C/2024/6812

29.11.2024

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 21 de octubre de 2024

relativa a las políticas económicas, presupuestarias, de empleo y estructurales de Alemania

(C/2024/6812)

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,

Visto el Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos ([2]), y en particular su artículo 6, apartado 1,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Visto el dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

(1) El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo ([3]) por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en lo sucesivo, «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 supone un estímulo fiscal financiado por la Unión. En consonancia con las prioridades del Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas, el Mecanismo contribuye a la recuperación económica y social y a 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, ayuda a fortalecer las finanzas públicas y a impulsar el crecimiento y la creación de empleo a medio y largo plazo, a mejorar la cohesión territorial dentro de la Unión y a que prosiga la ejecución del pilar europeo de derechos sociales.

(2) 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. Esto ayudaría a alcanzar 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.

([1]) DO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.
([2]) DO L 306 de 23.11.2011, p. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj.
([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).

(3) El 16 de marzo de 2023, la Comisión publicó la Comunicación titulada «Competitividad a largo plazo de la UE: más allá de 2030» con el fin de fundamentar las decisiones políticas y crear las condiciones marco necesarias para impulsar el crecimiento. La Comunicación define la competitividad en términos de nueve factores que se refuerzan mutuamente. Entre estos factores, el acceso al capital privado, la investigación y la innovación, la educación y las capacidades y un mercado único que funcione destacan como prioridades de actuación fundamentales en lo que respecta a las reformas y a la inversión con el fin de abordar los retos actuales en materia de productividad y reforzar la competitividad a largo plazo de la Unión y sus Estados miembros. El 14 de febrero de 2024, la Comisión emitió una Comunicación titulada «Informe anual de 2024 sobre el mercado único y la competitividad». En dicha Comunicación se detallan las fortalezas y los retos en materia de competencia del mercado único europeo, haciendo el seguimiento del progreso anual con respecto a los nueve factores de competitividad identificados.

(4) El 21 de noviembre de 2023, la Comisión adoptó el Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento sostenible para 2024, lo que marcó el inicio del Semestre Europeo de 2024 para la coordinación de las políticas económicas. El 22 de marzo de 2024, el Consejo Europeo refrendó las prioridades del Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento sostenible para 2024, que se centran en torno a las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva. El 21 de noviembre de 2023, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, adoptó asimismo el Informe sobre el mecanismo de alerta de 2024, en el que señalaba a Alemania como uno de los Estados miembros que pueden presentar desequilibrios o pueden estar expuestos al riesgo de padecerlos, y para los que sería necesario un examen exhaustivo. En la misma fecha, la Comisión adoptó también un dictamen sobre el proyecto de plan presupuestario de Alemania para 2024. 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 2024, 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 12 de abril de 2024, el Consejo adoptó la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ([5]) (en lo sucesivo, «Recomendación sobre la zona del euro de 2024») y el 11 de marzo de 2024 el Informe conjunto sobre el empleo.

(5) El 30 de abril de 2024 entró en vigor el nuevo marco de gobernanza económica de la Unión. Dicho marco comprende el nuevo Reglamento (UE) 2024/1263 relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral, el Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo ([6]) relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, modificado, y la Directiva 2011/85/UE del Consejo ([7]) sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, modificada. Los objetivos del nuevo marco de gobernanza económica son promover unas finanzas públicas saneadas y sostenibles, un crecimiento sostenible e integrador y resiliencia a través de reformas e inversiones, y evitar déficits públicos excesivos. El nuevo marco de gobernanza económica promueve asimismo la apropiación nacional y tiene una mayor orientación a medio plazo, junto con una aplicación más sólida y coherente. Cada Estado miembro tiene que presentar al Consejo y a la Comisión un plan fiscal-estructural nacional a medio plazo. El plan fiscal-estructural nacional a medio plazo contiene los compromisos fiscales, de reformas y de inversiones de un Estado miembro y abarca un período de planificación de cuatro o cinco años, en función de la duración habitual de la legislatura a nivel nacional. La senda de gasto neto ([8]) de los planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo tiene que cumplir los requisitos del Reglamento (UE) 2024/1263, incluidos los requisitos de situar o mantener la deuda de las administraciones públicas en una senda descendente verosímil a más tardar al final del período de ajuste, o de mantenerla en niveles prudentes por debajo del 60 % del producto interior bruto (PIB), y de 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. Si un Estado miembro se compromete a llevar a cabo un conjunto pertinente de reformas e inversiones de conformidad con los criterios establecidos en el Reglamento (UE) 2024/1263, el período de ajuste puede ampliarse hasta tres años. Con el fin de apoyar la preparación de dichos planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo, el 21 de junio de 2024 la Comisión publicó orientaciones sobre la información que los Estados miembros deben facilitar en sus planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo y en sus informes anuales de situación. De conformidad con los artículos 5 y 36 del Reglamento (UE) 2024/1263, la Comisión transmitió a los Estados miembros trayectorias de referencia e información técnica, en su caso. Los Estados miembros tienen que presentar sus planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo a más tardar el 20 de septiembre de 2024, a menos que el Estado miembro y la Comisión convengan la ampliación del plazo por un período razonable. De conformidad con su

([5]) Recomendación (UE) del Consejo de 12 de abril de 2024 sobre la política económica de la zona del euro (DO C, C/2024/2807, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj).

