C/2026/3929

1.9.2026

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 10 de julio de 2026

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

(C/2026/3929)

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:

(1) El Reglamento (UE) 2024/1263 establece que los objetivos del marco de gobernanza económica son promover unas finanzas públicas saneadas y sostenibles, un crecimiento sostenible e inclusivo y resiliencia a través de reformas e inversiones, así como evitar 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 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El Semestre Europeo incluye, en particular, la formulación de recomendaciones específicas por país y la supervisión de su aplicación.

(2) El 25 de noviembre de 2025, la Comisión adoptó un dictamen sobre el proyecto de plan presupuestario de Luxemburgo para 2026. En esa misma fecha, en virtud del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, la Comisión adoptó el Informe sobre el mecanismo de alerta de 2026, en el que determinó que Luxemburgo 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, una Recomendación de Recomendación del Consejo sobre el capital humano en la Unión Europea y una propuesta de Informe conjunto sobre el empleo de 2026, en el que se analiza la aplicación de las orientaciones para las políticas de empleo y los principios del pilar europeo de derechos sociales. El 21 de abril de 2026, el Consejo adoptó la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ([2]) y el 9 de marzo de 2026, el Informe conjunto sobre el empleo y la Recomendación sobre el capital humano.

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

([2]) DO C, C/2026/2434, 28.4.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2026/2434/oj.

(3) El 29 de enero de 2025, la Comisión publicó la Brújula para la Competitividad, un marco estratégico cuyo objetivo es impulsar la competitividad de la Unión a escala mundial en los próximos cinco años. En ella, señala tres imperativos de transformación como pilares esenciales para el crecimiento económico sostenible: la innovación, la descarbonización y la competitividad, y la seguridad. Desde su publicación, la Brújula para la Competitividad ha orientado el trabajo del Semestre Europeo, lo que garantiza que las políticas económicas de los Estados miembros sean coherentes con los objetivos estratégicos de la UE y crea un enfoque unificado de la gobernanza económica que fomenta el crecimiento sostenible, la innovación y la resiliencia en toda la Unión.

(4) En 2026, el Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas sigue evolucionando en consonancia con la fase final de aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) ([3]). Los planes de recuperación y resiliencia (PRR), junto con la financiación de la política de cohesión, han resultado esenciales para cumplir las prioridades de actuación en el marco del Semestre Europeo, ya que dichos planes tenían que abordar de manera efectiva la totalidad o una parte significativa de los retos señalados en las recomendaciones específicas por país pertinentes formuladas en los últimos ejercicios, y los programas financiados por la política de cohesión europea debían tener en cuenta las recomendaciones específicas por país. Ahora que el MRR se acerca a su fin, sigue siendo fundamental mantener y aprovechar las reformas e inversiones apoyadas y aplicadas en su marco, en particular las que contribuyen a abordar los retos señalados en las recomendaciones específicas por país.

(5) El 3 de junio de 2026, la Comisión publicó el informe específico de 2026 sobre Luxemburgo. En él se evalúan los avances realizados por Luxemburgo para poner en práctica las recomendaciones específicas por país de 2025 y se hace balance de la ejecución del PRR por parte de este país. Sobre la base de este análisis, el informe señala los retos más urgentes a los que se enfrenta Luxemburgo. Asimismo, evalúa los avances de Luxemburgo en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales y en la consecución de los objetivos principales de la Unión 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.

(6) El 21 de enero de 2025, el Consejo, tras la evaluación y recomendación de la Comisión, adoptó una Recomendación por la que se aprueba el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de Luxemburgo ([4]). El plan abarca el período comprendido entre 2025 y 2029 y establece una restricción presupuestaria en forma de una tasa máxima de crecimiento del gasto neto a lo largo de cinco años. El Consejo recomendó las siguientes tasas máximas de crecimiento del gasto neto: 5,8 % en 2025, 4,7 % en 2026, 3,8 % en 2027, 5,4 % en 2028 y 4,7 % en 2029, lo que corresponde a las tasas máximas de crecimiento acumulado calculadas con respecto al año de referencia 2023: del 14,2 % en 2025, del 19,6 % en 2026, del 24,1 % en 2027, del 30,8 % en 2028 y del 36,9 % en 2029.

(7) La guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y sus repercusiones constituyen un reto existencial para la Unión Europea. La Comisión ha invitado a los Estados miembros a solicitar la activación de 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 ([5]), propuesta que fue acogida favorablemente por el Consejo Europeo de 6 de marzo de 2025. Los Estados miembros podrán seguir solicitando la activación de la cláusula de salvaguardia nacional en cualquier momento hasta 2028, siempre que cumplan los criterios establecidos en el artículo 26 del Reglamento (UE) 2024/1263.

([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]) Recomendación del Consejo, de 21 de enero de 2025, por la que se aprueba el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de Luxemburgo (DO C, C/2025/650, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/650/oj).

([5]) Comunicación de la Comisión titulada «Dar cabida al aumento del gasto en defensa en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento», Bruselas, 19.3.2025, C(2025) 2000 final.

