COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 23.5.2022
COM(2022) 606 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

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

{SWD(2022) 606 final} - {SWD(2022) 640 final}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

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

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 121, apartado 2, y su artículo 148, apartado 4,

Visto el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas[1], y en particular su artículo 5, apartado 2,

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

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el Dictamen del Comité de Empleo,

Visto el Dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el Dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el Dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

(1) El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo[3], por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, entró en vigor el 19 de febrero de 2021. Este Mecanismo proporciona ayuda financiera para la realización de reformas e inversiones, lo que supone un impulso fiscal financiado por la Unión. Contribuye a la recuperación económica y a la realización de reformas e inversiones sostenibles y favorables al crecimiento, en particular para promover las transiciones ecológica y digital, al mismo tiempo que fortalece la resiliencia y el crecimiento potencial de las economías de los Estados miembros. Asimismo, ayuda a fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas y a impulsar el crecimiento y la creación de empleo a medio y largo plazo. La contribución financiera máxima por Estado miembro en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia [fue] actualizada el [XX] de junio de 2022, de conformidad con el artículo 11, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/241.

---

1 DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

2 DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

3 Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

(2) El 24 de noviembre de 2021, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible, lo que marcó el inicio del Semestre Europeo de 2022 para la coordinación de las políticas económicas. Tuvo debidamente en cuenta el compromiso conjunto reafirmado durante la Cumbre Social de Oporto de mayo de 2021, consistente en seguir aplicando el pilar europeo de derechos sociales proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017. El 25 de marzo de 2022, el Consejo Europeo refrendó las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible de 2022. El 24 de noviembre de 2021, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó asimismo el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que señalaba a Alemania como uno de los Estados miembros para los que sería necesario un examen exhaustivo[4]. En la misma fecha, la Comisión adoptó también una Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro, que fue adoptada el 5 de abril de 2022 por el Consejo, así como la propuesta de Informe Conjunto sobre el Empleo de 2022, en el que se analiza la aplicación de las orientaciones para las políticas de empleo y los principios del pilar europeo de derechos sociales y que fue adoptada por el Consejo el 14 de marzo de 2022.

(3) La invasión de Ucrania por parte de Rusia, tras la pandemia mundial, ha alterado significativamente el contexto geopolítico y económico. Los efectos de la invasión en las economías de los Estados miembros se han dejado sentir, por ejemplo, a través del aumento de los precios de la energía y de los alimentos y del debilitamiento de las perspectivas de crecimiento. El aumento de los precios de la energía afecta especialmente a los hogares más vulnerables, que viven o corren el riesgo de vivir en situación de pobreza energética. La UE está experimentando también una afluencia sin precedentes de personas que huyen de Ucrania. En este contexto, el 4 de marzo de 2022 se activó por primera vez la Directiva de protección temporal[5], que concede a las personas desplazadas de Ucrania el derecho a permanecer legalmente en la UE, así como a acceder a la educación y la formación, al mercado de trabajo, a la atención médica, a alojamiento y a la asistencia social.

(4) Teniendo en cuenta la rápida evolución de la situación económica y geopolítica, el Semestre Europeo reanuda su amplio ejercicio de coordinación de las políticas económicas y de empleo en 2022, mientras evoluciona en consonancia con los requisitos de ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, como se indica en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible de 2022. La ejecución de los planes de recuperación y resiliencia adoptados es esencial para alcanzar las prioridades políticas en el marco del Semestre Europeo, ya que en los planes se abordan todas o una parte significativa de las recomendaciones específicas por país pertinentes formuladas en los ciclos del Semestre de 2019 y 2020. Las recomendaciones específicas por país de 2019 y 2020 siguen siendo igual de pertinentes también para los planes de recuperación y resiliencia revisados, actualizados o modificados de conformidad con los artículos 14, 18 y 21 del

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

[5] Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal (DO L 71 de 4.3.2022, p. 1).

Reglamento (UE) 2021/241, además de las recomendaciones específicas por país formuladas hasta la fecha de presentación del plan modificado.

(5) La cláusula general de salvaguardia está activa desde marzo de 2020[6]. En su comunicación de 3 de marzo de 2021[7], la Comisión expuso su opinión de que la decisión relativa a la desactivación o el mantenimiento de la cláusula general de salvaguardia debía basarse en una evaluación global de la situación de la economía, utilizando como criterio cuantitativo clave la comparación del nivel de actividad económica en la EU o en la zona del euro con los niveles anteriores a la crisis (finales de 2019). El aumento de la incertidumbre y los importantes riesgos a la baja para las perspectivas económicas en el contexto de la guerra en Europa, las subidas sin precedentes de los precios de la energía y las continuas perturbaciones de la cadena de suministro justifican la prórroga de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento hasta 2023.

(6) De acuerdo con el enfoque expuesto en el dictamen del Consejo de 18 de junio de 2021 sobre el Programa de Estabilidad de 2021, en la actualidad, la mejor manera de medir la orientación fiscal es por la variación del gasto primario (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos), excluidas las medidas de emergencia temporales relacionadas con la crisis de la COVID-19, pero incluidos los gastos financiados mediante ayudas no reembolsables (subvenciones) del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE, en relación con el crecimiento potencial a medio plazo[8]. Más allá de la orientación fiscal general, para determinar si la política fiscal nacional es prudente y si su composición favorece una recuperación sostenible y compatible con las transiciones ecológica y digital, también se presta atención al crecimiento de las inversiones y los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional[9] (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos y las medidas de emergencia temporales relacionadas con la crisis de la COVID-19).

(7) El 2 de marzo de 2022, la Comisión adoptó una Comunicación que proporciona orientaciones generales para la política fiscal de 2023 destinadas a apoyar la preparación de los programas de estabilidad y convergencia de los Estados miembros y así reforzar la coordinación de las políticas[10]. Sobre la base de las previsiones macroeconómicas del invierno de 2022, la Comisión considera adecuado pasar de una orientación fiscal agregada expansiva en 2020-2022 a una orientación fiscal agregada globalmente neutra en 2023, si bien manteniéndose alerta para reaccionar ante la evolución de la situación económica. La Comisión anunció que las recomendaciones

---

6 Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Bruselas, 20.3.2020 [COM(2020) 123 final].

7 Comunicación de la Comisión al Consejo. Un año después de la pandemia de COVID-19: respuesta en materia de política presupuestaria, Bruselas, 3.3.2021 [COM(2021) 105 final].

8 Las estimaciones de la orientación fiscal y de sus componentes incluidas en la presente Recomendación son estimaciones de la Comisión basadas en las hipótesis en que se basan las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022. Las estimaciones de la Comisión relativas al crecimiento potencial a medio plazo no incluyen el impacto positivo de las reformas que forman parte del plan de recuperación y resiliencia y que podrían estimular dicho crecimiento.

9 No se financian mediante subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE.

10 Comunicación de la Comisión al Consejo: Orientaciones de la política fiscal para 2023, Bruselas, 2.3.2022 [COM(2022) 85 final].

de la política fiscal para 2023 debían seguir diferenciándose entre los Estados miembros y tener en cuenta posibles contagios de los efectos entre países. La Comisión invitó a los Estados miembros a que reflejaran las orientaciones en sus programas de estabilidad y convergencia. La Comisión se comprometió a vigilar de cerca la evolución económica y a ajustar sus orientaciones políticas cuando fuera necesario y, a más tardar, en el marco del paquete del Semestre Europeo de primavera a finales de mayo de 2022.

(8) En lo que respecta a las orientaciones de la política fiscal publicadas el 2 de marzo de 2022, las recomendaciones para 2023 tienen en cuenta las perspectivas económicas deterioradas, el aumento de la incertidumbre y los nuevos riesgos a la baja, así como el aumento de la inflación respecto de las previsiones de invierno. En vista de estas consideraciones, la respuesta fiscal debe ampliar la inversión pública en la transición ecológica y digital y la seguridad energética, así como mantener el poder adquisitivo de los hogares más vulnerables a fin de amortiguar el impacto de la subida de los precios de la energía y contribuir a limitar las presiones inflacionistas provocadas por los efectos indirectos a través de medidas específicas y temporales; la política fiscal debe seguir siendo ágil para adaptarse a la rápida evolución de las circunstancias y diferenciarse de un país a otro en función de su situación fiscal y económica, en particular en lo que se refiere a la exposición a la crisis y a la afluencia de personas desplazadas procedentes de Ucrania.

(9) 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 del anexo V de dicho Reglamento. El 13 de julio de 2021, el Consejo adoptó su Decisión relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Alemania[11]. El desembolso de los tramos está supeditado a una decisión de la Comisión, adoptada de conformidad con el artículo 24, apartado 5, del Reglamento (UE) 2021/241, por la que se establezca que Alemania ha cumplido satisfactoriamente los hitos y objetivos pertinentes enunciados en la Decisión de Ejecución del Consejo. El cumplimiento satisfactorio presupone que no se ha frustrado la consecución de los hitos y objetivos anteriores.

(10) El 2 de mayo de 2022, Alemania presentó su Programa Nacional de Reformas de 2022 y el 27 de abril de 2022 hizo lo propio con su Programa de Estabilidad de 2022, dentro del plazo establecido en el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97. Teniendo en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han valorado conjuntamente. De conformidad con el artículo 27 del Reglamento (UE) 2021/241, el Programa Nacional de Reformas de 2022 refleja también el informe semestral de Alemania sobre los avances realizados en la ejecución de su plan de recuperación y resiliencia.

(11) La Comisión publicó el informe específico de 2022 sobre Alemania[12] el 23 de mayo de 2022. En él se evalúan los avances realizados por Alemania para poner en práctica las recomendaciones específicas por país pertinentes adoptadas por el Consejo en 2019, 2020 y 2021, y se hace balance de la ejecución por parte de Alemania del plan

[11] Decisión de Ejecución del Consejo, de 13 de julio de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Alemania (ST 10158 2021; ST 10158/2021 ADD).

[12] COM(2022) 607 final de 23.5.2022.

de recuperación y resiliencia, basándose en el cuadro de indicadores de la recuperación y la resiliencia. Sobre la base de este análisis, el informe por país señala 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, incluidos los derivados de la invasión de Ucrania por parte de Rusia. Asimismo, evalúa los avances de Alemania en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales y en la consecución de los objetivos principales de la UE en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza, así como en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

(12) La Comisión llevó a cabo un examen exhaustivo sobre Alemania con arreglo al artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 cuyos resultados se publicaron el 23 de mayo de 2022[13]. La Comisión llegó a la conclusión de que Alemania está experimentando desequilibrios macroeconómicos. En particular, las vulnerabilidades están relacionadas con un persistente y elevado superávit por cuenta corriente, que refleja una inversión moderada en relación con el ahorro y que tiene relevancia transfronteriza.

(13) El 27 de abril de 2022, Alemania presentó un nuevo proyecto de plan presupuestario para 2022. La Comisión ha emitido un dictamen de conformidad con el artículo 7 del Reglamento (UE) n.º 473/2013.

(14) El 23 de mayo de 2022, la Comisión emitió un informe en virtud del artículo 126, apartado 3, del TFUE. Este informe trataba la situación presupuestaria de Bulgaria, ya que el déficit público rebasó en 2021 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. El informe concluyó que no se cumplía el criterio de déficit. De conformidad con la Comunicación de 2 de marzo de 2022, la Comisión no propuso iniciar nuevos procedimientos de déficit excesivo en la primavera de 2022 y volverá a evaluar la pertinencia de iniciarlos en el otoño de 2022.

(15) El 20 de julio de 2020, el Consejo recomendó a Alemania que adoptara en 2020 y 2021 todas las medidas necesarias, en consonancia con la cláusula general de salvaguardia, para combatir la pandemia, sostener la economía y respaldar la posterior recuperación de forma eficaz. Asimismo, recomendó a Alemania que, cuando las condiciones económicas lo permitan, aplique políticas fiscales destinadas a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad de la deuda, al tiempo que fomenta la inversión. Sobre la base de los datos validados por Eurostat, el déficit público de Alemania descendió del 4,3 % del PIB en 2020 al 3,7 % en 2021. La respuesta de Alemania en materia de política fiscal respaldó la recuperación económica en 2021, mientras que las medidas temporales de apoyo de emergencia pasaron del 2,7 % del PIB en 2020 al 4,2 % en 2021. Las medidas adoptadas por Alemania en 2021 se ajustan a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas por el Gobierno en 2020 y 2021 fueron, en su mayoría, temporales o estuvieron acompañadas de medidas compensatorias. Al mismo tiempo, algunas de las medidas discrecionales adoptadas por el Gobierno durante el período 2020-2021 no fueron temporales ni estuvieron acompañadas de medidas compensatorias, consistentes principalmente en un aumento de las asignaciones familiares como la prestación por hijos y la desgravación fiscal por hijos, así como en un aumento de las posibilidades de

[13] COM(2022) 600 final y SWD(2022) 629 final, de 23.5.2022.

depreciación. Sobre la base de los datos validados por Eurostat, la deuda pública se situó en el 69,3 % del PIB en 2021.

(16) El escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias del Programa de Estabilidad de 2022 es favorable para 2022 y realista para años posteriores. El Gobierno prevé un aumento del 3,6 % del PIB real en 2022 y del 2,3 % en 2023. En comparación, las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión prevén un crecimiento menor del PIB real del 1,6 % en 2022 y uno similar del 2,4 % en 2023. Esta diferencia se debe principalmente a las distintas fechas límite de las previsiones, que en el caso del Programa de Estabilidad eran anteriores al inicio de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, cuando las perspectivas de crecimiento para 2022 eran aún más optimistas. En su Programa de Estabilidad de 2022, el Gobierno prevé que el déficit global se mantenga en el 3,75 % del PIB en 2022 y descienda al 2 % en 2023. El nivel similar en 2022 refleja principalmente las continuas medidas de emergencia debidas a la pandemia, el aumento del gasto en defensa y las medidas contra el aumento de los precios de la energía en respuesta a la guerra en Ucrania, junto con un gasto y una inversión adicionales en la transición ecológica. De acuerdo con el Programa, se espera que la ratio de deuda pública sobre PIB disminuya hasta situarse en el 66,75 % en 2022 y en el 65,75 % en 2023. Sobre la base de las medidas políticas conocidas en la fecha límite de las previsiones, las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión indican un déficit público para 2022 y 2023 del 2,5 % del PIB y del 1,0 % del PIB, respectivamente. Esto es inferior al déficit previsto en el Programa de Estabilidad de 2022 para 2022 y 2023, debido principalmente a unas previsiones de ingresos fiscales ligeramente inferiores basadas en cálculos prudentes de noviembre de 2021 y a unas expectativas más optimistas para la aplicación de las subvenciones y la inversión pública en el Programa. Las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión indican una ratio de deuda pública sobre PIB similar, del 66,4 % en 2022 y uno inferior del 64,5 % en 2023. La variación se debe a una diferencia similar en las previsiones de déficit.

Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión, el crecimiento potencial de la producción a medio plazo (media de diez años) se estima en el 1,1 %. Sin embargo, esta estimación no incluye el impacto de las reformas que forman parte del Plan de Recuperación y Resiliencia y pueden impulsar el crecimiento potencial de Alemania.

(17) En 2022, el Gobierno ha suprimido gradualmente la mayoría de las medidas adoptadas en respuesta a la crisis de la COVID-19, de modo que se prevé que las medidas temporales de apoyo de emergencia disminuyan del 4,2 % del PIB en 2021 al 1,2 % del PIB en 2022. El déficit público se ve afectado por las medidas adoptadas para contrarrestar los efectos económicos y sociales del aumento de los precios de la energía, que, según las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión, se situarán en el 0,7 % del PIB en 2022 y se espera que se eliminen gradualmente en 2023[14]. Estas medidas consisten principalmente en una subvención específica para los costes de calefacción; promoción de la supresión del impuesto sobre las energías renovables (*EEG-Umlage*); promoción del aumento de la prestación por desplazamiento (*Pendlerpauschale*); reducción del impuesto energético sobre los combustibles durante tres meses; pago único del precio a tanto alzado de la energía

[14] Las cifras representan el nivel de los costes presupuestarios anuales de las medidas adoptadas desde el otoño de 2021, incluidos los ingresos y los gastos corrientes, así como las medidas relativas a los gastos de capital, en su caso.

(*Energiepreispauschale*) y complemento por cada niño; pago único a tanto alzado a los beneficiarios de asistencia social; billete mensual para transporte público local a precio reducido durante tres meses. Estas medidas se han presentado como temporales. Sin embargo, si los precios de la energía siguen siendo elevados en 2023, algunas de ellas podrían mantenerse. Algunas de estas medidas no son específicas, en particular el aumento de la prestación por desplazamiento y la reducción del impuesto energético sobre los combustibles. El déficit público también se ve afectado por los costes de la protección temporal para las personas desplazadas procedentes de Ucrania, que, según las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión, se situarán en el 0,1 % del PIB en 2022 y en el 0,2 % en 2023[15], así como por el aumento del coste de los gastos de defensa del 0,4 % del PIB en 2022 y del 0,5 % del PIB in 2023.

(18) El 18 de junio de 2021, el Consejo recomendó a Alemania[16] que mantuviera en 2022 una orientación fiscal expansiva, en particular a través del impulso proporcionado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y que preservara la inversión financiada a nivel nacional. Asimismo, recomendó al país que, cuando las condiciones económicas lo permitiesen, aplicara una política fiscal encaminada a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad fiscal a medio plazo y que, al mismo tiempo, fomentara la inversión para impulsar el potencial de crecimiento.

(19) En 2022, sobre la base de las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión y teniendo en cuenta la información incorporada en el Programa de Estabilidad de 2022 de Alemania, se prevé una orientación fiscal expansiva situada en el -1,6 % del PIB, según lo recomendado por el Consejo[17]. Alemania tiene previsto seguir prestando apoyo a la recuperación haciendo uso del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales, tal como recomienda el Consejo. Se espera que el efecto positivo en la actividad económica del gasto financiado a través de las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE se mantenga estable respecto de 2021. Se espera que las inversiones financiadas a nivel nacional tengan un efecto expansivo en la orientación fiscal de 0,2 puntos porcentuales en 2022[18]. Por consiguiente, Alemania tiene previsto mantener las inversiones financiadas a nivel nacional, según lo recomendado por el Consejo. Al mismo tiempo, se prevé que en 2022 el incremento del gasto corriente primario financiado a nivel nacional (excluidas las nuevas medidas relativas a los ingresos) tenga un efecto expansivo de 1,5 puntos porcentuales en la orientación fiscal general. Este importante efecto expansivo incluye el impacto adicional de las medidas para

---

15 Se estima que el número total de personas desplazadas procedentes de Ucrania que llegan a la UE aumentará gradualmente hasta alcanzar los seis millones a finales de 2022, y su distribución geográfica se calcula en función del tamaño de la diáspora actual, la población relativa del Estado miembro de destino y la distribución real de las personas desplazadas procedentes de Ucrania en toda la UE desde marzo de 2022. En lo que respecta a los costes presupuestarios por persona, las estimaciones se basan en el modelo de microsimulación Euromod, del Centro Común de Investigación de la Comisión, y tienen en cuenta las transferencias de efectivo a las que pueden optar las personas y las prestaciones en especie, como la educación y la asistencia sanitaria.

16 Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Alemania (DO C 304 de 29.7.2021, p. 18).

17 Un signo negativo (positivo) en el indicador equivale a un exceso (déficit) en el incremento del gastos primarios en comparación con el crecimiento económico a medio plazo, lo que indica una política fiscal expansiva (restrictiva).

18 Se prevé que otros gastos de capital financiados a nivel nacional tengan un efecto contractivo de 0,1 puntos porcentuales del PIB.

hacer frente al impacto económico y social del aumento de los precios de la energía (0,7 % del PIB), así como los costes de la protección temporal para las personas desplazadas procedentes de Ucrania (0,1 % del PIB), mientras que también se prevé que el gasto adicional para la transición ecológica (0,2 % del PIB) contribuya al crecimiento del gasto corriente neto.

(20) De acuerdo con las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión, en 2023 la orientación fiscal se situaría en el 0,6 % del PIB, con la hipótesis de mantenimiento de la política económica[19]. Se prevé que en 2023 Alemania siga utilizando el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales en apoyo de la recuperación. Se espera que el efecto positivo en la actividad económica del gasto financiado a través de las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE disminuya en 0,1 puntos porcentuales del PIB respecto de 2022. Las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían un efecto expansivo en la orientación fiscal equivalente a 0,1 puntos porcentuales en 2023[20]. Al mismo tiempo, en 2023 el incremento de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las nuevas medidas relativas a los ingresos) tendría un efecto contractivo equivalente a 0,7 puntos porcentuales sobre la orientación fiscal general. Esto incluye el impacto de la eliminación gradual de las medidas para hacer frente al aumento de los precios de la energía (0,7 % del PIB) y otros costes relacionados con la protección temporal para las personas desplazadas procedentes de Ucrania (0,05 % del PIB) respecto de 2022.

(21) De acuerdo con el Programa de Estabilidad de 2022, el déficit público disminuiría gradualmente hasta alcanzar el 1,75 % del PIB en 2024 y el 1 % en 2025. Estas previsiones suponen un aumento de los ingresos públicos en porcentaje del PIB, mientras que se espera que el gasto público como porcentaje del PIB se mantenga relativamente estable. De acuerdo con el Programa, se espera que la ratio de deuda pública sobre PIB disminuya de aquí a 2025, concretamente con una disminución hasta el 65,75 % en 2024 y el 65 % en 2025. Según el análisis de la Comisión, los riesgos para la sostenibilidad de la deuda parecen bajos a medio plazo.

(22) El envejecimiento de la población y el endurecimiento del mercado laboral afectarán enormemente a Alemania en los próximos años. La edad legal de jubilación alcanzará los 67 años en 2031, pero son necesarios más ajustes para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones a largo plazo. También sería necesario reforzar los incentivos al trabajo con vistas a un endurecimiento del mercado laboral. El compromiso del Gobierno de mantener un límite máximo para el porcentaje de la contribución al régimen de pensiones y una tasa mínima de sustitución de la renta (*Doppelte Haltelinie*) implica la necesidad de importantes transferencias fiscales, lo que aumenta aún más la carga para las generaciones más jóvenes. Las pensiones privadas subvencionadas por el Estado (*Riester Rente*) no han desempeñado un papel sustancial en la combinación de pensiones. Los retornos son bajos y los costes administrativos elevados. En particular, las personas con bajos ingresos no pueden conseguir ahorros suficientes para la jubilación.

---

[19] Un signo negativo (positivo) en el indicador equivale a un exceso (déficit) en el incremento del gastos primarios en comparación con el crecimiento económico a medio plazo, lo que indica una política fiscal expansiva (restrictiva).

[20] Se prevé que otros gastos de capital financiados a nivel nacional tengan un efecto neutro.

(23) El régimen fiscal se basa en gran medida en los ingresos fiscales del trabajo, mientras que las bases imponibles menos perjudiciales para el crecimiento integrador siguen estando infrautilizadas. La cuña fiscal sobre el trabajo de Alemania es una de las más elevadas de la UE. Esto reduce el salario neto y desincentiva el aumento de las horas trabajadas para determinados grupos, como las personas con ingresos bajos y medios y los segundos trabajadores; esto actúa en contra de un mejor uso de la mano de obra potencial, incluso a medida que surge una escasez de mano de obra. Los ingresos procedentes de los impuestos medioambientales son comparativamente bajos, mientras que las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente (incluidas las reducciones fiscales y las exenciones fiscales) socavan los objetivos de sostenibilidad medioambiental y contrarrestan la descarbonización, la eficiencia energética y el despliegue de las energías renovables.

(24) De conformidad con el artículo 19, apartado 3, letra b), y con el anexo V, criterio 2.2, del Reglamento (UE) 2021/241, el plan de recuperación y resiliencia incluye un amplio conjunto de reformas e inversiones que se refuerzan mutuamente y que deben realizarse para 2026. Estas contribuyen a hacer frente a la totalidad o a una parte significativa de los retos económicos y sociales señalados en las recomendaciones específicas por país dirigidas a Alemania por el Consejo en el marco del Semestre Europeo en 2019 y 2020, además de en las recomendaciones específicas por país formuladas hasta la fecha de adopción de un plan. En particular, contribuye a abordar la necesidad de impulsar la inversión pública y privada, en particular para la transición ecológica y digital, en el transporte sostenible, en sistemas energéticos limpios, eficientes e integrados, en la digitalización de la administración pública y los servicios sanitarios, en la educación y en la investigación y la innovación.

(25) Se espera que la aplicación del plan de recuperación y resiliencia de Alemania contribuya a que prosigan los avances en la transición ecológica y digital. Las medidas de apoyo a los objetivos climáticos en Alemania representan el 42 % de la asignación total del plan, mientras que las medidas de apoyo a los objetivos digitales representan el 52 % de esa asignación total. La plena ejecución del plan de recuperación y resiliencia, en consonancia con los hitos y objetivos pertinentes acordados, ayudará a Alemania a recuperarse rápidamente de las secuelas de la crisis de la COVID-19, reforzando al mismo tiempo su resiliencia. La participación sistemática de los interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes sigue siendo esencial para la ejecución satisfactoria del plan de recuperación y resiliencia, así como de otras políticas económicas y de empleo que van más allá de lo que aquel abarca, a fin de garantizar una amplia asunción del programa de políticas en su conjunto.

(26) El 4 de abril de 2022, Alemania presentó los documentos de programación de la política de cohesión[21] para los quince programas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, los dieciséis programas del Fondo Social Europeo Plus y un programa mixto del Fondo Europeo de Desarrollo Regional/Fondo Social Europeo Plus. El 19 de abril de 2022, la Comisión aprobó el Acuerdo de Asociación con Alemania sobre el uso de los fondos de la política de cohesión. De conformidad con el Reglamento (UE)

[21] 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).

2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, Alemania ha tenido en cuenta las recomendaciones específicas por país pertinentes en la programación de los fondos de la política de cohesión para el período 2021-2027. Este es un requisito esencial para mejorar la eficacia y maximizar el valor añadido de la ayuda financiera que se reciba de los fondos de la política de cohesión, y al mismo tiempo promover la coordinación, la complementariedad y la coherencia entre estos fondos y otros instrumentos y fondos de la Unión. La ejecución satisfactoria del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de los programas de la política de cohesión depende también de que se eliminen los impedimentos a la inversión en apoyo de la transición ecológica y digital y un desarrollo territorial equilibrado.

(27) Más allá de los retos económicos y sociales que aborda el plan de recuperación y resiliencia, Alemania sigue retrasada en el despliegue de banda ancha de muy alta capacidad en las zonas rurales, donde una mayor inversión tiene el potencial de mejorar el crecimiento de la productividad y el desequilibrio entre ahorro e inversión. En general, Alemania mejoró significativamente la cobertura de banda ancha de muy alta capacidad durante el último año y actualmente está por encima de la media de la UE. Sin embargo, en las zonas rurales la cobertura fue del 22,5 %, por debajo de la media de la UE del 37,1 %. Al mismo tiempo, solo el 15,4 % de los hogares tienen acceso a una conexión de fibra (en comparación con una media de la UE del 50 %), lo que sitúa a Alemania entre los Estados miembros con la menor cobertura de fibra, mientras que los cinco mejores países de la UE tienen una cobertura de fibra de al menos el 85 %. La falta de conexiones de fibra se acentúa en las zonas rurales (11,3 % frente a la media de la UE del 33,8 %). Esto frena el crecimiento de la productividad, especialmente por parte de las pequeñas y medianas empresas, muchas de las cuales se encuentran en zonas rurales y semirrurales. La expansión de la banda ancha y la 5G no están cubiertas por el plan de recuperación y resiliencia de Alemania. Existen regímenes a nivel federal y regional destinados a mejorar la conectividad en las zonas grises y la conectividad móvil en los puntos blancos. El acuerdo de coalición contiene objetivos ambiciosos sobre la disponibilidad a escala nacional de fibra y 5G para todos los hogares alemanes, mientras que aún no se ha especificado el plazo de ejecución. El aumento de la capacidad de planificación y gestión de la ingeniería civil en el sector privado y en la planificación y gestión de la ejecución en el sector público será crucial para una ejecución oportuna. El cumplimiento de los objetivos también requerirá mejoras en los procedimientos de solicitud y concesión de permisos, así como la normalización de técnicas de instalación alternativas que requieran menos tiempo.

(28) En respuesta al mandato de los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE expuesto en la Declaración de Versalles, el plan REPowerEU tiene por objeto eliminar gradualmente, lo antes posible, la dependencia de la Unión Europea respecto de las importaciones de combustibles fósiles rusos. A tal fin, se están determinando, en diálogo con los Estados miembros, los proyectos, inversiones y reformas más adecuados a nivel nacional, regional y de la UE. Estas medidas tienen por objeto reducir la dependencia de los combustibles fósiles en general y desviar de Rusia las importaciones de estos combustibles.

(29) Alemania se enfrenta a retos relacionados con su dependencia de los combustibles fósiles y de las importaciones de energía de Rusia, así como con las condiciones marco para la inversión en un sistema energético sostenible plenamente integrado. Según datos de 2020, la dependencia de las importaciones de gas de Rusia es

especialmente elevada (65 %[22]) y superior a la media de la UE (44 %). La dependencia de las importaciones de petróleo de Rusia también es superior a la media de la UE (34 % en Alemania frente a una media del 26 % en la UE)[23]. Más de la mitad de la combinación energética de Alemania procede del gas (26 %) y del petróleo (35 %). Esta dependencia tiene consecuencias directas para la industria alemana, que representa el 35 % del consumo final de energía del gas natural. Es fundamental avanzar más rápidamente en la expansión de las redes de transporte y distribución y en el despliegue de las energías renovables para hacer frente a estos retos, cumplir los objetivos climáticos y energéticos e impulsar la inversión en términos de ahorro. Es necesario redoblar los esfuerzos para diversificar el suministro y las rutas energéticas, haciendo uso de todas las fuentes de energía libres de emisiones de carbono disponibles, en particular mediante el despliegue de la electricidad y los gases renovables, incluido el hidrógeno renovable, y del gas natural licuado. Se recomienda que las nuevas inversiones en infraestructuras y redes relacionadas con el gas estén preparadas para el futuro, en la medida de lo posible, con el fin de facilitar su sostenibilidad a largo plazo mediante su readaptación futura a los combustibles sostenibles. Será necesario aumentar aún más la ambición de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar las energías renovables y la eficiencia energética para que Alemania se ajuste a los objetivos del paquete «Objetivo 55». Son necesarios esfuerzos para acelerar la descarbonización de la industria, mejorar las opciones de flexibilidad y la respuesta de los consumidores de energía a los diferentes precios, así como reforzar la integración del sistema energético[24]. También deben tomarse medidas para aumentar la eficiencia energética y reducir el consumo de energía, así como para acelerar la descarbonización del parque inmobiliario y del sector del transporte, que en 2021 no cumplieron los objetivos nacionales de emisiones anuales para estos sectores. Una mayor adopción de la movilidad compartida y un transporte público sostenible pueden reducir el consumo de combustibles fósiles. La expansión de las redes eléctricas alemanas ha sufrido importantes retrasos. Los principales obstáculos son, entre otros, la complejidad y la duración de los procedimientos de planificación, autorización y recurso. Los retrasos en la expansión de las redes eléctricas han hecho necesario reducir las energías renovables en determinadas zonas. Además, los retrasos en la ampliación de las redes eléctricas afectan significativamente a las redes de los Estados miembros vecinos, ya que la capacidad de la red en Alemania no es suficiente para transportar los volúmenes de electricidad comercializados dentro de la zona de precios correspondiente. El Gobierno se ha comprometido a aumentar la cuota de energías renovables en la generación de electricidad al 80 % para 2030 y a casi el 100 % para 2035. Sin embargo, el despliegue de energías renovables, en particular la energía eólica terrestre, ha sufrido una desaceleración significativa en los últimos años debido a la persistencia de obstáculos a la ejecución. La eliminación de los obstáculos a la ejecución incluye la adopción de medidas para resolver los conflictos por el uso del suelo en una fase

22 Según datos recientes del Ministerio Federal de Economía y Protección del Clima de Alemania, el porcentaje de las importaciones totales de gas ha disminuido hasta el 35 %.

23 Eurostat (2020), porcentaje de las importaciones rusas respecto del total de las importaciones de gas natural y petróleo crudo. Para la media de la EU-27, las importaciones totales se basan en las importaciones de fuera de la EU-27. En el caso de Alemania, el total de las importaciones incluye el comercio dentro de la UE. El petróleo crudo no incluye los productos refinados del petróleo.

24 La integración del sistema energético vincula los distintos vectores energéticos entre sí y con los sectores de uso final.

temprana, la flexibilización de las normas de distancia mínima, la mejora del uso de la ordenación territorial para identificar las zonas para el despliegue de la energía eólica y la facilitación de la obtención de permisos. La aceptación local puede mejorarse, en particular mediante un proceso de consulta más simplificado, una mayor participación de los ciudadanos y el reparto de los ingresos en los proyectos. La expansión de las energías renovables y el aumento de la eficiencia energética no solo reducirán la dependencia de las importaciones de energía, sino que también reducirán significativamente los precios de la energía. Por último, puede reforzarse aún más la participación en la cooperación transfronteriza relacionada con la energía, y puede aumentarse la flexibilidad y la capacidad de flujo en sentido inverso en lo que respecta a la interconectividad existente.

(30) Aunque la aceleración de la transición hacia la neutralidad climática y el abandono de los combustibles fósiles generará importantes costes de reestructuración en varios sectores, Alemania puede recurrir al Mecanismo para una Transición Justa en el contexto de la política de cohesión a fin de mitigar el impacto socioeconómico de la transición en las regiones más afectadas. Además, Alemania puede utilizar el Fondo Social Europeo Plus para mejorar las oportunidades de empleo y reforzar la cohesión social.

(31) A la luz de la evaluación de la Comisión, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2022 y su dictamen[25] se refleja en la recomendación 1 que figura a continuación.

(32) Habida cuenta de las estrechas interrelaciones entre las economías de los Estados miembros de la zona del euro y su contribución colectiva al funcionamiento de la unión económica y monetaria, el Consejo recomendó a los Estados miembros de la zona del euro que tomaran medidas, también a través de sus planes de recuperación y resiliencia, para aplicar la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro. En el caso de Alemania, esto se refleja en particular en las recomendaciones 1, 2 y 3 que figuran a continuación.

(33) En vista del examen exhaustivo de la Comisión y de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2022 y el Programa de Estabilidad de 2022. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en la recomendaciones 1, 2, 3 y 4 que figuran a continuación. Las recomendaciones 1, 2 y 3 también contribuyen a la aplicación de las Recomendaciones para la zona del euro, en particular la primera y la cuarta de las recomendaciones para la zona del euro. Las políticas fiscales a que se hace referencia en la recomendación 1 y las políticas mencionadas en las recomendaciones 2, 3 y 4 contribuyen, entre otras cosas, a corregir los desequilibrios vinculados al superávit por cuenta corriente en la medida en que se trate de una mayor inversión.

RECOMIENDA a Alemania que tome medidas en 2022 y 2023 con el fin de:

1. En 2023, garantizar que el aumento del gasto corriente financiado a nivel nacional esté en consonancia con una orientación general neutra de la política fiscal, teniendo en cuenta la continuación de la ayuda temporal y específica en favor de los hogares y las empresas más vulnerables a las subidas de los precios de la energía y de las personas que huyen de Ucrania. Estar preparada para ajustar el gasto corriente a la evolución de la situación. Ampliar la inversión pública para las transiciones

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

ecológica y digital y para la seguridad energética, en particular mediante la utilización del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el plan REPowerEU y otros fondos de la UE. Para el período posterior a 2023, aplicar una política fiscal encaminada a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo. Mejorar la estructura tributaria para lograr un crecimiento más integrador y sostenible, en particular mejorando los incentivos fiscales para aumentar las horas trabajadas. Salvaguardar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones.

2. Proceder a la ejecución de su plan de recuperación y resiliencia, de acuerdo con los hitos y objetivos incluidos en la Decisión de Ejecución del Consejo de 13 de julio de 2021. Finalizar sin dilación las negociaciones con la Comisión relativas a los documentos de programación de la política de cohesión para 2021-2027, con vistas a iniciar su aplicación.

3. Eliminar los obstáculos a la inversión e impulsar la inversión en redes de comunicación digital de muy alta capacidad.

4. Reducir la dependencia global de los combustibles fósiles y diversificar sus importaciones mejorando la eficiencia energética, incentivando el ahorro de energía, diversificando el suministro y las rutas energéticas, eliminando los impedimentos a la inversión, simplificando aún más los procedimientos de concesión de permisos, impulsando la inversión en redes eléctricas y energías renovables y acelerando su despliegue, así como fomentando en mayor medida la participación en la cooperación transfronteriza relacionada con la energía.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente