en 2022 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. El informe concluía que no se cumplía el criterio de déficit. En consonancia con la Comunicación de 8 de marzo de 2023[15], la Comisión no propuso abrir nuevos procedimientos de déficit excesivo en la primavera de 2023; en cambio, la Comisión indicó que propondría al Consejo la apertura, en la primavera de 2024, de procedimientos de déficit excesivo basados en el déficit, sobre la base de los datos de ejecución de 2023. España debe tener en cuenta esta información en la ejecución de su presupuesto de 2023 y en la preparación del proyecto de plan presupuestario para 2024.

(14) El saldo de las administraciones públicas se ha visto afectado por las medidas de política fiscal adoptadas para mitigar los efectos económicos y sociales del aumento de los precios de la energía. En 2022, entre las medidas que tienen un efecto de reducción de los ingresos figuraron la reducción del IVA sobre la electricidad y el gas, la reducción del impuesto especial sobre la electricidad y la suspensión del impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica; mientras que las medidas que provocan un aumento del gasto fueron, entre otras, el descuento generalizado de 20 céntimos por litro de combustible para vehículos, el apoyo a los ingresos de los hogares y las industrias de gran consumo de energía, mayores prestaciones a través del bono social energético y descuentos de precios para el uso del transporte público. La Comisión estima que el coste presupuestario neto de estas medidas ascendió al 1,6 % del PIB en 2022. Al mismo tiempo, el coste estimado de las medidas temporales de emergencia relacionadas con la COVID-19 cayó hasta el 0,5 % del PIB en 2022, frente al 3,1 % de 2021.

(15) El 18 de junio de 2021, el Consejo recomendó a España[16] que utilizara en 2022 el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales en apoyo de la recuperación, aplicando al mismo tiempo una política fiscal prudente. Además, España debería preservar las inversiones financiadas a nivel nacional. El Consejo también recomendó a España que limitara el aumento del gasto corriente financiado a nivel nacional.

(16) Según las estimaciones de la Comisión, la orientación de la política fiscal[17] en 2022 fue expansiva, y se situó en el -2,5 % del PIB. Atendiendo a la recomendación del Consejo, España continuó prestando apoyo a la recuperación con inversiones financiadas con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Los gastos financiados por las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE ascendieron al 1,1 % del PIB en 2022 (1,2 % del PIB en 2021). Las inversiones financiadas a nivel nacional aportaron una contribución expansiva de 0,3 puntos porcentuales a la orientación de la política fiscal[18]. Por consiguiente, España preservó la inversión financiada a nivel nacional, según lo recomendado por el

---

15 COM(2023) 141 final, de 8.3.2023.

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. 38).

17 La orientación de la política fiscal se mide mediante la variación en el gasto primario (neto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos), excluyendo las medidas temporales de emergencia relacionadas con la crisis de la COVID-19, pero incluyendo el gasto financiado mediante ayudas no reembolsables (subvenciones) del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la UE, en relación con el crecimiento potencial a medio plazo. Para más información, véase el recuadro 1 de los cuadros de estadísticas de política fiscal.

18 Otros gastos de capital financiados a nivel nacional tuvieron un efecto contractivo de 0,3 puntos porcentuales del PIB, debido al ajuste gradual a los niveles anteriores a la pandemia.

Consejo. Al mismo tiempo, el incremento de los gastos corrientes primarios financiados a nivel nacional (neto de las nuevas medidas de ingresos) aportó una contribución expansiva de 2,7 puntos porcentuales a la orientación de la política fiscal. En esta importante contribución expansiva se incluyó el efecto adicional de las medidas para mitigar los efectos económicos y sociales del aumento de los precios de la energía (coste presupuestario neto adicional del 1,5 % del PIB). Al mismo tiempo, el aumento del gasto en consumo intermedio y transferencias sociales en especie también contribuyó al crecimiento del gasto corriente primario neto. La importante contribución expansiva de los gastos corrientes financiados a nivel nacional se debió solo parcialmente a las medidas destinadas a abordar los efectos económicos y sociales del aumento de los precios de la energía. Por lo tanto, España no limitó suficientemente el crecimiento de los gastos corrientes financiados a nivel nacional.