(8) El 29 de abril de 2026, Luxemburgo presentó su Informe anual de situación de 2026 ([6]) sobre el cumplimiento de las tasas máximas de crecimiento del gasto neto recomendadas 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 Luxemburgo 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.

(9) El crecimiento del PIB real en 2025 fue del 0,6 % y la inflación IPCA se situó en el 2,5 %. Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2026, el PIB real crecerá un 1,6 % en 2026 y un 2,0 % en 2027, y la inflación IPCA se situará en el 2,7 % en 2026 y en el 1,8 % en 2027.

(10) Según los datos facilitados por Eurostat ([7]), el saldo de las administraciones públicas de Luxemburgo pasó de un superávit del 0,9 % del PIB en 2024 a un déficit del 2,0 % del PIB en 2025. El deterioro del saldo de las administraciones públicas en 2025 refleja principalmente un crecimiento moderado de los ingresos, que se explica en parte a las repercusiones de las medidas destinadas a salvaguardar el poder adquisitivo y la competitividad, y el dinamismo del gasto, que se explica en parte por el mantenimiento de la inversión. Teniendo en cuenta las medidas de actuación conocidas en la fecha límite de las previsiones, las previsiones de la Comisión de la primavera de 2026 prevén un déficit del 1,2 % del PIB en 2026 y del 1,5 % en 2027.

(11) Según las estimaciones de la Comisión, la orientación fiscal ([8]), que incluye los gastos financiados tanto a nivel nacional como de la UE, fue expansiva (1,7 % del PIB) en 2025. Se prevé que sea contractiva (0,4 % del PIB) en 2026 y expansiva (0,9 % del PIB) en 2027.

(12) Según los datos facilitados por Eurostat ([9]), la deuda de las administraciones públicas de Luxemburgo aumentó del 26,3 % del PIB a finales de 2024 al 26,5 % del PIB a finales 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 2026 indican que la ratio de deuda con respecto al PIB habrá aumentado hasta el 29,2 % para el fin de 2026 y seguirá aumentando hasta alcanzar el 30,2 % para el fin de 2027.

(13) Según los datos de Eurostat ([10]), el gasto total en defensa de las administraciones públicas en Luxemburgo ascendió al 1,0 % del PIB en 2025. Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2026, se espera que este gasto alcance el 1,2 % del PIB en 2026 ([11]).

(14) La Unión sigue estando expuesta a riesgos de interrupciones del suministro energético y a una elevada volatilidad de los precios, exacerbados por las tensiones geopolíticas que afectan a los mercados mundiales del petróleo y el gas. La experiencia adquirida con la crisis energética de 2022-2023 ha demostrado que las medidas amplias y poco específicas suponen un importante coste fiscal y son ineficientes desde el punto de vista social y económico. Desde el estallido de la guerra en Oriente Próximo en febrero de 2026, en la fecha límite de las previsiones de la Comisión de la primavera de 2026, Luxemburgo no había adoptado nuevas medidas de política fiscal para mitigar el impacto de los elevados precios de la energía en los hogares y las empresas ([12]).

([6]) Los informes anuales de situación de 2026 se encuentran disponibles en https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-governance-framework/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en?prefLang=es&etrans=es.

([7]) Euroindicadores de Eurostat de 22 de abril de 2026.

([8]) La orientación fiscal se define como una medida de la variación anual de la situación presupuestaria subyacente de las administraciones públicas. Tiene por objeto 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.

([9]) Euroindicadores de Eurostat de 22 de abril de 2026.

([10]) Eurostat, gasto público por clasificación de las funciones de las administraciones públicas (COFOG).

([11]) La definición de «gasto en defensa» de la OTAN difiere de la definición de «defensa» de la clasificación de las funciones de las administraciones públicas (COFOG). Asimismo, podría haber diferencias en función del momento en que se registre el gasto, en particular el relativo a equipos militares, ya que los informes de la OTAN no siguen las normas aplicables a las cuentas nacionales en lo que respecta al momento del registro.

([12]) El «Resilienzpak» fue firmado conjuntamente por el Gobierno y los interlocutores sociales el 8 de junio de 2026.

(15) Según los cálculos de la Comisión, el gasto neto en Luxemburgo creció un 8,7 % en 2025 y un 15,7 % acumulado en 2024 y 2025. El crecimiento del gasto neto en 2025 se sitúa por encima de la tasa máxima de crecimiento recomendada, lo que corresponde a una desviación del 1,3 % del PIB en términos anuales. En 2024 y 2025, considerados conjuntamente, la tasa de crecimiento acumulado del gasto neto se sitúa por encima de la tasa máxima de crecimiento recomendada, lo que corresponde a una desviación ligeramente superior al 0,6 % del PIB en términos acumulados.

