C/2025/3976

20.8.2025

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 8 de julio de 2025

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

(C/2025/3976)

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.

(4) El 15 de octubre de 2021, Bulgaria 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, eficacia, eficiencia y coherencia del plan de recuperación y resiliencia, con arreglo a las directrices de evaluación establecidas en su anexo V. El 4 de mayo de 2022, el Consejo adoptó su Decisión de Ejecución relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Bulgaria ([5]), que se modificó el 8 de diciembre de 2023 con arreglo al artículo 18, apartado 2, para actualizar la contribución financiera máxima en concepto de ayuda financiera no reembolsable ([6]). El desembolso de los tramos está supeditado a una decisión de la Comisión, adoptada de conformidad con el artículo 24, apartado 5, por la que se establezca que Bulgaria 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 20 de junio 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 Bulgaria ([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 2028 y presenta un ajuste fiscal escalonado a lo largo de cuatro años.

(6) El 26 de noviembre de 2024, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo ([8]), adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta de 2025, en el que no se señalaba a Bulgaria como uno de los Estados miembros para los que sería necesario 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 ([9]) y el 10 de marzo de 2025, el Informe conjunto sobre el empleo.

([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 4 de mayo de 2022, relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Bulgaria (ST 8091/22).

([6]) Decisión de Ejecución del Consejo, de 8 de diciembre de 2023, por la que se modifica la Decisión de Ejecución de 4 de mayo de 2022 relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Bulgaria (ST 15837/2023).

([7]) Recomendación del Consejo, de 20 de junio de 2025, por la que se aprueba el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de Bulgaria (DO C, C/2025/3700, 20.8.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3700/oj).

([8]) Reglamento (UE) n o 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011 , relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

([9]) 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).

(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 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. Las 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 Bulgaria. En él se evaluaban los avances realizados por Bulgaria para poner en práctica las correspondientes recomendaciones específicas por país y se hacía balance de la ejecución del plan de recuperación y resiliencia por parte de Bulgaria. Sobre la base de este análisis, el informe señalaba los retos más urgentes a los que se enfrenta Bulgaria. Asimismo, evalúa los avances de Bulgaria 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 20 de junio de 2025, el Consejo recomendó las siguientes tasas máximas de crecimiento del gasto neto para Bulgaria: 6,2 % en 2025, 4,9 % en 2026, 4,4 % en 2027 y 4,0 % en 2028, lo que se corresponde con las tasas máximas de crecimiento acumulado calculadas con respecto a 2024: del 6,2 % en 2025, del 11,4 % en 2026, del 16,3 % en 2027 y del 21 % en 2028. El 2 de mayo de 2025, Bulgaria presentó su informe anual de situación ([10]) sobre los resultados y los datos de ejecución presupuestaria pertinentes 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 refleja también los informes semestrales de Bulgaria 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. A raíz de la solicitud de Bulgaria del 2 de mayo de 2025, el 8 de julio de 2025, el Consejo, por recomendación de la Comisión, adoptó una recomendación que permitía a Bulgaria desviarse de las tasas máximas de crecimiento del gasto neto recomendadas y rebasarlas ([11]).

([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]) Recomendación del Consejo, de 8 de julio de 2025, por la que se autoriza a Bulgaria a desviarse de las tasas máximas de crecimiento del gasto neto establecidas por el Consejo en virtud del Reglamento (UE) 2024/1263, (activación de la cláusula de salvaguardia nacional) (DO C, C/2025/3961, 20.8.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3961/oj).

