C/2025/3984

20.8.2025

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 8 de julio de 2025

relativa a las políticas económicas, sociales, de empleo, estructurales y presupuestarias de Francia

(C/2025/3984)

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 (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2024, relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo ([1]), y en particular su artículo 3, apartado 3,

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:

Consideraciones generales

(1) El Reglamento (UE) 2024/1263, que entró en vigor el 30 de abril de 2024, establece los objetivos del marco de gobernanza económica, que tiene por objeto promover unas finanzas públicas saneadas y sostenibles, un crecimiento sostenible e integrador y la resiliencia a través de reformas e inversiones, y evitar los déficits públicos excesivos. El Reglamento establece que el Consejo y la Comisión llevarán a cabo una supervisión multilateral en el marco del Semestre Europeo, de conformidad con los objetivos y requisitos establecidos en el TFUE. El Semestre Europeo incluye, en particular, la formulación y la supervisión de la aplicación de las recomendaciones específicas por país. El Reglamento promueve también la apropiación nacional de las políticas fiscales y hace hincapié en la perspectiva a medio plazo, a lo que se suma un control del cumplimiento más efectivo y coherente. Cada Estado miembro debe presentar al Consejo y a la Comisión un plan fiscal-estructural nacional a medio plazo que contenga sus compromisos fiscales y en materia de reformas e inversiones para un período de cuatro o cinco años, dependiendo de la duración de la legislatura nacional. La senda de gasto neto ([2]) de estos planes tiene que cumplir los requisitos establecidos en el Reglamento, entre los que se incluyen los que exigen situar o mantener la deuda de las administraciones públicas en una senda decreciente verosímil al final del período de ajuste, o mantenerla en niveles prudentes por debajo del 60 % del producto interior bruto (PIB), y situar o mantener a medio plazo el déficit de las administraciones públicas por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. Cuando un Estado miembro se comprometa a llevar a cabo una serie de reformas e inversiones pertinentes de conformidad con los criterios establecidos en el Reglamento, el período de ajuste podrá ampliarse hasta tres años.

([1]) DO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

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

(2) El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo ([3]) por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en lo sucesivo, el «Mecanismo») entró en vigor el 19 de febrero de 2021. El Mecanismo proporciona ayuda financiera a los Estados miembros para la realización de reformas e inversiones, lo que constituye un estímulo fiscal financiado por la Unión. En consonancia con las prioridades del Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas, el Mecanismo fomenta la recuperación económica y social e impulsa al mismo tiempo la realización de reformas e inversiones sostenibles, en particular dirigidas a promover las transiciones ecológica y digital y aumentar la resiliencia de las economías de los Estados miembros. Asimismo, contribuye 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 Unión y a que se siga ejecutando el pilar europeo de derechos sociales.

(3) El Reglamento (UE) 2023/435 del Parlamento Europeo y del Consejo ([4]) (en lo sucesivo, «Reglamento REPowerEU»), adoptado el 27 de febrero de 2023, tiene por objeto eliminar la dependencia de la Unión de las importaciones de combustibles fósiles de Rusia. La medida contribuye a la seguridad energética y a diversificar el suministro energético de la Unión, aumentando al mismo tiempo la implantación de las energías renovables, la capacidad de almacenamiento de energía y la eficiencia energética. Francia incluyó un nuevo capítulo de REPowerEU en su plan nacional de recuperación y resiliencia con el fin de financiar reformas e inversiones clave que contribuyan a alcanzar los objetivos de REPowerEU.

(4) El 28 de abril de 2021, Francia 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 de dicho Reglamento, 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 establecidas en su anexo V. El 13 de julio de 2021, el Consejo adoptó una Decisión de Ejecución relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Francia ([5]), que se modificó el 14 de julio de 2023 con arreglo al artículo 18, apartado 2, para actualizar la contribución financiera máxima en concepto de ayuda financiera no reembolsable, así como para incluir el capítulo de REPowerEU ([6]). El desembolso de tramos está supeditado a la adopción de una Decisión de la Comisión, de conformidad con el artículo 24, apartado 5, por la que se establezca que Francia ha cumplido satisfactoriamente los hitos y objetivos pertinentes enunciados en la Decisión de Ejecución del Consejo. El cumplimiento satisfactorio exige que no se haya frustrado la consecución de los hitos y objetivos anteriores correspondientes a la misma reforma o inversión.

(5) El 21 de enero de 2025, el Consejo, a partir de una recomendación de la Comisión, adoptó una Recomendación por la que se aprueba el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de Francia ([7]). El plan se presentó de conformidad con el artículo 11 y el artículo 36, apartado 1, letra a), del Reglamento (UE) 2024/1263, abarca el período comprendido entre 2025 y 2029 y presenta un ajuste fiscal distribuido a lo largo de un período de siete años.

(6) El 26 de noviembre de 2024, la Comisión adoptó un dictamen sobre el proyecto de plan presupuestario de Francia para 2025. En esa misma fecha, en virtud del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, la Comisión adoptó el Informe sobre el mecanismo de alerta de 2025, en el que determinó que Francia no era uno de los Estados miembros que requerían un examen exhaustivo. La Comisión adoptó asimismo una recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro y una propuesta de Informe conjunto sobre el empleo de 2025, en el que se analiza la ejecución de las orientaciones para las políticas de empleo y los principios del pilar europeo de derechos sociales. El 13 de mayo de 2025, el Consejo adoptó la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ([8]) y el 10 de marzo de 2025, el Informe conjunto sobre el empleo.

(7) El 29 de enero de 2025, la Comisión publicó la Brújula para la Competitividad, un marco estratégico cuyo objetivo es impulsar la competitividad mundial de la UE a lo largo de los próximos cinco años. Señala los tres imperativos de transformación que requiere el crecimiento económico sostenible: i) la innovación; ii) la descarbonización y la competitividad, y iii) la seguridad. Para corregir el desfase en innovación, la UE pretende fomentar la innovación industrial, apoyar el crecimiento de las empresas emergentes a través de iniciativas como la Estrategia de la UE para las Empresas Emergentes y en Expansión y promover la adopción de tecnologías avanzadas como la inteligencia

([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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

([5]) 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 Francia (ST 10162/21; ST 10162/21 ADD 1).

([6]) Decisión de Ejecución del Consejo, de 14 de julio de 2023, por la que se modifica la Decisión de Ejecución, de 13 de julio de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Francia (ST 11150/23 REV 1; ST 11150/23).

([7]) Recomendación del Consejo de 21 de enero de 2025 por la que se aprueba el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de Francia (DO C, C/2025/659, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/659/oj).

([8]) Recomendación del Consejo, de 13 de mayo de 2025, sobre la política económica de la zona del euro (DO C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

artificial y la computación cuántica. En aras de una economía más ecológica, la Comisión ha esbozado un amplio Plan de Acción para una Energía Asequible y un Pacto por una Industria Limpia, para garantizar que la transición hacia una energía limpia siga siendo rentable, propicia a la competitividad, en particular para los sectores de gran consumo de energía, y un motor de crecimiento. Para reducir las dependencias excesivas y aumentar la seguridad, la Unión está decidida a reforzar las asociaciones comerciales en todo el mundo, diversificar las cadenas de suministro y asegurarse el acceso a materias primas fundamentales y fuentes de energía limpias. Estas prioridades están respaldadas por catalizadores transversales, como la simplificación normativa, la profundización del mercado único, la financiación de la competitividad y la Unión de Ahorros e Inversiones, la promoción de las capacidades y el empleo de calidad y una mejor coordinación de las políticas de la UE. La Brújula para la Competitividad está en consonancia con el Semestre Europeo y vela por que las políticas económicas de los Estados miembros sean coherentes con los objetivos estratégicos de la Comisión, lo que da lugar a un enfoque unificado de la gobernanza económica que fomenta el crecimiento sostenible, la innovación y la resiliencia en toda la Unión.