(17) El escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias del Programa de Estabilidad es realista para 2023 y optimista para años posteriores. El Gobierno prevé que el PIB real aumente un 2,1 % en 2023 y un 2,4 % en 2024. Por su parte, las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión pronostican un crecimiento del PIB real ligeramente inferior, del 1,9 % en 2023 y del 2,0 % en 2024, debido principalmente a la menor contribución prevista del consumo privado tanto en 2023 como en 2024, así como a un crecimiento más moderado de la inversión en 2024.

(18) En su Programa de Estabilidad de 2023, el Gobierno espera que el déficit de las administraciones públicas disminuya al 3,9 % del PIB en 2023. La disminución en 2023 obedece principalmente al menor coste de las medidas adoptadas en respuesta al aumento de los precios de la energía en comparación con 2022. Según el programa, se espera que la ratio de deuda pública con respecto al PIB baje del 113,2 % a finales de 2022 al 111,9 % a finales de 2023. En las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión se prevé un déficit público del 4,1 % del PIB para 2023. Estas previsiones están en consonancia con el déficit previsto en el Programa de Estabilidad. En las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión se estima una ratio de deuda pública sobre el PIB más reducida, del 110,6 % a finales de 2023, debido a un menor ajuste stock-flujo.

(19) Se espera que el saldo de las administraciones públicas en 2023 se siga viendo afectado por las medidas adoptadas para mitigar los efectos económicos y sociales del aumento de los precios de la energía. Se trata de medidas prorrogadas más allá de 2022 (en particular la reducción del IVA de la electricidad y del gas, la reducción del impuesto especial sobre la electricidad, la suspensión del impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica, el apoyo a los ingresos de los hogares y las industrias de gran consumo de energía, mayores prestaciones a través del bono social energético y descuentos de precios para el uso del transporte público) y de nuevas medidas, como el descuento de 20 céntimos por litro de combustible para vehículos, que ahora se dirige al transporte marítimo y por carretera y a los sectores agrícola y pesquero, y la ayuda a tanto alzado de 200 EUR para los hogares de renta baja. El coste de estas medidas se ve parcialmente compensado por un impuesto sobre los beneficios inesperados de los grandes proveedores de energía. Teniendo en cuenta estos ingresos, el coste presupuestario neto de las medidas de apoyo se estima en las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión en el 0,6 % del PIB en 2023[19]. La mayoría de las

[19] Esta cifra representa el coste presupuestario anual de dichas medidas, entre las que se incluyen medidas de ingresos y gastos corrientes, así como, en su caso, medidas relacionadas con los gastos de capital.

medidas en 2023 no parecen dirigidas a los hogares o las empresas más vulnerables, y muchas de ellas no mantienen plenamente la señal de precios para reducir la demanda de energía y aumentar la eficiencia energética. En consecuencia, el importe de las medidas de apoyo específicas que ha de tenerse en cuenta en la evaluación del cumplimiento de la recomendación para 2023 se estima en las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión en el 0,2 % del PIB en 2023 (frente al 0,5 % del PIB en 2022). Por último, se espera que el saldo de las administraciones públicas de 2023 se vea favorecido por la eliminación gradual de las medidas temporales de emergencia relacionadas con la COVID-19, equivalentes al 0,5 % del PIB.

(20) El 12 de julio de 2022, el Consejo recomendó a España[20] que en 2023 garantizara una política fiscal prudente, en particular limitando el incremento de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional por debajo del crecimiento de la producción potencial a medio plazo[21], 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 huyen de Ucrania. Al mismo tiempo, España debía estar dispuesta a ajustar el gasto corriente a la situación cambiante. Asimismo, se recomendó a España que aumentara la inversión pública en los ámbitos de las transiciones ecológica y digital y de la seguridad energética teniendo en cuenta la iniciativa REPowerEU, utilizando también el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión.