([6]) Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L 209 de 2.8.1997, p. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).

([7]) Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (DO L 306 de 23.11.2011, p. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

([8]) Gasto neto tal como se define en el artículo 2, punto 2, del Reglamento (UE) 2024/1263: por «gasto neto» se entiende 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.

marco jurídico nacional, cada Estado miembro podrá debatir su proyecto de plan a medio plazo en su Parlamento nacional, solicitar a la institución fiscal independiente que emita un dictamen y llevar a cabo una consulta con los interlocutores sociales y otras partes interesadas nacionales.

(6) En 2024, el Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas sigue evolucionando 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 señalados en las recomendaciones específicas por país pertinentes formuladas en los últimos años. Las recomendaciones específicas por país de 2019, 2020, 2022 y 2023 siguen siendo pertinentes para los planes de recuperación y resiliencia que fueron revisados, actualizados o modificados de conformidad con los artículos 14, 18 y 21 del Reglamento (UE) 2021/241.

(7) El 28 de abril de 2021, Alemania presentó su plan nacional de recuperación y resiliencia a la Comisión, de conformidad con el artículo 18, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/241. De conformidad con el artículo 19 del Reglamento (UE) 2021/241, la Comisión evaluó la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y la coherencia del plan de recuperación y resiliencia, con arreglo a las directrices de evaluación establecidas en el anexo V de dicho Reglamento. El 13 de julio de 2021, el Consejo adoptó su Decisión de Ejecución relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Alemania ([9]), que se modificó el 8 de diciembre de 2023 con arreglo al artículo 18, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/241 para actualizar la contribución financiera máxima en concepto de ayuda financiera no reembolsable ([10]). El desembolso de tramos está supeditado a la adopción de una Decisión de la Comisión de conformidad con el artículo 24, apartado 5, del Reglamento (UE) 2021/241, por la que se establezca que Alemania ha cumplido satisfactoriamente los hitos y objetivos pertinentes establecidos en la Decisión de Ejecución del Consejo. El cumplimiento satisfactorio presupone que no se ha frustrado la consecución de los hitos y objetivos anteriores.

(8) El 17 de abril de 2024, Alemania presentó su Programa Nacional de Reformas de 2024 y, el 24 de abril de 2024, su Programa de Estabilidad de 2024, de conformidad con el artículo 4, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo ([11]). De conformidad con el artículo 27 del Reglamento (UE) 2021/241, el Programa Nacional de Reformas de 2024 refleja también el informe semestral de Alemania sobre los avances realizados en la ejecución de su plan de recuperación y resiliencia.

(9) El 19 de junio de 2024, la Comisión publicó el informe específico de 2024 sobre Alemania. En él se evalúan los avances realizados por Alemania para poner en práctica las recomendaciones específicas por país pertinentes adoptadas por el Consejo entre 2019 y 2023 y se hace balance de la ejecución del plan de recuperación y resiliencia de Alemania. Sobre la base de dicho análisis, en el informe específico se señalan las deficiencias con respecto a los retos que no se abordan, o solo se abordan parcialmente, en el plan de recuperación y resiliencia, así como los retos nuevos y emergentes. Asimismo, se evalúan los avances de Alemania en la ejecución 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, así como en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

(10) La Comisión llevó a cabo un examen exhaustivo sobre Alemania con arreglo al artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011. En abril de 2024 se publicaron las principales conclusiones de la evaluación que los servicios de la Comisión han llevado a cabo de las vulnerabilidades macroeconómicas de Alemania a efectos de dicho Reglamento. El 19 de junio de 2024, la Comisión llegó a la conclusión de que Alemania está experimentando desequilibrios macroeconómicos. En particular, Alemania se enfrenta a vulnerabilidades relacionadas con el amplio superávit por cuenta corriente. Dichas vulnerabilidades siguen siendo pertinentes, a pesar de una cierta reducción del gran superávit por cuenta corriente a lo largo de los años, ya que persiste el problema subyacente de la debilidad de la demanda interna y la contención de la inversión, lo cual tiene una relevancia transfronteriza, aunque la respuesta en materia de políticas ha sido limitada. Con la bajada de los precios de la energía, la debilidad de la demanda interna y la atonía del comercio mundial, el superávit por cuenta corriente repuntó hasta el 5,9 % del PIB en 2023, frente al 4,2 % del PIB en 2022. Se prevé que aumente algo más este año y el próximo, aunque se mantendrá muy por debajo de los niveles anteriores a la pandemia. Dado el tamaño de la economía alemana y su integración comercial en la zona del euro, esto tiene una relevancia transfronteriza. La caída de los precios de la vivienda ha reducido considerablemente la sobrevaloración de los precios de la vivienda, con un efecto limitado en el sistema financiero hasta la fecha, pero los bienes inmuebles comerciales siguen requiriendo un seguimiento. El descenso de la inversión en vivienda podría dar lugar a la reaparición de presiones sobre los precios y a los consiguientes riesgos de sobrevaloración en un futuro próximo. De cara al futuro, se espera un ligero deterioro de la competitividad de los costes, y los hogares están empezando a recuperar cierto poder adquisitivo, ya que se prevé que los salarios crezcan en términos reales. La recuperación de la inversión privada está tomando tiempo y la Comisión espera que el

([9]) ST 10158/21 INIT; ST 10158/21 ADD 1.