(13) Sobre la base de los datos validados por Eurostat ([12]), el déficit de las administraciones públicas de Bulgaria aumentó del 2,0 % del PIB en 2023 al 3,0 % en 2024, mientras que la deuda de las administraciones públicas se incrementó del 22,9 % del PIB a finales de 2023 al 24,1 % a finales de 2024. De acuerdo con los cálculos de la Comisión, esta evolución corresponde a una tasa de crecimiento del gasto neto del 10,4 % en 2024. En el informe anual de situación, Bulgaria estima un crecimiento del gasto neto en 2024 del 12,3 %. La menor tasa de crecimiento neto del gasto en los cálculos de la Comisión se debe principalmente a la contabilidad de la Comisión para el registro de un gasto puntual en 2024. Según las estimaciones de la Comisión, la orientación fiscal ([13]), 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 Bulgaria prevé un crecimiento del PIB real del 3,0 % en 2025, mientras que la inflación IPCA se estima en el 3,6 % en 2025. De acuerdo con las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, el PIB real crecerá un 2,0 % en 2025 y un 2,1 % en 2026, mientras que la inflación medida por el IPCA se situará en el 3,6 % en 2025 y en el 1,8 % en 2026.

(15) En el informe anual de situación, se prevé que el déficit de las administraciones públicas disminuirá hasta el 2,9 % del PIB en 2025, mientras que se estima que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB disminuirá hasta el 28,9 % a finales de 2025. Esta evolución corresponde a un crecimiento del gasto neto del 8,6 % en 2025. Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, el déficit público alcanzará el 2,8 % del PIB en 2025. Según los cálculos de la Comisión, esta evolución corresponde a un crecimiento del gasto neto del 9,2 % en 2025. Estas previsiones de crecimiento del gasto neto más elevadas que en el informe anual de situación se deben a un menor gasto previsto financiado por la UE, así como a un menor impacto previsto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos, aunque en comparación con un menor gasto total, en las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025 para 2025. El registro por parte de la Comisión de los gastos puntuales para 2024 también contribuyó a esta diferencia al crear una base inicial más baja para 2024. 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 a nivel nacional, sea expansiva (1,1 % del PIB) en 2025. Se prevé que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB se eleve al 25,1 % a finales de 2025.

(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 1,0 % del PIB mediante ayudas no reembolsables («subvenciones») del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, frente al 0,4 % del PIB en 2024. Los gastos financiados mediante la ayuda no reembolsable del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia permiten realizar inversiones de gran calidad y reformas que mejoren la productividad sin una repercusión directa en el saldo de las administraciones públicas y la deuda de Bulgaria.

(17) En Bulgaria, el gasto de las administraciones públicas en defensa fue del 1,6 % del PIB en 2021 y en 2022 y del 1,5 % en 2023 ([14]). Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, se espera que el gasto en defensa alcance el 1,4 % del PIB en 2024 y el 2,6 % del PIB en 2025. Esto corresponde a un aumento de 1,2 puntos porcentuales del PIB con respecto a 2024. El período en el que se activa la cláusula de salvaguardia nacional (2025-2028) permite a Bulgaria volver a dar prioridad al gasto público o aumentar los ingresos públicos, de modo que un gasto en defensa más elevado durante más tiempo no ponga en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo.

(18) Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, se prevé que el gasto neto en Bulgaria crezca un 9,2 % en 2025. Sobre la base de las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, se espera que el crecimiento del gasto neto de Bulgaria en 2025 se sitúe por encima de la tasa de crecimiento máxima recomendada ([15]), lo que corresponde a una desviación del 1,1 % del PIB en 2025. Sin embargo, la desviación prevista está dentro de la flexibilidad de la cláusula de salvaguardia nacional basada en las previsiones actuales para el gasto en defensa.

([12]) Euroindicadores de Eurostat, 22.4.2025.

([13]) 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.

([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.

(19) El informe anual de situación no incorpora previsiones presupuestarias más allá de 2025. Sobre la base de las medidas de actuación conocidas en la fecha límite de las previsiones, las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025 indican un déficit de las administraciones públicas del 2,8 % del PIB en 2026. Esta evolución corresponde a un crecimiento del gasto neto del 1,7 % en 2026. Sobre la base de las estimaciones de la Comisión, se espera la orientación fiscal, que incluye los gastos financiados tanto a nivel nacional como de la UE, sea contractiva y se sitúe en el 0,8 % del PIB en 2026. La Comisión prevé que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB aumente hasta alcanzar el 27,1 % a finales de 2026. El aumento de la ratio deuda/PIB en 2026 refleja principalmente un déficit primario estable por encima del 2 % y una desinflación sostenida durante el período de previsión, junto con el aumento de los tipos de interés.