(21) En las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión se estima que la orientación de la política fiscal será expansiva en 2023 (-0,3 % del PIB). Esto supone la continuación de la orientación expansiva de la política fiscal en 2022 (-2,5 % del PIB). Se prevé que en 2023 el incremento del gasto corriente primario financiado a nivel nacional (neto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tenga un efecto prácticamente neutro en la orientación de la política fiscal, del 0,2 % del PIB. Por lo tanto, el crecimiento previsto de los gastos corrientes primarios financiados a nivel nacional está en consonancia con la Recomendación del Consejo. El efecto prácticamente neutro que se prevé que tenga el gasto corriente primario financiado a nivel nacional se debe, en esencia, a la reducción de los costes netos de las medidas de apoyo (específicas y no específicas) a los hogares y las empresas más vulnerables a las subidas de los precios de la energía (en un 1,0 % del PIB). Los principales factores que favorecen el crecimiento del gasto corriente primario financiado a nivel nacional (neto de las nuevas medidas relativas a los ingresos) son el aumento de las transferencias sociales, impulsado por la revinculación de las pensiones a la inflación registrada, y el aumento del gasto en consumo intermedio. Se prevé que los gastos financiados por las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE asciendan al 1,6 % del PIB en 2023 y que las inversiones financiadas a nivel nacional tengan un efecto expansivo en la orientación de la política fiscal de 0,1 puntos porcentuales[22]. Así pues, España tiene previsto financiar inversiones adicionales a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE, y se

---

20 Recomendación del Consejo, de 12 de julio de 2022, 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 (DO C 334 de 1.9.2022, p. 70).

21 Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión, el crecimiento potencial de la producción a medio plazo (media de diez años) de España se estima en el 5,5 % en términos nominales.

22 Se prevé que otros gastos de capital financiados a nivel nacional tengan un efecto contractivo de 0,2 puntos porcentuales del PIB.

prevé que mantenga las inversiones financiadas a nivel nacional[23]. Tiene previsto financiar inversiones públicas en los ámbitos de las transiciones ecológica y digital y de la seguridad energética, como el refuerzo de la política industrial «España 2030», el Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana o el impulso a la ciberseguridad y la conectividad 5G, que se financian con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE.

(22) Según el Programa de Estabilidad, se prevé que el déficit de las administraciones públicas disminuya al 3,0 % del PIB en 2024. La disminución en 2024 también refleja la eliminación gradual de las medidas relativas a la energía. El programa prevé que la ratio de deuda pública con respecto al PIB disminuya al 109,1 % a finales de 2024. Sobre la base de las medidas conocidas en la fecha límite de las previsiones, las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión contemplan un déficit público del 3,3 % del PIB en 2024. Estas previsiones están en consonancia con el déficit previsto en el programa. Las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión indican una ratio de deuda pública con respecto al PIB similar, del 109,1 % a finales de 2024.

(23) El Programa de Estabilidad prevé la eliminación progresiva de las medidas de apoyo en materia energética en 2024, con excepción del impuesto sobre los beneficios inesperados aplicable a las empresas energéticas. La Comisión también cuenta con la eliminación progresiva de casi todas las medidas de apoyo en materia energética en 2024 (ingresos netos del 0,1 % del PIB en 2024). Estas estimaciones están supeditadas al supuesto de que no se produzcan nuevas subidas de los precios de la energía.

(24) El Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo exige una mejora anual del saldo presupuestario estructural para cumplir el objetivo a medio plazo, de un 0,5 % como valor de referencia[24]. Teniendo en cuenta consideraciones de sostenibilidad de la política fiscal[25] y la necesidad de reducir el déficit por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB, sería adecuado mejorar el saldo estructural en al menos el 0,7 % del PIB en 2024. Para garantizar esta mejora, el crecimiento del gasto primario neto financiado a nivel nacional[26] en 2024 no debería superar el 2,6 %, como se refleja en la recomendación.