([10]) Decisión de Ejecución del Consejo, de 8 de diciembre de 2023, por la que se modifica la Decisión de Ejecución de 13 de julio de 2021 relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Alemania (ST 15572/23 INIT).

([11]) Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (DO L 209 de 2.8.1997, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1466/oj).

saneamiento de la política fiscal lastre la demanda interna, lo cual puede tener repercusiones en la inversión pública. Las vulnerabilidades generales subyacentes en términos de una importante brecha entre ahorro e inversión no han cambiado de forma radical: las necesidades de inversión han ido aumentando a lo largo de los años, principalmente vinculadas a la inversión pública a nivel regional y a la inversión empresarial en general, lo que respaldaría el crecimiento económico en el futuro. Aunque el Gobierno ha adoptado algunas medidas para apoyar la inversión, y el plan de recuperación y resiliencia de Alemania incluye importantes medidas para promoverla, hasta ahora el alcance de las medidas adoptadas no ha dado lugar a avances sustanciales ni ha sido suficiente para hacer frente al reto global de aumentar la inversión privada y pública.

(11) Según los datos validados por Eurostat, el déficit de las administraciones públicas de Alemania se mantuvo sin cambios en 2023 con respecto a 2022, en el 2,5 % del PIB, mientras que la deuda de las administraciones públicas se redujo del 66,1 % del PIB a finales de 2022 al 63,6 % a finales de 2023.

(12) El 12 de julio de 2022, el Consejo recomendó ([12]) a Alemania que adoptara medidas para garantizar que, en 2023, el aumento del gasto corriente primario financiado a nivel nacional se ajustara a una orientación general neutra de la política fiscal ([13]), teniendo en cuenta la continuación del apoyo temporal y específico a los hogares y las empresas más vulnerables frente a las subidas de los precios de la energía y a las personas que huyen de Ucrania. Se recomendó a Alemania que estuviera preparada para ajustar el gasto corriente en función de la evolución de la situación. También se recomendó a Alemania que aumentara la inversión pública en los ámbitos de las transiciones ecológica y digital y de la seguridad energética teniendo en cuenta la iniciativa REPowerEU, utilizando entre otros el Mecanismo y otros fondos de la Unión. Según las estimaciones de la Comisión, en 2023 la orientación fiscal ([14]) fue contractiva (0,3 % del PIB). En 2023, el crecimiento del gasto corriente primario financiado a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos) tuvo un efecto contractivo en la orientación fiscal del 0,5 % del PIB y se ajustó a la Recomendación del Consejo de 12 de julio de 2022. Los gastos financiados con subvenciones procedentes del Mecanismo y de otros fondos de la Unión ascendieron al 0,2 % del PIB en 2023. Las inversiones financiadas a nivel nacional ascendieron al 2,6 % del PIB en 2023, con un aumento anual de 0,1 puntos porcentuales con respecto a 2022. Alemania financió inversiones adicionales mediante el Mecanismo y otros fondos de la Unión. Alemania financió inversiones públicas destinadas a las transiciones ecológica y digital y a la seguridad energética, como la renovación energética de los edificios, la mejora de la infraestructura de recarga de automóviles eléctricos y el equipamiento de las escuelas para la era digital. Dichas inversiones públicas se financian en parte con el Mecanismo y otros fondos de la Unión.

(13) Según el Programa de Estabilidad de 2024, en el escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias, el PIB real crecería un 0,2 % en 2024 y un 1,0 % en 2025. El déficit de las administraciones públicas disminuiría al 1,75 % del PIB en 2024 y al 1 % del PIB en 2025, mientras que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB aumentaría al 64 % a finales de 2024 y posteriormente disminuiría al 63,25 % a finales de 2025. Con posterioridad a 2025, se prevé que el déficit de las administraciones públicas aumente hasta el 1,25 % del PIB en 2026 y el 1,5 % del PIB en 2027, antes de disminuir hasta el 1 % en 2028. Por lo tanto, se prevé que el saldo de las administraciones públicas se mantenga por debajo del valor de referencia del 3 % de déficit sobre el PIB establecido en el Tratado durante el período del programa. A su vez, se prevé que, con posterioridad a 2025, la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB disminuya gradualmente al 63,25 % en 2026, al 63 % en 2027 y al 62 % en 2028.

(14) Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, el PIB real crecería un 0,1 % en 2024 y un 1,0 % en 2025, y la inflación medida con el índice de precios de consumo armonizado (IPCA) se situaría en el 2,4 % en 2024 y en el 2,0 % en 2025.