Principales retos estratégicos

(20) 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 aplicación efectiva del plan de recuperación y resiliencia para impulsar la competitividad a largo plazo de Bulgaria mediante la transición 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. Para cumplir los compromisos del plan de recuperación y resiliencia a más tardar en agosto de 2026, es esencial que Bulgaria acelere urgentemente la ejecución de las reformas e inversiones abordando los retos pertinentes. La rápida inclusión de un capítulo de REPowerEU en el plan de recuperación y resiliencia es fundamental para financiar reformas e inversiones adicionales en apoyo de los objetivos estratégicos de Bulgaria y de la UE en el ámbito de la energía y la transición ecológica. En particular, guardan relación con el mantenimiento de un enfoque político coherente para la aplicación de las reformas estructurales previstas, así como con la garantía de unos procedimientos de contratación pública competitivos y eficaces que permitan la realización oportuna de las inversiones previstas. 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.

(21) La ejecución de los programas de la política de cohesión, que engloban el apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Transición Justa (FTJ), el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y el Fondo de Cohesión (FC), se ha acelerado en Bulgaria. Es importante seguir trabajando para garantizar la rápida ejecución de estos programas, maximizando al mismo tiempo sus efectos sobre el terreno. Bulgaria ya está tomando medidas en el marco de sus programas de la política de cohesión para impulsar la competitividad y el crecimiento mejorando también la cohesión social. Al mismo tiempo, Bulgaria sigue enfrentándose a retos, incluidos los relacionados con la pobreza (energética) y la inclusión social, la calidad y el carácter integrador de la educación, el desarrollo de capacidades, la integración en el mercado laboral de los grupos vulnerables y la transición energética, que siguen siendo fundamentales para la resiliencia a largo plazo y la competitividad, en los que centrarse más en el desarrollo de tecnologías estratégicas podría ofrecer nuevas oportunidades. De conformidad con el artículo 18 del Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo ([16]), Bulgaria, como parte de la revisión intermedia de los fondos de la política de cohesión, debe revisar cada programa teniendo en cuenta, entre otras cosas, los retos observados en las recomendaciones específicas por país de 2024. Las propuestas de la Comisión adoptadas el 1 de abril de 2025 ([17]) 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.

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

([17]) 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].

(22) 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. Bulgaria 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.

(23) Además de los retos económicos y sociales que aborda el plan de recuperación y resiliencia y otros fondos de la UE, Bulgaria debe abordar de forma efectiva las demás dificultades relacionadas con la calidad de la educación y las capacidades, la asistencia sanitaria, los cuidados de larga duración y la inclusión social. Otros retos, que socavan el entorno empresarial y la competitividad, incluyen el funcionamiento de la administración pública, incluida la independencia de los reguladores, la eficacia de los procedimientos de contratación pública y la dirección de la investigación y la innovación. Otros retos están relacionados con el todavía elevado grado de dependencia de los combustibles fósiles, la persistencia de la pobreza energética, el subdesarrollo de las infraestructuras de transporte sostenible y la mala gestión de los residuos y del agua.

(24) 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, Bulgaria también debe adoptar medidas. El 66 % de las empresas considera que la complejidad de los procedimientos administrativos es un problema para su empresa a la hora de hacer negocios en Bulgaria ([18]). La calidad de los servicios prestados por la administración pública sigue siendo insuficiente, con importantes disparidades regionales. La gran mayoría de las empresas considera que la corrupción está muy extendida y constituye un problema a la hora de hacer negocios. Los otros retos principales para el entorno empresarial son la elevada carga administrativa y los obstáculos reglamentarios. Estas cuestiones podrían abordarse mediante una mayor digitalización de los servicios administrativos y la reducción del coste de crear una empresa. Los procedimientos de contratación pública a menudo carecen de competencia o calidad, lo que a menudo da lugar a la falta de licitadores o recursos exitosos. Los riesgos de corrupción en la contratación pública siguen siendo elevados, lo que disuade a las empresas de participar debido a los sesgos percibidos en las condiciones y las evaluaciones. Los organismos reguladores se enfrentan a limitaciones de recursos y a menudo están sujetos a influencia política, lo que socava su independencia y la calidad de su trabajo. Las grandes diferencias salariales en algunos reguladores y entre ellos limitan el alcance de atraer a expertos de calidad.

(25) El nivel de inversión en I+D en Bulgaria es muy bajo y no se asigna de forma eficiente, lo que se traduce en un impacto y una eficacia bajos, especialmente en el caso de la I+D pública. En 2023, el gasto público en I+D fue del 0,28 % del PIB, frente al 0,72 % de media en la UE. Además, los vínculos entre el mundo académico y las empresas siguen siendo limitados. El bajo nivel de gasto en I+D se ve agravado por los fondos públicos repartidos entre muchas instituciones de educación superior y organizaciones de investigación. Estas deficiencias dan lugar a un bajo rendimiento de innovación, como demuestran la baja tasa de intensidad de patentes y el número inferior a la media de la UE de publicaciones científicas, citas y copublicaciones científicas público-privadas.

(26) El acceso a una energía limpia y asequible y la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles siguen siendo cuestiones prioritarias para Bulgaria. El país ocupó el cuarto lugar en cuanto a precios de la electricidad al por mayor en 2024, en parte debido a la limitada interconectividad entre Europa Oriental y Central y a la dependencia continua de los combustibles fósiles, que representan aproximadamente el 25 % de la generación de electricidad, en combinación con la disponibilidad limitada de tecnologías de flexibilidad no fósiles. El aplazamiento de la reforma de la liberalización del mercado minorista de la electricidad impide la transición hacia una energía limpia y asequible, ya que la falta de exposición a las señales de precios impulsa el aumento de la demanda, en particular en las horas punta, en las que las se cubre con capacidades flexibles, incluidas las centrales eléctricas marginales de combustibles fósiles. Bulgaria registra importantes subvenciones a los combustibles fósiles, que representan aproximadamente el 0,82 % de su PIB, sin que se prevea su eliminación gradual antes de 2030. En particular, las subvenciones a los combustibles fósiles que no aborden la pobreza energética de manera específica ni los verdaderos problemas de seguridad energética podrían considerarse una prioridad de eliminación gradual. En Bulgaria, las subvenciones a los combustibles fósiles, como las tarifas reguladas para las centrales de cogeneración, así como la orden estatal de compra de electricidad de la central térmica «Maritsa East II» son ineficientes desde el punto de vista económico, perpetúan la dependencia de los combustibles fósiles y desincentivan la descarbonización de los sectores de la electricidad y la calefacción.

([18]) «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).

(27) La adopción de energías renovables se ha ralentizado en Bulgaria. En 2024, el país añadió 1 GW de nueva capacidad de energías renovables (principalmente energía solar fotovoltaica), frente a los 1,2 GW del año anterior. Los procedimientos de concesión de permisos complejos y largos crean obstáculos a la instalación de nuevas capacidades eólicas terrestres, como demuestra la falta de nuevas capacidades en los últimos años. El potencial de las instalaciones eólicas marinas sigue sin aprovecharse debido a la falta de un marco regulador, en particular para designar zonas de aceleración de renovables y proporcionar un plan de desarrollo de la red para las zonas costeras. Aunque Bulgaria creó una base jurídica para designar zonas prioritarias para las instalaciones eólicas en 2023 como parte de una reforma en el marco del PRR, aún no las ha designado.

(28) Los sistemas de calefacción urbana de Bulgaria suelen estar en malas condiciones técnicas, y la mayoría funcionan sobre todo con gas natural o carbón.

