

Bruselas, 4.6.2025
COM(2025) 209 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

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

{SWD(2025) 209 final}

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

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

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 Consejo¹, 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 como objeto promover unas finanzas públicas saneadas y sostenibles, un crecimiento sostenible e inclusivo 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 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 inversiones, para cuatro o cinco años, en función de la duración de la legislatura nacional. La senda de gasto

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

neto² de estos planes tiene que cumplir los requisitos establecidos en el Reglamento, en particular situar o mantener la deuda de las administraciones públicas en una senda descendente 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 a medio plazo 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 Consejo³ 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 apoyar la aplicación continuada del pilar europeo de derechos sociales.
- (3) El Reglamento (UE) 2023/435 del Parlamento Europeo y del Consejo⁴ (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. Esta medida 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. 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

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 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>).

13 de julio de 2021, el Consejo adoptó su Decisión de Ejecución relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España⁵, 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 REPowerEU⁶. El desembolso de tramos está supeditado a una decisión de la Comisión, adoptada de conformidad con el artículo 24, apartado 5, del Reglamento (UE) 2021/241, por la que se establezca que 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, sobre la base de una Recomendación de la Comisión, adoptó una Recomendación por la que se aprueba el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de España⁷. 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 2031 y presenta un ajuste fiscal distribuido a lo largo de siete años.
- (6) El 26 de noviembre de 2024, sobre la base 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 era uno de los Estados miembros que no requieren 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 euro⁸ 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, así como 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, propicia a la competitividad, en particular para los sectores de gran consumo de energía, y un motor de crecimiento. Para reducir las

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.

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>).

dependencias excesivas y aumentar la seguridad, la Unión se ha comprometido a reforzar las asociaciones comerciales a escala mundial, diversificar las cadenas de 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 Semestre Europeo, con lo que garantiza que las políticas económicas de los Estados miembros sean coherentes con los objetivos estratégicos de la Comisión, y crea 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 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 abarcan los principales retos 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 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 España. En él se evaluaban los avances realizados por España para poner en práctica las recomendaciones específicas por país pertinentes y se hacía balance de la ejecución del plan de recuperación y resiliencia por parte de España. Sobre la base de este análisis, el informe señalaba los retos más urgentes a los que se enfrenta España. Asimismo, se evaluaban los avances de España 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 España: 3,7 % en 2025, 3,5 % en 2026, 3,2 % en 2027 y 3,0 % en 2028, lo que corresponde a 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 situación⁹ 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 que responden a los principales retos señalados en las recomendaciones específicas por

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

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 reto 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.
- (13) Sobre la base de los datos validados por Eurostat¹⁰, 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 del informe anual de situación. La diferencia entre los cálculos de la Comisión y los de las autoridades nacionales se debe 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. Sobre la base de las estimaciones de la Comisión, la orientación fiscal¹¹, que incluye el gasto financiado por la UE y por España, fue contractiva en un 0,3 % del PIB, en 2024. El 4 de junio de 2025, la Comisión elaboró un informe con arreglo al artículo 126, apartado 3, del TFUE¹². En dicho informe se evaluó 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 concluyó 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 a lo establecido en el 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 no incluye las proyecciones del IPCA¹³. Según las previsiones de la Comisión de la primavera de

¹⁰ Euroindicadores de Eurostat, 22.4.2025.

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, 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 incluyen solo cifras del deflactor del consumo privado, que se prevé sea del 2,7 % en 2025 y del 2,4 % en 2026.

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 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 aumentaría 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. Sobre la base de las estimaciones de la Comisión, se prevé que la orientación fiscal, que incluye el gasto financiado por la UE y por España, haya sido expansiva, en un 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 de la ratio deuda/PIB en 2025 refleja principalmente un crecimiento del PIB nominal superior al coste de la deuda.
- (16) Con arreglo a las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, se espera 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 mejoren la productividad sin una repercusión directa en el saldo y la deuda de las administraciones públicas de España.
- (17) El gasto de las administraciones públicas españolas en defensa fue del 1,0 % del PIB en 2021, al 1,1 % del PIB en 2022 y al 0,9 % del PIB en 2023¹⁴. Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, el gasto en defensa sería del 1,0 % del PIB en 2024 y del 1,3 % del PIB en 2025. Esto corresponde a un aumento de 0,3 puntos porcentuales del PIB respecto de 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. Sobre la base de 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 desviación¹⁵ del 0,2 % del PIB en términos anuales. La desviación prevista no supera el umbral del 0,3 % del PIB para la desviación anual. Si se considera conjuntamente 2024 y 2025, se prevé que la tasa de crecimiento acumulado del gasto neto esté por debajo de la tasa de crecimiento máxima recomendada.
- (19) El informe anual de situación 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 2,5 % del PIB en 2026. La disminución del déficit en 2026 refleja principalmente el fin previsto de las medidas de emergencia

¹⁴ Eurostat, gasto público por clasificación de las funciones de las administraciones públicas (COFOG).

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.

relacionadas con las inundaciones. Esta evolución corresponde a un crecimiento del gasto neto del 3,9 % en 2026. Sobre la base de las estimaciones de la Comisión, se prevé que la orientación fiscal, que incluye el gasto financiado por la UE y por España, sea globalmente neutra en 2026. La Comisión prevé que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB descienda 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 sustentan la ampliación del período de ajuste, junto con un calendario para su aplicación. Estas 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 la ejecución del conjunto de reformas e inversiones que sustentan la ampliación del período de ajuste que debían ejecutarse a más tardar el 30 de abril de 2025 lo han hecho, 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 significativo del gasto público relacionado con la asistencia sanitaria, los cuidados de larga duración y las pensiones. Las necesidades generales de saneamiento fiscal requieren nuevas 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 PRR y el plan fiscal-estructural a medio plazo. La principal fuente de ingresos fiscales en España en 2022 fueron los impuestos sobre el trabajo (el 50,5 % de los ingresos fiscales en 2022). Los ingresos por impuestos sobre el 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 los ingresos más bajos 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 de 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) garantizarían ingresos fiscales, apoyarían la creación de empleo y la actividad económica en el futuro, reduciendo al mismo tiempo las distorsiones económicas causadas por el gran peso de los impuestos sobre el trabajo. La racionalización de los beneficios fiscales sería una herramienta útil para simplificar la fiscalidad del consumo y reducir la brecha 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 de 7,9 puntos porcentuales. Sin embargo, España ocupa el puesto 18.º en el índice de Gini en relación con la distribución de la renta antes de las transferencias sociales y ocupa el puesto 21.º en

relación con la distribución de la renta disponible total. La cohesión social mejoraría aún más mediante ajustes adicionales a la progresividad de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y 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 significativa de los retos señalados en las recomendaciones específicas por país pertinentes. Dado el calendario 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, 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 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 refuerzo de la coordinación 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 el apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Transición Justa (FTJ) y el Fondo Social Europeo Plus (FSE+). Es importante proseguir los esfuerzos 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. Al mismo tiempo, España sigue enfrentándose a retos, en particular 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 EFP, así como la mejora del acceso a viviendas asequibles 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, 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 señalados en las recomendaciones específicas por país de 2024. Las propuestas de la Comisión

adoptadas el 1 de abril de 2025¹⁶ amplían el plazo para la presentación de las evaluaciones (una por 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 para que los Estados miembros asignen 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.

- (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 UE. STEP se canaliza a través de once fondos de la UE ya existentes. Los Estados miembros también pueden contribuir al programa InvestEU prestando apoyo a las inversiones en ámbitos prioritarios. España podría utilizar estas iniciativas para apoyar el desarrollo o la fabricación de tecnologías críticas, incluidas tecnologías limpias y eficientes en el uso de los recursos.
- (25) Además de los retos económicos y sociales a los que se enfrentan el plan de recuperación y resiliencia y otros fondos de la UE, España se enfrenta a varios retos adicionales relacionados con el entorno empresarial, la eficiencia judicial, 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 cualificaciones y el abandono escolar prematuro.
- (26) Como establece la Brújula para la Competitividad, todas las instituciones de la UE, nacionales y locales deben hacer un gran esfuerzo para simplificar las normas y acelerar los procedimientos administrativos. La Comisión 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, incluida 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 España¹⁷. 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 nuevas normas. 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 «Régimen 20» de España 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 PRR

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).

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 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 de España, es fundamental eliminar los obstáculos que dificultan el crecimiento y las actividades de las empresas, en particular las de menor tamaño y las más recientes. Más allá de las reformas adoptadas por España en el contexto del PRR, como la Ley de creación y crecimiento de empresas y la Ley de empresas emergentes, se requieren nuevas medidas para reducir los obstáculos financieros y administrativos al crecimiento empresarial. Existe un margen significativo de mejora de 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 entre comunidades autónomas de manera simultánea, lo que limita las posibilidades de innovación, crecimiento, especialización y mejoras 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 recientes regímenes de ayudas públicas destinados a apoyar 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. Más allá de las inversiones y reformas abordadas en España por el PRR y otros fondos de la UE, la mejora de la gestión del agua sigue revistiendo una gran importancia en el país, en particular en lo que se refiere a la gobernanza del agua, la rehabilitación de las masas de agua y la eficiencia hídrica. Además, unos mecanismos para reforzar la coordinación entre los distintos niveles de la Administración, en particular medidas relativas a la aplicación y el cumplimiento efectivos, contribuirían a que las medidas existentes desarrollaran 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 uno de los Estados miembros que más depende de los servicios ecosistémicos en la UE, y varios sectores, como la agricultura, la pesca, la construcción y los servicios de suministro de agua dependen plenamente de estos servicios. Si los ecosistemas dejaran de prestar servicios se generarían costes significativos, llegando incluso a detener la producción en estos sectores. La protección y restauración de ecosistemas clave garantizaría 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 apoyen la adopción de prácticas agrícolas sostenibles.
- (32) España está avanzando en la implantación de las 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 apoyaría 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 a alquileres y 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. Abordar la escasez de mano de obra en el sector de la construcción es fundamental, ya que más del 50 % de los empleadores del sector señalan dificultades significativas a la hora de encontrar personal.
- (34) La oferta de vivienda asequible y social es escasa, 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 de España 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 romaní, 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. Existe potencial para mejorar el bienestar de los menores garantizando un acceso más equitativo a las medidas de apoyo social y de protección frente a la pérdida de ingresos, así como una prestación más eficiente y específica 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 a

evitar la transmisión intergeneracional de desventajas. El Ingreso Mínimo Vital (IMV) y el Complemento de Ayuda para la Infancia (CAPI) son herramientas cruciales para reducir la pobreza y se han realizado esfuerzos continuos en los últimos años para reforzar su aplicación. No obstante, la mejora de la sensibilización y la reducción de los obstáculos administrativos podrían aumentar más aún las bajas tasas de aprovechamiento 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 el apoyo a los más vulnerables. Aumentar el apoyo específico 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 apoyar la convergencia social al alza, en consonancia con el análisis de segunda fase del país realizado por los servicios de la Comisión sobre la base del marco de convergencia social¹⁸.

- (36) Existen obstáculos persistentes que afectan a la transición del sistema educativo al mercado laboral tanto en la educación y formación profesionales (EFP) como en la educación superior. Los bajos niveles de capacidades básicas y las elevadas tasas de abandono escolar prematuro siguen siendo cuestiones apremiantes. Un porcentaje significativo de jóvenes de 15 años tiene un bajo rendimiento en matemáticas, lectura y ciencias. Pocos estudiantes obtienen los mejores resultados, lo que pone en peligro la productividad y la competitividad futuras. A pesar del aumento del 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 limitada participación en el aprendizaje de personas adultas reduce las oportunidades de adaptarse a las necesidades cambiantes del mercado laboral, socavando también así la productividad y la competitividad.
- (37) La tasa de niños matriculados en educación infantil y atención a la infancia sigue aumentando, pero persisten las disparidades 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 las estrechas interrelaciones 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

¹⁸ [SWD\(2025\) 95. Análisis de segunda fase del país sobre la convergencia social en consonancia con el marco de convergencia social \(MCS\), 2025.](#)

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.

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

1. Reforzar el gasto global en defensa y preparación 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 sustentan 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 el 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 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, FTJ, FSE+), aprovechando, cuando proceda, las oportunidades que ofrece la revisión intermedia. Hacer un uso óptimo de los instrumentos de la UE, incluido 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, la eliminación de obstáculos administrativos, y hacer frente a la escasez de mano de obra en el sector de la construcción. Ampliar la oferta de viviendas sociales y asequibles.
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 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 disparidades entre comunidades autónomas.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
La Presidenta / El Presidente