(16) Según los cálculos de la Comisión, se prevé que el gasto neto en Luxemburgo crezca un 3,5 % en 2026 y un 19,7 % acumulado en 2024, 2025 y 2026 El crecimiento previsto del gasto neto en 2026 se sitúa por debajo de la tasa máxima de crecimiento recomendada. Si se consideran conjuntamente los años 2024, 2025 y 2026, la desviación acumulada prevista del gasto neto se reduce a menos del 0,1 % del PIB.

(17) El sistema de pensiones de Luxemburgo se enfrenta a una serie de dificultades a medio y largo plazo, ya que se prevé que las tendencias demográficas pongan en peligro su sostenibilidad. Según el informe sobre el envejecimiento de la población de 2024, se prevé que el gasto en pensiones de Luxemburgo alcance el 17,5 % del PIB en 2070, lo que supone un aumento de 8,3 puntos porcentuales con respecto a 2022, el mayor aumento de la UE. En diciembre de 2025, Luxemburgo adoptó una reforma de las pensiones. La reforma consiste principalmente en un aumento de la tasa de cotización de 1,5 puntos porcentuales hasta el 25,5 %, en medidas limitadas destinadas a prolongar la vida laboral mediante incentivos fiscales, en la introducción del derecho a una pensión progresiva y en el aumento del período de cotización obligatorio para la mayoría de las personas que optan por la jubilación anticipada ([13]). En general, la reforma no parece ser suficiente para abordar los problemas estructurales que afectan a la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones ni es probable que aumente significativamente la baja tasa de participación de los trabajadores de entre 55 y 64 años. Se prevé que el envejecimiento de la población, junto con la desaceleración prevista del crecimiento del empleo por debajo del incremento anual del 2-3 % necesario para mantener el equilibrio del sistema, dé lugar a que el gasto en pensiones supere las cotizaciones en el sistema de pensiones en 2029 y al agotamiento de sus reservas en 2048. Las prestaciones de jubilación son elevadas, con una tasa bruta de sustitución del 75 % en 2022 ([14]), mientras que el tiempo de jubilación es el más largo de la UE (25,2 años en el caso de Luxemburgo frente a 21,3 para la media de la UE en 2022) ([15]). Luxemburgo registró la tasa de participación más baja de los trabajadores de entre 55 y 64 años en la UE en 2025 (51,9 % frente al 69,5 % en la UE) ([16]). Aunque la edad legal de jubilación es de 65 años, es posible jubilarse anticipadamente a partir de los 57 años, lo que da lugar a una de las edades efectivas de jubilación más bajas de la UE. Las medidas destinadas a fomentar carreras profesionales más largas y aumentar las tasas de participación entre los trabajadores de entre 55 y 64 años contribuirían a reforzar la sostenibilidad de las pensiones y el crecimiento económico.

(18) Luxemburgo se enfrenta a un grave problema en materia de vivienda, ya que la asequibilidad de la vivienda ha disminuido notablemente en la última década debido a la fuerte subida de los precios. Tras duplicarse a lo largo de una década, los precios de la vivienda empezaron a corregirse tras su máximo en 2022, cayendo más del 15 % en dos años. El descenso se debió al fuerte aumento de los tipos de interés, que afectó negativamente a la capacidad de financiación. No obstante, desde entonces, los precios han empezado a subir de nuevo y, en 2025, los precios de la vivienda en Luxemburgo eran un 60 % más elevados que una década antes en términos nominales, mientras que el salario medio solo aumentó un 40 % en el mismo período. Luxemburgo es el mercado de la vivienda más caro de la UE. Los elevados precios de la vivienda se deben a un desequilibrio entre la oferta y la demanda, impulsado por el crecimiento de la población y reforzado por un marco fiscal que sostiene la demanda y favorece el acaparamiento de terrenos, así como por la concentración de la propiedad del suelo. La reforma fiscal y de movilización del suelo sigue sin aplicarse, y los proyectos de ley modificados ofrecen más posibilidades de exenciones fiscales. La adopción de medidas destinadas a poner más terrenos a disposición del desarrollo y a ejecutar grandes proyectos de desarrollo urbanístico en terrenos públicos, contribuiría a aumentar la oferta de vivienda, también mediante una mayor oferta de vivienda asequible. Además, por el lado de la demanda, la eliminación progresiva de la deducibilidad de los intereses hipotecarios ayudaría a contener los precios de la vivienda. Entre las prioridades también figura el refuerzo del marco macroprudencial para reducir los riesgos sistémicos relacionados con el elevado nivel de endeudamiento de los hogares y con la importante proporción de hipotecas a tipos de interés variable.

([13]) Loi du 19 Decembre 2025 (Reforma de las pensiones) y Loi du 19 Decembre 2025 (Incentivos fiscales).
([14]) OECD: OECD Economic Surveys: Luxembourg 2025 [Estudios económicos de la OCDE: Luxemburgo 2025].
([15]) Informe de 2024 sobre el envejecimiento: media aritmética de la esperanza de vida de las mujeres y los hombres a los 65 años, más 65, menos la edad media de salida del mercado laboral.
([16]) Eurostat: lfsa_argan.

(19) Luxemburgo se enfrenta a importantes retos en materia de transporte debido al elevado tráfico transfronterizo de trabajadores y a la alta dependencia del automóvil, incluidos los automóviles de empresa, situación que se ve agravada por una oferta insuficiente de viviendas, lo que provoca que los trabajadores residan cada vez más lejos de su lugar de trabajo ([17]). Esta situación ha provocado la congestión del tráfico, lo que ha afectado a la sostenibilidad medioambiental. Si bien Luxemburgo ha avanzado en la mejora del transporte público, sería necesaria una estrategia transfronteriza coordinada para responder a las necesidades de los trabajadores que se desplazan a su lugar de trabajo. Esto incluye la mejora de la conectividad, la integración de la infraestructura de transporte ferroviario con los países vecinos, la integración de los sistemas de expedición de billetes y la mejora de las conexiones de último kilómetro.

(20) Luxemburgo sigue estando expuesto a los riesgos de planificación fiscal abusiva relacionados con su papel como importante centro financiero que alberga numerosos grupos multinacionales y volúmenes elevados de inversiones transfronterizas. Luxemburgo ha transpuesto la legislación pertinente de la Unión Europea, en particular la Directiva (UE) 2022/2523 del Consejo ([18]) (la «Directiva sobre el Pilar 2»), así como medidas adicionales a escala nacional, pero el ámbito de aplicación del pilar 2 se limita a grandes entidades con unos ingresos anuales de al menos 750 millones EUR. En concreto, Luxemburgo introdujo una norma de no deducibilidad para los pagos de intereses y cánones. Sin embargo, el ámbito de aplicación de esta medida, que se aplica a los países y territorios que figuran en la lista de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales, es limitado.

(21) La participación sistemática, significativa y oportuna 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 de los instrumentos de financiación de la Unión, así como en el contexto del Semestre Europeo.

(22) 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) y el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) en Luxemburgo, avanza a un ritmo superior a la media de la UE, en términos tanto de selección de proyectos como de pagos. Es importante mantener el impulso actual y, al mismo tiempo, maximizar el efecto de las inversiones sobre el terreno; Luxemburgo ya está adoptando medidas en el marco de sus programas de la política de cohesión para impulsar la competitividad y el crecimiento. No obstante, algunos ámbitos pueden requerir un mayor refuerzo en términos de ejecución, en particular los relacionados con la digitalización y las infraestructuras energéticas en el marco del FTJ.

(23) Luxemburgo se enfrenta a varios retos relacionados con la innovación y la competitividad, la transición energética y el medio ambiente, la igualdad en los centros escolares, la convergencia social al alza y el desarrollo del capital humano.

(24) A pesar de su sólida base científica y de un sistema de investigación bien conectado a nivel internacional, la innovación empresarial y las oportunidades de expansión de las empresas emergentes innovadoras y de las pymes siguen siendo escasas. El potencial de Luxemburgo para la adopción de nuevas tecnologías y la digitalización sigue estando infrautilizado, con un rendimiento inferior a la media de la UE en términos de intensidad digital básica de las pymes ([19]), mientras que una gran parte de la inversión en tecnologías innovadoras se realiza dentro de grupos multinacionales, lo que lastra la diversificación y la competitividad de la economía. Además, la intensidad de I+D de las empresas del país ha seguido una tendencia a la baja en las dos últimas décadas, cayendo hasta el 0,45 % del PIB en 2024, muy por debajo de la media de la UE del 1,49 %. Aunque esto se debe en parte al peso del sector servicios en la economía luxemburguesa, el gasto en I+D de las empresas es notablemente inferior al de los países con mejores resultados en una amplia gama de sectores ([20]). Por otra parte, la calidad de los resultados de la investigación no se aprovecha plenamente, y los vínculos entre la ciencia y la empresa siguen siendo débiles.

([17]) Statec, 2025, *P2021 Nº 18 - La dépendance automobile persiste pour les déplacements domicile-travail*.
([18]) Directiva (UE) 2022/2523 del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, relativa a la garantía de un nivel mínimo global de imposición para los grupos de empresas multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud en la Unión [2022] (DO L 328 de 22.12.2022, p. 1.).
([19]) Eurostat (isoc_e_dii) y Ministère de l'Economie, Luxembourg Startup Ecosystem Assessment and Benchmarking, 2023.
([20]) OECD Economic Surveys: Luxembourg 2025 [Estudios económicos de la OCDE: Luxemburgo 2025].

(25) La economía luxemburguesa sigue siendo muy competitiva, en particular gracias a la importancia de su sector financiero internacional. Sin embargo, sigue estando expuesta a presiones estructurales vinculadas a la disminución de la productividad. Entre 2015 y 2025, la productividad total de los factores disminuyó alrededor de un 4 %, mientras que el agregado de la UE registró un aumento de alrededor del 6 %. El principal factor que explica este descenso fue el sector financiero, en el que el valor añadido bruto por hora trabajada cayó alrededor de un 11,6 % durante el mismo período. El aumento de la competencia internacional, la evolución de los requisitos reglamentarios de la UE, las limitaciones del mercado laboral y la diversificación aún limitada hacia actividades de mayor valor pesan sobre la resiliencia y la competitividad a largo plazo de la economía. En este contexto, Luxemburgo debe redoblar sus esfuerzos para seguir diversificando el sector financiero mediante una mejora de las condiciones para la innovación y la adopción de nuevas tecnologías, en particular las desarrolladas en el país. Reforzar la competencia y el acceso al mercado en los servicios empresariales y profesionales pertinentes, facilitar la difusión de la innovación y seguir mejorando las condiciones marco del entorno empresarial permitiría lograr mejoras de la productividad.

(26) Luxemburgo combina un elevado ahorro de los hogares con un ecosistema de fondos de inversión muy desarrollado. Sin embargo, la transmisión interna de capital riesgo a largo plazo hacia actividades de innovación es modesta, lo que sigue lastrando la diversificación de la economía y la difusión de las mejoras de la productividad. Si bien Luxemburgo ha reforzado elementos de su arquitectura de financiación de la innovación, incluidos los instrumentos de ayudas públicas y los incentivos fiscales para la inversión en empresas emergentes, los datos disponibles sugieren que las limitaciones de financiación siguen siendo especialmente pertinentes en las fases posteriores a la financiación inicial, así como en las fases de crecimiento y expansión, y que los instrumentos existentes no canalizan suficientemente el ahorro de los hogares hacia empresas nacionales innovadoras. En este contexto, facilitar una mayor participación de los hogares en fondos diversificados de renta variable y de inversión a largo plazo, con salvaguardias adecuadas de protección del consumidor e incentivos vinculados a períodos prolongados de tenencia, puede ayudar a canalizar el ahorro de los hogares hacia la financiación de la innovación.

(27) La cobertura de los regímenes complementarios de pensiones en Luxemburgo sigue siendo limitada. El acceso a los regímenes complementarios profesionales depende en gran medida de la iniciativa del empleador, lo que puede reducir el acceso, especialmente en el caso de los empleados de empresas pequeñas. Además, la incertidumbre jurídica y fiscal también puede disuadir de participar a una parte de la mano de obra transfronteriza. Al mismo tiempo, Luxemburgo cuenta con un sector financiero muy desarrollado que podría facilitar un acceso más amplio a los regímenes complementarios de pensiones y un marco jurídico y reglamentario adecuado. La mejora de la disponibilidad de regímenes complementarios de pensiones sencillos, transferibles y transparentes en cuanto a costes, por ejemplo mediante la introducción de la afiliación automática, podría contribuir a ampliar la participación en los ahorros a largo plazo y reforzar la adecuación de las pensiones, en particular para los trabajadores que carecen de acceso a un régimen ofrecido por su empleador.

(28) Si bien Luxemburgo se ha comprometido a mejorar el marco regulador del sector de los servicios para las empresas, siguen existiendo importantes obstáculos reglamentarios. Según la OCDE ([21]) y la Comisión Europea ([22]), las restricciones normativas siguen siendo especialmente elevadas en el caso de los abogados, notarios, arquitectos, ingenieros civiles y contables. Los obstáculos a la competencia pueden deberse a vías limitadas de acceso a algunas profesiones, a diversas obligaciones administrativas, a la existencia de tarifas vinculantes o a la prohibición de cualquier forma de publicidad y mercadotecnia ([23]). Reducir los requisitos o aumentar la flexibilidad impulsaría la competencia en el sector de las profesiones reguladas. En el sector minorista, las restricciones normativas siguen siendo ligeramente superiores a las de países similares, aunque han disminuido significativamente desde 2018. Además, los obstáculos al comercio de servicios dentro del Espacio Económico Europeo (EEE) en Luxemburgo se encuentran entre los más elevados de la UE ([24]), lo que afecta a sectores clave como la construcción y la contabilidad.

([21]) OCDE, Product Market Regulation indicators [Indicadores sobre la regularización del mercado de productos], 2024.
([22]) Comisión Europea, Comunicación relativa al balance y la actualización de las recomendaciones de 2017 para la reforma de la regulación de los servicios profesionales [COM(2021) 385, de 9 de julio de 2021].
([23]) OCDE, OECD Economic Surveys:Luxembourg OECD [Estudios económicos de la OCDE: Luxemburgo 2025], p. 106, abril de 2025.
([24]) Cálculos de los servicios de la Comisión Europea a partir de la base de datos intra-EEE del STRI de la OCDE.

(29) A pesar de las notables reducciones recientes de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) procedentes del transporte por carretera, a través de políticas como el Plan Nacional de Movilidad 2035 ([25]) y el transporte público gratuito, el sector sigue siendo la principal fuente de emisiones de GEI, y representó el 59 % del total de las emisiones de Luxemburgo correspondientes a los sectores sujetos al Reglamento de reparto del esfuerzo en 2024 ([26]). También contribuye significativamente a las emisiones de otros contaminantes atmosféricos y, en particular, representó el 62 % de las emisiones de NO_x y el 32 % de las emisiones de PM_{10} en 2023 ([27]). Si bien Luxemburgo ha realizado avances en el fomento de los vehículos eléctricos, una mayor descarbonización del transporte y la inversión en infraestructuras de transporte público ayudarían a reducir las emisiones en consonancia con el objetivo nacional de reducción de emisiones para 2030 y el objetivo de la UE para 2030 de Luxemburgo, en virtud del Reglamento de reparto del esfuerzo ([28]).

(30) Los esfuerzos por reducir la dependencia de los combustibles fósiles mediante medidas de eficiencia energética en edificios residenciales y no residenciales han registrado pocos avances. Entre 2019 y 2024, el consumo de energía final de Luxemburgo en el sector residencial se mantuvo prácticamente estable, a pesar del ahorro energético de los hogares. El ahorro se vio compensado principalmente por el aumento del número de viviendas y por el incremento de su tamaño. El año pasado, Luxemburgo prorrogó el régimen «Klimabonus Wunnen» más allá de 2025, con la intención de aumentar el ahorro energético en el parque de viviendas existentes. Luxemburgo tiene previsto adaptarse a las normas mínimas de eficiencia energética de la UE, basadas en umbrales determinados a escala nacional, con el fin de mejorar el ahorro de energía en los edificios no residenciales. Si bien la industria representa una proporción relativamente pequeña de las emisiones totales de GEI en Luxemburgo y ha reducido significativamente su intensidad de emisiones, las emisiones industriales de GEI siguen estando estrechamente vinculadas al uso de energía. Si bien hay en vigor una serie de regímenes voluntarios, marcos de apoyo y tecnologías emergentes para la descarbonización de la industria, estos aún no responden plenamente a la magnitud ni al ritmo de transformación requeridos.

(31) El gestor de la red de transporte considera necesario modernizar la red de alta tensión para gestionar las necesidades de transporte de energías renovables y aumentar su capacidad para hacer frente a la demanda prevista en un futuro próximo, incluidas las interconexiones transfronterizas. En 2025, Luxemburgo empezó a avanzar en su transición hacia las energías renovables mediante la adopción de cincuenta y una medidas concretas, que incluían, entre otras, la aceleración y simplificación de la implantación de las energías renovables mediante medidas como la digitalización de los procedimientos de concesión de permisos, la optimización del uso del suelo o la participación ciudadana. La aplicación plena y oportuna de estas medidas es fundamental para que Luxemburgo alcance su objetivo del 37 % de energías renovables en su combinación energética de aquí a 2030.

(32) Luxemburgo se enfrenta a retos medioambientales relacionados con la calidad del agua, la degradación de los ecosistemas y el uso del suelo, con implicaciones para la sostenibilidad medioambiental y la actividad económica. Los recursos hídricos están sometidos a la presión de una combinación de factores, entre ellos la contaminación por nutrientes y plaguicidas, las emisiones industriales y las alteraciones físicas de las masas de agua, que afectan tanto a las aguas superficiales como a las aguas subterráneas y generan riesgos para la disponibilidad y la calidad del agua. Los ecosistemas están sometidos a una presión cada vez mayor debido a la contaminación, la ocupación del suelo y el cambio climático, al tiempo que una parte importante de la actividad económica depende de los servicios ecosistémicos. La salud de los bosques se ha deteriorado en las últimas décadas, en particular como consecuencia de los daños relacionados con el cambio climático causados por las sucesivas sequías registradas desde 2018. Esto ha reducido la capacidad de los bosques para prestar servicios esenciales como el almacenamiento de carbono, la regulación del agua y la protección de la biodiversidad. Estos retos ponen de relieve la importancia de mejorar la calidad del agua, seguir fomentando la agricultura sostenible y reforzar la gestión forestal adaptada al cambio climático. Si bien Luxemburgo ha adoptado medidas para mejorar la gestión del agua, promover prácticas agrícolas y en materia de uso del suelo más sostenibles y reforzar el marco de actuación para los bosques, persisten algunas deficiencias y sigue habiendo una presión sobre los ecosistemas. Reforzar la gobernanza y la coordinación en todos los ámbitos de actuación medioambiental, climática y agrícola, y abordar los déficits de inversión, apoyaría una aplicación eficaz de las medidas relativas al agua, el uso del suelo y la adaptación al cambio climático. Además, invertir en medidas de circularidad, en particular en las fases iniciales de las cadenas de valor, contribuiría a reducir las presiones medioambientales y a apoyar una economía más sostenible y resiliente.

([25]) PNM 2035 - Plan national de mobilité - Le gouvernement luxembourgeois.

([26]) Las emisiones en el marco del reparto del esfuerzo para 2023 se basan en datos aproximados de inventario. Los datos finales se determinarán en 2027 tras una revisión exhaustiva.

([27]) Agencia Europea del Medio Ambiente, Air pollutant emissions data viewer (Gothenburg Protocol, Air Convention) 1990-2023, 2026.

([28]) Decisión de Ejecución (UE) 2020/2126 de la Comisión.

(33) A la luz del papel crucial del capital humano en la mejora de la competitividad y la autonomía estratégica de la Unión, en 2026 el Consejo recomendó a los Estados miembros que tomaran medidas para afrontar urgentemente las dificultades estructurales relacionadas con el capital humano en los ámbitos de las capacidades, la educación y la formación, que obstaculizan la competitividad. Las recomendaciones específicas por país de 2026 dirigidas a Luxemburgo pueden contribuir a la aplicación de la Recomendación del Consejo sobre el capital humano en la Unión.

(34) En el sistema educativo luxemburgués, persisten las disparidades en los resultados educativos, en particular entre estudiantes de diversos orígenes lingüísticos. El carácter multilingüe de la enseñanza, especialmente difícil para casi el 70 % de los estudiantes que no están expuestos al luxemburgués en casa, contribuye a perpetuar las brechas de rendimiento académico ([29]), que se ven reforzadas además por el contexto socioeconómico y por la orientación temprana hacia diferentes itinerarios educativos. Una reforma recientemente adoptada, cuya aplicación comenzará en septiembre de 2027, introduce la posibilidad de elegir entre el alemán y el francés como lengua de alfabetización y tiene por objeto abordar estos retos al mismo tiempo que incrementar sustantivamente la involucración de los progenitores. Su eficacia dependerá, en última instancia, de la capacidad de los centros escolares para adaptar los métodos de enseñanza a las necesidades específicas de estos estudiantes. Al mismo tiempo, unas tasas más elevadas de abandono escolar prematuro y de ninis entre los estudiantes desfavorecidos y no nativos, junto con la sobrerrepresentación de los grupos socioeconómicos más favorecidos en los centros escolares públicos europeos con mejores resultados, apuntan a desigualdades sistémicas. Dado que Luxemburgo registra una de las mayores brechas de rendimiento de la UE relacionadas con el nivel educativo de los progenitores ([30]), el apoyo específico a los estudiantes desfavorecidos y aquellos con diversidad lingüística es esencial para garantizar oportunidades equitativas y reducir las desigualdades.

(35) Luxemburgo sigue enfrentándose a importantes retos en el mercado laboral relacionados con la inadecuación de las capacidades y la participación en el mercado laboral. A pesar del nivel generalmente elevado de desarrollo económico del país, el desempleo ha aumentado en los últimos años y ha superado la media de la Unión. La inadecuación de las capacidades también ha aumentado, y los desajustes macroeconómicos alcanzaron el 26,8 % en 2024, muy por encima de la media de la UE, lo que refleja disparidades significativas en los resultados en materia de empleo entre los distintos niveles de capacidades. El mercado laboral se caracteriza por una fuerte demanda de trabajadores altamente cualificados, mientras que las perspectivas de empleo siguen siendo más limitadas para las personas poco cualificadas, lo que contribuye a las desigualdades y a la pobreza de las personas empleadas. Sin embargo, los niveles de pobreza registrados fueron más bajos en 2025, lo que probablemente se debe a mejoras en la recogida de datos sobre la renta y las condiciones de vida, aunque datos anteriores ya mostraban que los niveles estaban disminuyendo. La tasa de riesgo de pobreza o exclusión social se sitúa actualmente en el 18,2 % (UE: 20,8 %). Al mismo tiempo, las tasas de empleo y actividad de los trabajadores de más edad siguen siendo las más bajas de la UE; el desempleo de larga duración se concentra entre los trabajadores de 45 años o más, y la participación en el aprendizaje de adultos sigue siendo limitada, lo que limita la adaptación de los trabajadores a la evolución de las necesidades en lo relativo a las capacidades. Si bien Luxemburgo ha adoptado medidas para mejorar las perspectivas de empleo y apoyar el perfeccionamiento y el reciclaje profesionales, su impacto sigue sin ser uniforme. Un enfoque más coordinado del desarrollo de capacidades y de las políticas activas del mercado de trabajo, que incluya el fomento de la educación y la formación profesionales y la mejora del aprendizaje permanente, contribuiría a mejorar la empleabilidad, a corregir la inadecuación de las capacidades y a mejorar los resultados del mercado laboral. Abordar estos retos también contribuiría a apoyar la convergencia social al alza, en consonancia con la segunda fase del análisis por país realizado por los servicios de la Comisión con arreglo al marco de convergencia social ([31]).

([29]) Cuadro de indicadores de ÉpStan: resultados del programa luxemburgués de seguimiento escolar «Épreuves Standardiés», http://dashboard.epstan.lu.

([30]) ICILS, 2023.

([31]) SWD(2026)122 5 – Second-stage country analysis on social convergence in line with the Social Convergence Framework (SCF) [Segunda fase del análisis por país sobre la convergencia social en consonancia con el marco de convergencia social], 2026.

(36) Habida cuenta de las estrechas interrelaciones 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 2026 a los Estados miembros de la zona del euro que tomaran medidas, también a través de sus PRR, para aplicar la Recomendación de 2026 sobre la política económica de la zona del euro. En el caso de Luxemburgo, la primera recomendación ayuda a aplicar la primera, la segunda, la tercera, la quinta y la decimocuarta recomendaciones sobre la zona del euro, la segunda recomendación ayuda a aplicar la cuarta recomendación sobre la zona del euro, la tercera recomendación ayuda a aplicar la séptima, la octava, la novena y la undécima recomendaciones sobre la zona del euro, la cuarta recomendación ayuda a aplicar la séptima recomendación sobre la zona del euro y la quinta recomendación ayuda a aplicar la quinta recomendación sobre la zona del euro.

RECOMIENDA a Luxemburgo que tome medidas en 2026 y 2027 con el fin de:

1. Adoptar medidas para controlar el gasto neto, de modo que este se ajuste a las tasas máximas de crecimiento recomendadas por el Consejo el 21 de enero de 2025 dada la importante desviación registrada en 2025 y prevista para 2026 por la Comisión respecto del límite máximo de gasto neto recomendado. Reforzar el gasto global y la preparación en materia de defensa y seguridad y, a su vez, velar por la sostenibilidad de la deuda y la eficiencia del gasto y adaptar gradualmente el presupuesto para mantener un gasto en defensa estructuralmente más elevado. Garantizar que las medidas adoptadas para mitigar el impacto de la subida de los precios de la energía sean temporales, estén destinadas a proteger a los hogares vulnerables o satisfacer las necesidades de las empresas de gran consumo de energía, mantengan los incentivos para el ahorro de energía y que su coste fiscal sea compatible con los compromisos contraídos con arreglo al marco fiscal de la UE. Abordar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones, en particular, limitando las opciones de jubilación anticipada y aumentando la participación y la tasa de empleo de los trabajadores de más edad. Aumentar la oferta de vivienda, en particular mediante la adopción de una política global de uso del suelo y una reforma del impuesto sobre bienes inmuebles, el desarrollo de proyectos de distrito a gran escala en suelo público y el refuerzo de la coordinación con la planificación urbana y el transporte público transfronterizo. Mitigar los riesgos relacionados con el mercado de la vivienda mediante la eliminación progresiva de los incentivos fiscales para obtener préstamos y el refuerzo del marco macroprudencial. Adoptar medidas adicionales para luchar eficazmente contra la planificación fiscal abusiva, en particular garantizando una imposición suficiente de los pagos de intereses y cánones dirigidos a países y territorios con un bajo o nulo nivel de imposición.

2. Garantizar la continuidad de las reformas e inversiones ejecutadas en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Mantener el ritmo de ejecución de los programas de la política de cohesión, aprovechando, cuando proceda, la reasignación de recursos a las prioridades estratégicas y las flexibilidades acordadas en el contexto de la revisión intermedia del marco de la política de cohesión.

3. Fomentar la inversión en innovación y apoyar las actividades con elevada intensidad de I+D. Impulsar la competitividad promoviendo la diversificación en el sector financiero, acelerando la adopción de tecnologías digitales avanzadas por parte de las pymes y permitiendo la expansión de las empresas y el crecimiento de la productividad. Abordar el déficit de financiación en innovación, en particular mediante una mayor inversión de los hogares en fondos de renta variable y fondos de inversión, junto con una mayor disponibilidad de regímenes complementarios de pensiones. Eliminar las barreras a la competencia, por ejemplo, en la prestación de servicios y las profesiones reguladas.

4. Seguir avanzando en un transporte sostenible y eficiente, promoviendo en mayor medida la descarbonización del transporte e invirtiendo en infraestructuras de transporte público y conectividad en las zonas rurales. Reducir la dependencia general de los combustibles fósiles invirtiendo en la eficiencia energética de los edificios. Modernizar la red de alta tensión y aumentar su capacidad, mejorar las interconexiones transfronterizas y facilitar los procedimientos de concesión de permisos para la implantación de energías renovables. Apoyar a los municipios en el despliegue de las energías renovables. Mejorar la resiliencia climática e hídrica, en particular mediante la gestión sostenible de los recursos naturales, una gobernanza intersectorial más sólida y medidas de circularidad.

5. Mejorar el funcionamiento del sistema escolar y garantizar la igualdad de oportunidades en los centros escolares adaptando la enseñanza a las necesidades de los alumnos desfavorecidos y de aquellos que proceden de orígenes lingüísticos distintos. Abordar la inadecuación de las capacidades mediante el fomento del aprendizaje permanente y la mejora de las políticas activas del mercado de trabajo.

Hecho en Bruselas, el 10 de julio de 2026.

Por el Consejo

El Presidente

S. HARRIS