(29) La insuficiente capacidad de almacenamiento a corto plazo y la necesidad de depender de los generadores de combustibles fósiles son en gran parte la causa de que el país registre una de las mayores oscilaciones de los precios al por mayor de la UE, con una variación media diaria de los precios al por mayor de 185 EUR/MWh en 2024. La limitada liquidez en el mercado mayorista debido a la liberalización parcial y al sistema de compensación para los usuarios profesionales ha obstaculizado desde hace tiempo el potencial de agregación y respuesta a la demanda, lo que reduce la flexibilidad del sistema eléctrico. Además, la falta de plena liberalización del mercado minorista seguirá socavando la flexibilidad del sistema eléctrico.

(30) La capacidad de conexión a la red de Bulgaria para instalaciones de energías renovables es cada vez más limitada, especialmente a nivel de distribución, lo que requiere inversiones adicionales en la red para gestionar la integración continua de las energías renovables.

(31) La pobreza energética sigue siendo un reto estructural, ya que la proporción de personas que no pueden calentar adecuadamente sus hogares sigue estando por encima de la media de la UE. Aunque Bulgaria adoptó una definición jurídica de pobreza energética en 2023 como parte de una reforma en el marco del PRR, aún debe identificar a la población afectada y diseñar sistemas de apoyo eficaces y específicos.

(32) La intensidad energética y las emisiones de gases de efecto invernadero relacionadas con la energía de la industria manufacturera en Bulgaria siguen siendo de las más elevadas de la UE. La intensidad energética de la industria manufacturera disminuyó entre 2017 y 2022 a 2,45 GWh/EUR de valor añadido bruto (VAB), pero sigue siendo significativamente superior a la media de la UE (1,05 GWh/EUR de VAB). El fomento de la eficiencia energética en la industria manufacturera, en particular en los sectores de gran consumo de energía, y la reducción del uso industrial de la energía contribuirían a aumentar la productividad y la competitividad de la economía.

(33) El transporte es el sector que más emisiones genera en Bulgaria, con un aumento significativo de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte por carretera entre 2005 y 2023, mientras que disminuyeron en el conjunto de la UE. Son necesarias nuevas medidas para incentivar la adopción de un transporte limpio en Bulgaria, como una mayor promoción del transporte público, por ejemplo, mediante el despliegue del servicio de billetes únicos para el transporte público, la modernización de la infraestructura ferroviaria y la electrificación de las líneas ferroviarias restantes, el desarrollo de la conectividad ferroviaria transfronteriza, la instalación de infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos y la implantación de zonas de bajas emisiones en las zonas urbanizadas.

(34) La gestión sostenible del agua y los residuos sigue siendo un reto en Bulgaria. La capacidad institucional para hacer frente a estos retos sigue siendo limitada. Es necesario adoptar más medidas para reforzar la coordinación entre las autoridades nacionales competentes, desarrollar herramientas de seguimiento y modelización y mejorar la notificación y la planificación a nivel subnacional. El déficit de inversión en la gestión del agua para cumplir los requisitos de la Directiva marco sobre el agua y la Directiva sobre inundaciones se estima en 439 millones EUR al año.

(35) Una elevada proporción de estudiantes de secundaria carece de capacidades básicas en matemáticas, lectura y ciencias, lo que supone un obstáculo significativo para el desarrollo posterior de capacidades. En el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la OCDE de 2022, alrededor de la mitad de los jóvenes búlgaros de quince años obtuvieron peores resultados en matemáticas, lectura y ciencias, con tasas aún más elevadas entre los estudiantes procedentes de entornos desfavorecidos. El bajo rendimiento también está vinculado a los planes de estudios escolares, que siguen estando muy basados en el conocimiento. Se hace un uso insuficiente de los enfoques basados en las competencias y centrados en el alumno, que se preocupan demasiado poco por el desarrollo de capacidades básicas y las competencias CTIM. La calidad de la enseñanza adolece de la incapacidad de atraer talento a la profesión, en parte debido a la falta de desarrollo profesional continuo y de formación adaptada a las necesidades de los profesores. Persisten importantes desigualdades basadas en factores socioeconómicos, con un alto grado de segregación social que afecta a las escuelas y agrava las desigualdades de aprendizaje.

(36) El mercado laboral búlgaro sigue siendo rígido, con una baja tasa de desempleo del 4,2 % en 2024, y los empleadores señalan una necesidad total de más de 260 000 trabajadores adicionales, lo que representa aproximadamente el 9 % de las personas actualmente empleadas. Aunque la proporción de jóvenes (15-29 años) que ni estudian ni trabajan ni reciben formación, sigue estando 1,7 puntos porcentuales por encima de la media de la UE. A pesar de las ligeras mejoras registradas en 2024, la brecha en el empleo de las personas con y sin discapacidad sigue siendo una de las más elevadas de la UE, con 35,4 puntos porcentuales en 2024. La tasa de empleo de las personas que no tienen más de un primer ciclo de enseñanza secundaria es 42 puntos porcentuales inferior a la de las personas con educación terciaria, lo que supone una brecha significativamente superior a la media de la UE. Además, los romaníes se enfrentan a retos sustanciales a la hora de encontrar trabajo, con solo un 47 % de empleo. Los recientes flujos migratorios netos positivos son insuficientes para compensar la disminución de la mano de obra y la emigración de trabajadores jóvenes altamente cualificados. Estos retos del mercado laboral se ven exacerbados por la escasez y la inadecuación de las capacidades de la mano de obra. Las capacidades digitales de la población activa siguen siendo significativamente bajas; el 40,1 % de los trabajadores (de 25 a 64 años) tienen al menos capacidades digitales básicas. Además, la escasez de capacidades se ve agravada por el bajo grado en que la EFP y la educación terciaria satisfacen las necesidades del mercado laboral, especialmente en sectores pertinentes para la transición ecológica y digital. Además, Bulgaria ha notificado uno de los niveles más bajos de participación de los adultos en el aprendizaje en la Unión en la última década, situándose en el 9,5 % en 2022, frente a una media de la UE del 39,5 %.

(37) El riesgo de exclusión social y pobreza sigue siendo elevado, en particular para los niños, las personas mayores, las personas con discapacidad y los romaníes. El gasto en prestaciones de protección social en Bulgaria es uno de los más bajos de la UE (18,3 % frente a la media de la UE del 26,8 % del PIB en 2023), en particular en asistencia social, prestaciones familiares y prestaciones por desempleo. La adecuación de la renta mínima está muy por debajo de la media de la UE (19,1 % frente al 56,3 % del umbral de pobreza en 2023). Solo el 25,1 % de los desempleados de corta duración recibieron prestaciones en 2024. La limitada capacidad del sistema para reducir la pobreza pone de relieve la necesidad de mejorar la eficiencia, la cobertura y la eficacia. En 2024, las transferencias sociales (excluidas las pensiones) redujeron la pobreza en solo un 27,7 %, por debajo de la media de la UE del 34,4 %. Abordar estos retos también contribuiría a una convergencia social al alza, en consonancia con la segunda fase del análisis por país del marco de convergencia social realizado por los servicios de la Comisión ([19]).

(38) A pesar del aumento del gasto sanitario desde 2019, la mortalidad por causas tratables no ha disminuido en Bulgaria y sigue siendo más del doble de la media de la UE, lo que indica ineficiencias en el sistema sanitario. A pesar de la reciente disminución de la proporción de pagos directos en concepto de asistencia sanitaria, sigue siendo la más alta de la UE. El número de enfermeros y médicos generalistas en Bulgaria volvió a disminuir en 2023. Actualmente hay una media de menos de un enfermero por médico y la proporción de enfermeros en ejercicio por cada 1 000 habitantes sigue siendo una de las más bajas de la UE, lo que socava el acceso a los servicios médicos y su calidad. En 2023, más del 40 % de los enfermeros y el 50 % de los médicos tenían 55 años o más, lo que, junto con la concentración de mano de obra e instalaciones en las zonas urbanas, socava el acceso a los servicios sanitarios a largo plazo.

RECOMIENDA a Bulgaria 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 20 de junio de 2025, al tiempo que se utiliza el margen previsto en la cláusula de salvaguardia nacional para un mayor gasto en defensa.

2. Habida cuenta de los plazos aplicables para la culminación oportuna de las reformas e inversiones de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/241, acelerar con urgencia la aplicación del plan de recuperación y resiliencia. Acelerar la ejecución de los programas de la política de cohesión (FEDER, FTJ, FSE+, FC), 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. Crear las condiciones propicias para impulsar la competitividad mejorando el funcionamiento y la capacidad de la administración pública, también a nivel regional. Simplificar la reglamentación, mejorar los instrumentos reglamentarios y reducir la carga administrativa para crear unas condiciones de competencia equitativas para las empresas. Mejorar la eficacia de las medidas de lucha contra la corrupción, en particular en los casos de corrupción de alto nivel. Mejorar la calidad de los procedimientos de contratación pública y reforzar la independencia y el funcionamiento de los reguladores. Aumentar el impacto y la eficacia de la inversión pública en I+D centrando la investigación y la innovación en menos instituciones y mejorar la comercialización de los resultados de la investigación.

([19]) SWD(2025) 95 – Second-stage country analysis on social convergence in line with the Social Convergence Framework (SCF) [Análisis de segunda fase por país sobre la convergencia social en consonancia con el marco de convergencia social, documento en inglés], 2025.

4. Reducir la dependencia de los combustibles fósiles, en particular promoviendo la liberalización del mercado y acelerando la implantación de las energías renovables, en concreto mediante la designación de zonas con permisos acelerados para las instalaciones eólicas. Adoptar medidas específicas para eliminar gradualmente las subvenciones a los combustibles fósiles, en particular eliminando las subvenciones que apoyan la producción de electricidad a partir del carbón y la calefacción urbana. Aumentar la flexibilidad del sistema eléctrico para reducir la volatilidad de los precios al por mayor, en particular ampliando el alcance de la agregación y la respuesta de la demanda y garantizando capacidades de almacenamiento suficientes. Mejorar la infraestructura de la red eléctrica a nivel de distribución mediante el despliegue de la infraestructura de redes inteligentes y la mejora de las líneas y subestaciones. Luchar contra la pobreza energética mediante el desarrollo de un sistema de información actualizado sobre los hogares en situación de pobreza energética y vulnerables desde el punto de vista energético, y apoyarlos con medidas de actuación específicas. Fomentar medidas de eficiencia energética en la industria. Promover la implantación y adopción de un transporte urbano y ferroviario sostenible, en particular acelerando el desarrollo de la infraestructura necesaria. Mejorar la gestión del agua y los residuos abordando las deficiencias institucionales e invirtiendo en infraestructuras para garantizar el uso sostenible de los recursos.

5. Reforzar la enseñanza y el aprendizaje basados en las competencias. Mejorar la calidad de la enseñanza mediante una formación inicial, continua y basada en las necesidades del profesorado. Mejorar la calidad, la adecuación al mercado de trabajo y la inclusividad de la educación y la formación, también para los romaníes y otros grupos desfavorecidos. Hacer frente a la escasez de mano de obra mediante la aplicación efectiva de medidas para aumentar el nivel de empleo de las personas con discapacidad, las personas con un nivel educativo más bajo, los romaníes y las personas inactivas. Reforzar la adquisición de capacidades para impulsar la competitividad y apoyar las transiciones ecológica y digital. Abordar la inclusión social mejorando el acceso a unos servicios de empleo y sociales integrados y proporcionando un apoyo a la renta mínima más eficaz. Mejorar el acceso a los servicios sanitarios, en particular mediante la reducción adicional de los pagos directos y la lucha contra la escasez y la distribución desigual de los profesionales sanitarios, con vistas a impulsar la eficacia, la accesibilidad y la capacidad del sistema sanitario.

Hecho en Bruselas, el 8 de julio de 2025.

Por el Consejo

La Presidenta

S. LOSE