Al mismo tiempo, las restantes medidas de apoyo en materia energética (estimadas actualmente por la Comisión en un 0,6 % del PIB en 2023) deberían eliminarse progresivamente, dependiendo de la evolución del mercado de la energía y

---

23 Los gastos financiados mediante las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE ascendieron al 1,6 % del PIB en 2023, y las inversiones financiadas a nivel nacional tuvieron un efecto expansivo en la orientación de la política fiscal de 0,2 puntos porcentuales. Se prevé que otros gastos de capital financiados a nivel nacional tengan un efecto contractivo de 0,2 puntos porcentuales del PIB.

24 Véase el artículo 5 del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, que también exige un ajuste de más del 0,5 % del PIB para los Estados miembros con una deuda pública superior al 60 % del PIB o con riesgos más acusados respecto a la sostenibilidad de la deuda.

25 La Comisión estimó que España necesitaría un aumento medio anual del saldo primario estructural, en porcentaje del PIB, de 0,6 puntos porcentuales para lograr una reducción verosímil de la deuda o garantizar que la deuda pública se mantenga en niveles prudentes a medio plazo. Esta estimación estaba basada en las previsiones del otoño de 2022 de la Comisión. El punto de partida de esta estimación fueron el déficit y la deuda públicos previstos para 2024, presuponiendo la retirada de las medidas de apoyo en materia energética en 2024.

26 El gasto primario neto se define como el gasto financiado a nivel nacional, neto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos y excluidos los gastos por intereses, así como el gasto en desempleo cíclico.

comenzando con las menos específicas, y los ahorros correspondientes deberían utilizarse para reducir el déficit público.

(25) Suponiendo que las políticas no varíen, las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión estiman que el gasto primario neto financiado a nivel nacional crezca en un 1,4 % en 2024, lo que se sitúa por debajo de la tasa de crecimiento recomendada.

(26) Según el programa, se espera que la inversión pública (excluida la inversión financiada mediante el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia) baje del 2,7 % del PIB en 2023 al 2,6 % del PIB en 2024. El programa se refiere a las reformas e inversiones que se espera que contribuyan a la sostenibilidad de la política fiscal y a un crecimiento sostenible e inclusivo. Entre ellas figuran un marco permanente que garantice mejoras en la calidad del gasto público, medidas de prevención y lucha contra el fraude y la evasión fiscales y la reforma del sistema tributario para hacerlo más inclusivo, sostenible y capaz de fomentar la sostenibilidad a medio y largo plazo de las finanzas públicas, medidas que también forman parte del Plan de Recuperación y Resiliencia.

(27) El Programa de Estabilidad esboza una trayectoria de política fiscal a medio plazo hasta 2026. Según el programa, se prevé que el déficit público disminuya gradualmente hasta alcanzar el 2,7 % del PIB en 2025 y el 2,5 % en 2026. Por consiguiente, se prevé que el déficit público disminuya y se sitúe por debajo del 3 % del PIB en 2025. Según el programa, se espera que la ratio de deuda pública con respecto al PIB baje del 109,1 % a finales de 2024 al 106,8 % a finales de 2026.

(28) De conformidad con el artículo 19, apartado 3, letra b), y con el anexo V, criterio 2.2, del Reglamento (UE) 2021/241, el Plan de Recuperación y Resiliencia incluye un amplio conjunto de reformas e inversiones que se refuerzan mutuamente y que deben realizarse de aquí a 2026. Hasta la fecha, la aplicación del Plan de Recuperación y Resiliencia de España ha avanzado bien. España ha presentado tres solicitudes de pago, correspondientes a 121 hitos y objetivos del plan y que dieron lugar a un desembolso total de 28 000 000 000 EUR. Aunque España estaba entre los Estados miembros más avanzados en la aplicación del plan, ahora prevé revisarlo para duplicar con creces su volumen. Esta revisión debería ir acompañada de una capacidad administrativa suficiente para garantizar la absorción eficaz y eficiente de los fondos de recuperación y resiliencia y de otros fondos disponibles de la UE y nacionales. En particular, España ha manifestado su intención de solicitar préstamos y se beneficiará de una mayor asignación de subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. El plan revisado también incluirá un capítulo de REPowerEU, que se financiará al menos parcialmente con las subvenciones adicionales de REPowerEU. La rápida inclusión del nuevo capítulo de REPowerEU en el Plan de Recuperación y Resiliencia permitirá financiar reformas e inversiones adicionales en apoyo de los objetivos estratégicos de España en el ámbito de la energía y la transición ecológica. De conformidad con el artículo 14, apartado 6, del Reglamento (UE) 2021/241, el 28 de marzo de 2023, España manifestó su intención de solicitar 84 000 000 000 EUR de ayuda adicional en forma de préstamos en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. La participación sistemática y efectiva de las administraciones autonómicas y locales, de los interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes sigue siendo importante para la ejecución satisfactoria del Plan de Recuperación y Resiliencia, así como de otras políticas económicas y de empleo que van más allá de lo que este abarca, a fin de garantizar una amplia asunción del programa de políticas en su conjunto.

(29) La Comisión aprobó todos los documentos de programación de la política de cohesión de España en 2022. Resulta fundamental avanzar en la rápida ejecución de los programas de la política de cohesión de manera complementaria y en sinergia con el Plan de Recuperación y Resiliencia, incluido el capítulo de REPowerEU, para lograr la transición ecológica y digital, aumentar la resiliencia económica y social y propiciar un desarrollo territorial equilibrado en España.

(30) Además de los retos económicos y sociales a los que responde el Plan de Recuperación y Resiliencia, España afronta algunos retos adicionales relativos a la transición ecológica, las interconexiones energéticas y las viviendas sociales energéticamente eficientes y asequibles.

(31) A pesar de la escasa exposición directa a los combustibles fósiles rusos, el aumento de los precios de la energía registrado en 2022 subraya la necesidad de que España acelere su transición hacia una energía limpia. España está avanzando en la implantación de las energías renovables y es uno de los Estados miembros con mayor capacidad instalada de energía eólica y solar, con aproximadamente 49,8 GW. Sin embargo, según las previsiones del paquete de medidas «Objetivo 55», España debería tener por objetivo instalar 67 GW de energía eólica y 35 GW de energía solar de aquí a 2030. Algunas mejoras en los procedimientos de concesión de permisos, en particular para el autoconsumo, han contribuido a seguir avanzando en la implantación de estas tecnologías. Sin embargo, España se enfrenta a una gran acumulación de solicitudes pendientes de nuevas centrales de energía renovable. Las restricciones de capacidad de la red limitan la mayor integración de las energías renovables en la red eléctrica. España es uno de los países con mayor porcentaje de contadores inteligentes, pero serían necesarias más inversiones en infraestructura de red y almacenamiento para integrar más electricidad renovable. Entre las medidas para acelerar la implantación de las energías renovables podrían considerarse una mayor simplificación y digitalización de los procedimientos de concesión de permisos, la asignación de capacidad de red a proyectos de manera más rápida y el apoyo a la labor de las autoridades en la tramitación de los permisos, garantizando que las autoridades que los conceden disponen de las capacidades y del personal adecuados, así como la mejora de la coordinación entre todos los niveles de la Administración. Además, el nivel de interconexión eléctrica transfronteriza de España en 2022 (5,4 %) sigue estando considerablemente por debajo de los objetivos de interconexión para 2020 (10 %) y 2030 (15 %).

(32) El consumo de gas natural en España ha caído un 10,8 % en el período comprendido entre agosto de 2022 y marzo de 2023 en comparación con el consumo medio de gas en el mismo período de los 5 años precedentes, lo que supone una disminución que se sitúa por encima del objetivo de reducción del 7 %[27]. Se anima a España a perseverar en sus esfuerzos para reducir temporalmente la demanda de gas hasta el 31 de marzo de 2024[28]. Una mayor inversión en viviendas eficientes desde el punto de vista energético ayudaría a aliviar los retos de asequibilidad. La pérdida significativa de poder adquisitivo, el crecimiento sostenido de los precios de alquiler y el aumento de los pagos hipotecarios han agravado los problemas de asequibilidad, especialmente en el caso de los hogares vulnerables. La oferta de viviendas sociales y asequibles sigue estando limitada y es significativamente inferior a la media de la UE. El actual plan nacional de energía y clima de España prevé lograr 1,2 millones de renovaciones de

[27] Se ha concedido a España una dispensa, por lo que su objetivo es el 7 % en lugar del 15 %.

[28] Reglamento (UE) 2022/1369 del Consejo y Reglamento (UE) 2023/706 del Consejo.

edificios residenciales de aquí a 2030, y el Plan de Recuperación y Resiliencia cubre alrededor de un tercio de ellos. La oferta de más viviendas eficientes desde el punto de vista energético en zonas con una notable escasez y mercados tensionados, entre otras formas mediante la renovación y la electrificación, puede contribuir a contener el consumo de energía y abordar la transición ecológica, así como apoyar a los hogares vulnerables que están más expuestos a la pobreza energética. La vivienda de alquiler social y asequible bien orientada, ofertada en cooperación con el sector privado, puede ayudar a limitar las repercusiones en materia fiscal.

(33) El transporte sigue dependiendo en gran medida de los combustibles petrolíferos. El sector representa una gran parte de las emisiones de gases de efecto invernadero y también contribuye a la contaminación atmosférica, que está por encima de la media de la UE. La insuficiencia de infraestructuras y de acceso al transporte público sigue constituyendo un motivo de preocupación en las zonas rurales. La implantación de la electromovilidad está poco desarrollada tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda. La compleción de la red ferroviaria básica de alta velocidad, incluida la conexión transfronteriza, de aquí a 2030 acelerará la transición hacia la neutralidad climática y hará que el transporte dependa menos de los combustibles fósiles. Las medidas incluidas en el Plan de Recuperación y Resiliencia tienen el potencial de transformar el transporte urbano/metropolitano y reforzar la Red Transeuropea de Transporte, ayudando a introducir la digitalización y las nuevas tecnologías en el sector.

(34) La escasez de mano de obra y de personal cualificado en sectores y ocupaciones clave para la transición ecológica, como la fabricación, la implantación y el mantenimiento de tecnologías de cero emisiones netas, está generando cuellos de botella en la transición hacia una economía de cero emisiones netas. Para reducir la escasez de personal cualificado y promover la inclusión y la reasignación de la mano de obra, es fundamental disponer de unos sistemas de educación y formación de alta calidad que respondan a las necesidades cambiantes del mercado laboral y aplicar medidas específicas de perfeccionamiento y reciclaje profesionales. A fin de aprovechar la oferta de mano de obra no utilizada, estas medidas deben ser accesibles, en particular para las personas y en los sectores y regiones más afectados por la transición ecológica. En 2022, se notificó escasez de mano de obra en España en relación con varias ocupaciones que requerían capacidades o conocimientos específicos para la transición ecológica, como los técnicos de ingeniería electrónica.

(35) A la luz de la evaluación de la Comisión, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2023 y su dictamen[29] se refleja en la recomendación 1 que figura a continuación.

(36) Habida cuenta de 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 a los Estados miembros de la zona del euro que tomaran medidas, también a través de sus planes de recuperación y resiliencia, para: i) preservar la sostenibilidad de la deuda y abstenerse de prestar un apoyo generalizado a la demanda agregada en 2023, orientar mejor las medidas de política fiscal adoptadas para mitigar los efectos de los elevados precios de la energía y reflexionar sobre formas adecuadas de reducir paulatinamente el apoyo a medida que

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

disminuyan las presiones de los precios de la energía; ii) mantener una elevada inversión pública y promover la inversión privada para apoyar la transición ecológica y digital; iii) apoyar una evolución salarial que mitigue la pérdida de poder adquisitivo y al mismo tiempo limite los efectos de segunda ronda sobre la inflación, seguir mejorando las políticas activas del mercado de trabajo y responder a la escasez de personal cualificado; iv) mejorar el entorno empresarial y asegurarse de que el apoyo a las empresas en materia energética sea rentable, temporal, esté dirigido a empresas viables y mantenga los incentivos para la transición ecológica; y v) preservar la estabilidad macrofinanciera y supervisar los riesgos, al tiempo que se sigue trabajando en la culminación de la unión bancaria. En el caso de España, las recomendaciones 1, 2 y 3 contribuyen a la aplicación de las recomendaciones primera, segunda y tercera para la zona del euro.

(37) A la luz del examen exhaustivo de la Comisión y de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2023 y el Programa de Estabilidad de 2023. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en la recomendación 1 que figura a continuación. Las políticas a que hace referencia la recomendación 1 contribuyen a abordar las vulnerabilidades relacionadas con la elevada deuda pública. La recomendación 2 contribuye a aplicar la recomendación 1. Las políticas a que hace referencia la recomendación 1 contribuyen tanto a abordar los desequilibrios como a aplicar las recomendaciones para la zona del euro, en consonancia con el considerando 36.

RECOMIENDA a España que tome medidas en 2023 y 2024 con el fin de:

1. Eliminar gradualmente las medidas de apoyo en materia energética en vigor hasta finales de 2023, aprovechando los ahorros correspondientes para reducir el déficit público. En caso de que fueran necesarias medidas de apoyo debido a nuevos aumentos de los precios de la energía, garantizar que dichas medidas se orienten a proteger a los hogares y las empresas vulnerables, que sean factibles desde el punto de vista de la política fiscal y que mantengan los incentivos para el ahorro de energía.

   Garantizar una política fiscal prudente, en particular limitando el aumento nominal del gasto primario neto financiado a nivel nacional en 2024 a un máximo del 2,6 %.

   Preservar la inversión pública financiada a nivel nacional y garantizar la absorción efectiva de las subvenciones del MRR y otros fondos de la UE, en particular para fomentar las transiciones ecológica y digital.

   Para el período posterior a 2024, seguir aplicando una estrategia de política fiscal a medio plazo de saneamiento gradual y sostenible, combinada con inversiones y reformas que propicien un mayor crecimiento sostenible, con el fin de lograr una situación presupuestaria prudente a medio plazo.

2. Mantener el impulso en la ejecución constante de su Plan de Recuperación y Resiliencia y finalizar rápidamente el capítulo de REPowerEU, con vistas a iniciar rápidamente su aplicación. Garantizar que sigue disponiendo de capacidad administrativa suficiente habida cuenta del aumento previsto del alcance del plan. Proceder a la rápida ejecución de los programas de la política de cohesión, en estrecha complementariedad y sinergia con el Plan de Recuperación y Resiliencia.

3. Reducir la dependencia de los combustibles fósiles. Acelerar la implantación de las energías renovables, en particular mediante una mayor simplificación y digitalización de los procedimientos de concesión de permisos, el apoyo a la labor de las autoridades responsables de la concesión de permisos, la mejora del acceso a la

red y la inversión en el almacenamiento de energía, el transporte y la distribución de electricidad y las interconexiones eléctricas transfronterizas. Aumentar la disponibilidad de viviendas sociales y asequibles eficientes desde el punto de vista energético, también mediante la renovación, y acelerar la electrificación de los edificios y la penetración de la electromovilidad. Intensificar los esfuerzos en materia de políticas destinados a proporcionar y adquirir las capacidades necesarias para la transición ecológica.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente