



C/2025/3983

20.8.2025

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 8 de julio de 2025

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

(C/2025/3983)

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, que tiene por objeto promover unas finanzas públicas saneadas y sostenibles, un crecimiento sostenible e integrador y la resiliencia a través de reformas e inversiones, y evitar los déficits públicos excesivos. El Reglamento establece que el Consejo y la Comisión llevarán a cabo una supervisión multilateral en el marco del Semestre Europeo, de conformidad con los objetivos y requisitos establecidos en el 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 apropiación nacional de las políticas fiscales y hace hincapié en la perspectiva a medio plazo, a lo que se suma 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 y en materia de reformas e inversiones para un período de cuatro o cinco años, dependiendo de la duración de la legislatura nacional. La senda de gasto neto ⁽²⁾ de estos planes tiene que cumplir los requisitos establecidos en el Reglamento, entre los que se incluyen los que exigen situar o mantener la deuda de las administraciones públicas en una senda decreciente verosímil al final del período de ajuste, o mantenerla en niveles prudentes por debajo del 60 % del producto interior bruto (PIB), y 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 una serie de reformas e inversiones pertinentes de conformidad con los criterios establecidos en el Reglamento, el período de ajuste podrá ampliarse hasta tres años.

⁽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: se entenderá por «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 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.

- (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 constituye 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, contribuye 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 se siga ejecutando el 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. La medida contribuye a 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. España 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 30 de abril de 2021, España 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 de dicho Reglamento, la Comisión evaluó la pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia del plan de recuperación y resiliencia, con arreglo a las directrices de evaluación establecidas en su anexo V. El 13 de julio de 2021, el Consejo adoptó una Decisión de Ejecución relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España ⁽⁵⁾, que se modificó el 17 de octubre 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 ⁽⁶⁾. 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 España 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, a partir de una recomendación de la Comisión, adoptó una Recomendación por la que se aprueba el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de España ⁽⁷⁾. El plan se presentó 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 distribuido a lo largo de un período de siete años.
- (6) El 26 de noviembre de 2024, en virtud del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, la Comisión adoptó el Informe sobre el mecanismo de alerta de 2025, en el que determinó que España no era uno de los Estados miembros que requerían un examen exhaustivo. La Comisión adoptó asimismo una recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro 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 ⁽⁸⁾ 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 a lo largo de los próximos cinco años. Señala los tres imperativos de transformación que requiere el crecimiento económico sostenible: i) la innovación; ii) la descarbonización y la competitividad, y iii) la seguridad. Para corregir el desfase en 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 amplio Plan de Acción para una Energía Asequible y un Pacto por una Industria Limpia, para garantizar que la transición hacia una energía limpia siga siendo rentable, propicia a la competitividad, en particular para los sectores de gran

⁽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>).

⁽⁵⁾ 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 España (ST 10150/21; ST 10150/21 ADD 1 REV 1).

⁽⁶⁾ Decisión de Ejecución del Consejo, de 17 de octubre de 2023, por la que se modifica la Decisión de Ejecución, de 13 de julio de 2021 relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España (ST 13695/23 REV 1; ST 13695/23 ADD 1 REV 1).

⁽⁷⁾ Recomendación del Consejo de 21 de enero de 2025 por la que se aprueba el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de España (DO C, C/2025/643, 10.2.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/643/oj>).

⁽⁸⁾ Recomendación del Consejo, de 13 de mayo de 2025, sobre la política económica de la zona del euro (DO C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj>).

consumo de energía, y un motor de crecimiento. Para reducir las dependencias excesivas y aumentar la seguridad, la Unión está decidida a reforzar las asociaciones comerciales en todo el mundo, diversificar las cadenas de suministro y asegurarse el acceso a materias primas fundamentales y fuentes de energía limpias. Estas prioridades están respaldadas por catalizadores transversales, como la simplificación normativa, la profundización del mercado único, la financiación de la competitividad y la 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 y vela por que las políticas económicas de los Estados miembros sean coherentes con los objetivos estratégicos de la Comisión, lo que da lugar a un enfoque unificado de la gobernanza económica que fomenta 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 constatados en las correspondientes recomendaciones específicas por país formuladas en los últimos años. Estas recomendaciones específicas por país siguen siendo igualmente pertinentes para la evaluación de 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 hacen referencia a retos clave de política económica que no se tratan suficientemente en las medidas incluidas en los planes de recuperación y resiliencia, teniendo en cuenta los retos pertinentes constatados en las recomendaciones específicas por país del período 2019-2024.
- (10) El 4 de junio de 2025, la Comisión publicó el informe específico de 2025 sobre España. En él se evalúan los avances realizados por España para poner en práctica las recomendaciones específicas por país pertinentes y se hace balance de la ejecución del plan de recuperación y resiliencia por parte de España. Partiendo de este análisis, el informe señala los retos más urgentes a los que se enfrenta España. Asimismo, evalúa los avances de España en la ejecución del pilar europeo de derechos sociales y en la consecución de los objetivos principales de la Unión para 2030 en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza y la exclusión social, así como en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

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 España: 3,7 % en 2025, 3,5 % en 2026, 3,2 % en 2027 y 3,0 % en 2028, lo que se corresponde con las tasas máximas de crecimiento acumulado calculadas con respecto a 2023: del 9,2 % en 2025, del 13,0 % en 2026, del 16,6 % en 2027 y del 20,1 % en 2028. El 30 de abril de 2025, España presentó su Informe anual de situación ⁽⁹⁾ sobre el cumplimiento de las tasas máximas de crecimiento del gasto neto recomendadas, la ejecución del conjunto de reformas e inversiones que sustentan la ampliación del período de ajuste y la ejecución de reformas e inversiones en respuesta a los principales retos señalados en las recomendaciones específicas por país del Semestre Europeo. El informe anual de situación recoge el informe semestral de España 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 las iniciativas de la UE encaminadas a lograr un aumento rápido y considerable del gasto en defensa, propuesta que fue acogida favorablemente por el Consejo Europeo de 6 de marzo de 2025.
- (13) Según datos validados por Eurostat ⁽¹⁰⁾, el déficit de las administraciones públicas de España disminuyó del 3,5 % del PIB en 2023 al 3,2 % en 2024, mientras que la deuda de las administraciones públicas se redujo del 105,1 % del PIB a finales de 2023 al 101,8 % a finales de 2024. Según los cálculos de la Comisión, esta evolución corresponde a una tasa de crecimiento del gasto neto del 3,5 % en 2024. En el Informe anual de situación, España estima un crecimiento del gasto neto en 2024 del 4,1 %. La Comisión estima que el crecimiento del gasto neto fue inferior al previsto en el Informe anual de situación. La diferencia entre los cálculos de la Comisión y los de las autoridades nacionales se debe

⁽⁹⁾ Los informes anuales de situación de 2025 se encuentran disponibles en https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

⁽¹⁰⁾ Euroindicadores de Eurostat, 22.4.2025.

a una estimación diferente del cambio (a partir de 2023) en la cofinanciación nacional de los programas de la UE. La Comisión utiliza las cifras comunicadas por la IGAE a Eurostat y validadas por esta, mientras que España utiliza las estimaciones del Ministerio de Hacienda. Según las estimaciones de la Comisión, la orientación fiscal ⁽¹¹⁾, que incluye tanto el gasto financiado por la UE como el financiado por España, fue contractiva (0,3 % del PIB) en 2024. El 4 de junio de 2025, la Comisión adoptó un informe con arreglo al artículo 126, apartado 3, del TFUE ⁽¹²⁾. En dicho informe se evalúa la situación presupuestaria de España, ya que el déficit de las administraciones públicas en 2024 superó el valor de referencia del 3 % del PIB. El informe concluye que, teniendo en cuenta todos los factores pertinentes, se considera que se cumple el criterio de déficit. A la luz de esta evaluación, y tras examinar el dictamen del Comité Económico y Financiero emitido con arreglo al artículo 126, apartado 4, del TFUE, la Comisión no tiene, en este momento, la intención de proponer en junio la apertura de un procedimiento de déficit excesivo.

- (14) Según el Informe anual de situación, el escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias de España prevé un crecimiento del PIB real del 2,6 % en 2025 y del 2,2 % en 2026. El Informe anual de situación incluye previsiones macroeconómicas hasta 2028. El Informe anual de situación no incluye las proyecciones del IPCA ⁽¹³⁾. Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, el PIB real crecerá un 2,6 % en 2025 y un 2,0 % en 2026, y la inflación IPCA se situará en el 2,3 % en 2025 y en el 1,9 % en 2026.
- (15) En el Informe anual de situación se prevé un déficit de las administraciones públicas del 2,8 % del PIB en 2025, mientras que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB disminuiría hasta el 101,7 % a finales de 2025. Esta evolución corresponde a un crecimiento del gasto neto del 4,1 % en 2025. Las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025 contemplan un déficit de las administraciones públicas del 2,8 % del PIB en 2025. La disminución del déficit en 2025 refleja principalmente la eliminación completa de las medidas de apoyo en materia energética y la incidencia de las reformas fiscales recientemente adoptadas. Según los cálculos de la Comisión, esta evolución corresponde a un crecimiento del gasto neto del 4,2 % en 2025. Con arreglo a las estimaciones de la Comisión, se prevé que la orientación fiscal, que incluye tanto el gasto financiado por la UE como el financiado por España, sea expansiva (0,3 % del PIB) en 2025. Se prevé que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB descienda hasta situarse en el 100,9 % a finales de 2025. La disminución en 2025 de la ratio de deuda con respecto al PIB refleja principalmente un crecimiento del PIB nominal superior al coste de la deuda.
- (16) Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, se prevé que en 2025 se financie el gasto de las administraciones públicas por un importe equivalente al 1,1 % del PIB mediante ayudas no reembolsables («subvenciones») del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, frente al 0,8 % del PIB en 2024. Los gastos financiados mediante ayudas no reembolsables del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia permiten realizar inversiones de gran calidad y reformas que mejoran la productividad sin una repercusión directa en el saldo y la deuda de las administraciones públicas de España.
- (17) En España, el gasto de las administraciones públicas en defensa fue del 1,0 % del PIB en 2021, del 1,1 % del PIB en 2022 y del 0,9 % del PIB en 2023 ⁽¹⁴⁾. Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, se prevé un gasto en defensa del 1,0 % del PIB en 2024 y del 1,3 % del PIB en 2025, lo que corresponde a un aumento de 0,3 puntos porcentuales del PIB con respecto a 2021.
- (18) Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, se prevé que el gasto neto de España crezca en un 4,2 % en 2025 y un 7,9 %, de manera acumulada, en 2024 y 2025. Con arreglo a las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, se prevé que el crecimiento del gasto neto de España en 2025 se sitúe por encima de la tasa de crecimiento máxima recomendada, lo que corresponde a una desviación ⁽¹⁵⁾ del 0,2 % del PIB en términos anuales. La desviación prevista no supera el umbral de desviación anual del 0,3 % del PIB. Para 2024 y 2025, tomados conjuntamente, se prevé que la tasa de crecimiento acumulado del gasto neto se sitúe por debajo de la tasa de crecimiento máxima recomendada.

⁽¹¹⁾ 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.

⁽¹²⁾ Informe de la Comisión elaborado de conformidad con el artículo 126, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 4.6.2025, COM(2025) 615 final.

⁽¹³⁾ En el Informe anual de situación, las autoridades españolas solo incluyen cifras relativas al deflactor del consumo privado, que se prevé que se sitúe en el 2,7 % en 2025 y en el 2,4 % en 2026.

⁽¹⁴⁾ Eurostat, gasto público por clasificación de las funciones de las administraciones públicas (COFOG). Debido a las diferencias metodológicas entre las definiciones de la COFOG y de la OTAN, el gasto basado en la definición de la COFOG puede diferir del gasto basado en la definición de la OTAN.

⁽¹⁵⁾ A partir de 2026, estas cifras aparecerán en la cuenta de control que se establece en el artículo 22 del Reglamento (UE) 2024/1263.

- (19) El Informe anual de situación no incorpora previsiones presupuestarias para después de 2025. Teniendo en cuenta las medidas de actuación conocidas en la fecha límite de las previsiones, las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025 prevén un déficit de las administraciones públicas del 2,5 % del PIB en 2026. La disminución del déficit en 2026 refleja principalmente el fin previsto de las medidas de emergencia relacionadas con las inundaciones. Esta evolución corresponde a un crecimiento del gasto neto del 3,9 % en 2026. Según las estimaciones de la Comisión, se prevé que la orientación fiscal, que incluye tanto el gasto financiado por la UE como el financiado por España, sea globalmente neutra en 2026. La Comisión prevé una disminución de la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB hasta situarse en el 100,8 % a finales de 2026.
- (20) La Recomendación por la que se aprueba el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de España especifica el conjunto de reformas e inversiones que justifican la ampliación del período de ajuste, junto con un calendario para su aplicación. Se incluyen medidas existentes y medidas reforzadas del plan de recuperación y resiliencia, como reformas en el ámbito de la fiscalidad y la lucha contra el fraude fiscal, reformas para mejorar la calidad del gasto público e inversiones en los ámbitos de la transformación digital, la transición ecológica y la productividad, así como reformas e inversiones adicionales, como la implantación de un marco normativo común para las empresas, la introducción de una factura electrónica obligatoria e inversiones en capital humano y capital físico. Teniendo en cuenta la información facilitada por España en su Informe anual de situación, la Comisión considera que las reformas e inversiones en las que se sustenta la ampliación del período de ajuste que debían ejecutarse a más tardar el 30 de abril de 2025 se han ejecutado, con la excepción de determinados elementos de la medida C28.R3 del plan de recuperación y resiliencia de España y el hito correspondiente relativo a la entrada en vigor de las reformas fiscales derivadas de las recomendaciones del grupo de expertos u otros análisis del Ministerio de Hacienda.

Principales retos estratégicos

- (21) Se espera que la evolución demográfica dé lugar a un aumento considerable del gasto público relacionado con la asistencia sanitaria, los cuidados de larga duración y las pensiones. La necesidad global de saneamiento fiscal requiere que se lleven a cabo más reformas para modernizar y adaptar el sistema tributario en ámbitos como los impuestos sobre el consumo, el impuesto sobre la renta de las personas físicas y la fiscalidad medioambiental, de conformidad con las reformas fiscales en el marco del plan de recuperación y resiliencia y el plan fiscal-estructural a medio plazo. La principal fuente de ingresos tributarios en España en 2022 fueron los impuestos sobre las rentas del trabajo (50,5 % de los ingresos tributarios en 2022). Los ingresos por impuestos sobre las rentas del trabajo representaron el 19,1 % del PIB en 2022 (la media de la UE es del 17,3 % y la media de la zona del euro, del 17,7 %). España es uno de los países de la UE con menos ingresos procedentes de los impuestos sobre el consumo (9,7 % del PIB frente al 10,9 % de la UE en 2022). Los impuestos medioambientales también se sitúan por debajo de la media de la UE: el 1,52 % del PIB frente al 2,02 % del PIB en la UE en 2022. El sistema tributario español no internaliza suficientemente los costes medioambientales asociados al uso del agua y del gasóleo. Las reformas destinadas a aumentar el efecto de los impuestos indirectos (consumo y medio ambiente) contribuirían a obtener ingresos fiscales, favorecerían la creación de empleo y la actividad económica en el futuro y, al mismo tiempo, permitirían reducir las distorsiones económicas causadas por el elevado peso de los impuestos sobre las rentas del trabajo. La racionalización de los beneficios fiscales sería una herramienta útil para simplificar la fiscalidad del consumo y corregir las deficiencias de la política en materia de IVA. El sistema tributario y de prestaciones redujo el coeficiente de Gini en 2022 en 7,6 puntos porcentuales, cifra cercana a la media de la UE, que es de 7,9 puntos porcentuales. Sin embargo, España ocupa el puesto 18.º en el índice de Gini relativo a la distribución de la renta antes de las transferencias sociales y ocupa el puesto 21.º en lo que respecta a la distribución de la renta disponible total. La cohesión social podría seguir mejorando mediante ajustes adicionales a la progresividad de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y de los impuestos sobre el patrimonio.
- (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 considerable de los retos señalados en las correspondientes recomendaciones específicas por país. Dado que el calendario es ajustado, es esencial finalizar la ejecución efectiva del plan de recuperación y resiliencia, incluido el capítulo de REPowerEU, para impulsar la competitividad a largo plazo de España mediante las transiciones ecológica y digital, sin dejar de lado la equidad social. La Comunicación de la Comisión «NextGenerationEU — Camino a 2026», adoptada el 4 de junio de 2025, aclara el calendario aplicable a la finalización del Mecanismo y ofrece orientaciones a los Estados miembros para maximizar su aplicación antes del 31 de agosto de 2026 —también sobre la manera de seguir racionalizando los planes de recuperación y resiliencia—, establece opciones clave que deben tenerse en cuenta en la revisión de los planes, y destaca la importancia de planificar cuidadosamente, de manera conjunta y con antelación de cara a la presentación de las últimas solicitudes de pago en 2026. España ya ha avanzado en la ejecución de las reformas e inversiones de su plan de recuperación y resiliencia. Para cumplir los compromisos del plan de recuperación y resiliencia a más tardar en agosto de 2026, es esencial que España acelere la ejecución de reformas e inversiones, haciendo frente a los desafíos pertinentes. La magnitud y complejidad del plan exigen medidas específicas para garantizar la culminación oportuna de las reformas e inversiones. Es necesario prestar especial atención a las dificultades relacionadas con la capacidad de absorción, especialmente teniendo en cuenta la concentración de las inversiones hacia el final del período de ejecución. Estas dificultades se ven agravadas por el considerable volumen de fondos canalizados a través de instrumentos financieros en el marco del plan de recuperación y resiliencia modificado. El fomento de una coordinación más estrecha entre los distintos niveles de la administración, junto con la racionalización de los procedimientos, contribuiría a acelerar

la absorción de fondos y a garantizar que la ayuda llegue rápidamente a los beneficiarios finales. 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) En España se ha acelerado la ejecución de los programas de la política de cohesión, que comprenden las ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Transición Justa (FTJ) y el Fondo Social Europeo Plus (FSE+). Es importante seguir trabajando para garantizar la rápida ejecución de estos programas, maximizando al mismo tiempo sus efectos sobre el terreno. España ya está tomando medidas en el marco de sus programas de la política de cohesión para impulsar la competitividad y el crecimiento y, al mismo tiempo, mejorar la cohesión social. No obstante, España sigue teniendo dificultades, como, por ejemplo, en relación con la mejora de la innovación y la competitividad en el contexto de la transición industrial, el perfeccionamiento profesional de los trabajadores y la promoción de las CTIM en la educación y la formación, así como por lo que respecta a la mejora del acceso a una vivienda asequible en las grandes ciudades y las zonas con intensidad turística y el aumento de la resiliencia hídrica, especialmente en las comunidades autónomas mediterráneas y en las islas Canarias. También es fundamental garantizar la aplicación efectiva de la Garantía Infantil Europea. De conformidad con el artículo 18 del Reglamento (UE) 2021/1060, España, en el marco de la revisión intermedia de los fondos de la política de cohesión, debe revisar cada programa teniendo en cuenta, entre otras cosas, los retos señalados en las recomendaciones específicas por país de 2024. Las propuestas de la Comisión adoptadas el 1 de abril de 2025 ⁽¹⁶⁾ amplían el plazo para la presentación de las evaluaciones (una por programa) de los resultados de la revisión intermedia, que podrán presentarse después del 31 de marzo de 2025. Asimismo, ofrecen flexibilidad para ayudar a acelerar la ejecución de los programas e incentivos a los Estados miembros para que destinen recursos de la política de cohesión a cinco ámbitos estratégicos prioritarios de la Unión, a saber, la competitividad en tecnologías estratégicas, la defensa, la vivienda, la resiliencia hídrica y la transición energética, así como a la inversión en capacidades en sectores prioritarios, al tiempo que establecen que los programas del FSE+ se seguirán centrando en las personas más vulnerables.
- (24) La Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP, por sus siglas en inglés) brinda la oportunidad de invertir en una prioridad estratégica clave de la UE reforzando la competitividad de la Unión. STEP se canaliza a través de once fondos de la UE ya existentes. Los Estados miembros también pueden contribuir al programa InvestEU, que facilita inversiones en ámbitos prioritarios. España podría hacer un uso óptimo de estas iniciativas para promover el desarrollo o la fabricación de tecnologías críticas, como las tecnologías limpias y eficientes en el uso de los recursos.
- (25) Además de los retos económicos y sociales de los que se ocupan el plan de recuperación y resiliencia y otros fondos de la UE, España debe hacer frente eficazmente a las demás dificultades, relacionadas con el entorno empresarial, la eficiencia de la justicia, las infraestructuras energéticas transfronterizas, la gestión del agua y la resiliencia hídrica, la escasez de vivienda, la oferta de vivienda social, la equidad social (en particular en lo que respecta a la pobreza infantil), la escasez de capacidades y la inadecuación de las capacidades y el abandono escolar prematuro.
- (26) Como establece la Brújula para la Competitividad, todas las instituciones de la UE, nacionales y locales deben poner un empeño considerable en simplificar las normas y acelerar los procedimientos administrativos. La Comisión se ha fijado objetivos ambiciosos para reducir la carga administrativa: al menos en un 25 % y al menos en un 35 % en el caso de las pymes; y ha creado nuevos instrumentos para alcanzar estos objetivos, como la realización sistemática de pruebas de resistencia del corpus legislativo de la UE y un diálogo reforzado con las partes interesadas. Para alcanzar este objetivo, España también debe tomar medidas. El 71 % de las empresas considera que la complejidad de los procedimientos administrativos es un problema para su empresa a la hora de llevar a cabo su actividad en España ⁽¹⁷⁾. España tiene margen para simplificar la normativa y reducir la carga administrativa para las empresas. El volumen normativo en España ha aumentado en los últimos años, con un aumento considerable debido a los efectos de la COVID-19. Solo en 2022, la administración española aprobó 11 775 normas nuevas. Una gran mayoría de las empresas españolas considera que la regulación aplicable a las empresas es un obstáculo importante para la inversión. España debe mejorar el entorno empresarial reforzando la coordinación entre territorios y niveles de gobierno, eliminando los obstáculos normativos a todos los niveles y aliviando la carga administrativa que pesa sobre las actividades cotidianas. La propuesta de España «Régimen 20» puede mejorar el entorno empresarial.
- (27) España ha adoptado medidas importantes para aumentar la eficiencia del sistema judicial, pero siguen existiendo dificultades. Aunque las reformas previstas en el plan de recuperación y resiliencia de España contribuyen a aumentar la eficiencia del sistema judicial, la resolución de los asuntos civiles y mercantiles continua llevando mucho tiempo. Esto puede dar lugar a numerosas ineficiencias económicas, como unos mercados inmobiliarios

⁽¹⁶⁾ 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].

⁽¹⁷⁾ «Businesses» attitudes towards corruption in the EU» [Actitudes de las empresas frente a la corrupción en la UE], informe rápido del Eurobarómetro (abril de 2024).

menos funcionales, un menor emprendimiento y una menor disponibilidad de crédito (entre otras). Resultaría beneficioso aumentar la eficiencia del sistema judicial, por ejemplo incrementando los recursos humanos y materiales y alcanzando un nivel de digitalización equivalente entre territorios.

- (28) A fin de impulsar la competitividad de las empresas en España, es fundamental eliminar los obstáculos que dificultan el crecimiento y las actividades de las empresas, en particular las de menor tamaño y las de establecimiento más reciente. Además de las reformas adoptadas por España en el contexto del plan de recuperación y resiliencia, como la Ley de Creación y Crecimiento de Empresas y la Ley de Empresas Emergentes, son necesarias más medidas para reducir los obstáculos financieros y administrativos al crecimiento empresarial. Existe un considerable margen de mejora por lo que respecta a la cooperación entre administraciones, en particular en los procedimientos normativos y administrativos que tienen una incidencia directa en las actividades empresariales. En particular, las diferencias normativas entre territorios disuaden a las empresas de expandirse en varias comunidades autónomas de manera simultánea, lo que limita las posibilidades de innovación, crecimiento, especialización y mejora de la eficiencia. Aunque España obtiene buenos resultados en términos de excelencia científica y cuenta con un sistema de investigación que atrae talento tanto nacional como extranjero, sigue obteniendo resultados inferiores a la media de la UE en materia de innovación general. España también sigue obteniendo resultados insuficientes en lo que respecta a los vínculos entre ciencia y empresa. En concreto, el gasto en I+D, especialmente la inversión privada en I+D, sigue estando muy por debajo de la media de la UE y su distribución entre comunidades autónomas es desigual. Los nuevos regímenes de ayudas públicas destinados a fomentar la inversión privada en I+D tienen una utilización limitada debido a su complejidad y a la excesiva carga administrativa que suponen para los posibles beneficiarios.
- (29) Grandes zonas del país están sometidas a estrés hídrico, y la demanda de agua, en particular de la agricultura, el turismo y la energía, supera los recursos hídricos disponibles en condiciones sostenibles. Además de las inversiones y reformas que abordan el plan de recuperación y resiliencia y otros fondos de la UE, la mejora de la gestión del agua sigue siendo una cuestión muy importante para España, en particular en lo que se refiere a la gobernanza del agua, la rehabilitación de las masas de agua y la eficiencia hídrica. Además, disponer de mecanismos para mejorar la coordinación entre los distintos niveles de la Administración, como, por ejemplo, medidas para contribuir a la aplicación y el cumplimiento efectivos, contribuiría a que las medidas existentes ofrecieran todo su potencial.
- (30) Los riesgos asociados al cambio climático afectan directamente a la economía y la sociedad españolas, que han sufrido un elevado número de víctimas mortales y pérdidas económicas derivadas de fenómenos meteorológicos y climáticos extremos. Es necesaria una mayor inversión en infraestructuras para aumentar la resiliencia del sistema hídrico. La anticipación y la adaptación a los efectos adversos del cambio climático, tales como las inundaciones, la erosión costera y del suelo, la desertificación, las sequías, las olas de calor y los incendios forestales, siguen constituyendo un reto fundamental en España. Redoblar los esfuerzos al respecto también mejoraría la resiliencia hídrica del país.
- (31) La degradación de la naturaleza conlleva importantes riesgos económicos y de competitividad para España, ya que es el Estado miembro de la UE más dependiente de los servicios ecosistémicos, y varios sectores, como la agricultura, la pesca, la construcción y el suministro de agua, dependen plenamente de estos servicios. La incapacidad de los ecosistemas de prestar servicios podría generar costes muy elevados, llegando incluso a detener la producción en estos sectores. La protección y la restauración de los ecosistemas clave garantizarían la competitividad a largo plazo de estos sectores económicos. En concreto, el sistema agroalimentario sigue teniendo importantes repercusiones climáticas y medioambientales, lo que justifica la adopción de medidas adicionales que fomenten la adopción de prácticas agrícolas sostenibles.
- (32) España está avanzando en la implantación de energías renovables y tiene una de las mayores capacidades instaladas de energía eólica y solar de la UE. El nivel de interconexión eléctrica transfronteriza de España en 2025 (menos del 5 %) sigue estando considerablemente por debajo de los objetivos de interconexión para 2030 (15 %). Continuar con el desarrollo de redes y soluciones de almacenamiento contribuiría a la integración de las energías renovables en la combinación energética española.
- (33) La escasez de vivienda y su efecto en los precios repercuten en la renta disponible de los hogares y supone un reto, en particular para las familias con bajos ingresos y los jóvenes. Los datos del Banco de España muestran que casi el 40 % de los arrendatarios españoles destinan el 40 % de sus ingresos al alquiler y los suministros, frente a la media de la UE del 27 %, y que la economía española tiene un déficit inmobiliario de aproximadamente 600 000 unidades. La reforma de la Ley del Suelo, pendiente de aprobación, facilitaría el desarrollo de nuevas viviendas mediante la reducción de los plazos de tramitación, el fomento de la estabilidad normativa y la eliminación de obstáculos administrativos innecesarios. Un mayor fomento de los métodos de construcción innovadores podría contribuir a aumentar la productividad y favorecer la oferta de vivienda. Prevenir la escasez de mano de obra en el sector de la construcción es fundamental, ya que, según el Banco de España, más del 50 % de los empleadores del sector señalan dificultades a la hora de encontrar personal.

- (34) La oferta de vivienda asequible y social es escasa y está considerablemente por debajo de la media de la UE. Es esencial invertir los factores que limitan la oferta para impulsar la construcción residencial y ampliar el mercado del alquiler. Las medidas deben centrarse en la rápida oferta de viviendas asequibles, especialmente para los jóvenes y los hogares con bajos ingresos. Según el Banco de España, el parque de vivienda social representa solo el 1,5 % del total, muy por debajo de la media de la UE, del 9 %. Liberar suelo público, ampliar el parque de viviendas de alquiler social y aumentar la financiación para viviendas asequibles y sociales impulsaría la disponibilidad de vivienda.
- (35) En un contexto de alto riesgo de pobreza y exclusión social, la pobreza infantil es un reto estructural importante para la equidad social y la competitividad futura. Más de uno de cada tres menores está en riesgo de pobreza o exclusión social. Los más afectados son los menores de origen migrante y gitano, los menores en hogares monoparentales, aquellos cuyos padres tienen un nivel educativo bajo o medio y los menores de hogares con baja intensidad laboral. La privación material y social grave también es elevada y superior a la media de la UE. Se puede mejorar el bienestar de los menores garantizando un acceso más equitativo a las medidas de ayuda social y de protección de los ingresos, así como una prestación más eficiente y selectiva de dichas medidas. Reforzar y acelerar la aplicación de la Garantía Infantil, así como asegurar el acceso a servicios básicos como los comedores escolares y la vivienda, podría ayudar a reducir la incidencia de la pobreza infantil y evitar la transmisión intergeneracional de las desventajas. El Ingreso Mínimo Vital (IMV) y el Complemento de Ayuda para la Infancia (CAPI) son herramientas cruciales para reducir la pobreza y en los últimos años se ha trabajado de forma continua para reforzar su aplicación. No obstante, impulsar el conocimiento de las medidas y la reducción de los obstáculos administrativos podrían aumentar las bajas tasas de utilización y abordar las ineficiencias. La incidencia de las transferencias sociales (excluidas las pensiones) en la reducción de la pobreza, incluida la infantil, es una de las más bajas de la UE. A pesar de algunas mejoras, la desigualdad de la renta sigue siendo elevada y superior a la media de la UE, y el efecto redistributivo de los tributos y las prestaciones es también limitado. Perfeccionar el diseño de las actuales reducciones fiscales relacionadas con los hijos ofrece la oportunidad de reforzar las ayudas a los más vulnerables. Aumentar las ayudas específicas destinadas a las familias y los menores y reducir las persistentes diferencias entre comunidades autónomas podría contribuir a mejorar los resultados sociales. Abordar estos retos también contribuiría a una convergencia social al alza, en consonancia con la segunda fase del análisis por país realizado por los servicios de la Comisión con arreglo al marco de convergencia social ⁽¹⁸⁾.
- (36) Existen obstáculos persistentes que afectan a la transición del sistema educativo al mercado laboral tanto en la educación y formación profesionales (EFP), sobre todo en los ciclos de grado medio, como en la educación universitaria. Los bajos niveles de capacidades básicas y las elevadas tasas de abandono escolar prematuro siguen siendo cuestiones apremiantes. Un porcentaje importante de jóvenes de 15 años tiene un bajo rendimiento en matemáticas, lectura y ciencias. Pocos estudiantes obtienen los resultados más altos, lo que pone en peligro la productividad y la competitividad futuras. A pesar del mayor número de matriculaciones en EFP, las inscripciones en educación secundaria superior y en programas duales siguen siendo limitadas. Las bajas tasas de empleo de los titulados de EFP con capacidades medias y la baja proporción de adultos con cualificaciones intermedias apuntan a una inadecuación de las capacidades subyacente. A mayor edad y menor nivel educativo la inscripción en EFP disminuye, lo que agrava las desigualdades, especialmente en el caso de las personas adultas de más edad, los hombres y las personas poco cualificadas. La escasa participación en la educación de personas adultas reduce las oportunidades de adaptarse a las necesidades cambiantes del mercado laboral, lo que también incide negativamente en la productividad y la competitividad.
- (37) La tasa de niños matriculados en educación infantil y atención a la infancia sigue aumentando, pero persisten las diferencias entre autonomías. Las diferencias entre comunidades autónomas en la adquisición de capacidades básicas también son significativas. El abandono prematuro de los estudios también sigue siendo un reto, con diferencias persistentes a nivel autonómico y entre sexos.
- (38) Habida cuenta de la estrecha interrelación entre las economías de los Estados miembros de la zona del euro y de su contribución colectiva al funcionamiento de la unión económica y monetaria, el Consejo recomendó en 2025 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 de 2025 sobre la política económica de la zona del euro. En el caso de España, las recomendaciones 2, 3, 4 y 6 contribuyen a la aplicación de la primera recomendación para la zona del euro sobre competitividad, mientras que las recomendaciones 4, 5 y 6 ayudan a aplicar la segunda recomendación para la zona del euro sobre resiliencia, y la recomendación 1, a aplicar la tercera recomendación para la zona del euro sobre estabilidad macroeconómica y financiera que figura en la Recomendación de 2025.

⁽¹⁸⁾ Second-stage country analysis on social convergence in line with the Social Convergence Framework (SCF) [Segunda fase del análisis por país sobre la convergencia social en consonancia con el marco de convergencia social], 2025.

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

1. Reforzar el gasto global y la preparación en materia de defensa y seguridad y garantizar al mismo tiempo la sostenibilidad de la deuda, en consonancia con las Conclusiones del Consejo Europeo de 6 de marzo de 2025. Observar las tasas máximas de crecimiento del gasto neto recomendadas por el Consejo el 21 de enero de 2025. Ejecutar el conjunto de reformas e inversiones que justifican la ampliación del período de ajuste, tal como recomendó el Consejo el 21 de enero de 2025. Seguir reforzando la sostenibilidad fiscal mediante la revisión y simplificación del sistema tributario, en particular desplazando parte de la carga fiscal sobre las rentas del trabajo hacia la fiscalidad medioambiental, del consumo y de los bienes inmuebles, para apoyar el crecimiento económico y el empleo, la cohesión y las transiciones ecológica y digital.
2. Habida cuenta de los plazos aplicables para culminar a tiempo las reformas e inversiones establecidas de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/241, acelerar la aplicación del plan de recuperación y resiliencia, incluido el capítulo de REPowerEU. Acelerar la ejecución de los programas de la política de cohesión (FEDER, FTJ, FSE+), aprovechando, cuando proceda, las oportunidades que ofrece la revisión intermedia. Hacer un uso óptimo de los instrumentos de la UE, incluidas las posibilidades que brindan el programa InvestEU y la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa, para mejorar la competitividad.
3. Simplificar la normativa, mejorar los instrumentos reguladores y reducir la carga administrativa, así como la fragmentación normativa entre las comunidades autónomas. Aumentar la eficiencia judicial mediante la racionalización de los procedimientos judiciales y una mayor digitalización del sistema judicial en todas las comunidades autónomas. Facilitar la creación de empresas, la innovación empresarial y la expansión de las empresas, apoyar las inversiones en I+D y reforzar los vínculos entre ciencia y empresa.
4. Mejorar la gestión hidrológica para abordar mejor la adaptación a los efectos actuales y futuros del cambio climático mediante el refuerzo de la coordinación entre todos los niveles de gobierno y organismos administrativos y la ampliación de las soluciones para la reducción del riesgo de sequía e inundación y la gestión sostenible del agua en la agricultura, mediante el aumento de la eficiencia hídrica y el incremento de las inversiones en infraestructuras, y mediante el apoyo a la aplicación de soluciones basadas en la naturaleza. Invertir en almacenamiento de energía, transporte y distribución de electricidad, así como en interconexiones eléctricas transfronterizas.
5. Aumentar la oferta de vivienda mediante la finalización de la reforma de la Ley del Suelo, la reducción de los plazos de tramitación de los permisos y la eliminación de obstáculos administrativos, y prevenir la escasez de mano de obra en el sector de la construcción. Ampliar la oferta de vivienda social y asequible.
6. Hacer frente a la pobreza infantil, mejorando al mismo tiempo la eficiencia, la cobertura y la adecuación de las transferencias y la asistencia sociales. Reducir la escasez de capacidades y la inadecuación de las capacidades mediante el refuerzo de la educación y la formación profesional dual y del aprendizaje permanente, en particular para las personas poco cualificadas. Mejorar las capacidades básicas y hacer frente al abandono escolar prematuro, teniendo en cuenta las diferencias entre comunidades autónomas.

Hecho en Bruselas, el 8 de julio de 2025.

Por el Consejo

La Presidenta

S. LOSE