(8) En 2025, el Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas sigue su desarrollo en consonancia con la aplicación del Mecanismo. La ejecución plena de los planes de recuperación y resiliencia sigue siendo esencial para cumplir las prioridades de actuación en el marco del Semestre Europeo, ya que dichos planes ayudan a abordar de forma efectiva la totalidad o una parte significativa de los retos constatados en las correspondientes recomendaciones específicas por país formuladas en los últimos años. Estas recomendaciones específicas por país siguen siendo igualmente pertinentes para la evaluación de los planes de recuperación y resiliencia modificados de conformidad con el artículo 21 del Reglamento (UE) 2021/241.

(9) Las recomendaciones específicas por país de 2025 hacen referencia a retos clave de política económica que no se tratan suficientemente en las medidas incluidas en los planes de recuperación y resiliencia, teniendo en cuenta los retos pertinentes constatados en las recomendaciones específicas por país del período 2019-2024.

(10) El 4 de junio de 2025, la Comisión publicó el informe específico de 2025 sobre Francia. En él se evalúan los avances realizados por Francia para poner en práctica las recomendaciones específicas por país pertinentes y se hace balance de la ejecución del plan de recuperación y resiliencia por parte de Francia. Partiendo de este análisis, el informe señala los retos más urgentes a los que se enfrenta Francia. Asimismo, evalúa los avances de Francia en la ejecución del pilar europeo de derechos sociales y en la consecución de los objetivos principales de la Unión para 2030 en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza y la exclusión social, así como en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Evaluación del informe anual de situación

(11) El 21 de enero de 2025, el Consejo recomendó las siguientes tasas máximas de crecimiento del gasto neto para Francia: 0,8 % en 2025, 1,2 % en 2026, 1,2 % en 2027, 1,2 % en 2028 y 1,1 % en 2029, lo que se corresponde con las tasas máximas de crecimiento acumulado calculadas con respecto a 2023: del 4,6 % en 2025, del 5,8 % en 2026, del 7,1 % en 2027, del 8,4 % en 2028 y del 9,5 % en 2029. En el período 2025-2029, estas tasas máximas de crecimiento del gasto neto coinciden con la senda correctiva prevista en el artículo 3, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, tal como recomendó el Consejo el 21 de enero de 2025 con vistas a poner fin a la situación de déficit excesivo ([9]). El 30 de abril de 2025, Francia presentó su informe anual de situación ([10]) sobre las medidas adoptadas en respuesta a la Recomendación del Consejo, de 21 de enero de 2025, encaminada a poner fin a la situación de déficit excesivo, la aplicación de un conjunto de reformas e inversiones que sustentan la ampliación del período de ajuste y la ejecución de reformas e inversiones en respuesta a los principales retos señalados en las recomendaciones específicas por país del Semestre Europeo. El informe anual de situación recoge el informe semestral de Francia sobre los avances realizados en la ejecución de su plan de recuperación y resiliencia de conformidad con el artículo 27 del Reglamento (UE) 2021/241.

(12) La guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y sus repercusiones constituyen un desafío existencial para la Unión Europea. La Comisión recomendó activar la cláusula de salvaguardia nacional del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de manera coordinada para apoyar las iniciativas de la UE encaminadas a lograr un aumento rápido y considerable del gasto en defensa, propuesta que fue acogida favorablemente por el Consejo Europeo de 6 de marzo de 2025.

(13) Según datos validados por Eurostat ([11]), el déficit de las administraciones públicas de Francia aumentó del 5,4 % del PIB en 2023 al 5,8 % en 2024, mientras que la deuda de las administraciones públicas aumentó del 109,8 % del PIB a finales de 2023 al 113,0 % a finales de 2024. Según los cálculos de la Comisión, esta evolución corresponde a una

([9]) Recomendación del Consejo encaminada a poner fin a la situación de déficit excesivo de Francia, ST 5033/1/25.
([10]) Los informes anuales de situación de 2025 se encuentran disponibles en https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.
([11]) Euroindicadores de Eurostat, 22.4.2025.

tasa de crecimiento del gasto neto del 3,1 % en 2024. En el Informe anual de situación, Francia estima un crecimiento del gasto neto en 2024 del 3,3 %. Según las estimaciones de la Comisión, la orientación de la política fiscal ([12]), que incluye los gastos financiados tanto a nivel nacional como de la UE, fue globalmente neutra en 2024.

(14) Según el informe anual de situación, el escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias de Francia prevé un crecimiento del PIB real del 0,7 % en 2025 y del 1,2 % en 2026 ([13]), mientras que la inflación medida por el IPC se estima en el 1,4 % en 2025. Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, el PIB real crecerá un 0,6 % en 2025 y un 1,3 % en 2026, y la inflación IPCA se situará en el 0,9 % en 2025 y en el 1,2 % en 2026.

(15) En el Informe anual de situación se prevé un déficit de las administraciones públicas del 5,4 % del PIB en 2025, mientras que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB aumentaría hasta el 116,2 % a finales de 2025. Esta evolución corresponde a un crecimiento del gasto neto del 0,9 % en 2025. Las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025 contemplan un déficit de las administraciones públicas del 5,6 % del PIB en 2025. La disminución del déficit en 2025 refleja principalmente el efecto de las medidas de aumento de los ingresos estimadas en torno al 0,5 % del PIB, junto con medidas de reducción del gasto, principalmente en el consumo público y las transferencias sociales, por un valor de casi el 0,3 % del PIB. Esto compensó con creces el aumento previsto del gasto en prestaciones por desempleo y el aumento de los pagos de intereses sobre la deuda pública. Según los cálculos de la Comisión, esta evolución corresponde a un crecimiento del gasto neto del 0,9 % en 2025. Con arreglo a las estimaciones de la Comisión, se prevé que la orientación fiscal, que incluye tanto el gasto financiado por la UE como el financiado por Francia, sea contractiva (0,9 % del PIB) en 2025. Se prevé que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB aumente hasta situarse en el 116,0 % a finales de 2025. El aumento de dicha ratio en 2025 refleja principalmente el elevado déficit primario previsto.

(16) Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, se prevé que en 2025 se financie el gasto de las administraciones públicas por un importe equivalente al 0,1 % del PIB mediante ayudas no reembolsables («subvenciones») del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, frente al 0,1 % del PIB en 2024. Los gastos financiados mediante ayudas no reembolsables del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia permiten realizar inversiones de gran calidad y reformas que mejoran la productividad sin una repercusión directa en el saldo y la deuda de las administraciones públicas de Francia.

(17) En Francia, el gasto de las administraciones públicas en defensa fue del 1,7 % del PIB en 2021, del 1,8 % del PIB en 2022 y del 1,8 % del PIB en 2023 ([14]). Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, se espera que el gasto en defensa alcance el 1,9 % del PIB en 2024 y 2025, lo que corresponde a un aumento de 0,2 puntos porcentuales del PIB con respecto a 2021.

(18) Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, se prevé que el gasto neto de Francia crezca en un 0,9 % en 2025 y en un 4,1 %, de manera acumulada, en 2024 y 2025. Sobre la base de las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, se espera que el crecimiento del gasto neto de Francia en 2025 se sitúe por encima de la tasa de crecimiento máxima recomendada establecida por la senda correctiva, lo que corresponde a una desviación ([15]) del 0,1 % del PIB en términos anuales. La desviación prevista no supera el umbral del 0,3 % del PIB para la desviación anual, por encima del cual existiría una fuerte presunción de que no se toman medidas eficaces. Para 2024 y 2025, tomados conjuntamente, se prevé que la tasa de crecimiento acumulado del gasto neto se sitúe por debajo de la tasa de crecimiento máxima recomendada. Por lo tanto, se suspende el procedimiento de déficit excesivo aplicado a Francia. Al mismo tiempo, se invita a Francia a estar dispuesta a adoptar nuevas medidas para cumplir la senda correctiva. Se llevará a cabo una evaluación más completa cuando se disponga de los datos de ejecución.

(19) En el informe anual de situación, se prevé que el déficit de las administraciones públicas disminuya al 4,6 % del PIB en 2026, mientras que se estima que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB aumente al 117,6 % a finales de 2026. Con posterioridad a 2026, en el informe anual de situación, se prevé que el déficit de las administraciones públicas disminuya de forma progresiva al 4,1 % del PIB en 2027, al 3,4 % en 2028 y al 2,8 % en 2029. A su vez, se prevé que, con posterioridad a 2026, la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB aumente hasta el 118,1 % en 2027 y, a continuación, disminuya de forma progresiva hasta situarse en

([12]) La orientación fiscal se define como una medida de la variación anual de la situación presupuestaria subyacente de las administraciones públicas. Su objetivo es evaluar el impulso económico derivado de las políticas fiscales, tanto las financiadas a nivel nacional como las financiadas por el presupuesto de la UE. La orientación fiscal se mide como la diferencia entre i) el crecimiento potencial a medio plazo y ii) la variación del gasto primario, neto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos e incluidos los gastos financiados mediante ayudas no reembolsables (subvenciones) procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión.

([13]) En todos los años, el crecimiento del PIB indicado en el informe anual de situación se ajusta estacionalmente y con arreglo al calendario.

([14]) Eurostat, gasto público por clasificación de las funciones de las administraciones públicas (COFOG). Debido a las diferencias metodológicas entre las definiciones de la COFOG y de la OTAN, el gasto basado en la definición de la COFOG puede diferir del gasto basado en la definición de la OTAN.

([15]) A partir de 2026, estas cifras aparecerán en la cuenta de control que se establece en el artículo 22 del Reglamento (UE) 2024/1263.

el 117,8 % en 2028 y en el 117,2 % en 2029. Teniendo en cuenta las medidas de actuación conocidas en la fecha límite de las previsiones, las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025 prevén un déficit público del 5,7 % del PIB en 2026. El aumento del déficit en 2026 refleja principalmente la hipótesis de mantenimiento de la política económica y el aumento de los pagos de intereses sobre la deuda pública. Esta evolución corresponde a un crecimiento del gasto neto del 2,5 % en 2026. Según las estimaciones de la Comisión, se prevé que la orientación fiscal, que incluye tanto el gasto financiado por la UE como el financiado por Francia, sea globalmente neutra en 2026. La Comisión prevé un aumento de la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB hasta situarse en el 118,4 % a finales de 2026. El aumento de dicha ratio en 2026 refleja principalmente el elevado déficit primario previsto.

(20) La Recomendación por la que se aprueba el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de Francia especifica el conjunto de reformas e inversiones que justifican la ampliación del período de ajuste, junto con un calendario para su aplicación. Incluyen medidas existentes y reforzadas del plan de recuperación y resiliencia, como el refuerzo de las revisiones del gasto, reformas para acelerar la producción de energías renovables, una reforma del seguro de desempleo y un aumento del gasto público en investigación, así como reformas e inversiones adicionales, como la racionalización de los gastos fiscales y sociales, la reforma de las reducciones generales de las cotizaciones a la seguridad social, reformas para simplificar el entorno empresarial y facilitar la descarbonización de la industria. Teniendo en cuenta la información facilitada por Francia en su informe anual de situación, la Comisión concluye que las reformas e inversiones que sustentan una prórroga que debían realizarse antes del 30 de abril de 2025 se han llevado a cabo, con excepción de la reforma de las reducciones generales de las cotizaciones a la seguridad social en relación con el salario mínimo (SMIC), que generó ahorros ligeramente inferiores a los comprometidos.

(21) Los gastos tributarios de Francia son numerosos y crean una pesada carga presupuestaria. Se estima que los gastos tributarios de 467 en el proyecto de presupuesto para 2024 ascendieron a 83 300 millones EUR (2,9 % del PIB), lo que representa alrededor de una cuarta parte de los ingresos totales del Estado. Según el Tribunal de Cuentas francés, el coste presupuestario final de los gastos tributarios en 2024 supone una desviación de 4 550 millones EUR con respecto a su coste inicial estimado, lo que, de hecho, amplía su tendencia al alza en términos reales desde 2013 a pesar de muchos intentos de controlar su coste y número. Además, el coste mencionado no incluye los gastos tributarios relacionados con el impuesto sobre el valor añadido transferido a las administraciones locales y de la seguridad social. Los mayores gastos tributarios según su impacto presupuestario en la Ley presupuestaria de 2024 son la deducción fiscal en favor de la investigación (*crédit d'impôt en faveur de la recherche*, 7 900 millones EUR), el crédito fiscal para los empleados domésticos (*crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile*, 6 700 millones EUR), la bonificación del 10 % sobre pensiones y regímenes de jubilación (*abattement de 10 % sur les pensions et retraites*, 4 800 millones EUR), la exención de las cantidades abonadas por la participación de los salarios en los beneficios de la empresa, el reparto de las plusvalías, los planes de ahorro de los trabajadores y los planes de ahorro de jubilación (2 800 millones EUR) y el porcentaje del 10 % para las obras de mejora, transformación, acondicionamiento y mantenimiento (*taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien*, 2 200 millones EUR). En cambio, existen numerosos gastos tributarios que conllevan beneficios individuales limitados, al tiempo que crean una carga presupuestaria global considerable, mientras que en otros casos se desconoce el número de beneficiarios, lo que dificulta su pleno control. Los gastos tributarios reducen la eficiencia y la transparencia del sistema tributario francés, introducen un grado significativo de complejidad y, de manera más general, generan pérdidas de eficiencia distributiva debido a la distorsión de las decisiones individuales. La Ley de Programación Plurianual de las finanzas públicas para el período 2023-2027, adoptada en noviembre de 2023, introdujo disposiciones específicas para limitar la incidencia presupuestaria de los gastos tributarios, controlar su número y hacerlos más eficientes, así como para mejorar la transparencia de la comunicación al Parlamento en el proceso presupuestario anual. Sin embargo, los intentos realizados en el pasado han tenido poco éxito a la hora de reducir la complejidad fiscal y el coste presupuestario asociado a los gastos tributarios.

(22) Con un 57,1 % del PIB en 2024, el gasto público francés siguió siendo uno de los más elevados de la UE, y 7,5 puntos porcentuales por encima de la media de la UE. Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, habrá una brecha similar en 2025 y 2026. Por tanto, el saneamiento fiscal en Francia requiere medidas decisivas en materia de gasto público. El mecanismo de revisión del gasto adoptado con la Ley presupuestaria de 2023, como parte del plan de recuperación y resiliencia, tiene por objeto llevar a cabo evaluaciones periódicas para determinar los gastos más eficientes que favorecen el crecimiento, la inclusión social y las transiciones ecológica y digital, apoyando al mismo tiempo el saneamiento fiscal logrando ahorros de gasto cuando se detecten ineficiencias. Como parte de su plan fiscal-estructural a medio plazo y para respaldar una ampliación del período de ajuste fiscal, Francia se comprometió a aplicar una serie de medidas que aborden este reto. Según el informe anual de situación de Francia, las revisiones de los gastos llevadas a cabo en 2024 identificaron y generaron ahorros estimados en 4 300 millones EUR en la Ley presupuestaria de 2025, lo que implicaría un progreso sustancial hacia la consecución del objetivo del plan fiscal-estructural a medio plazo francés de un ahorro permanente acumulado de 8 000 millones EUR durante el período 2025-2027. De cara al futuro, el saneamiento fiscal se beneficiaría de una mayor integración periódica de los objetivos cuantificados de reducción del gasto derivados de las revisiones del gasto en la futura planificación presupuestaria anual y plurianual.

Principales retos estratégicos

(23) De conformidad con el artículo 19, apartado 3, letra b), del Reglamento (UE) 2021/241 y el anexo V, criterio 2.2, de dicho Reglamento, el plan de recuperación y resiliencia incluye un amplio conjunto de reformas e inversiones que se refuerzan mutuamente y que deben realizarse para 2026. Se espera que estas ayuden a abordar de forma efectiva la totalidad o una parte considerable de los retos señalados en las correspondientes recomendaciones específicas por país. Dado que el calendario es ajustado, es esencial finalizar la ejecución efectiva del plan de recuperación y resiliencia, incluido el capítulo de REPowerEU, para impulsar la competitividad a largo plazo de Francia mediante las transiciones ecológica y digital, sin dejar de lado la equidad social. La Comunicación de la Comisión «NextGenerationEU — Camino a 2026», adoptada el 4 de junio de 2025, aclara el calendario aplicable a la finalización del Mecanismo y ofrece orientaciones a los Estados miembros para maximizar su aplicación antes del 31 de agosto de 2026 —también sobre la manera de seguir racionalizando los planes de recuperación y resiliencia —, establece opciones clave que deben tenerse en cuenta en la revisión de los planes, y destaca la importancia de planificar cuidadosamente, de manera conjunta y con antelación de cara a la presentación de las últimas solicitudes de pago en 2026. La participación sistemática de las administraciones locales y regionales, los interlocutores sociales, la sociedad civil y otras partes interesadas pertinentes sigue siendo esencial para garantizar una amplia implicación en la ejecución satisfactoria del plan de recuperación y resiliencia.

(24) En Francia se ha acelerado la ejecución de los programas de la política de cohesión, que comprenden las ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Transición Justa (FTJ) y el Fondo Social Europeo Plus (FSE+). Es importante seguir trabajando para garantizar la rápida ejecución de estos programas, maximizando al mismo tiempo sus efectos sobre el terreno. Francia ya está tomando medidas en el marco de sus programas de la política de cohesión para impulsar la competitividad y el crecimiento y, al mismo tiempo, mejorar la cohesión social. Al mismo tiempo, Francia sigue enfrentándose a retos, como la necesidad de aprovechar mejor las oportunidades industriales que ofrecen las transiciones ecológica y digital, los retos relacionados con la vivienda, en particular en los barrios desfavorecidos de las zonas urbanas, y la necesidad de mejorar el acceso al agua potable y al saneamiento, en particular en las regiones ultraperiféricas, especialmente en Mayotte. Además, para mejorar la resiliencia social, debe prestarse especial atención a la inversión en la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional para satisfacer las necesidades del mercado laboral, centrándose en los grupos más desfavorecidos y reforzando las medidas de lucha contra la pobreza y de inclusión social, prestando especial atención a los niños. De conformidad con el artículo 18 del Reglamento (UE) 2021/1060, Francia, en el marco de la revisión intermedia de los fondos de la política de cohesión, debe revisar cada programa teniendo en cuenta, entre otras cosas, los retos señalados en las recomendaciones específicas por país de 2024. Las propuestas de la Comisión adoptadas el 1 de abril de 2025 ([16]) amplían el plazo para la presentación de las evaluaciones (una por programa) de los resultados de la revisión intermedia, que podrán presentarse después del 31 de marzo de 2025. Asimismo, ofrecen flexibilidad para ayudar a acelerar la ejecución de los programas e incentivos a los Estados miembros para que destinen recursos de la política de cohesión a cinco ámbitos estratégicos prioritarios de la Unión, a saber, la competitividad en tecnologías estratégicas, la defensa, la vivienda, la resiliencia hídrica y la transición energética, así como a la inversión en capacidades en sectores prioritarios, al tiempo que establecen que los programas del FSE+ se seguirán centrando en las personas más vulnerables.

(25) La Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP, por sus siglas en inglés) brinda la oportunidad de invertir en una prioridad estratégica clave de la UE reforzando la competitividad de la Unión. STEP se canaliza a través de once fondos de la UE ya existentes. Los Estados miembros también pueden contribuir al programa InvestEU, que facilita inversiones en ámbitos prioritarios. Francia podría hacer un uso óptimo de estas iniciativas para promover el desarrollo o la fabricación de tecnologías críticas, como las tecnologías limpias y eficientes en el uso de los recursos.

(26) Además de los retos económicos y sociales a los que hacen frente el plan de recuperación y resiliencia y otros fondos de la UE, Francia debe afrontar de manera eficaz los demás retos relacionados con la carga normativa y administrativa, la intensidad de la I+D empresarial, la eficacia de la colaboración entre empresas y universidades, la digitalización de las pequeñas y medianas empresas (pymes), la descarbonización del transporte y los edificios, la implantación de las energías renovables y las inversiones conexas en la red eléctrica y el almacenamiento de electricidad, la escasez de capacidades, el sistema educativo, la profesión docente y la pobreza infantil.

(27) Como establece la Brújula para la Competitividad, todas las instituciones de la UE, nacionales y locales deben poner un empeño considerable en simplificar las normas y acelerar los procedimientos administrativos. La Comisión se ha fijado objetivos ambiciosos para reducir la carga administrativa: al menos en un 25 % y al menos en un 35 % en el caso de las pymes; y ha creado nuevos instrumentos para alcanzar estos objetivos, como la realización sistemática de pruebas de resistencia del corpus legislativo de la UE y un diálogo reforzado con las partes interesadas. Para alcanzar esta ambición, Francia también debe tomar medidas. El 84 % de las empresas considera que la complejidad de los

([16]) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1058 y (UE) 2021/1056 en lo que respecta a medidas específicas para hacer frente a retos estratégicos en el contexto de la revisión intermedia [COM(2025) 123 final].

procedimientos administrativos es un problema para su empresa a la hora de llevar a cabo su actividad en Francia ([17]). Francia ha adoptado varias reformas destinadas a reducir la carga administrativa ([18]) y acelerar la acción pública ([19]). Estos esfuerzos han contribuido potencialmente a reducir la percepción de que la normativa empresarial supone un obstáculo a largo plazo para la inversión, como indica el descenso de las empresas que consideran que la normativa es un obstáculo importante (del 25 % en 2019 y del 22 % en 2020 al 19,7 % en 2024). Además, Francia ha mejorado su posición en relación con la media de la UE desde 2019 ([20]). Como parte de su plan fiscal-estructural a medio plazo y para respaldar una ampliación del período de ajuste fiscal, Francia se comprometió a aplicar una serie de reformas que aborden este reto. No obstante, se necesitan medidas adicionales para hacer frente por completo al reto de la carga normativa y administrativa. Según la evaluación de la Comisión ([21]) y los indicadores de la OCDE de 2023 sobre la regulación del mercado de productos, en el caso de los servicios al por menor y a las empresas, muchos de los cuales son profesiones reguladas, las restricciones reglamentarias siguen siendo más elevadas en Francia que en otros Estados miembros. Una reelaboración de los requisitos para el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio fomentaría la innovación, la competencia y la movilidad profesional, lo que tendría una repercusión económica global positiva ([22]). La flexibilización de las restricciones al comercio al por menor, como los requisitos de registro, las autorizaciones y las restricciones operativas, incluidas las de venta, podría ayudar a mejorar las operaciones empresariales y beneficiar a los consumidores a través de precios competitivos y de una oferta más amplia de productos.

El sistema general de concesión de licencias y permisos, aunque menos gravoso que la media de la UE, podría mejorarse mediante la adopción de las mejores prácticas, incluidas revisiones periódicas de los permisos y licencias para evaluar su necesidad.

(28) Mientras que Francia tiene el mayor porcentaje de ayudas públicas a la I+D de las empresas ([23]) en la UE (más del doble de la media de la UE tanto para la ayuda pública total como para su componente de incentivos fiscales), la intensidad de I+D empresarial de Francia se está estancando y se mantuvo ligeramente por debajo de la media de la UE en 2023. En particular, existe una costosa deducción fiscal para la investigación (7 900 millones EUR en 2024), aunque las evaluaciones han puesto de manifiesto deficiencias importantes ([24]). En particular, la evaluación realizada por la Comisión Nacional de Evaluación de las Políticas de Innovación en 2021 indicó que el régimen no tenía efectos significativos en las empresas de mayor tamaño, a pesar de que se les transfirió la mitad del apoyo. Según lo recomendado por la Inspección General de Finanzas (*Inspection Générale des Finances*) en marzo de 2024 ([25]), en la Ley de Presupuestos de 2025, el régimen de deducción fiscal para la investigación se reorientó en cierta medida en los gastos de I+D, a saber, excluyendo los gastos relacionados con la vigilancia tecnológica y la propiedad intelectual de la base de gastos subvencionable.

Asimismo, se interrumpió la duplicación de la base imponible para la contratación de investigadores postdoctorales en el marco del régimen. Aunque estas medidas deberían generar cierto ahorro ([26]) (estimado en un 5 % del gasto tributario anual de esta deducción fiscal), no se espera que aumenten significativamente los resultados de I+D de las empresas, ya que solo alteran marginalmente el ámbito de aplicación del régimen. Asignar una mayor parte de la ayuda a las pymes innovadoras, las empresas de mediana capitalización y las empresas emergentes y facilitar su adopción del régimen ([27]) podría impulsar los esfuerzos de I+D, ya que estas empresas están más limitadas desde el

([17]) «Businesses» attitudes towards corruption in the EU' [Actitudes de las empresas frente a la corrupción en la UE], informe rápido del Eurobarómetro (abril de 2024).

([18]) Ley de 22 de mayo de 2019 para el crecimiento y la transformación de las empresas (Pacte).

([19]) Ley de 7 de diciembre de 2020 para la aceleración y simplificación de la acción pública (ASAP).

([20]) Banco Europeo de Inversiones, «Encuesta del BEI sobre inversión 2024». Para la UE, se calcula una media aritmética.

([21]) Comisión Europea, *Retail Restrictiveness Indicator* [«Indicador de restricción del comercio minorista»] (actualización de 2022), 2024.

([22]) La próxima evaluación por parte de la autoridad francesa de competencia de las reformas relacionadas con las condiciones de establecimiento y las tarifas de las profesiones jurídicas reguladas está prevista para el verano de 2025.

([23]) El apoyo público de Francia a la I+D de las empresas fue del 0,45 % del PIB en 2021, frente a la media de la UE del 0,2 %. En 2021, los incentivos fiscales de I+D supusieron una pérdida de ingresos equivalente al 0,28 % del PIB en Francia, frente a la media de la UE del 0,1 %. La intensidad de I+D de las empresas francesas se situó en el 1,44 % en 2023 (al mismo nivel que en 2012), por debajo de la media de la UE (1,49 %).

([24]) OCDE, «How effective are R&D tax incentives? New evidence from the OECD microBeRD project» [«¿Cuál es la eficacia de los incentivos fiscales a la I+D? Nuevas pruebas del proyecto microBeRD de la OCDE»], nota de la Dirección de Ciencia, Tecnología e Innovación, OCDE, París, 2020.
Aghion, P.; Chanut, N. y Jaravel, X., «Renforcer l'impact du Crédit d'impôt recherche», *Focus*, n.º 090-2022, Conseil d'analysis économique, 2022.

([25]) Inspection générale des finances, *Revue de dépenses: les aides aux entreprises* [«Revisión de gastos: ayudas a las empresas»], marzo de 2024, disponible en: https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/Rapports%20de%20mission/2024/2023-M-105-03%20Rapport%20Aides%20aux%20entreprises.pdf.

([26]) El ahorro se estima en un 5 % (Informe General n.º 144, 2024-2025), volumen II, Boletín 1, depositado el 21 de noviembre de 2024, disponible en: Projet de loi de finances pour 2025: Les conditions générales de l'équilibre financier (article liminaire et première partie de la loi de finances) - Sénat).

([27]) Lignau (DGE, 2024) informó de que, entre las empresas emergentes creadas desde 2016, solo el 44 % se benefició del régimen de deducción fiscal a la investigación en 2017-2021, aunque lo utilizaron más que otros regímenes, como la condición de joven empresa innovadora o la deducción fiscal a la innovación.

punto de vista financiero. Otras medidas existentes de apoyo a la innovación incluyen, en particular, la deducción fiscal para la innovación y la condición de «jóvenes empresas innovadoras» (*Jeunes Entreprises Innovantes*), que aporta beneficios sociales y fiscales a las empresas emergentes que cumplen criterios específicos de intensidad y crecimiento de I+D. Se dirigen mejor a las pymes, pero tienen un presupuesto mucho menor (alrededor de 332 millones EUR para la deducción fiscal a la innovación y 314 millones EUR para el gasto fiscal y social en beneficio de las empresas innovadoras jóvenes ([28]) en 2024). Los beneficios derivados del acceso a estas medidas más específicas se redujeron más significativamente en relación con su tamaño que la deducción fiscal a la investigación, de conformidad con las modificaciones introducidas por la Ley presupuestaria de 2025 y la Ley de financiación de la seguridad social para 2025.

(29) Unos vínculos más estrechos entre la ciencia y las empresas, en particular a través de programas de transferencia de conocimientos y tecnología, son fundamentales para generar innovación. Sin embargo, la complejidad del ecosistema francés de transferencia de tecnología y valorización de la investigación, como se destaca en el informe de evaluación de 2019 sobre el programa «Inversiones para el futuro», representa un obstáculo significativo. Francia obtiene una puntuación significativamente inferior a la media de la UE en el caso de la I+D pública financiada por las empresas, una situación que no ha mejorado desde 2019. Son motivo de preocupación la fuerte segmentación del ecosistema y el rendimiento subóptimo de agentes clave como las empresas de aceleración de transferencia de tecnologías (*Sociétés d'accélération du transfert de technologies*, SATT), los institutos de investigación tecnológica (*Instituts de Recherche Technologique*) y los institutos hospitalarios universitarios (*Instituts Hopitalo-Universitaires*) ([29]). Sin embargo, desde 2019 no se ha llevado a cabo ninguna reforma importante del modelo SATT. Más recientemente, la iniciativa de centros universitarios de innovación (*pôles universitaires d'innovation*) se introdujo en 2023 para reforzar los ecosistemas locales de innovación, basándose en las organizaciones y sistemas existentes. Para mejorar los resultados de la innovación, es necesario aumentar la eficacia del ecosistema de transferencia de conocimientos y tecnología. Esto puede lograrse centrándose en resultados concretos, como un aumento considerable de las solicitudes de patentes, la protección de la propiedad intelectual y la creación de empresas. La simplificación del ecosistema, por ejemplo, racionalizando las funciones de las entidades existentes o impulsando la colaboración entre ellas, también podría dar mejores resultados.

(30) Si bien la integración de las tecnologías digitales debe permitir a las empresas mejorar sus productos y servicios e impulsar la competitividad, las pymes francesas siguen rezagadas en términos de digitalización, ya que solo el 68,5 % de ellas logró un nivel básico de intensidad digital en 2024, por debajo de la media de la UE del 72,9 %. Esta brecha también es significativa a la luz del objetivo de la Década Digital de la UE del 90 % de aquí a 2030. Por ejemplo, la proporción de pymes francesas que realizan ventas electrónicas es inferior a la media de la UE (17,6 % y 23,1 %, respectivamente), lo que contrasta con una proporción significativamente mayor de consumidores franceses que compran bienes o servicios en línea, en todos los grupos de edad, en comparación con la media de la UE. Además, la adopción de tecnologías digitales avanzadas, como la inteligencia artificial (IA) y los servicios en la nube, entre las empresas francesas, en particular las pymes, está por detrás de la media de la UE. El objetivo de la UE de que el 75 % de las empresas utilicen servicios en la nube, lleven a cabo análisis de macrodatos o utilicen IA parece muy alejado, dadas las tasas de adopción actuales. En septiembre de 2018, Francia puso en marcha el plan de transformación digital centrado en la industria, que abarca medidas hasta 2023 y asciende a 1 300 millones EUR, incluida una subvención para la adopción de nuevas tecnologías digitales avanzadas por parte de pymes industriales y empresas de mediana capitalización financiadas en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la UE ([30]). En 2018, Francia adoptó su estrategia nacional en materia de IA. Paralelamente, también en 2018, se creó France Num, la principal iniciativa pública para la transformación digital de las pymes, que se ha ido reforzando desde entonces. Ofrece diagnósticos y formación, y enumera una red de socios dispuestos a apoyar a las empresas en sus esfuerzos de digitalización.

Sin embargo, su papel como mero intermediario, que conecta a las empresas con los proveedores de soluciones digitales y actúa como centro de documentación, limita su capacidad para influir directamente en la digitalización de las pymes. Además, la existencia de más de cien ayudas financieras territoriales diferentes con diferentes criterios de admisibilidad y la multitud de autoridades pertinentes complican el panorama para las pymes que buscan ayuda ([31]). Está justificado seguir mejorando la eficacia del apoyo público a la digitalización. Sería beneficioso racionalizar los sistemas de apoyo disponibles y adaptar mejor el tipo de apoyo a las necesidades de las empresas, favoreciendo al

([28]) Proyecto de Ley de finanzas de 2024: Informes legislativos sobre investigación y educación superior. Informe General n.º 128 (2023-2024), volumen III, anexo 24, depositado el 23 de noviembre de 2023, disponible en: Projet de loi de finances pour 2024: Recherche et enseignement supérieur - Sénat.
Véase también el estado de la enseñanza superior, la investigación y la innovación en Francia en 2024, n.º 17, junio de 2024, tema n.º 23, disponible en: Les jeunes entreprises innovantes - état de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en France nº17.

([29]) Comité de seguimiento de las inversiones para el futuro, Evaluación del primer ciclo del Programa de Inversiones de Futuro (PIA, 2009-2019), noviembre de 2019, disponible en: *Le PIA, un outil à préserver, une ambition à refonder*.

([30]) Direction Générale des Entreprises, «La numérisation des entreprises industrielles en France: un soutien à la demande et à l'offre de solutions technologiques», *Les Thémas de la DGE*, n.º 24, noviembre, 2024, p. 8.

([31]) Senado, sesión extraordinaria 2018-2019, Informe elaborado en nombre de la delegación de empresas «Accompagnement de la transition numérique des PME: comment la France peut-elle rattraper son retard?» [«Acompañamiento a la transición digital de las pymes: ¿cómo puede Francia recuperar su retraso?»], a cargo de D.ª Pascale Gruny (senadora), disponible en: Projet de loi de finances pour 2021: Économie - Sénat.

mismo tiempo las tecnologías con mayor probabilidad de impulsar el crecimiento de la productividad ([32]), como la IA. Además, la introducción de una calificación de calidad para los proveedores de soluciones digitales que cotizan en bolsa en la red de France Num, posiblemente basada en las observaciones de los usuarios, podría ayudar a las pymes a tomar decisiones con conocimiento de causa.

(31) La combinación eléctrica de Francia sigue estando en gran medida descarbonizada gracias a su producción de energía nuclear. Aparte del período de la COVID-19, durante el cual las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) disminuyeron artificialmente, Francia ha venido reduciendo constantemente sus emisiones de GEI en términos brutos en más de un 3 % anual desde 2019. Esta tendencia a la baja permitió al país cumplir su segundo presupuesto de carbono (2019-2023), tal como se establece en la segunda estrategia nacional de bajas emisiones de carbono, cuyo objetivo es lograr una reducción del 40 % de aquí a 2030 (en comparación con 1990). Entre 2022 y 2023, Francia incluso aceleró sus esfuerzos de descarbonización, logrando una reducción del 5,8 % de las emisiones brutas. Sin embargo, este impulso se ralentizó significativamente en 2024: según las estimaciones de Citepa ([33]), las emisiones disminuyeron un 1,8 %, alcanzando los 366 millones de toneladas equivalentes de CO_2, muy por debajo de la disminución anual necesaria para alcanzar su ambición climática. Para seguir ajustándose al próximo presupuesto de carbono (2024-2028) en el marco de la tercera estrategia hipocarbónica (SNBC-3), que apoya el objetivo de Francia para 2030 de reducir a la mitad las emisiones brutas de gases de efecto invernadero, Francia debe reducir sus emisiones en un 5 % anual hasta 2030.

Si bien el sector de la energía y la industria mantienen su trayectoria de reducción de emisiones, los sectores del transporte y la construcción requieren esfuerzos adicionales para cumplir el tercer presupuesto de carbono en el marco de la SNBC-3. El transporte sigue siendo la principal fuente de emisiones de GEI ([34]) en Francia y es el único sector cuyas emisiones aumentaron entre 1990 y 2023. En 2024, según las estimaciones más recientes de Citepa, las emisiones de GEI del sector del transporte disminuyeron menos de un 1 % en comparación con 2023. Acelerar la descarbonización del transporte por carretera, en particular, que representa una parte muy significativa de las emisiones totales del transporte ([35]), es esencial para cumplir los objetivos de reducción de emisiones, tanto para el transporte de pasajeros como para el de mercancías. Se necesitan incentivos y sistemas de apoyo adecuados, junto con la implantación de la infraestructura necesaria, para que la proporción de vehículos de emisión cero siga aumentando a buen ritmo, prestando especial atención a los usuarios del transporte vulnerables ([36]) y a los vehículos pesados. El transporte de mercancías en Francia sigue estando basado en gran medida en la carretera (85 %), y el ferrocarril y las vías navegables interiores representan solo el 10 y el 2 %, respectivamente, por debajo de las medias de la UE ([37]). Para apoyar la transferencia modal del transporte por carretera al ferrocarril y las vías navegables interiores, Francia debe completar la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T) para aumentar la capacidad y la densidad de la red. Acelerar la implantación del Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario, actualmente operativo en solo el 10 % de su red básica de la RTE-T ([38]), también mejoraría la interoperabilidad, la eficiencia y la seguridad del sistema ferroviario de la UE. Las vías navegables interiores también ofrecen un elevado potencial de descarbonización y podrían aprovecharse aún más mediante la mejora de la interoperabilidad, la disponibilidad de datos y la densidad de terminales de los servicios de información fluvial.

(32) El consumo de energía final del sector residencial se ha estancado desde 2015, y las emisiones de GEI de los edificios residenciales y terciarios solo han disminuido un 1,1 % en 2024 en comparación con 2023, según las estimaciones más recientes (de Citepa). Francia está experimentando retrasos en el ritmo de renovación energética de los edificios y en la sustitución de calderas de petróleo y gas por soluciones más limpias, como bombas de calor, en comparación con los planes nacionales ([39]). Francia debe redoblar sus esfuerzos para colmar la brecha a fin de lograr una contribución significativa a su objetivo de reducción del consumo de energía de los edificios para 2030, en consonancia con la SNBC-3. Para apoyar la demanda de renovación energética, sería beneficioso racionalizar los regímenes nacionales y estabilizar su financiación, en particular movilizando financiación privada, prestando especial atención a los hogares más vulnerables y a las renovaciones en profundidad.

([32]) Conseil National de Productivité, Informe «Un monde en mutation – Productivité, compétitivité et transition numérique», 2025, p. 188.

([33]) Citepa (*Centre Interprofessionnel Technique d'Études de la Pollution Atmosphérique*) es la organización francesa encargada de elaborar los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero y contaminación atmosférica presentados a las Naciones Unidas y a la UE.

([34]) Representa el 34 % de las emisiones totales (excluidos los combustibles internacionales, como la aviación y el transporte marítimo internacionales).

([35]) En 2023, representó el 94 % de las emisiones del sector del transporte, excluidos los combustibles internacionales como la aviación y el transporte marítimo internacionales (Livre | Chiffres clés du climat 2024, p. 56).

([36]) Tal como se define en el Reglamento (UE) 2023/955 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por el que se establece un Fondo Social para el Clima y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1060, se trata de los usuarios del transporte que gastan una mayor parte de sus ingresos en energía y transporte, que, en determinadas regiones, no tienen acceso a soluciones de movilidad y transporte alternativas y asequibles, y que pueden carecer de capacidad financiera para invertir en la reducción del consumo de combustibles fósiles.

([37]) En la UE, el transporte de mercancías por ferrocarril representó el 16,6 % y el transporte por vías navegables interiores el 4,9 % en 2022.

([38]) A diferencia de, por ejemplo, Bélgica (79 %) y España (27 %).

([39]) Como señaló la Secretaría General de Planificación Ecológica (SGPE) en diciembre de 2024, (Les Rencontres avec les partenaires du SGPE, diciembre de 2024, p. 11).

(33) En 2023, Francia seguía estando por debajo de su objetivo vinculante para 2020 en materia de energías renovables ([40]). Como parte de su plan fiscal-estructural nacional a medio plazo y para respaldar una ampliación del período de ajuste fiscal, Francia se comprometió a aplicar una reforma que aborde este reto. Sin embargo, los compromisos pertinentes no lo resolverían plenamente. En particular, aunque anteriormente Francia había fijado un objetivo de energías renovables para 2030 en la Ley de Energía y Clima de 2019, carece ahora de un compromiso firme actualizado para cumplir los objetivos actuales de la UE para 2030. Esta situación, unida a los retrasos en la aplicación de las nuevas normas de concesión de permisos, genera incertidumbre para los inversores. Por el contrario, proporcionar esta seguridad atraería nuevas inversiones, estimularía la creación de empleo local e impulsaría la producción de tecnologías ecológicas, lo que contribuiría a un mercado francés próspero. Francia debe acelerar el proceso de concesión de autorizaciones y adoptar varios actos de ejecución en el marco de la Ley francesa de aceleración de las energías renovables. El proceso de designación de «zonas de aceleración de energías renovables» es lento: aproximadamente dos años después de su adopción (en julio de 2024), solo el 34 % de los municipios habían designado dichas zonas. Garantizar una dotación de personal adecuada de las administraciones responsables de la autorización podría acelerar este proceso. Además, sigue siendo necesario establecer plazos claros y más cortos para los proyectos fuera de las zonas de aceleración de energías renovables, así como la introducción de ventanillas únicas para la concesión de permisos para las energías renovables.

(34) La creciente restricción de las energías renovables y los precios negativos en 2023 y 2024 apuntan a las limitaciones de las redes eléctricas y a la mayor necesidad de flexibilidad y almacenamiento del lado de la demanda ([41]), incluido el almacenamiento térmico. Es necesario seguir implantando estas soluciones de flexibilidad para integrar mayores volúmenes de energía renovable en la red y garantizar la seguridad del suministro energético. Los gestores de redes eléctricas RTE y Enedis han anunciado recientemente importantes planes de inversión para desarrollar la red en los próximos quince años ([42]). Sin embargo, el plan de RTE se encuentra aún en fase de consulta. En los últimos años, Francia ha encargado proyectos de interconexión con Italia (Saboya-Piamonte), y están previstos más en los próximos años, como el proyecto del Interconector Céltico y el proyecto del Golfo de Vizcaya. La finalización y la aplicación oportunas de estos planes de inversión facilitarían las inversiones en energías renovables y acelerarían la descarbonización. También es fundamental que la planificación a largo plazo tenga en cuenta las interconexiones con los países vecinos, en particular con la península ibérica, para impulsar la integración del mercado de la UE. El nivel de interconexión eléctrica transfronteriza de Francia en 2024 estuvo por debajo del objetivo de la UE del 15 % ([43]) para 2030.

(35) Si bien el porcentaje de empresas que informaron de dificultades de contratación disminuyó en 2024 y en el primer trimestre de 2025 con la ralentización de la economía, el perfil inadecuado de los candidatos sigue siendo uno de los dos principales obstáculos a la contratación, junto con la escasez de mano de obra, según una encuesta reciente, especialmente en sectores clave como los del automóvil, la construcción y los cuidados ([44]). Francia ha invertido considerablemente en la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de los trabajadores, con el apoyo del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, lo que ha dado lugar a un ligero aumento del número de adultos que participan en actividades de formación (49,2 % en 2022, frente a 48,4 % en 2016). Sin embargo, estos programas no siempre han logrado aumentar la participación de las personas poco cualificadas y los trabajadores de más edad. Estos programas también han tenido un impacto limitado en la participación en la formación de sectores prioritarios (TIC, salud, construcción, transición ecológica). La evaluación de inversiones anteriores y recientes, como el plan de inversión en capacidades (*plan d'investissement dans les compétences*), pone de relieve que solo el 25 % de la oferta formativa se refiere a un sector prioritario y el 20 % de la oferta formativa se centra en ocupaciones que adolecen de escasez de capacidades. Además, solo alrededor del 25 % de los adultos poco cualificados participaron en actividades de aprendizaje en 2022.

(36) A pesar del elevado gasto público en educación, el sistema educativo francés ha registrado recientemente un notable descenso del rendimiento, marcado, además, por las importantes repercusiones del contexto socioeconómico de los alumnos. Los estudiantes franceses de enseñanza primaria y secundaria tienen peores resultados en matemáticas y ciencias en comparación con sus homólogos de la UE ([45]), y la proporción de estudiantes de quince años con bajo rendimiento ha aumentado considerablemente desde 2018 en matemáticas, lectura y ciencias ([46]), mientras que la proporción de estudiantes de alto rendimiento ha disminuido. Francia también presenta algunas de las mayores brechas socioeconómicas de la UE. Resulta crucial mejorar el rendimiento de los alumnos en capacidades básicas, comenzando desde una edad temprana. Si bien las primeras evaluaciones muestran que la reducción a la mitad del

([40]) En 2023, con una cuota del 22,3 % de energías renovables en su consumo final bruto de energía, Francia seguía estando por debajo de su objetivo vinculante del 23 % en materia de energías renovables para 2020.
([41]) Bilan électrique 2024 | RTE.
([42]) RTE présente les grandes orientations de sa stratégie de transformation du réseau de transport d'électricité à l'horizon 2040 | RTE.
([43]) Definida como la capacidad de importación sobre la capacidad de generación instalada en un Estado miembro.
([44]) France Travail - Enquête besoin en main-d'œuvre 2025.
([45]) 2023 Estudio internacional de tendencias en matemáticas y ciencias (TIMSS).
([46]) Según el informe del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de 2022, en Francia, el 28,8 % de los jóvenes de quince años mostró un bajo rendimiento en matemáticas frente al 29,5 % en la UE, el 26,9 % mostró un bajo rendimiento en lectura frente al 26,2 % en la UE y el 23,8 % mostró un bajo rendimiento en ciencias frente al 24,2 % en la UE.

tamaño de las clases en «ámbitos educativos prioritarios» ha tenido un impacto positivo en los resultados educativos de los estudiantes, el 70 % de los estudiantes desfavorecidos asisten a escuelas situadas fuera de las zonas prioritarias y, por lo tanto, no pueden optar a la ayuda. Asignar recursos adicionales de manera más gradual y fomentar la colaboración entre las escuelas desfavorecidas y los agentes locales podría ser beneficioso para abordar las necesidades de los estudiantes con bajo rendimiento o desfavorecidos. En 2023, el Ministerio de Educación adoptó medidas para fomentar una mejor combinación social en las escuelas públicas y privadas e introdujo una hora semanal de enseñanza diferenciada en francés y matemáticas para todos los estudiantes. Sin embargo, los frecuentes cambios políticos han dado lugar a que no se disponga de tiempo insuficiente para la aplicación y la evaluación y a una menor apropiación por parte de la comunidad docente. Hacer un mejor uso de los datos y evaluaciones existentes, colaborar mejor con la comunidad educativa y respetar la autonomía pedagógica de las escuelas y los profesores podría ayudar a diseñar una estrategia de capacidades básicas más eficaz.

(37) Aunque los profesores se beneficiaron de un aumento salarial en 2023, y es demasiado pronto para evaluar su impacto, el atractivo de la profesión sigue suscitando preocupación y la escasez de personal docente afecta a los resultados educativos. Cada vez menos candidatos se presentan a las oposiciones en relación con el número de puestos vacantes, lo que hace que estos exámenes sean menos selectivos, especialmente en matemáticas y para profesores de primaria en algunas academias ([47]). Varios factores pueden explicar la disminución del atractivo de la profesión. En 2022, el 63 % de los estudiantes de educación postsecundaria mencionaron las condiciones de trabajo, incluido el tamaño de la clase (entre las más altas de la UE), la carga de trabajo, las normas de movilidad y el salario como motivos para no desear convertirse en profesor ([48]). Además, el aumento de la dependencia de profesores temporales con niveles de cualificación y experiencia más bajos y un menor acceso a la formación que los profesores permanentes podría repercutir en la calidad de la enseñanza. Se han adoptado medidas para mejorar las condiciones de enseñanza, incluido el refuerzo de la formación en francés y matemáticas para los profesores de enseñanza primaria. No obstante, hay margen para seguir ampliando estas medidas, en particular reduciendo el tamaño de las clases aprovechando la disminución del número de niños, adaptando mejor la formación inicial y continua a las necesidades cambiantes de todos los alumnos ([49]) y dotando de mayor autonomía a los profesores y a las escuelas ([50]). En particular, el Tribunal de Cuentas advierte de que, en la práctica, los directores tienen un margen limitado para adaptarse a las necesidades de los estudiantes y a las circunstancias locales ([51]). La consulta a los profesores y a la comunidad docente en general sobre los planes actuales de reforma de la educación inicial también podría aumentar la implicación y el atractivo.

(38) Los niños en Francia se enfrentan a un mayor riesgo de pobreza y exclusión social en comparación con el resto de la población (26,2 % frente al 19 % en 2024) y con otros países de la UE (26,2 % frente al 24,2 % en 2024). El riesgo de pobreza infantil y exclusión social también ha aumentado considerablemente en los últimos años ([52]), a pesar de la atenuación en 2023 y 2024, y el porcentaje de niños franceses que viven en hogares sin empleo alcanzó el 9 % en 2024, una de las tasas más elevadas de la UE. Las familias monoparentales, a menudo dirigidas por madres solteras, se enfrentan a retos importantes y específicos a la hora de encontrar trabajo y ([53]), entre las personas que trabajan, una de cada cinco se encontraba en riesgo de pobreza en 2024. Uno de los principales obstáculos a los que se enfrentan es el acceso a la educación y los cuidados de la primera infancia. Francia presenta una de las mayores diferencias en el acceso a los servicios de atención a la infancia entre los niños favorecidos y desfavorecidos en la UE (41,6 puntos porcentuales frente a 15,8 puntos porcentuales). En 2024, el 72,6 % de los niños (de 0 a 3 años) que vivían en hogares en riesgo de pobreza o exclusión social no se beneficiaban de servicios formales de atención a la infancia. Si bien la proporción global de niños que tienen acceso a servicios de guardería es relativamente elevada en Francia, la disponibilidad y los costes difieren considerablemente en el territorio francés ([54]). Además, las familias que trabajan en horarios atípicos o que están desempleadas tienen dificultades para encontrar servicios de guardería adecuados ([55]), lo que dificulta sus esfuerzos de búsqueda de empleo y formación. Abordar los obstáculos específicos al trabajo y mejorar el acceso a la educación y los cuidados de la primera infancia ayudaría a los padres a recibir formación, permitiendo mejores oportunidades de empleo, y mejoraría los resultados educativos de los niños a corto y largo plazo, con mayores repercusiones en los niños desfavorecidos ([56]).

([47]) France Stratégie, 2024, Travailler dans la fonction publique:le défi de l'attractivité.
([48]) Cour de Comptes, Devenir enseignant: la formation initiale et le recrutement des enseignants des premier et second degrés, informe temático público, 2023.
([49]) Conseil d'analysis économique, «Education: comment mieux orienter la dépense publique», 2025, disponible en: Éducation: comment mieux orienter la dépense publique.
([50]) Lastra-Anadón, C. y Mukherjee, S., «Cross-country evidence on the impact of decentralisation and school autonomy on educational performance» [«Pruebas comparativas entre países sobre el impacto de la descentralización y la autonomía escolar en el rendimiento educativo»], *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, n.º 26, OECD Publishing, París, 2019, https://doi.org/10.1787/c3d9b314-en.
([51]) Cour des comptes, «Mobiliser la communauté éducative autour du projet d'établissement», informe temático público, 2023.
([52]) En Francia metropolitana (para la que disponemos de series temporales comparables), el porcentaje de niños en riesgo de pobreza o exclusión social aumentó del 24,1 % en 2019 al 25,7 % en 2023.
([53]) Sénat, *Familles monoparentales: pour un changement des représentations sociétales*, 2024.
([54]) CNAF-ONAPE, *L'accueil des jeunes enfants*, edición 2024.
([55]) Cour des Comptes, *La politique d'accueil du jeune enfant*, diciembre de 2024.
([56]) OCDE, *Reducing Inequalities by Investing in Early Childhood Education and Care*, Starting Strong, OECD Publishing, París, 2025, https://doi.org/10.1787/b78f8b25-en.

(39) Habida cuenta de la estrecha interrelación entre las economías de los Estados miembros de la zona del euro y de su contribución colectiva al funcionamiento de la unión económica y monetaria, el Consejo recomendó en 2025 a los Estados miembros de la zona del euro que tomaran medidas, también a través de sus planes de recuperación y resiliencia, para aplicar la Recomendación de 2025 sobre la política económica de la zona del euro. En el caso de Francia, las recomendaciones 2, 3, 4 y 5 contribuyen a la aplicación de la primera recomendación para la zona del euro sobre competitividad, mientras que las recomendaciones 4 y 5 ayudan a aplicar la segunda recomendación para la zona del euro sobre resiliencia, y la recomendación 1, a aplicar la tercera recomendación para la zona del euro sobre estabilidad macroeconómica y financiera que figura en la Recomendación de 2025.

RECOMIENDA a Francia que tome medidas en 2025 y 2026 con el fin de:

1. Reforzar el gasto global y la preparación en materia de defensa y seguridad y garantizar al mismo tiempo la sostenibilidad de la deuda, en consonancia con las Conclusiones del Consejo Europeo de 6 de marzo de 2025. Respetar las tasas máximas de crecimiento del gasto neto recomendadas por el Consejo el 21 de enero de 2025, con vistas a poner fin a la situación de déficit excesivo. Ejecutar el conjunto de reformas e inversiones que justifican la ampliación del período de ajuste, tal como recomendó el Consejo el 21 de enero de 2025.
2. Habida cuenta de los plazos aplicables para culminar a tiempo las reformas e inversiones establecidas de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/241, garantizar la aplicación efectiva del plan de recuperación y resiliencia, incluido el capítulo de REPowerEU. Acelerar la ejecución de los programas de la política de cohesión (FEDER, FTJ, FSE+), aprovechando, cuando proceda, las oportunidades que ofrece la revisión intermedia. Hacer un uso óptimo de los instrumentos de la UE, incluidas las posibilidades que brindan el programa InvestEU y la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa, para mejorar la competitividad.
3. Simplificar aún más la reglamentación, reducir la carga administrativa y las restricciones reglamentarias a las empresas, en particular en el sector de los servicios. Reforzar la intensidad de I+D de las empresas, orientando mejor los sistemas de apoyo público que incentivan la I+D empresarial y promoviendo la difusión de la innovación, y haciendo más eficaz el ecosistema que apoya la colaboración entre el mundo académico y las empresas. Mejorar la digitalización de las pymes, en particular mejorando la eficacia de las medidas de apoyo público existentes destinadas a este objetivo.
4. Acelerar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, eliminando barreras y ofreciendo incentivos para aumentar la demanda y la oferta de modos y vehículos de transporte de bajas emisiones, aumentando la eficiencia energética y reduciendo la dependencia de los combustibles fósiles en los edificios incentivando las renovaciones en profundidad. Acelerar la implantación de proyectos de energías renovables, en particular racionalizando aún más los procedimientos de concesión de permisos y completando la creación de las «zonas de aceleración de energías renovables». Promover la flexibilidad de la demanda y las tecnologías de almacenamiento, y garantizar una inversión suficiente en capacidad de la red eléctrica, incluidas las interconexiones transfronterizas.
5. Seguir abordando la escasez de capacidades apoyando el acceso a la formación para las personas poco cualificadas y las personas de edad avanzada y mejorando la pertinencia de la oferta de formación para el mercado laboral. Mejorar los resultados educativos y reducir las desigualdades en la educación, en particular garantizando que todos los estudiantes desfavorecidos se beneficien de un mejor apoyo educativo. Reforzar la profesión docente, en particular mediante la mejora de las condiciones de trabajo y la formación inicial y continua de los docentes. Prevenir y reducir la pobreza infantil, eliminando los obstáculos que dificultan la integración de los padres en el mercado laboral y el acceso a una educación y cuidados de la primera infancia de calidad para los hogares más desfavorecidos.

Hecho en Bruselas, el 8 de julio de 2025.

Por el Consejo

La Presidenta

S. LOSE