(15) Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, en 2024 se registraría un déficit público del 1,6 % del PIB, mientras que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB disminuiría al 62,9 % a finales de 2024. La disminución del déficit en 2024 refleja principalmente la eliminación de las medidas de apoyo de emergencia en materia energética con una incidencia similar en la ratio de deuda con respecto al PIB. Según las estimaciones de la Comisión, se prevé que la orientación fiscal sea contractiva (0,8 % del PIB) en 2024.

([12]) Recomendación del Consejo de 12 de julio de 2022 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2022 de Alemania y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2022 de Alemania (DO C 334 de 1.9.2022, p. 35).

([13]) Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, el crecimiento de la producción potencial a medio plazo de Alemania en 2023, que se utiliza para medir la orientación fiscal, se estima en el 7,5 % en términos nominales, sobre la base de la tasa media de crecimiento potencial real a diez años y del deflactor del PIB de 2023.

([14]) 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 Unión. La orientación fiscal se mide como la diferencia entre: i) el crecimiento potencial a medio plazo, y ii) la variación del gasto primario, excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos (y las medidas temporales de emergencia relacionadas con la crisis de la COVID-19), e incluidos los gastos financiados mediante ayudas no reembolsables (subvenciones) procedentes del Mecanismo y otros fondos de la Unión.

(16) Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, se espera que en 2024 se financien mediante ayudas no reembolsables («subvenciones») procedentes del Mecanismo gastos equivalentes al 0,1 % del PIB, lo mismo que en 2023. Los gastos financiados mediante las subvenciones procedentes del Mecanismo permitirán inversiones de gran calidad y reformas que mejoren la productividad sin una repercusión directa en el saldo o la deuda de las administraciones públicas de Alemania.

(17) El 14 de julio de 2023, el Consejo recomendó ([15]) a Alemania que garantizara una política fiscal prudente, en particular limitando el aumento nominal del gasto primario neto financiado a nivel nacional ([16]) en 2024 a un máximo del 2,5 %. Se invitó a los Estados miembros a que, al ejecutar sus presupuestos de 2023 y preparar sus proyectos de planes presupuestarios para 2024, tuviesen en cuenta que la Comisión propondría al Consejo la apertura de procedimientos de déficit excesivo basados en el déficit, en función de los datos de ejecución presupuestaria de 2023. Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, el gasto primario neto financiado a nivel nacional de Alemania aumentaría un 2,6 % en 2024, cifra que sería superior a la tasa de crecimiento máxima recomendada. Sin embargo, la tasa de crecimiento del gasto neto prevista en 2024 incluida en las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión se ve afectada por una reclasificación de las entidades de transporte público en el sector de las administraciones públicas durante 2023 ([17]), lo que provocó una ruptura en las series cronológicas. Sin el efecto de esta reclasificación, el gasto primario neto financiado a nivel nacional aumentaría un 2,4 % en 2024, lo que supone un porcentaje inferior a la tasa de crecimiento máxima recomendada. Esto se ajusta a lo recomendado por el Consejo.

(18) Además, el Consejo recomendó que Alemania tomara medidas con el fin de eliminar gradualmente las medidas de apoyo de emergencia en materia energética en vigor aprovechando los ahorros correspondientes para reducir el déficit público, tan pronto como fuera posible en 2023 y 2024. El Consejo recomendó además que, en caso de que fueran necesarias nuevas medidas de apoyo o el mantenimiento de las ya vigentes debido a nuevos aumentos de los precios de la energía, Alemania garantizara que dichas medidas de apoyo se dirigieran a proteger a los hogares y las empresas vulnerables, fueran viables desde el punto de vista fiscal y siguieran incentivando el ahorro energético. Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, el coste presupuestario neto ([18]) de las medidas de apoyo de emergencia en materia energética se situaría en el 1,2 % del PIB en 2023, el 0,1 % del PIB en 2024 y el 0,0 % del PIB en 2025. En particular, se supone que el tipo reducido del impuesto sobre el valor añadido del gas permanecerá en vigor en 2024, aunque con una incidencia menor. Si los ahorros correspondientes se aprovecharan para reducir el déficit público, según lo recomendado por el Consejo, estas previsiones implicarían un ajuste fiscal del 1,1 % del PIB en 2024, frente a un efecto contractivo del gasto primario neto financiado a nivel nacional ([19]) en la orientación fiscal del 0,8 % del PIB ese mismo año. Las medidas de apoyo de emergencia en materia energética se han ido eliminando paulatinamente en 2023 y 2024. Esto se ajusta a lo recomendado por el Consejo. No obstante, no se prevé que los ahorros correspondientes se aprovechen plenamente para reducir el déficit público. Esto podría no ajustarse a la recomendación del Consejo.

(19) Además, el Consejo también recomendó a Alemania mantener la inversión pública financiada a nivel nacional y garantizar la absorción efectiva de las subvenciones procedentes del Mecanismo y de otros fondos de la Unión, en particular para fomentar las transiciones ecológica y digital. Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, la inversión pública financiada a nivel nacional aumentaría del 2,6 % del PIB en 2023 al 2,7 % del PIB en 2024. Esto se ajusta a lo recomendado por el Consejo. A su vez, se espera que el gasto público financiado por los ingresos procedentes de los fondos de la Unión, incluidas las subvenciones procedentes del Mecanismo, se mantenga estable en el 0,2 % del PIB en 2024.

(20) Sobre la base de las medidas de actuación conocidas en la fecha límite de las previsiones y con la hipótesis de mantenimiento de la política económica, las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión contemplan para 2025 un déficit público del 1,2 % del PIB. Se prevé que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB descienda hasta situarse en el 62,2 % al final de 2025. La disminución del déficit y de la ratio de deuda con respecto al PIB en 2025 refleja principalmente el repunte previsto del crecimiento del PIB.

([15]) Recomendación del Consejo de 14 de julio de 2023 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2023 de Alemania y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2023 de Alemania (DO C 312 de 1.9.2023, p. 38).

([16]) El gasto primario neto se define como el gasto financiado a nivel nacional, neto de: i) las medidas discrecionales relativas a los ingresos, ii) los gastos por intereses, iii) el gasto en desempleo cíclico, y iv) las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal.

([17]) Esta reclasificación se refleja en el indicador de crecimiento del gasto, al tiempo que tiene un efecto insignificante en el déficit público debido a un aumento similar de los ingresos.

([18]) Esta cifra representa el coste presupuestario anual de las medidas, incluidos los ingresos y gastos y, en su caso, excluidos los ingresos procedentes de los impuestos sobre los beneficios inesperados de los proveedores de energía.

([19]) Esta contribución se mide como la variación del gasto público primario, neto de: i) los efectos presupuestarios adicionales de las medidas discrecionales relativas a los ingresos, ii) las medidas puntuales, iii) el gasto en desempleo cíclico, y iv) el gasto financiado mediante ayudas no reembolsables (subvenciones) procedentes del Mecanismo y otros fondos de la Unión, en relación con la tasa media de crecimiento potencial del PIB nominal a medio plazo (diez años), expresada en porcentaje del PIB nominal.

(21) La inversión pública, a pesar de un ligero aumento en porcentaje del PIB en los últimos años, no ha seguido el ritmo de las necesidades de inversión en infraestructuras, educación, formación y las transiciones ecológica y digital. La inversión a nivel federal ha caído por debajo de los niveles de depreciación en el último año, mientras que la inversión neta a nivel municipal ha sido negativa durante las dos últimas décadas, lo que ha dado lugar a una disminución general de la masa de capital. Persisten los obstáculos a la inversión. En 2023, la inversión privada seguía estando por debajo de los niveles anteriores a la pandemia. En particular, la carga administrativa para la puesta en marcha de las inversiones privadas sigue siendo elevada, debido específicamente a los requisitos de una exhaustiva documentación y de licencias, así como a la ausencia de digitalización. Las exigentes normas reglamentarias, las diferencias reglamentarias entre las regiones y los largos procedimientos de concesión de permisos dificultan la expansión de las capacidades de producción e innovación, en particular en los sectores de la energía y la construcción. Si bien el número de viviendas terminadas en 2023 se situó en el nivel del año anterior, la inversión en edificios residenciales ha disminuido durante los últimos tres años, a pesar de la escasez de viviendas. Las formas alternativas de financiación son limitadas, en particular para las empresas emergentes en expansión. El gasto en investigación y desarrollo por parte de las pequeñas y medianas empresas (pymes) sigue siendo bajo y la difusión de la tecnología es limitada.

(22) El envejecimiento está reduciendo la población en edad de trabajar, lo cual ejerce una presión al alza sobre la tasa de dependencia de las personas mayores. Como consecuencia de ello, se espera que aumente el gasto global en pensiones, lo cual crea una necesidad de financiación considerable. A lo largo de los años, una parte cada vez mayor del gasto en pensiones se ha financiado a través de ayudas federales. Desde 2020, esto representa más de 100 000 millones EUR anuales, aproximadamente el 23 % del gasto federal total. Si no se producen cambios en las políticas, se espera que este problema siga aumentando, lo cual tensionará el alcance del gasto productivo. Las pensiones de las empresas, así como los planes privados de pensiones basados en la capitalización, han seguido estando infrautilizados. A pesar de los esfuerzos por aumentar el uso de las pensiones de jubilación de las empresas (segundo pilar), la cobertura se mantiene en torno al 54 %. La creación prevista de «capital de generación», que añade un elemento basado en el capital en el sistema obligatorio de pensiones, se financiará a través de la deuda pública y, por tanto, ofrece un potencial limitado para mejorar la sostenibilidad de las pensiones. Aunque la tasa de empleo de los trabajadores de entre cincuenta y cinco y sesenta y cuatro años es una de las más altas de la Unión, el aumento de la edad efectiva de jubilación se ha ralentizado en los últimos años, y el empleo en el grupo de edad de más de sesenta y cinco años va a la zaga de los Estados miembros con las tasas de empleo más altas. Esto se debe también a las opciones de jubilación anticipada, lo que aumenta la presión sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones.

(23) Una estructura tributaria óptima es fundamental para un crecimiento más integrador y sostenible, así como para una mayor competitividad. En Alemania, los trabajadores se enfrentan a la segunda cuña fiscal más elevada de la Unión. Los elevados impuestos, junto con las normas sobre prestaciones sociales, reducen los incentivos para aumentar el número de horas trabajadas, especialmente en el caso de los trabajadores con salarios bajos y los segundos perceptores de ingresos familiares, que suelen ser mujeres, como indica también el elevadísimo porcentaje de mujeres empleadas a tiempo parcial. También afecta a la oferta de mano de obra y agrava la escasez de mano de obra existente. Además, el porcentaje de impuestos medioambientales en Alemania se sitúa por debajo de la media de la Unión y está disminuyendo. En cambio, Alemania tiene uno de los tipos más elevados del impuesto sobre sociedades, incluido el impuesto local sobre actividades económicas (*Gewerbesteuer*) de la UE. Su combinación forma un sistema tributario complejo y opaco. Las recientes iniciativas para revisar las normas de amortización y las mejoras de las bonificaciones fiscales para investigación y desarrollo son formas rentables de ampliar los incentivos a la inversión. Al mismo tiempo, existe la posibilidad de simplificar el sistema de imposición sobre las sociedades reduciendo el alcance de las exenciones.

(24) 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 dichas reformas e inversiones ayuden a abordar de forma efectiva la totalidad o una parte significativa de los retos señalados en las recomendaciones específicas por país pertinentes. Dado el calendario ajustado, es esencial avanzar rápidamente en la ejecución efectiva del plan de recuperación y resiliencia, incluido el capítulo de REPowerEU una vez se apruebe, para impulsar la competitividad a largo plazo de Alemania mediante las transiciones ecológica y digital, garantizando al mismo tiempo la equidad social. Para cumplir los compromisos del plan de recuperación y resiliencia a más tardar en agosto de 2026, es esencial que Alemania acelere considerablemente la ejecución de las reformas y las inversiones, entre otras cosas asignado recursos suficientes para su gestión. La rápida inclusión del nuevo capítulo de REPowerEU en el plan de recuperación y resiliencia permitirá financiar reformas e inversiones adicionales en apoyo de los objetivos estratégicos de Alemania y de la Unión en el ámbito de la energía y la transición ecológica. 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.

(25) Como parte de la revisión intermedia de los programas de la política de cohesión, de conformidad con el artículo 18 del Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo ([20]), Alemania debe revisar cada programa financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), el Fondo de Cohesión y el Fondo de Transición Justa (FTJ) a más tardar en marzo de 2025, teniendo en cuenta, en particular, los retos señalados en las recomendaciones específicas por país de 2024, así como su plan nacional de energía y clima. Dicha revisión constituye la base para la asignación definitiva de la financiación de la Unión incluida en cada programa. Alemania ha avanzado en la aplicación de los programas de la política de cohesión y del pilar europeo de derechos sociales, pero sigue habiendo problemas pendientes. Persisten importantes disparidades regionales en materia de empleo y productividad laboral, aunque las regiones menos desarrolladas han ido recuperando gradualmente el terreno en lo que respecta a la productividad laboral. Acelerar la ejecución de los programas de la política de cohesión es crucial y las prioridades acordadas en los programas siguen siendo pertinentes. Dentro del objetivo de mejorar la capacidad administrativa, es importante asignar recursos suficientes a la ejecución de los programas de la política de cohesión y promover la modernización y la digitalización de las autoridades públicas encargadas de su ejecución. Aumentar la investigación, el desarrollo y la innovación en todas las regiones, especialmente en las regiones orientales, así como apoyar la educación y la formación para afrontar los retos que plantean las transiciones ecológica y digital son fundamentales para seguir reduciendo las disparidades en materia de competitividad regional y empleo. Esto también requiere que la aplicación de los programas de la política de cohesión para las transiciones ecológica y digital continúe en las regiones con sectores de alto rendimiento. También es necesario continuar las inversiones ecológicas en eficiencia energética y energías renovables, adaptación al cambio climático y huella de carbono. El desarrollo empresarial y el apoyo a las empresas, en particular a las pymes, siguen siendo pertinentes. La calidad y el carácter inclusivo de la educación, la formación y el aprendizaje permanente, en particular para los grupos desfavorecidos, son prioridades, al igual que la inclusión activa y la mejora de la empleabilidad. Alemania también podría utilizar la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa, creada en virtud del Reglamento (UE) 2024/795 del Parlamento Europeo y del Consejo ([21]), para apoyar el desarrollo o la fabricación de tecnologías críticas en tecnologías digitales, tecnologías limpias y eficientes en cuanto al uso de los recursos y biotecnologías, así como para hacer frente a la escasez de mano de obra y de capacidades en estos sectores.

(26) Además de los retos económicos y sociales de los que se ocupan el plan de recuperación y resiliencia y otros fondos de la Unión, Alemania se enfrenta a varios retos adicionales relacionados con la grave escasez de trabajadores cualificados, la digitalización y la transición ecológica. Una mayor inversión en las transiciones ecológica y digital también contribuiría a reducir la brecha entre inversión y ahorro.

