C/2024/6828

29.11.2024

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 21 de octubre de 2024

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

(C/2024/6828)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

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

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

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Visto el dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

(1) El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo ([2]) 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 ([3]) (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. Polonia incluyó un nuevo capítulo de REPowerEU en su plan nacional de recuperación y resiliencia con el fin de financiar reformas e inversiones clave que contribuyan a alcanzar los objetivos de REPowerEU.

([1]) DO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.
([2]) 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).
([3]) 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 ([4]), adoptó asimismo el Informe sobre el mecanismo de alerta de 2024, en el que no se señalaba a Polonia 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. 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 para el déficit, 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

([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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj).

([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.

su 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 3 de mayo de 2021, Polonia 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 17 de junio de 2022, el Consejo adoptó su Decisión de Ejecución relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Polonia ([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, así como para incluir el capítulo de REPowerEU ([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 Polonia 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 19 de junio de 2024, la Comisión publicó el informe específico de 2024 sobre Polonia. En él se evalúan los avances realizados por Polonia 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 Polonia. 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 Polonia 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.

(9) Según los datos validados por Eurostat, el déficit de las administraciones públicas de Polonia aumentó del 3,4 % del PIB en 2022 al 5,1 % en 2023, mientras que la deuda de las administraciones públicas aumentó del 49,2 % del PIB a finales de 2022 al 49,6 % a finales de 2023. Según lo anunciado en la Comunicación de la Comisión de 8 de marzo de 2023 titulada «Orientaciones de la política presupuestaria para 2024», la Comisión está dando el primer paso para la apertura de procedimientos de déficit excesivo basados en el déficit sobre la base de los datos de ejecución presupuestaria de 2023, con arreglo a las disposiciones legales vigentes. El 19 de junio de 2024, la Comisión emitió un informe con arreglo al artículo 126, apartado 3, del Tratado. En dicho informe se evalúa la situación presupuestaria de Polonia, dado que el déficit de sus administraciones públicas en 2023 sobrepasó el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. El informe concluyó que, a la luz de dicha evaluación, y tras examinar el dictamen emitido por el Comité Económico y Financiero en virtud del artículo 126, apartado 4, del Tratado, la Comisión tiene la intención de proponer en julio de 2024 la apertura de un procedimiento de déficit excesivo para Polonia, proponiendo al Consejo la adopción de una decisión con arreglo al artículo 126, apartado 6, del Tratado por la que se establezca la existencia de una situación de déficit excesivo en Polonia.

(10) El 12 de julio de 2022, el Consejo recomendó ([11]) a Polonia 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 ([12]), 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. Al mismo

([9]) ST 9728/22 INIT; ST 9728/22 ADD 1.

([10]) Decisión de Ejecución del Consejo, de 8 de diciembre de 2023, por la que se modifica la Decisión de Ejecución de 17 de junio de 2022 relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Polonia (ST 15835/23 INIT; ST 15835/23 ADD 1).

([11]) Recomendación del Consejo, de 12 de julio de 2022, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2022 de Polonia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2022 de Polonia (DO C 334 de 1.9.2022, p. 171).

([12]) Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, el crecimiento de la producción potencial a medio plazo de Polonia en 2023, que se utiliza para medir la orientación fiscal, se estima en el 14,5 % en términos nominales, sobre la base de la tasa media de crecimiento potencial real a diez años y del deflactor del PIB de 2023.

tiempo, se recomendó a Polonia que estuviera preparada para ajustar el gasto corriente en función de la evolución de la situación. También se recomendó a Polonia 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 ([13]) fue expansiva (0,8 % del PIB), en un contexto de elevada inflación. En 2023, el crecimiento del gasto corriente primario financiado a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos) tuvo un efecto globalmente neutro en la orientación fiscal del 0,0 % del PIB, lo que se ajusta a la Recomendación del Consejo de 12 de julio de 2022. El efecto globalmente neutro del gasto corriente primario financiado a nivel nacional se debió a la reducción en 1,2 puntos porcentuales del coste de las medidas de urgencia (específicas y no específicas) destinadas a los hogares y las empresas en respuesta a las subidas de los precios de la energía. Los principales motores del crecimiento del gasto corriente primario financiado a nivel nacional (neto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos) fueron los incrementos de los salarios del sector público y las pensiones. Los gastos financiados con subvenciones procedentes del Mecanismo y de otros fondos de la Unión ascendieron al 1,5 % del PIB en 2023. Las inversiones financiadas a nivel nacional ascendieron al 3,8 % del PIB en 2023, con un aumento anual de 0,8 puntos porcentuales con respecto a 2022. Polonia financió inversiones adicionales a través del Mecanismo y otros fondos de la Unión y mantuvo las inversiones financiadas a nivel nacional. Polonia financió inversiones públicas para las transiciones ecológica y digital y para la seguridad energética, como el apoyo a las redes de transporte y distribución y la implantación de energías renovables, a las centrales de energía eólica marina y a la renovación energéticamente eficiente de los edificios y la movilidad ecológica e inteligente. Dichas inversiones públicas se financian con el Mecanismo y otros fondos de la Unión.

(11) Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, el PIB real crecería un 2,8 % en 2024 y un 3,4 % en 2025, y la inflación medida con el índice de precios de consumo armonizado (IPCA) se situaría en el 4,3 % en 2024 y en el 4,2 % en 2025.

(12) Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, en 2024 se registraría un déficit público del 5,4 % del PIB, mientras que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB aumentaría hasta situarse en el 53,7 % a finales de 2024. El aumento del déficit en 2024 refleja principalmente el elevado gasto en defensa, los aumentos salariales en el sector público y las nuevas prestaciones sociales. Según las estimaciones de la Comisión, se prevé que la orientación fiscal sea expansiva (2,4 % del PIB) en 2024.

(13) 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 1,0 % del PIB, mientras que en 2023 dichos gastos representaban el 0,1 % del PIB. 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 Polonia. Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, en 2024 estarían respaldados por préstamos del Mecanismo gastos equivalentes al 0,9 % del PIB, mientras que en 2023 dichos gastos representaban el 0 % del PIB.

(14) El 14 de julio de 2023, el Consejo recomendó ([14]) a Polonia que garantizara una política fiscal prudente, en particular limitando el aumento nominal del gasto primario neto financiado a nivel nacional ([15]) en 2024 a un máximo del 7,8 %. Se invitó a los Estados miembros a que, al ejecutar sus presupuestos de 2023 y preparar los de 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 Polonia aumentaría un 12,8 % en 2024, cifra que sería superior a la tasa de crecimiento máxima recomendada. Este exceso por encima de la tasa de crecimiento máxima recomendada del gasto primario neto financiado a nivel nacional equivale al 2,0 % del PIB en 2024. Esto podría no ajustarse a lo recomendado por el Consejo.

(15) Además, el Consejo recomendó que Polonia 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, Polonia garantizara que dichas medidas de apoyo se dirigieran a proteger a los hogares y las

([13]) La orientación fiscal se define como una medida de la variación anual de la situación presupuestaria subyacente de las administraciones públicas. Su objetivo es evaluar el impulso económico derivado de las políticas fiscales, tanto las financiadas a nivel nacional como las financiadas por el presupuesto de la 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. Un signo negativo en el indicador refleja una política fiscal expansiva, mientras que uno positivo refleja una política fiscal contractiva.

([14]) Recomendación del Consejo, de 14 de julio de 2023, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2023 de Polonia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2023 de Polonia (DO C 312 de 1.9.2023, p. 197).

([15]) 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.

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 ([16]) de las medidas de apoyo de emergencia en materia energética se situaría en el 0,6 % del PIB en 2023, el 0,5 % del PIB en 2024 y en menos del 0,1 % del PIB en 2025. En particular, se supone que los sistemas de congelación de los precios de la electricidad y el gas permanecerán en vigor hasta junio de 2024, mientras que se supone que los topes de los precios permanecerán en vigor hasta finales de 2024 para la electricidad y el gas y hasta junio de 2025 para la calefacción urbana ([17]). Si los ahorros correspondientes se aprovecharan para reducir el déficit público, según lo recomendado por el Consejo, estas previsiones implicarían un ajuste fiscal del 0,2 % del PIB en 2024, frente a un efecto expansivo del gasto primario neto financiado a nivel nacional ([18]) en la orientación fiscal del 2,0 % del PIB ese mismo año. No se prevé que las medidas de apoyo de emergencia en materia energética se eliminen gradualmente tan pronto como sea posible en 2023 y 2024. Esto podría no ajustarse a lo recomendado por el Consejo. Además, no se prevé que los ahorros correspondientes se aprovechen para reducir el déficit público. Esto podría no ajustarse tampoco a la recomendación del Consejo. El coste presupuestario de las medidas de apoyo de emergencia en materia energética dirigidas a proteger a los hogares y las empresas vulnerables se estima en menos del 0,1 % del PIB en 2024 (0,2 % en 2023), y todas ellas mantienen la señal de precios para reducir la demanda de energía y aumentar la eficiencia energética.

(16) Además, el Consejo también recomendó a Polonia 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 3,8 % del PIB en 2023 al 4,0 % 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, aumente del 1,5 % del PIB en 2023 al 1,9 % del PIB en 2024.

(17) 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 4,6 % del PIB. La disminución del déficit en 2025 refleja principalmente una recuperación cíclica y la expiración de las medidas de apoyo en materia energética. Se prevé que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB aumente hasta situarse en el 57,7 % al final de 2025. Aparte de los elevados déficits, el aumento de la ratio de deuda con respecto al PIB se debe a grandes pagos anticipados en efectivo para inversiones en material militar.

(18) Las prestaciones sociales siguen siendo en gran medida inespecíficas y no van acompañadas de verificación de recursos económicos de los hogares. Esto hace que la capacidad redistributiva del sistema de bienestar sea limitada. En 2023, se incrementaron considerablemente las asignaciones por hijos de carácter universal y se mantuvo la decimotercera pensión. En los documentos presupuestarios, podría mejorarse la transparencia de las inversiones, tanto las ya en curso como las que están previstas. Falta una visión global e integrada de las inversiones en curso y sus fuentes de financiación, incluidos los fondos extrapresupuestarios y las empresas estatales. Aunque está disponible en distintos grados, esta información está dispersa entre documentos, como los programas de inversión plurianuales y los planes financieros de las empresas estatales o de los fondos extrapresupuestarios. Los procedimientos para evaluar y seleccionar los proyectos de inversión pública y llevar a cabo revisiones *ex post* son deficientes. Solo existen metodologías normalizadas de evaluación de proyectos para las inversiones financiadas por la Unión, pero podrían aplicarse a todas las grandes inversiones financiadas por el Gobierno. Los procedimientos de selección de proyectos varían de un ministerio a otro y se basan en el tipo de proyecto y la fuente de financiación. No existen criterios estándar para la selección y priorización de proyectos a nivel de la Administración central.

(19) Polonia es uno de los países de la Unión que más rápidamente envejece y las tendencias demográficas a largo plazo afectarán a su sistema de pensiones. Para el crecimiento económico y la adecuación de las pensiones futuras, es crucial seguir elevando la edad efectiva de jubilación garantizando una alta participación de los trabajadores de más edad en el mercado laboral. Las proyecciones del Informe sobre el envejecimiento de 2024 relativas a Polonia reflejan el segundo mayor descenso en adecuación, medida como la relación entre la pensión media y el salario bruto medio en el momento de la jubilación. Si la ratio de adecuación se mantuviera próxima al nivel actual, el gasto público aumentaría en 4,6 puntos porcentuales del PIB de aquí a 2070. El Estado subvenciona en gran medida las prestaciones de jubilación de los agricultores, por un importe equivalente al 0,6 % del PIB en 2023, y el método de cálculo de las cotizaciones sociales recaudadas no favorece un cambio hacia el régimen general de pensiones, lo que

([16]) 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.

([17]) En las previsiones de la primavera de 2024, la Comisión asume que las medidas que, según Polonia, seguirán en vigor hasta finales de 2024 tendrán, en principio, una incidencia presupuestaria también en 2025.

([18]) Esta contribución se mide como la variación del gasto primario de las administraciones públicas, 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.

dificulta la movilidad laboral intersectorial. Aunque Polonia aplicó una medida específica en su plan de recuperación y resiliencia para promover el trabajo más allá de la edad legal de jubilación, serían necesarios esfuerzos adicionales para abordar el reto relacionado con la futura adecuación y sostenibilidad de las pensiones.

(20) De conformidad con el artículo 19, apartado 3, letra b), del Reglamento (UE) 2021/241 y el anexo V, criterio 2.2, de dicho Reglamento, el plan de recuperación y resiliencia incluye un amplio conjunto de reformas e inversiones que se refuerzan mutuamente y que deben realizarse para 2026. Se espera que 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, para impulsar la competitividad a largo plazo de Polonia mediante las transiciones ecológica y digital, garantizando al mismo tiempo la equidad social. A fin de cumplir los compromisos del plan de recuperación y resiliencia a más tardar en agosto de 2026, es esencial que Polonia continúe aplicando las reformas y acelere las inversiones abordando los retos pertinentes, al tiempo que garantiza una sólida capacidad administrativa. La participación sistemática de las administraciones locales y regionales, los interlocutores sociales, la sociedad civil y otras partes interesadas pertinentes sigue siendo esencial para garantizar una amplia implicación en la ejecución satisfactoria del plan de recuperación y resiliencia.

(21) 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 ([19]), Polonia 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. Polonia ha avanzado en la aplicación de los programas de la política de cohesión y del pilar europeo de derechos sociales, pero sigue habiendo retos y las disparidades entre la región capitalina y el resto del país han aumentado constantemente. Es crucial acelerar la ejecución de los programas de la política de cohesión. Las prioridades establecidas en los programas siguen siendo pertinentes. Es importante que Polonia invierta en una transformación económica innovadora e inteligente y refuerce la cooperación entre ciencia y empresa. Para acelerar la transición ecológica y la transición del carbón hacen falta medidas como la expansión de la producción de energía limpia, el aumento de las inversiones en la fabricación de tecnología de cero emisiones netas, la reducción del consumo de energía y la reducción de la contaminación atmosférica. Es importante invertir en capacidades digitales y ecológicas. Sigue siendo prioritario cerrar las brechas territoriales de acceso a cuidados infantiles de calidad y asequibles. Al llevar a cabo la revisión intermedia de los programas de la política de cohesión, merece la pena prestar más atención a las inversiones en el sistema de apoyo a los nacionales de terceros países y a las oportunidades de apoyo a su integración de manera global, ya que Polonia ha experimentado una afluencia sin precedentes de refugiados procedentes de Ucrania. Polonia podría utilizar la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa, creada por el Reglamento (UE) 2024/795 del Parlamento Europeo y del Consejo ([20]), con el fin de apoyar la transformación de su economía, especialmente en el ámbito de las tecnologías limpias y eficientes en el uso de los recursos.

(22) Además de los retos económicos y sociales a los que responden el plan de recuperación y resiliencia y otros fondos de la Unión, Polonia se enfrenta a varios retos adicionales relacionados con la escasez de mano de obra, la digitalización de las empresas, la contratación pública, la calefacción urbana y la gestión de los recursos hídricos.

(23) La escasez de mano de obra menoscaba la competitividad de la economía polaca. En 2023, el 66 % de los empleadores polacos declaró tener dificultades para cubrir vacantes, frente al 75 % a escala mundial que declaró tenerlas para encontrar el talento que necesitaba. Esta es la razón por la que es fundamental aumentar la participación en el mercado laboral entre los grupos con las tasas de empleo más bajas, como las personas con discapacidad (la brecha de empleo de estas personas se situó en 31,3 puntos porcentuales en 2022, muy por encima de la media de la Unión de 21,4 puntos porcentuales) o las mujeres (en 2023, la brecha de empleo entre hombres y mujeres en Polonia fue de 11,8 puntos porcentuales de media y de 23,3 puntos porcentuales en las personas de cincuenta y cinco a sesenta y cuatro años de edad). Polonia no alcanza el objetivo de la Unión para 2030 de una tasa de participación del 51,7 % en el aprendizaje de adultos, que actualmente es del 20,3 %. Esto impide la transición a sectores que demandan mano de obra mediante el reciclaje profesional y la mejora de las capacidades. Al mismo

([19]) 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).

([20]) 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).

tiempo, el sistema de cuidados de larga duración está poco desarrollado y sigue dependiendo de las familias, en particular de las mujeres, así como de otros cuidadores no profesionales. La asistencia a domicilio formal tiene poca cobertura, ya que solo llega al 13 % de las personas de sesenta y cinco años o más que la necesitan, muy por debajo de la media de la Unión (30 % en 2022), mientras que las necesidades están aumentando rápidamente con el envejecimiento de la población. Se espera que la proporción de población de sesenta y cinco años o más alcance el 21,9 % en 2030 y el 29,1 % en 2050. Fomentar una mayor actividad económica de los cuidadores informales, en su mayoría mujeres, mediante un mejor acceso a los cuidados formales de larga duración basados en el hogar y en la comunidad puede aumentar la participación en el mercado laboral.

(24) El sistema de contratación pública sigue adoleciendo del bajo número de empresas que presentan ofertas. Esto da lugar a una elevada proporción de ofertas únicas, que se ha mantenido en un nivel excepcionalmente elevado durante años (un 54 % en 2023 y más del 50 % en los cinco últimos años). A pesar de las expectativas, la Ley de contratación pública, que entró en vigor en enero de 2021, no corrigió de inmediato las principales deficiencias. Esto requiere un análisis sólido y exhaustivo de las causas profundas del persistente problema de la escasa competencia en la contratación pública, que sigue agravándose. Para hacer frente a estos retos puede ser útil seguir reforzando la digitalización del proceso de contratación pública y desarrollando la oferta de formación para las pequeñas y medianas empresas (pymes).

(25) Polonia tiene margen para mejorar sus resultados en la transición digital e incrementar su contribución a la consecución de los objetivos de la Década Digital de la Unión. Aunque se ha avanzado en la digitalización de los servicios públicos, Polonia se está quedando a la zaga en el ámbito de la digitalización de las empresas. El porcentaje de pymes polacas que tienen al menos un nivel básico de intensidad digital se sitúa en el 50 %, por debajo de la media del 57,7 % en la Unión (que tiene el objetivo de alcanzar el 90 % para 2030). Solo el 24,7 % de las empresas imparten formación específica en tecnologías de la información y de las comunicaciones a sus empleados, que, en consecuencia, tienen niveles bajos de capacidades digitales. Para reforzar el potencial de crecimiento de su economía y estimular las inversiones privadas, Polonia debería facilitar el acceso a tecnologías avanzadas, especialmente para las pymes, e incentivar los ecosistemas de empresas emergentes mejorando el acceso a la formación, proporcionando apoyo técnico y financiero y fomentando la transferencia de conocimientos.

(26) En la última década, el consumo final de energía de Polonia ha seguido una tendencia al alza. En 2022 fue un 14,5 % superior al de 2013, mientras que en el conjunto de la Unión disminuyó un 5,5 %. Si la trayectoria de los seis últimos años continuara, Polonia rebasaría su objetivo de eficiencia energética en un 28 %. En particular, los sistemas de calefacción urbana proporcionan calor al 42 % de la población, pero siguen dependiendo en gran medida del carbón, mientras que aún no se ha propuesto una clara trayectoria de descarbonización con una marcada perspectiva de eficiencia energética. Si bien las políticas actuales prevén un cambio hacia el gas natural y la biomasa, es preciso adoptar una hoja de ruta de descarbonización que dé prioridad a la eficiencia energética, a las fuentes de calor renovables sostenibles y al uso del calor residual. Polonia ha aplicado una serie de políticas nacionales dirigidas a promover la renovación de edificios residenciales, en particular importantes regímenes de ayuda financiados por el plan de recuperación y resiliencia. Sin embargo, estas políticas deben reforzarse aún más y alinearse con los objetivos climáticos de la Unión para 2030. Por lo tanto, es necesario adoptar medidas específicas para reducir las emisiones de carbono de los edificios, prestando especial atención a las mejoras de eficiencia energética y a la descarbonización de la calefacción urbana.

(27) Polonia se enfrenta a retos relacionados con la adaptación al cambio climático, por ejemplo los riesgos de sequías e inundaciones. El plan de recuperación y resiliencia incluye medidas para mejorar la retención de agua en las zonas rurales, pero todavía no se han adaptado otras políticas nacionales en el ámbito de la agricultura, la silvicultura y la gestión del agua para abordar los riesgos e impactos climáticos. Podría lograrse una mayor coherencia en las políticas pertinentes mediante una coordinación más estrecha entre las distintas instituciones responsables. Ello podría contribuir a la aplicación de soluciones sostenibles, como soluciones de adaptación basadas en la naturaleza para aumentar el suministro de agua y adaptarse al cambio climático, y favorecer al mismo tiempo la sostenibilidad a largo plazo de la agricultura y otros sectores que dependen de servicios ecosistémicos.

RECOMIENDA a Polonia 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 ([21]) en 2025 a una tasa compatible con, entre otras cosas, la reducción del déficit de las administraciones públicas para acercarse al valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado y con el mantenimiento de la deuda de las administraciones públicas en un nivel prudente a medio plazo. Mejorar la eficiencia del gasto público, en particular haciendo que las prestaciones sociales sean más

([21]) 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.

específicas, aumentando la transparencia en la planificación de las inversiones y utilizando más los procedimientos normalizados para la evaluación y selección de proyectos. Garantizar la adecuación de las futuras prestaciones de jubilación y reforzar la sostenibilidad del sistema de pensiones, en particular mediante la adopción de medidas destinadas a aumentar la edad efectiva de jubilación y la reforma de los regímenes preferentes de pensiones.

2. Reforzar la capacidad administrativa para gestionar el plan de recuperación y resiliencia, acelerar las inversiones y mantener el impulso en la aplicación de las reformas. Hacer frente a los retos pertinentes, para posibilitar la ejecución continuada, rápida y efectiva del plan de recuperación y resiliencia, incluido el capítulo de REPowerEU, asegurando la culminación de las reformas y las inversiones a más tardar en agosto de 2026. Acelerar la ejecución de los programas de la política de cohesión. En la revisión intermedia de dichos programas, seguir centrándose en las prioridades acordadas, adoptando medidas para apoyar e integrar mejor a los nacionales de terceros países, teniendo en cuenta las oportunidades de mejora de la competitividad que ofrece la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa.

3. Adoptar medidas para aumentar la participación en el mercado laboral de los grupos desfavorecidos, en particular mejorando la calidad de los cuidados formales de larga duración basados en el hogar y en la comunidad, y el acceso a dichos cuidados. Fomentar la competencia en los procesos de contratación pública, haciéndolos más eficientes y menos complicados, especialmente para las pymes. Apoyar las inversiones privadas fomentando la digitalización de las empresas.

4. Adoptar medidas para acelerar la eliminación de los combustibles fósiles en el sector de la calefacción urbana mediante el paso a las energías renovables. Mejorar las políticas relacionadas con la protección y el uso sostenible de los recursos hídricos para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de los sectores que dependen de servicios ecosistémicos.

Hecho en Luxemburgo, el 21 de octubre de 2024.

Por el Consejo

El Presidente

NAGY I.