COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 4.6.2025
COM(2025) 221 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

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

{SWD(2025) 221 final}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

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

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

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

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

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Visto el dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

Consideraciones generales

(1) El Reglamento (UE) 2024/1263, que entró en vigor el 30 de abril de 2024, establece los objetivos del marco de gobernanza económica, cuyo fin es promover unas finanzas públicas saneadas y sostenibles, un crecimiento sostenible e inclusivo y la resiliencia a través de reformas e inversiones, así como prevenir los déficits públicos excesivos. El Reglamento establece que el Consejo y la Comisión lleven a cabo una supervisión multilateral en el contexto del Semestre Europeo de conformidad con los objetivos y requisitos establecidos en el TFUE. El Semestre Europeo incluye, en particular, la formulación y la supervisión de la aplicación de las recomendaciones específicas por país. El Reglamento promueve también la implicación nacional en relación con la política fiscal y se centra en mayor medida en el medio plazo, lo que se combina con un control del cumplimiento más efectivo y coherente. Cada Estado miembro debe presentar al Consejo y a la Comisión un plan fiscal-estructural nacional a medio plazo que contenga sus compromisos fiscales, de reforma y de inversión, para cuatro o cinco años, en función de la duración de la legislatura nacional. La senda de gasto neto[2] de

[1] DO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

[2] Gasto neto tal como se define en el artículo 2, punto 2, del Reglamento (UE) 2024/1263: «gasto neto»: el gasto público, neto de i) los gastos en concepto de intereses, ii) las medidas discrecionales relativas a los ingresos; iii) los gastos en programas de la Unión compensados íntegramente con los ingresos

estos planes tiene que cumplir los requisitos del Reglamento, 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. Cuando un Estado miembro se comprometa a llevar a cabo un conjunto pertinente de reformas e inversiones de conformidad con los criterios establecidos en el Reglamento, el período de ajuste podrá ampliarse hasta tres años.

(2) El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo[3] por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en lo sucesivo, el «Mecanismo»), entró en vigor el 19 de febrero de 2021. El Mecanismo proporciona ayuda financiera a los Estados miembros para la realización de reformas e inversiones, lo que aporta un estímulo fiscal financiado por la Unión. En consonancia con las prioridades del Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas, el Mecanismo fomenta la recuperación económica y social e impulsa al mismo tiempo la realización de reformas e inversiones sostenibles, en particular dirigidas a promover las transiciones ecológica y digital y aumentar la resiliencia de las economías de los Estados miembros. Asimismo, 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.

(3) El Reglamento (UE) 2023/435 del Parlamento Europeo y del Consejo[4] (en lo sucesivo, «Reglamento REPowerEU»), adoptado el 27 de febrero de 2023, tiene por objeto eliminar la dependencia de la Unión de las importaciones de combustibles fósiles de Rusia. Esto contribuye 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.

(4) 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. En virtud del artículo 19 de dicho Reglamento, 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 su anexo V. El 17 de junio de 2022, el Consejo adoptó su Decisión de Ejecución relativa a la

---

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.

[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).

aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Polonia[5], que se modificó el 8 de diciembre de 2023 con arreglo al artículo 18, apartado 2, para actualizar la contribución financiera máxima en concepto de ayuda financiera no reembolsable, así como para incluir el capítulo de REPowerEU[6]. El desembolso de los tramos está supeditado a una decisión de la Comisión, adoptada de conformidad con el artículo 24, apartado 5, por la que se establezca que Polonia ha cumplido satisfactoriamente los hitos y objetivos pertinentes enunciados en la Decisión de Ejecución del Consejo. El cumplimiento satisfactorio exige que no se haya frustrado la consecución de los hitos y objetivos anteriores correspondientes a la misma reforma o inversión.

(5) El 21 de enero de 2025, el Consejo, sobre la base de la recomendación de la Comisión, adoptó una Recomendación por la que se aprueba el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de Polonia[7]. El plan, presentado de conformidad con el artículo 11 y el artículo 36, apartado 1, letra a), del Reglamento (UE) 2024/1263, abarca el período comprendido entre 2025 y 2028 y presenta un ajuste fiscal escalonado a lo largo de cuatro años.

(6) El 26 de noviembre de 2024, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta de 2025, en el que no se señalaba a Polonia como uno de los Estados miembros para los que sería necesario un examen exhaustivo. La Comisión adoptó asimismo una Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro y una propuesta de Informe conjunto sobre el empleo de 2025, en el que se analiza la ejecución de las orientaciones para las políticas de empleo y los principios del pilar europeo de derechos sociales. El 13 de mayo de 2025, el Consejo adoptó la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro y el 10 de marzo de 2025, el Informe conjunto sobre el empleo.

(7) El 29 de enero de 2025, la Comisión publicó la Brújula para la Competitividad, un marco estratégico cuyo objetivo es impulsar la competitividad mundial de la UE en los próximos cinco años. Señala los tres imperativos de transformación para el crecimiento económico sostenible: i) la innovación; ii) la descarbonización y la competitividad, y iii) la seguridad. Para cerrar la brecha de innovación, la UE pretende fomentar la innovación industrial, apoyar el crecimiento de las empresas emergentes a través de iniciativas como la Estrategia de la UE para las empresas emergentes y en expansión y promover la adopción de tecnologías avanzadas como la inteligencia artificial y la computación cuántica. En aras de una economía más ecológica, la Comisión ha esbozado un Plan de Acción para una Energía Asequible global y un Pacto por una Industria Limpia, que garantizan que la transición a una energía limpia siga siendo rentable y propicia a la competitividad, en particular para los sectores de gran consumo de energía, y que sea un motor de crecimiento. Para reducir las dependencias excesivas y aumentar la seguridad, la Unión se ha comprometido a reforzar las asociaciones comerciales a escala mundial, diversificar las cadenas de

---

5 Decisión de Ejecución del Consejo, de 17 de junio de 2022, relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Polonia (11805/2022).

6 Decisión de Ejecución del Consejo, de 7 de diciembre de 2023, por la que se modifica la Decisión de Ejecución del Consejo, de 17 de junio de 2022, relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Polonia (15835/2023).

7 Recomendación del Consejo, de 21 de enero de 2025, por la que se aprueba el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de Polonia, DO C/2025/642 de 10.2.2025.

suministro y asegurar el acceso a materias primas fundamentales y fuentes de energía limpias. Estas prioridades se ven respaldadas por facilitadores transversales, a saber, la simplificación normativa, la profundización del mercado único, la financiación de la competitividad y una Unión de Ahorros e Inversiones, la promoción de las capacidades y el empleo de calidad, y una mejor coordinación de las políticas de la UE. La Brújula para la Competitividad está en consonancia con el Semestre Europeo, garantizando que las políticas económicas de los Estados miembros sean coherentes con los objetivos estratégicos de la Comisión, creando un enfoque unificado de la gobernanza económica que fomente el crecimiento sostenible, la innovación y la resiliencia en toda la Unión.

(8) En 2025, el Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas sigue su desarrollo en consonancia con la aplicación del Mecanismo. La ejecución plena de los planes de recuperación y resiliencia sigue siendo esencial para cumplir las prioridades de actuación en el marco del Semestre Europeo, ya que dichos planes ayudan a abordar de forma efectiva la totalidad o una parte significativa de los retos señalados en las recomendaciones específicas por país pertinentes formuladas en los últimos años. Estas recomendaciones específicas por país siguen siendo igualmente pertinentes para los planes de recuperación y resiliencia modificados de conformidad con el artículo 21 del Reglamento (UE) 2021/241.

(9) Las recomendaciones específicas por país de 2025 abarcan los principales retos de la política económica que no se tratan suficientemente en las medidas incluidas en los planes de recuperación y resiliencia, teniendo en cuenta los retos pertinentes señalados en las recomendaciones específicas por país 2019-2024.

(10) El 4 de junio de 2025, la Comisión publicó el informe específico de 2025 sobre Polonia. En él se evaluaban los avances realizados por Polonia para poner en práctica las correspondientes recomendaciones específicas por país y se hacía balance de la ejecución del plan de recuperación y resiliencia por parte de Polonia. Sobre la base de este análisis, el informe señalaba los retos más urgentes a los que se enfrenta Polonia. Asimismo, evalúa los avances de Polonia en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales y en la consecución de los objetivos principales de la Unión en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza, así como en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Evaluación del informe anual de situación

(11) El 21 de enero de 2025, el Consejo recomendó las siguientes tasas máximas de crecimiento del gasto neto para Polonia: el 6,3 % en 2025, el 4,4 % en 2026, el 4,0 % en 2027 y el 3,5 % en 2028, lo que corresponde a las tasas máximas de crecimiento acumulado calculadas con respecto a 2023 del 19,6 % en 2025, el 24,9 % en 2026, el 29,9 % en 2027 y el 34,4 % en 2028. En el período 2025-2028, estas tasas máximas de crecimiento del gasto neto coinciden con la senda correctiva prevista en el artículo 3, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, tal como recomendó el Consejo el 21 de enero de 2025 con vistas a poner fin a la situación de déficit excesivo[8]. El 30 de abril de 2025, Polonia presentó su informe anual de situación[9] sobre las medidas adoptadas

[8] Recomendación del Consejo encaminada a poner fin a la situación de déficit excesivo de Polonia (C/2025/5037).

[9] Los informes anuales de situación de 2025 pueden consultarse en: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

en respuesta a la recomendación del Consejo de 21 de enero de 2025 para poner fin a la situación de déficit excesivo y la ejecución de reformas e inversiones en respuesta a los principales retos señalados en las recomendaciones específicas por país del Semestre Europeo. El informe anual de situación refleja también el informe semestral de Polonia sobre los avances realizados en la ejecución de su plan de recuperación y resiliencia de conformidad con el artículo 27 del Reglamento (UE) 2021/241.

(12) La guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y sus repercusiones constituyen un desafío existencial para la Unión Europea. La Comisión recomendó activar la cláusula de salvaguardia nacional del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de manera coordinada para apoyar los esfuerzos de la UE por lograr un aumento rápido y significativo del gasto en defensa, y esta propuesta fue acogida favorablemente por el Consejo Europeo de 6 de marzo de 2025. A raíz de la solicitud de Polonia del 30 de abril de 2025, el [fecha], el Consejo, por recomendación de la Comisión, adoptó una recomendación que permitía a Polonia desviarse y superar las tasas máximas de crecimiento del gasto neto recomendadas[10].

(13) Sobre la base de los datos validados por Eurostat[11], el déficit de las administraciones públicas de Polonia aumentó del 5,3 % del PIB en 2023 al 6,6 % en 2024, mientras que la deuda de las administraciones públicas se incrementó del 49,5 % del PIB a finales de 2023 al 55,3 % a finales de 2024. De acuerdo con los cálculos de la Comisión, esta evolución corresponde a una tasa de crecimiento del gasto neto del 12,7 % en 2024. En el informe anual de situación de 2025, Polonia también estima un crecimiento del gasto neto del 12,7 % en 2024. Sobre la base de las estimaciones de la Comisión, la orientación de la política fiscal[12], que incluye los gastos financiados tanto a nivel nacional como de la UE, fue expansiva, y se situó en el 1,8 % del PIB en 2024.

(14) Según el informe anual de situación, el escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias de Polonia prevé un crecimiento del PIB real del 3,7 % en 2025, mientras que la inflación IPCA se estima en el 4,5 % en 2025. De acuerdo con las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, el PIB real crecerá un 3,3 % en 2025 y un 3,0 % en 2026, mientras que la inflación IPCA se situará en el 3,6 % en 2025 y el 2,8 % en 2026.

(15) En el informe anual de situación, se prevé que el déficit de las administraciones públicas disminuirá hasta el 6,3 % del PIB en 2025, mientras que se estima que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB aumentará hasta el 57,8 % a finales de 2025. Esta evolución corresponde a un crecimiento del gasto neto del 5,8 % en 2025. Según las previsiones de primavera de 2025 de la Comisión se espera un déficit de las administraciones públicas del 6,4 % del PIB en 2025. La disminución del déficit en 2025 refleja principalmente el efecto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos, incluidos los aumentos de los impuestos

---

10 Recomendación del Consejo por la que se permite a Polonia desviarse y superar la senda de gasto neto recomendada (activación de la cláusula nacional de salvaguardia), DO C/2025/xxx, x.x.2025.

11 Euroindicadores de Eurostat, 22.4.2025.

12 La orientación fiscal se define como una medida de la variación anual de la situación presupuestaria subyacente de las administraciones públicas. Su objetivo es evaluar el impulso económico derivado de las políticas fiscales, tanto las financiadas a nivel nacional como las financiadas por el presupuesto de la UE. La orientación fiscal se mide como la diferencia entre i) el crecimiento potencial a medio plazo y ii) la variación del gasto primario, neto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos e incluidos los gastos financiados mediante ayudas no reembolsables (subvenciones) procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión.

especiales y la no indexación de los tramos del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Según los cálculos de la Comisión, esta evolución corresponde a una tasa de crecimiento del gasto neto del 6,2 % en 2025. Sobre la base de las estimaciones de la Comisión, se espera que la orientación de la política fiscal, que incluye los gastos financiados tanto a nivel nacional como de la UE, sea expansiva y se sitúe en el 0,3 % del PIB en 2025. Se prevé que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB aumente al 58,0 % a finales de 2025. El aumento de la ratio deuda/PIB en 2025 refleja principalmente el elevado déficit público previsto y los ajustes stock-flujo relacionados con las inversiones en defensa.

(16) Con arreglo a las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, se espera que en 2025 se financie gasto público por un importe equivalente al 1,2 % del PIB mediante ayudas no reembolsables («subvenciones») del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, frente al 0,3 % del PIB en 2024. Los gastos financiados mediante la ayuda no reembolsable del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia permiten realizar inversiones de gran calidad y reformas que mejoren la productividad sin una repercusión directa en el saldo de las administraciones públicas y la deuda de Polonia.

(17) El gasto de las administraciones públicas en defensa en Polonia ascendió al 1,6 % del PIB en 2021, al 1,6 % del PIB en 2022 y al 2,0 % del PIB en 2023[13]. Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, se espera que el gasto en defensa alcance el 2,7 % del PIB en 2024 y el 2,8 % del PIB en 2025. Esto corresponde a un aumento de 1,2 puntos porcentuales del PIB con respecto a 2021. El período en el que se activa la cláusula nacional de salvaguardia (2025-2028) permite a Polonia volver a dar prioridad al gasto público o aumentar los ingresos públicos, de modo que un gasto en defensa más elevado durante más tiempo no ponga en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo.

(18) Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, se estima que el gasto neto en Polonia crecerá un 6,2 % en 2025 y un 19,7 % acumulado en 2024 y 2025. Sobre la base de las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, se espera que el crecimiento del gasto neto de Polonia en 2025 se sitúe por debajo de la tasa de crecimiento máxima recomendada establecida por la senda correctora. Si se consideran conjuntamente los años 2024 y 2025, se prevé que la tasa de crecimiento acumulado del gasto neto se sitúe por encima de la tasa de crecimiento máxima recomendada, lo que corresponde a una desviación[14] del 0,1 % del PIB. La desviación prevista está dentro de la flexibilidad que ofrece la cláusula nacional de salvaguardia según las previsiones actuales para el gasto en defensa. Por lo tanto, se suspende el procedimiento de déficit excesivo aplicado a Polonia.

(19) El informe anual de situación de 2025 no incorpora previsiones presupuestarias más allá de 2025. Sobre la base de las medidas de actuación conocidas en la fecha límite de las previsiones, las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025 indican un déficit de las administraciones públicas del 6,1 % del PIB en 2026. La disminución del déficit en 2026 refleja principalmente el efecto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos, incluidos los aumentos de los impuestos especiales y la no indexación de los tramos del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Esta evolución corresponde a un crecimiento del gasto neto del 5,4 % en 2026. Según las

[13] Eurostat, gasto de las administraciones públicas por función (COFOG).

[14] A partir de 2026, estas cifras aparecerán en la cuenta de control establecida en el artículo 22 del Reglamento (UE) 2024/1263.

estimaciones de la Comisión, la orientación de la política fiscal, que incluye los gastos financiados tanto a nivel nacional como de la UE, será globalmente neutra en 2026. La Comisión prevé que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB aumente hasta alcanzar el 65,3 % a finales de 2026. El aumento de la ratio deuda/PIB en 2026 refleja principalmente el elevado déficit público previsto, los ajustes stock-flujo relacionados con las inversiones en defensa y las transferencias puntuales relacionadas con las inversiones financiadas por préstamos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en 2026.

Principales retos de actuación

(20) Las prestaciones sociales en Polonia son bastante inespecíficas y no van acompañadas de la verificación de recursos económicos de los hogares. Esto hace que la capacidad redistributiva del sistema de bienestar sea limitada. En los documentos presupuestarios podría mejorarse la transparencia de las inversiones, tanto las ya en curso como las que están previstas. Actualmente falta una visión global e integrada de las inversiones en curso y sus fuentes de financiación, incluido en lo relativo a 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 UE, 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 al nivel de la Administración central.

(21) Polonia es uno de los países de la UE que más rápidamente envejece y las tendencias demográficas a largo plazo afectarán a su sistema de pensiones. La edad legal de jubilación permite a las mujeres jubilarse a los 60 años, lo que repercute en el número de mujeres que trabajan o buscan trabajo en comparación con los hombres, cuya edad legal de jubilación es de 65 años. A fin de aumentar la edad efectiva de jubilación, Polonia aplicó una medida específica en su plan de recuperación y resiliencia para promover el trabajo más allá de la edad legal de jubilación, pero serían necesarios esfuerzos adicionales para garantizar que las pensiones futuras sean adecuadas y para salvaguardar la sostenibilidad del sistema de pensiones. En Polonia existen prestaciones especiales de jubilación para diversos grupos que no siempre están vinculadas a los riesgos profesionales y requieren una revisión exhaustiva para garantizar la equidad del sistema.

(22) De conformidad con el artículo 19, apartado 3, letra b), del Reglamento (UE) 2021/241 y el anexo V, criterio 2.2, de dicho Reglamento, el plan de recuperación y resiliencia incluye un amplio conjunto de reformas e inversiones que se refuerzan mutuamente y que deben realizarse para 2026. Se espera que estas ayuden a abordar de forma efectiva la totalidad o una parte significativa de los retos señalados en las recomendaciones específicas por país pertinentes. Dado el calendario ajustado, es esencial completar 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. Para cumplir los compromisos del plan de recuperación y resiliencia a más tardar en agosto de 2026, es esencial que Polonia acelere la ejecución de reformas

e inversiones, haciendo frente a los desafíos pertinentes. En particular, debe existir una estrecha coordinación entre los organismos públicos, incluidas las administraciones regionales y locales, que son responsables de la ejecución de las medidas en el marco del plan de recuperación y resiliencia. 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.

(23) La ejecución de los programas de la política de cohesión, que engloban el apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Transición Justa (FTJ), el Fondo Social Europeo Plus (FSE +) y el Fondo de Cohesión (FC), se ha acelerado en Polonia. Es importante proseguir los esfuerzos para garantizar la rápida ejecución de estos programas, maximizando al mismo tiempo su impacto sobre el terreno. Polonia ya está tomando medidas en el marco de sus programas de la política de cohesión para impulsar la competitividad y el crecimiento. Al mismo tiempo, sigue enfrentándose a retos, incluidos los relacionados con la necesidad de impulsar la competitividad de las regiones orientales limítrofes con Rusia y Bielorrusia, acelerar la transición energética en las regiones suroccidentales que dependen del carbón y de las industrias pesadas y del centro industrializado, abordar la escasez e inadecuación de las capacidades y abordar la elevada demanda de vivienda. De conformidad con el artículo 18 del Reglamento (UE) 2021/1060, Polonia, como parte de la revisión intermedia de los fondos de la política de cohesión, debe revisar cada programa teniendo en cuenta, entre otras cosas, los retos observados en las recomendaciones específicas por país de 2024. Las propuestas de la Comisión adoptadas el 1 de abril de 2025[15] amplían el plazo para la presentación de una evaluación, para cada programa, de los resultados de la revisión intermedia más allá del 31 de marzo de 2025. También ofrece flexibilidad para ayudar a acelerar la ejecución de los programas e incentivos a fin de que los Estados miembros asignen recursos de la política de cohesión a cinco ámbitos prioritarios estratégicos de la Unión, a saber, la competitividad en tecnologías estratégicas, la defensa, la vivienda, la resiliencia hídrica y la transición energética.

(24) La Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP) brinda la oportunidad de invertir en una prioridad estratégica clave de la UE reforzando la competitividad de esta. STEP se canaliza a través de once fondos con los que ya cuenta la UE. Los Estados miembros también pueden contribuir al programa InvestEU para apoyar las inversiones en ámbitos prioritarios. Polonia también podría aprovechar estas iniciativas para apoyar el desarrollo o la fabricación de tecnologías críticas, en particular tecnologías limpias y eficientes en el uso de los recursos.

(25) Además de los retos económicos y sociales que abordan el plan de recuperación y resiliencia y otros fondos de la UE, Polonia se enfrenta a varios retos adicionales relacionados con la simplificación, la investigación y la innovación, la energía, la gestión del agua, las capacidades y la educación y la inclusión de los grupos desfavorecidos en el mercado laboral.

(26) Tal como se establece en la Brújula de la Competitividad, todas las instituciones de la UE, nacionales y locales deben hacer un gran esfuerzo para elaborar normas más sencillas y acelerar los procedimientos administrativos. La Comisión ha fijado

[15] Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1058 y (UE) 2021/1056 en lo que respecta a medidas específicas para hacer frente a retos estratégicos en el contexto de la revisión intermedia [COM(2025) 123 final].

objetivos ambiciosos para reducir la carga administrativa: en al menos un 25 % y al menos en un 35 % en el caso de las pymes; y ha creado nuevos instrumentos para alcanzar estos objetivos, incluida la realización sistemática de pruebas de resistencia del conjunto de la legislación de la UE y un diálogo reforzado con las partes interesadas. Para igualar esta ambición Polonia también debe adoptar medidas. El 66 % de las empresas considera que la complejidad de los procedimientos administrativos es un problema para su empresa a la hora de hacer negocios en Polonia[16]. Aunque dispone de un marco regulador generalmente favorable a la competencia, Polonia se enfrenta a algunos retos relacionados con la complejidad legislativa y la garantía de un marco institucional eficaz. Estos retos tienen que ver con la creciente volatilidad de la ley y la reducción del tiempo de que disponen las empresas para prepararse para los cambios legislativos. Como consecuencia de ello, la carga administrativa de las empresas es elevada, por ejemplo, en relación con la legislación fiscal, y los costes a los que se enfrentan las empresas, en particular las pymes, para cumplir los sistemas laborales y fiscales son comparativamente elevados. Según la encuesta del BEI sobre inversión, el 25 % de las empresas polacas asignan más del 10 % de su personal a requisitos reglamentarios. A pesar de un aumento reciente, la tasa de creación de nuevas empresas sigue siendo baja, en particular en el caso de las empresas con asalariados. El sistema de contratación pública sigue viéndose afectado por el bajo número de empresas que presentan ofertas, así como por la lentitud y complejidad de los procedimientos. 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 pymes.

(27) El crecimiento económico y la competitividad futuros de Polonia dependen cada vez más de su capacidad para aprovechar el poder de la ciencia y la innovación. A pesar del aumento constante del gasto en I+D de las empresas, los resultados en innovación de Polonia siguen siendo escasos, y su rendimiento en materia de I+D solo alcanzó el 65,9 % de la media de la UE en 2024, lo que supone una mejora de 3,3 puntos porcentuales con respecto a 2023. La cooperación entre ciencia y empresa es limitada, lo que reduce la capacidad de Polonia para comercializar su investigación. Esta cuestión se ve agravada por una base de investigación poco desarrollada y por programas poco específicos que promuevan la investigación aplicada y las asociaciones entre el mundo académico y el privado. Será esencial reforzar los vínculos entre ciencia y empresa y hacer que las carreras de investigación sean más atractivas. La revisión y mejora de los actuales instrumentos de apoyo y la creación de incentivos para que los investigadores trabajen con la industria son algunos de los pasos clave para lograr un ecosistema científico y de innovación de alto rendimiento. Un mayor avance dependerá también de un aumento sostenido del gasto público en I + D y de reformas para mejorar la competitividad y la internacionalización de las instituciones científicas.

(28) Los elevados costes de la energía afectan a la competitividad de las empresas en Polonia. El país debe promover señales de precios para la electricidad que apoyen la inversión en la generación de electricidad limpia y contribuyan a unos precios de la energía asequibles. Esto puede hacerse, por ejemplo, fomentando una tarificación dinámica y ajustando los impuestos y gravámenes sobre la electricidad tanto para los

[16] *'Businesses' attitudes towards corruption in the EU'* [«Actitudes de las empresas frente a la corrupción en la UE», documento en inglés], informe del Eurobarómetro Flash (abril de 2024), Encuesta del BEI sobre inversión 2024: Polonia – Panorama general.

hogares como para la industria mediante el desplazamiento de la carga fiscal de la electricidad a los combustibles fósiles. Una mayor flexibilidad de la red y las interconexiones transfronterizas también podrían contribuir a reducir los precios de la electricidad. 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 registra importantes ayudas a los combustibles fósiles sin que se haya previsto una eliminación gradual antes de 2030. En particular, podría considerarse prioritaria la eliminación gradual de las ayudas a los combustibles fósiles que no aborden la pobreza energética de manera específica ni los verdaderos problemas de seguridad energética, obstaculicen la electrificación y no sean cruciales para la competitividad industrial. En Polonia, las ayudas a los combustibles fósiles, como las que se conceden actualmente a la industria del carbón y las exenciones fiscales al carbón y el fuelóleo, son ineficaces desde el punto de vista económico y perpetúan la dependencia de los combustibles fósiles, en particular del carbón. Polonia ha implantado una serie de políticas nacionales para promover la renovación de los edificios residenciales, en particular importantes regímenes de ayuda financiados por el plan de recuperación y resiliencia. Estas políticas deben reforzarse aún más y alinearse con los objetivos climáticos de la UE 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.

(29) 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. El país podría lograr una mayor coherencia en las políticas 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.

(30) La persistente escasez de capacidades, incluidas las dirigidas a las transiciones ecológica y digital, lastra la competitividad polaca y obstaculiza la actividad inversora. En particular, Polonia se enfrenta a una matriculación persistentemente baja en programas de estudios de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM) y va a la zaga en la proporción de titulados en estos ámbitos, lo que limita la capacidad de innovación del país. Para abordar esta cuestión, es esencial mejorar la forma en que se imparten las asignaturas CTIM en las escuelas, ofrecer una mejor orientación profesional a los estudiantes y animar a los grupos infrarrepresentados a cursar estudios de CTIM, en particular a las mujeres. Deben intensificarse las políticas para impulsar competencias y capacidades ecológicas a través de la educación y la formación. La baja tasa de participación en el aprendizaje de adultos también agrava la escasez de personal cualificado. Según la encuesta más reciente sobre la educación de adultos (AES) publicada en 2024, la tasa de participación de los adultos en el aprendizaje fue del 20,3 %, muy por debajo de la media de la UE del 39,5 % y del objetivo del 51,7 % para 2030. También es necesario un mayor apoyo de los empleadores para aumentar la participación en el aprendizaje de adultos. Abordar la disminución de los niveles de capacidades básicas es crucial para ofrecer a la población oportunidades de aprendizaje, mejora de las capacidades y empleo en una fase posterior de la vida. El sistema de educación y formación profesionales de Polonia es ineficaz, lo que socava significativamente la oferta de las capacidades más

demandadas, reduce la empleabilidad de los titulados y los expone a un mayor riesgo de desempleo y exclusión social.

(31) Sigue habiendo preocupación por la integración de los grupos desfavorecidos en el mercado laboral, incluidas las mujeres, las personas con discapacidad o las personas con un nivel educativo más bajo. Si bien la disparidad entre el empleo masculino y el femenino (de 20 a 64 años) disminuyó de 14,8 puntos porcentuales en 2020 a 11,6 puntos porcentuales en 2024, se mantiene por encima de la media de la UE de 10 puntos porcentuales La brecha de empleo entre personas con y sin discapacidad se situó en 33,9 puntos porcentuales en 2023, muy por encima de la media de la UE de 21,5 puntos porcentuales Esto sugiere que existe margen para aumentar la eficacia de las políticas de activación laboral, en particular: i) mejorando la orientación de las medidas para ayudar a integrar a los grupos desfavorecidos en el mercado laboral, ii) mejorando la eficiencia de los servicios públicos de empleo, y iii) mejorando aún más la calidad de los cuidados formales de larga duración basados en el hogar y la comunidad y la educación infantil y la atención a la infancia, así como el acceso a los mismos. Si bien estos ámbitos están cubiertos por las reformas y la inversión en el marco del plan de recuperación y resiliencia polaco, en el futuro serán necesarios más esfuerzos. Además de las políticas de mejora de las capacidades y reciclaje profesional, el aumento de la participación de los grupos con las tasas de empleo más bajas, incluidas las personas con discapacidad, podría tener un efecto positivo en la competitividad polaca a largo plazo. La brecha educativa de las personas con discapacidad también es motivo de preocupación. Su tasa de titulados en enseñanza postsecundaria fue del 32 % en 2021/2022, y la brecha media en la enseñanza postsecundaria en esos años se situó en 18,4 puntos porcentuales (UE 11,3 puntos porcentuales). Además, la proporción de jóvenes con discapacidad que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación (ninis) (40 %) es una de las más altas de la UE. Para mejorar el carácter inclusivo del sistema de educación y formación, es necesario un enfoque estratégico global que incluya la mejora de las capacidades y el apoyo prestado a los profesores.

RECOMIENDA a Polonia que tome medidas en 2025 y 2026 con el fin de:

1. Reforzar el gasto global en defensa y la preparación en materia de defensa en consonancia con las Conclusiones del Consejo Europeo de 6 de marzo de 2025. Respetar las tasas máximas de crecimiento del gasto neto recomendadas por el Consejo el 21 de enero de 2025, con vistas a poner fin a la situación de déficit excesivo, al tiempo que se utiliza el margen previsto en la cláusula nacional de salvaguardia para un mayor gasto en defensa. Mejorar la eficiencia del gasto público, en particular haciendo que las prestaciones sociales sean más específicas, mejorando el proceso presupuestario, aumentando la transparencia en la planificación de las inversiones y utilizando más los procedimientos normalizados para la evaluación y selección de proyectos. Concentrar en la fase inicial los proyectos maduros de inversión pública y promover la inversión privada para hacer avanzar la recuperación económica. 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. Habida cuenta de los plazos aplicables para la culminación oportuna de las reformas e inversiones de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/241, acelerar la aplicación del plan de recuperación y resiliencia, incluido el capítulo REPowerEU. Acelerar la ejecución de los programas de la política de cohesión (FEDER, FJT,

FSE+, FC), aprovechando, cuando proceda, las oportunidades que ofrece la revisión intermedia. Hacer un uso óptimo de los instrumentos de la UE, incluido el ámbito de aplicación proporcionado por InvestEU y la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa, para mejorar la competitividad.

3. Simplificar la reglamentación, mejorar los instrumentos reglamentarios y garantizar un marco jurídico estable y claro para el sector empresarial. Introducir medidas para reducir la carga administrativa sobre las empresas. Fomentar la competencia en los procesos de contratación pública, haciéndolos más eficientes y menos complicados, especialmente para las pymes. Reforzar los vínculos entre ciencia y empresa mediante la mejora de las estructuras de apoyo, la aplicación de regímenes de financiación específicos y la creación de incentivos para que los investigadores trabajen con el sector privado. Mejorar y modernizar el sistema público de investigación haciendo que las carreras de investigación sean más atractivas, aumentando la inversión pública en I + i y apoyando a las instituciones de investigación. Centrar la política económica de inversión en la innovación,

4. Promover señales equilibradas de precios de la electricidad que apoyen las inversiones en la generación de electricidad limpia mediante el ajuste de los impuestos y gravámenes sobre la electricidad para los hogares y la industria en relación con los impuestos y gravámenes sobre los combustibles fósiles. Mejorar la capacidad y flexibilidad de la red, aumentar el comercio transfronterizo de electricidad y limitar las restricciones a los casos justificados con arreglo a las normas del mercado de la energía de la UE, en particular los casos que afecten a la capacidad nacional. Reducir la dependencia de los combustibles fósiles acelerando la eliminación progresiva del carbón en el sector de la calefacción mediante la transición a sistemas descarbonizados que integren las energías renovables, mejorar la eficiencia energética y eliminar gradualmente las ayudas a los combustibles fósiles, especialmente las relacionadas con la minería del carbón. Mejorar la gobernanza de la adaptación al cambio climático, en particular las políticas centradas en la gestión, la protección y el uso sostenible de los recursos hídricos, incorporando las evaluaciones actuales de los efectos del cambio climático para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de los sectores y actividades dependientes de los servicios de los ecosistemas hídricos.

5. Fomentar una enseñanza y adquisición de capacidades de calidad e inclusivas que sean pertinentes para el mercado laboral, incluidas las capacidades ecológicas y digitales, intensificar la participación en los ámbitos de las CTIM en la educación superior, mejorar la calidad de la formación del profesorado y seguir reforzando la eficiencia de la educación y la formación profesionales. Facilitar y aumentar la participación de los adultos en el aprendizaje, incluido el aprendizaje no formal y en ámbitos clave para la competitividad de Polonia. Adoptar medidas para aumentar la participación de los grupos desfavorecidos en el mercado laboral, en particular mediante transiciones eficaces de la educación al empleo.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
La Presidenta / El Presidente