(27) La escasez de mano de obra cualificada obstaculiza el crecimiento, la inversión y las transiciones ecológica y digital. Aproximadamente, la mitad de las empresas alemanas tienen dificultades para cubrir vacantes, incluso a largo plazo. Existe el riesgo de que la escasez de capacidades se agrave aún más debido al deterioro de los resultados educativos, especialmente en el caso de los grupos desfavorecidos, un número significativo de personas que abandonan prematuramente los estudios y a las débiles capacidades digitales básicas. Según el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE, el porcentaje de alumnos con un bajo rendimiento casi se duplicó en la última década: alrededor de tres de cada diez jóvenes alumnos en Alemania carecen de un nivel mínimo de competencia en matemáticas, y uno de cada cuatro en lectura y ciencias. La influencia de los orígenes socioeconómicos y de migración en los resultados educativos aumentó aún más. Alemania también tiene uno de los porcentajes más elevados de la Unión de personas que abandona prematuramente los estudios, que es especialmente elevado en el caso de los estudiantes nacidos en el extranjero. El nuevo programa federal y estatal «Startchancen», de diez años de duración y dirigido principalmente a estudiantes desfavorecidos, es un paso en la dirección correcta, pero abarca al 10 % de las escuelas alemanas. El dominio de la lengua alemana es clave para un aprendizaje y una inclusión eficaces, lo que subraya la importancia de intensificar el apoyo al alemán, en particular en el caso de los alumnos en cuyos hogares se hablan lenguas distintas del alemán. Alemania, con un 52,2 % en 2023, se sitúa por debajo de la media de la UE del 55,6 % de adultos que tienen al menos capacidades digitales básicas, y los jóvenes en particular se están quedando rezagados. Es necesario mejorar la oferta de capacidades básicas y capacitar a las personas con cualificaciones de nivel bajo y a las personas de origen migrante con un bajo nivel de estudios en el

([20]) 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj).

([21]) Reglamento (UE) 2024/795 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de febrero de 2024, por el que se crea la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP) y se modifican la Directiva 2003/87/CE y los Reglamentos (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 y (UE) 2021/241 (DO L, 2024/795, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

mercado de trabajo con el fin de hacer frente a la escasez de mano de obra, especialmente en el sector sanitario y de los cuidados de larga duración, la construcción, la artesanía y los servicios. Los resultados en materia de capacidades podrían mejorarse intensificando la colaboración entre los empleadores y las instituciones de formación, tanto dentro de cada sector como entre los distintos sectores, y recurriendo en mayor medida a las cualificaciones modulares o de ciclo corto. Para resolver la grave escasez de trabajadores cualificados, es fundamental realizar esfuerzos adicionales para mejorar los resultados educativos, en particular en el caso de los grupos desfavorecidos, así como reforzar las capacidades digitales.

(28) Aunque Alemania ha hecho esfuerzos para mejorar la digitalización de los servicios públicos, su implementación sigue siendo lenta, en particular a la hora de implantar servicios uniformes y plenamente digitales en los municipios y los Estados federados (*Länder*). Alemania no alcanzó su objetivo de digitalizar todos los servicios administrativos para el público y las empresas en su plazo legal nacional [finales de 2022, Ley de Acceso en Línea (*Onlinezugangsgesetz*)]. El Consejo Nacional de Control Reglamentario (Normenkontrollrat) considera inadecuada la aplicación de la Ley de Acceso en Línea y ha señalado la escasez de mano de obra prevista como un riesgo clave en ausencia de mejoras de eficiencia gracias a la digitalización. A pesar de los avances logrados recientemente, la coordinación y la cooperación en todos los niveles administrativos son insuficientes y la implicación en la digitalización de los procesos parece limitada. La evaluación comparativa de la administración electrónica de la Comisión muestra que Alemania también está obteniendo resultados insuficientes a la hora de digitalizar los servicios internos de su administración, lo que va más allá del ámbito de aplicación de la Ley de Acceso en Línea. Más allá de los primeros pasos en el marco del plan de recuperación y resiliencia de Alemania, la modernización y la conexión de más de 11 000 registros es un factor clave de la administración pública digital. Sin embargo, hasta la fecha se han producido pocos avances y el gasto en medidas relativas a la administración pública digital se ha reducido.

(29) Aunque Alemania ha avanzado mucho en la implantación de conexiones de banda ancha de fibra, la cobertura global del país (29,8 %) sigue siendo la segunda tasa más baja de la Unión. La falta de conexiones de fibra (el 25,6 % de cobertura de los hogares) y de redes de muy alta capacidad (el 37,6 %) es especialmente pronunciada en las zonas rurales. Las brechas de cobertura tienen un impacto negativo en la competitividad y obstaculizan el crecimiento de la productividad, en particular en el caso de las pymes. La mejora de las condiciones marco para la implantación de redes, por ejemplo aumentando la capacidad de planificación y ejecución en el sector público, es crucial para acelerar la cobertura de fibra. El cumplimiento de los objetivos de la red también requerirá mejoras en los procedimientos administrativos de solicitud y concesión de permisos, así como en la normalización de métodos de instalación alternativos y menos largos. La aplicación continuada de la Estrategia Gigabit de Alemania podría solucionar estos problemas y aportar nuevas mejoras. No obstante, podría prestarse atención a la planificación de las intervenciones públicas de manera que no se expulsen las inversiones comerciales, por ejemplo si se aumenta la demanda de los escasos recursos de ingeniería.

(30) La consecución de los objetivos climáticos requiere mayores esfuerzos en materia de descarbonización sectorial para el sector del transporte. El transporte no ha logrado alcanzar los objetivos nacionales de emisiones sectoriales anuales desde su creación, tampoco en 2023. Además, la reducción de las emisiones de carbono en el transporte por carretera contribuiría sustancialmente a alcanzar el objetivo de reparto del esfuerzo de Alemania de reducir las emisiones en un 50 % para 2030, en comparación con los niveles de 2005. El sector del transporte aumentó su consumo de energía final en un 6,3 % en 2023. Mejorar la fiabilidad y la calidad de las operaciones ferroviarias y subsanar los déficits de inversión y los retrasos en la renovación, en particular en el transporte de mercancías, contribuiría a estimular la demanda de transporte público y descongestionaría las carreteras. La creación de capacidad suficiente en la red ferroviaria para dar cabida al nuevo tráfico requerirá una inversión sustancial.

(31) Habida cuenta de las estrechas interrelaciones entre las economías de los Estados miembros de la zona del euro y su contribución colectiva al funcionamiento de la unión económica y monetaria, el Consejo recomendó en 2024 a los Estados miembros de la zona del euro que tomaran medidas, también a través de sus planes de recuperación y resiliencia, para aplicar la Recomendación sobre la zona del euro de 2024. En el caso de Alemania, las recomendaciones 1, 2 y 3 contribuyen a la aplicación de las recomendaciones 1, 2, 3 y 4 para la zona del euro establecidas en la Recomendación sobre la zona del euro de 2024.

(32) A la luz del examen exhaustivo de la Comisión y de sus conclusiones sobre la existencia de desequilibrios, las recomendaciones formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 se reflejan en la recomendación 1. Las políticas a que se refiere la recomendación 1 contribuyen a abordar las vulnerabilidades relacionadas con el persistente y amplio superávit por cuenta corriente. Las recomendaciones 2, 3 y 4 contribuyen a abordar la recomendación 1 en lo que concierne al aumento de la inversión. Las políticas a que hace referencia la recomendación 1 contribuyen tanto a abordar los desequilibrios como a aplicar las recomendaciones establecidas en la Recomendación sobre la zona del euro de 2024, en consonancia con el considerando 31.

RECOMIENDA a Alemania que tome medidas en 2024 y 2025 con el fin de:

1. Presentar el plan fiscal-estructural a medio plazo de manera oportuna. En consonancia con los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento reformado, limitar el incremento del gasto neto ([22]) en 2025 a una tasa compatible con, entre otras cosas, situar la deuda de las administraciones públicas en una tendencia decreciente verosímil a medio plazo y con mantener el déficit de las administraciones públicas por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. Reforzar la inversión pública y eliminar los obstáculos a la inversión privada para impulsar la competitividad. Mejorar el margen de maniobra fiscal para el gasto productivo, en particular reformando la financiación del primer pilar del sistema de pensiones. Mejorar la estructura tributaria para un crecimiento más inclusivo y una competitividad sostenible, también reduciendo los desincentivos al aumento de horas trabajadas, en particular para los segundos perceptores de ingresos familiares.

2. Acelerar significativamente la ejecución del plan de recuperación y resiliencia, incluido el capítulo de REPowerEU una vez se apruebe, asegurando la culminación de las reformas e inversiones a más tardar en agosto de 2026, y acelerar la ejecución de los programas de la política de cohesión, entre otras cosas asignando recursos suficientes a la gestión del plan de recuperación y resiliencia y de los programas de la política de cohesión. En la revisión intermedia de los programas de la política de cohesión, seguir centrándose en las prioridades acordadas, teniendo en cuenta las oportunidades de mejora de la competitividad que ofrece la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa.

3. Abordar la escasez de personal cualificado, especialmente reforzando las capacidades básicas y digitales y mejorando los resultados educativos, en particular mejorando el apoyo específico a los grupos desfavorecidos. Acelerar la digitalización de la administración pública, en particular aumentando la cobertura geográfica de los servicios públicos digitales. Seguir impulsando la implantación de redes de comunicación digital de muy alta capacidad, en particular facilitando la necesaria ejecución de los proyectos de inversión privada y movilizando recursos públicos cuando sea necesario.

4. Acelerar la descarbonización del sector del transporte, en particular mejorando la red ferroviaria.

Hecho en Luxemburgo, el 21 de octubre de 2024.

Por el Consejo

El Presidente

NAGY I.

([22]) De conformidad con el artículo 2, punto 2, del Reglamento (UE) 2024/1263, se entiende por «gasto neto» el gasto público, neto de los gastos en concepto de intereses, las medidas discrecionales relativas a los ingresos, los gastos en programas de la Unión compensados íntegramente con los ingresos procedentes de los fondos de la Unión, el gasto nacional en cofinanciación de programas financiados por la Unión, los elementos cíclicos del gasto en prestaciones de desempleo y las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal.