

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 14 de julio de 2023****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2023 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2023 de España**

(2023/C 312/09)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

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

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

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

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Visto el dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

- (1) El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽³⁾, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en lo sucesivo, «Mecanismo»), entró en vigor el 19 de febrero de 2021. El Mecanismo proporciona ayuda financiera a los Estados miembros para la realización de reformas e inversiones, lo que supone un estímulo fiscal financiado por la Unión. En consonancia con las prioridades del Semestre Europeo, el Mecanismo contribuye a una recuperación económica inclusiva y a la realización de reformas e inversiones sostenibles y favorables al crecimiento, en particular reformas e inversiones dirigidas a promover las transiciones ecológica y digital y a reforzar la resiliencia de las economías de los Estados miembros. Asimismo, ayuda a fortalecer las finanzas públicas y a impulsar el crecimiento y la creación de empleo a medio y largo plazo, a mejorar la cohesión territorial dentro de la Unión y a que prosiga la ejecución del pilar europeo de derechos sociales. La contribución financiera máxima por Estado miembro en el marco del Mecanismo fue actualizada el 30 de junio de 2022, de conformidad con el artículo 11, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/241.
- (2) El 22 de noviembre de 2022, la Comisión adoptó el Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento sostenible para 2023, lo que marcó el inicio del Semestre Europeo de 2023 para la coordinación de las políticas económicas. El 23 de marzo de 2023, el Consejo Europeo refrendó las prioridades de dicho estudio, que giran en torno a las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva. El 22 de noviembre de 2022, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó asimismo el Informe sobre el mecanismo de alerta de 2023, en el que señalaba a España como uno de los Estados miembros que pueden presentar desequilibrios o pueden estar expuestos al riesgo de padecerlos, y para los que sería necesario un examen exhaustivo. En la misma fecha, la Comisión adoptó también un dictamen sobre el proyecto de plan presupuestario de España para 2023. 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 para 2023, en el que se analiza la aplicación de las orientaciones de empleo y los principios del pilar europeo de derechos sociales. El 16 de mayo de 2023, el Consejo adoptó la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ⁽⁴⁾ (en lo sucesivo, «Recomendación sobre la zona del euro de 2023») y el 13 de marzo de 2023, el Informe conjunto sobre el empleo.

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

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

⁽⁴⁾ Recomendación del Consejo, de 16 de mayo de 2023, sobre la política económica de la zona del euro (DO C 180 de 23.5.2023, p. 1).

- (3) Aunque las economías de la Unión están mostrando una notable resiliencia, el contexto geopolítico sigue teniendo una incidencia negativa. En tanto que la Unión respalda de manera firme a Ucrania, su agenda de política económica y social se centra en reducir los efectos negativos de las perturbaciones energéticas a corto plazo, tanto para los hogares como para las empresas vulnerables, y en mantener los esfuerzos para contribuir a la consecución de las transiciones ecológica y digital, apoyar el crecimiento sostenible e inclusivo, salvaguardar la estabilidad macroeconómica y aumentar la resiliencia a medio plazo. También se centra especialmente en aumentar la competitividad y la productividad de la Unión.
- (4) El 1 de febrero de 2023, la Comisión publicó una Comunicación titulada «Un Plan Industrial del Pacto Verde para la Era de Cero Emisiones Netas» (en lo sucesivo, «Plan Industrial del Pacto Verde») con el fin de impulsar la competitividad de la industria de cero emisiones netas de la Unión y apoyar la rápida transición hacia la neutralidad climática. Complementa los esfuerzos que se están realizando en el marco del Pacto Verde Europeo y del plan REPowerEU. Su objetivo es asimismo crear un entorno más propicio para aumentar la capacidad de fabricación de la Unión en relación con las tecnologías y productos de cero emisiones netas necesarios para cumplir los ambiciosos objetivos climáticos de la Unión y garantizar el acceso a las materias primas fundamentales pertinentes, en particular mediante la diversificación del abastecimiento, la explotación adecuada de los recursos geológicos de los Estados miembros y la maximización del reciclado de materias primas. El Plan Industrial del Pacto Verde descansa sobre cuatro pilares: un marco regulador previsible y simplificado, un acceso más rápido a la financiación, la mejora de las capacidades y un comercio abierto para unas cadenas de suministro resilientes. El 16 de marzo de 2023, la Comisión publicó una nueva Comunicación titulada «Competitividad a largo plazo de la UE: más allá de 2030», que se estructura en torno a nueve factores que se refuerzan mutuamente, con el objetivo de trabajar en pos de un marco normativo que favorezca el crecimiento. La Comunicación establece prioridades de actuación destinadas a garantizar activamente mejoras estructurales, inversiones bien orientadas y medidas normativas para la competitividad a largo plazo de la Unión y sus Estados miembros. Las recomendaciones que figuran a continuación contribuyen a abordar estas prioridades.
- (5) En 2023, el Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas sigue evolucionando en consonancia con la aplicación del Mecanismo. La ejecución plena de los planes de recuperación y resiliencia sigue siendo esencial para cumplir las prioridades de actuación en el marco del Semestre Europeo, ya que dichos planes abordan la totalidad o una parte significativa de las recomendaciones específicas por país pertinentes formuladas en los últimos años. Las recomendaciones específicas por país de 2019, 2020 y 2022 siguen siendo pertinentes para los planes de recuperación y resiliencia revisados, actualizados o modificados de conformidad con los artículos 14, 18 y 21 del Reglamento (UE) 2021/241.
- (6) El Reglamento (UE) 2023/435 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁵⁾ (en lo sucesivo, «Reglamento REPowerEU»), adoptado el 27 de febrero de 2023, tiene por objeto eliminar rápidamente la dependencia de la Unión de las importaciones de combustibles fósiles de Rusia. Esto contribuirá a la seguridad energética y a la diversificación del suministro energético de la Unión y aumentará la implantación de las energías renovables, la capacidad de almacenamiento de energía y la eficiencia energética. El Reglamento REPowerEU permite a los Estados miembros incluir un nuevo capítulo de REPowerEU en sus planes nacionales de recuperación y resiliencia con el fin de financiar reformas e inversiones clave que contribuyan a alcanzar los objetivos de REPowerEU. Dichas reformas e inversiones también contribuirán a impulsar la competitividad de la industria de cero emisiones netas de la Unión, tal como se indica en el Plan Industrial del Pacto Verde, y a poner en práctica las recomendaciones específicas por país en materia de energía dirigidas a los Estados miembros en 2022 y, en su caso, en 2023. El Reglamento REPowerEU introduce una nueva categoría de ayuda financiera no reembolsable, que se pone a disposición de los Estados miembros para financiar nuevas reformas e inversiones relacionadas con la energía en el marco de sus respectivos planes de recuperación y resiliencia.
- (7) El 8 de marzo de 2023, la Comisión adoptó una Comunicación en la que se proporcionan orientaciones para la política fiscal en 2024 (en lo sucesivo, «Comunicación de 8 de marzo de 2023»). Su objetivo es apoyar la elaboración de los programas de estabilidad y convergencia de los Estados miembros y así reforzar la coordinación de las políticas. La Comisión recordó que la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se desactivará a finales de 2023. Abogó por unas políticas fiscales en 2023 y 2024 que garanticen la sostenibilidad de la deuda a medio plazo y aumenten el potencial de crecimiento de manera sostenible, e invitó a los Estados miembros a que explicaran en sus programas de estabilidad y convergencia de 2023 el modo en que sus planes de política fiscal garantizarán que se respete el valor de referencia del déficit del 3 % del producto interior bruto (PIB) establecido en el Tratado y se garantice una reducción de la deuda verosímil y continuada o su mantenimiento en niveles prudentes a medio plazo. La Comisión también invitó a los Estados miembros a eliminar gradualmente las medidas fiscales nacionales establecidas para proteger a los hogares y las empresas de la perturbación de los precios de la energía, empezando por las menos específicas. Especificó que, si fuera necesario prorrogar las medidas de apoyo en respuesta a nuevas presiones de los precios de la energía, los Estados miembros deberían orientarlas de forma mucho más específica a los hogares y las empresas vulnerables. La Comisión afirmó que se cuantificarían y diferenciarían las recomendaciones de política fiscal, que, tal y como propuso en su Comunicación de 9 de noviembre de 2022 sobre las orientaciones para una reforma del marco de

⁽⁵⁾ 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).

gobernanza económica de la UE, deberían formularse sobre la base del gasto primario neto. Asimismo, recomendó a todos los Estados miembros que siguieran protegiendo las inversiones financiadas a nivel nacional y que garantizaran la absorción efectiva de los fondos del Mecanismo y otros fondos de la Unión, atendiendo especialmente a las transiciones ecológica y digital y a los objetivos en materia de resiliencia. La Comisión indicó también que propondrá al Consejo la apertura de procedimientos de déficit excesivo basados en el déficit en la primavera de 2024, en función de los datos de ejecución presupuestaria de 2023 y de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

- (8) El 26 de abril de 2023, la Comisión presentó propuestas legislativas para llevar a cabo una reforma global de las normas de gobernanza económica de la Unión. El objetivo central de las propuestas es reforzar la sostenibilidad de la deuda pública y promover un crecimiento sostenible e inclusivo en todos los Estados miembros a través de reformas e inversiones. En dichas propuestas, el objetivo de la Comisión es promover una mayor implicación nacional, simplificar el marco normativo y hacer más énfasis en el medio plazo, además de fomentar una aplicación más eficaz y coherente. Según las Conclusiones del Consejo, de 14 de marzo de 2023, sobre las orientaciones para una reforma del marco de gobernanza económica de la UE, se pretende finalizar la labor legislativa en 2023.
- (9) 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 del Reglamento (UE) 2021/241, la Comisión evaluó la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y la coherencia del Plan de Recuperación y Resiliencia, con arreglo a las directrices de evaluación establecidas en el anexo V de dicho Reglamento. El 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 España ⁽⁶⁾. El desembolso de los 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 presupone que no se ha frustrado la consecución de los hitos y objetivos anteriores.
- (10) El 28 de abril de 2023, España presentó su Programa Nacional de Reformas de 2023 y su Programa de Estabilidad de 2023, de conformidad con el artículo 4, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1466/97. Teniendo en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado conjuntamente. De conformidad con el artículo 27 del Reglamento (UE) 2021/241, el Programa Nacional de Reformas de 2023 refleja también el informe semestral de España sobre los avances realizados en la ejecución de su Plan de Recuperación y Resiliencia.
- (11) El 24 de mayo de 2023, la Comisión publicó el informe específico de 2023 sobre España. En él se evalúan los avances realizados por España para poner en práctica las recomendaciones específicas por país pertinentes adoptadas por el Consejo entre 2019 y 2022 y se hace balance de la ejecución del Plan de Recuperación y Resiliencia por parte de España. Sobre la base de dicho análisis, en el informe específico se señalan las deficiencias con respecto a los retos que no se abordan, o solo se abordan parcialmente, en el Plan de Recuperación y Resiliencia, así como los retos nuevos y emergentes. Asimismo, evalúa 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.
- (12) La Comisión realizó un examen exhaustivo sobre España de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 y publicó sus resultados el 24 de mayo de 2023. La Comisión llegó a la conclusión de que España está experimentando desequilibrios macroeconómicos. En particular, las vulnerabilidades relacionadas con la elevada deuda privada, pública y exterior, que tienen relevancia transfronteriza, están disminuyendo, pero siguen presentes. La deuda exterior y especialmente las ratios de deuda privada disminuyeron durante la década de 2010 y, tras una interrupción temporal en 2020, reanudaron su descenso en 2021 y se espera que sigan disminuyendo, favorecidas por el crecimiento económico. Sin embargo, se mantienen en niveles aún elevados. La posición exterior se ha beneficiado de una balanza por cuenta corriente que ha registrado superávit durante una década, aunque se haya reducido recientemente, reflejando los efectos de la pandemia de COVID-19 en las exportaciones turísticas y del aumento de los precios de la energía en 2022. La deuda pública sigue siendo elevada. En 2022 retomó la trayectoria descendente que produjo mejoras antes de la pandemia de COVID-19, impulsada por el fuerte crecimiento del PIB nominal, pero se mantiene por encima de los niveles anteriores a la pandemia. Se prevé que esta reducción continúe en 2023 y 2024, a un ritmo más moderado, respaldada por medidas de actuación contenidas en el Plan de Recuperación y Resiliencia. El sistema financiero ha mostrado resiliencia frente a las recientes perturbaciones provocadas por la pandemia de COVID-19 y la crisis energética. El desempleo ha vuelto a disminuir, pero sigue siendo elevado y siguen existiendo bolsas de vulnerabilidad, con un desempleo juvenil y

⁽⁶⁾ ST 10150/21 INIT, ST 10150/21 ADD 1, ST 10150/21 ADD 1 REV 1, ST 10150/21 ADD 1 REV 2, ST 10150/21 COR 1.

de larga duración muy elevado. Los posibles riesgos que afectan a la mayor reducción de las vulnerabilidades están relacionados principalmente con los efectos del endurecimiento de las condiciones financieras en la situación financiera de los hogares y las empresas, así como en la sostenibilidad de la deuda pública a medio y largo plazo ante las actuales condiciones del mercado y el envejecimiento de la población. Los avances en las políticas han sido favorables y la continuación de la ejecución del Plan de Recuperación y Resiliencia debería aportar nuevas mejoras.

- (13) Según los datos validados por Eurostat, el déficit público de España disminuyó del 6,9 % del PIB en 2021 al 4,8 % en 2022, mientras que la deuda pública disminuyó del 118,3 % del PIB a finales de 2021 al 113,2 % a finales de 2022. El 24 de mayo de 2023, la Comisión emitió un informe de conformidad con el artículo 126, apartado 3, del Tratado. Dicho informe analizaba la situación presupuestaria de España, al rebasar su déficit público en 2022 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. El informe concluía que no se cumplía el criterio de déficit. De conformidad con su Comunicación de 8 de marzo de 2023, la Comisión no propuso abrir nuevos procedimientos de déficit excesivo en la primavera de 2023. Posteriormente, la Comisión indicó que propondría al Consejo la apertura de procedimientos de déficit excesivo basados en el déficit en la primavera de 2024, en función de los datos de ejecución presupuestaria de 2023. España debe tener en cuenta esta información en la ejecución de su presupuesto de 2023 y en la elaboración del proyecto de plan presupuestario para 2024.
- (14) El saldo público se ha visto afectado por las medidas de política fiscal adoptadas para mitigar los efectos económicos y sociales del aumento de los precios de la energía. En 2022, entre las medidas de política fiscal con un efecto de reducción de los ingresos se incluyeron la reducción del IVA sobre la electricidad y el gas, la reducción del impuesto especial sobre la electricidad y la suspensión del impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica, mientras que entre las medidas de política fiscal de aumento del gasto se incluyeron el descuento generalizado de 20 céntimos por litro de combustible para vehículos, las ayudas a los ingresos de los hogares y las industrias de gran consumo de energía, el incremento de las prestaciones a través del bono social energético y descuentos para el uso del transporte público. La Comisión estima que el coste presupuestario neto de dichas medidas ascendió al 1,6 % del PIB en 2022. Por otra parte, el coste estimado de las medidas temporales de emergencia relacionadas con la crisis de la COVID-19 se situó en el 0,5 % del PIB en 2022, frente al 3,1 % de 2021.
- (15) El 18 de junio de 2021, el Consejo recomendó a España ⁽⁷⁾ que en 2022 utilizara el Mecanismo para financiar inversiones adicionales en apoyo de la recuperación, aplicando al mismo tiempo una política fiscal prudente. Además, el Consejo recomendó a España que mantuviera las inversiones financiadas a nivel nacional. El Consejo también recomendó a España que limitara el aumento del gasto corriente financiado a nivel nacional.
- (16) Según los cálculos de la Comisión, la orientación de la política fiscal ⁽⁸⁾ en 2022 fue expansiva, y se situó en el -2,5 % del PIB. Atendiendo a la recomendación del Consejo, España continuó prestando apoyo a la recuperación con inversiones financiadas con cargo al Mecanismo. Los gastos financiados con subvenciones del Mecanismo y otros fondos de la Unión ascendieron al 1,1 % del PIB en 2022 (1,2 % del PIB en 2021). Las inversiones financiadas a nivel nacional tuvieron un efecto expansivo de 0,3 puntos porcentuales en la orientación de la política fiscal ⁽⁹⁾. Por consiguiente, España mantuvo la inversión financiada a nivel nacional, según lo recomendado por el Consejo. Al mismo tiempo, el incremento del gasto corriente primario financiado a nivel nacional (neto de las nuevas medidas relativas a los ingresos) tuvo un efecto expansivo de 2,7 puntos porcentuales en la orientación de la política fiscal. En este importante efecto expansivo se incluyó el efecto adicional de las medidas adoptadas para mitigar los efectos económicos y sociales del aumento de los precios de la energía (coste presupuestario neto adicional del 1,5 % del PIB). Al mismo tiempo, el aumento del gasto en consumo intermedio y transferencias sociales en especie también contribuyó al crecimiento del gasto corriente primario neto. El importante efecto expansivo del gasto corriente financiado a nivel nacional se debió solo parcialmente a las medidas destinadas a abordar los efectos económicos y sociales del aumento de los precios de la energía. Por lo tanto, España no limitó suficientemente el crecimiento del gasto corriente financiado a nivel nacional.

⁽⁷⁾ Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de España (DO C 304 de 29.7.2021, p. 38).

⁽⁸⁾ La orientación de la política fiscal se mide como la variación del gasto primario (neto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos), excluidas las medidas temporales de emergencia relacionadas con la crisis de la COVID-19, pero incluido el gasto financiado mediante ayudas no reembolsables (subvenciones) del Mecanismo y otros fondos de la Unión, con respecto al crecimiento potencial a medio plazo. Para más información, véase el recuadro 1 de los cuadros de estadísticas de política fiscal.

⁽⁹⁾ Otros gastos de capital financiados a nivel nacional tuvieron un efecto contractivo de 0,3 puntos porcentuales del PIB, debido al ajuste gradual a los niveles anteriores a la pandemia de COVID-19.

- (17) Por lo que respecta a 2023, el escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias del Programa de Estabilidad de 2023 está en consonancia con las previsiones de la Comisión de la primavera de 2023, mientras que para los años posteriores es más favorable. El Gobierno prevé que el PIB real aumente un 2,1 % en 2023 y un 2,4 % en 2024. La Comisión, por su parte, pronostica en sus previsiones de la primavera de 2023 un crecimiento del PIB real ligeramente inferior, del 1,9 % en 2023 y del 2,0 % en 2024, debido principalmente a la menor contribución prevista del consumo privado tanto en 2023 como en 2024, así como a un crecimiento más moderado de la inversión en 2024. Las perspectivas más favorables que recoge el Programa de Estabilidad de 2023 también son un reflejo de que se prevé que el Plan de Recuperación y Resiliencia tenga un mayor efecto en la actividad durante el período de previsión.
- (18) En su Programa de Estabilidad de 2023, el Gobierno espera que el déficit público disminuya hasta el 3,9 % del PIB en 2023. La disminución en 2023 obedece principalmente al menor coste de las medidas adoptadas en respuesta al aumento de los precios de la energía en comparación con 2022. Según el Programa de Estabilidad de 2023, se prevé que la ratio de deuda pública con respecto al PIB baje del 113,2 % a finales de 2022 al 111,9 % a finales de 2023. En sus previsiones de la primavera de 2023, la Comisión prevé un déficit público del 4,1 % del PIB para 2023, lo que está en consonancia con el déficit previsto en el Programa de Estabilidad de 2023, y una ratio de deuda pública con respecto al PIB más reducida, del 110,6 % a finales de 2023, debido a un menor ajuste stock-flujo.
- (19) Se espera que el saldo público en 2023 se siga viendo afectado por las medidas adoptadas para mitigar los efectos económicos y sociales del aumento de los precios de la energía. Se trata de medidas prorrogadas desde 2022, en particular la reducción del IVA sobre la electricidad y el gas, la reducción del impuesto especial sobre la electricidad, la suspensión del impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica, las ayudas a los ingresos de los hogares y las industrias de gran consumo de energía, el incremento de las prestaciones a través del bono social energético y descuentos para el uso del transporte público, así como de nuevas medidas, como el descuento de 20 céntimos por litro de combustible para vehículos, que ahora se dirige al transporte marítimo y por carretera y a los sectores agrícola y pesquero, y la ayuda para los hogares de renta baja consistente en un pago único de 200 EUR. El coste de dichas medidas se ve parcialmente compensado por un gravamen sobre los beneficios inesperados de los grandes proveedores de energía. Teniendo en cuenta dichos ingresos, en sus previsiones de la primavera de 2023, la Comisión estima el coste presupuestario neto de las medidas de apoyo en el 0,6 % del PIB en 2023 ⁽¹⁰⁾. La mayoría de las medidas vigentes en 2023 no parecen dirigidas a los hogares o las empresas más vulnerables, y muchas de ellas no mantienen plenamente la señal de precios para reducir la demanda de energía y aumentar la eficiencia energética. En consecuencia, el importe de las medidas de apoyo específicas que ha de tenerse en cuenta en la evaluación del cumplimiento de la Recomendación del Consejo de 12 de julio de 2022 ⁽¹¹⁾, se estima en las previsiones de la Comisión de la primavera de 2023 en el 0,2 % del PIB en 2023 (frente al 0,5 % del PIB en 2022). Por último, se espera que en 2023 el saldo público se vea favorecido por la eliminación gradual de las medidas temporales de emergencia relacionadas con la crisis de la COVID-19, estimadas en un 0,5 % del PIB.
- (20) En su Recomendación de 12 de julio de 2022, el Consejo recomendó a España que en 2023 garantizara una política fiscal prudente, en particular limitando el incremento del gasto corriente primario financiado a nivel nacional por debajo del crecimiento de la producción potencial a medio plazo ⁽¹²⁾, teniendo en cuenta el mantenimiento de la ayuda temporal y específica en favor de los hogares y las empresas más vulnerables a las subidas de los precios de la energía y de las personas que huyen de Ucrania. Al mismo tiempo, España debía estar preparada para ajustar el gasto corriente en función de la evolución de la situación. Asimismo, se recomendó a España que aumentara la inversión pública en los ámbitos de las transiciones ecológica y digital y de la seguridad energética, teniendo en cuenta la iniciativa REPowerEU, para lo que podría recurrir, entre otros, al Mecanismo y otros fondos de la Unión.

⁽¹⁰⁾ Dicha cifra representa el coste presupuestario anual de dichas medidas, entre las que se incluyen medidas de ingresos y gastos corrientes, así como, en su caso, medidas relacionadas con los gastos de capital.

⁽¹¹⁾ Recomendación del Consejo, de 12 de julio de 2022, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2022 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2022 de España (DO C 334 de 1.9.2022, p. 70).

⁽¹²⁾ Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2023, el crecimiento de la producción potencial a medio plazo (media de diez años) de España se estima en el 5,5 % en términos nominales.

- (21) En sus previsiones de la primavera de 2023, la Comisión estima que la orientación de la política fiscal será expansiva en 2023 (-0,3 % del PIB), lo que supone que se mantiene la orientación expansiva de la política fiscal de 2022 (-2,5 % del PIB). Se prevé que en 2023 el incremento del gasto corriente primario financiado a nivel nacional (neto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tenga un efecto prácticamente neutro en la orientación de la política fiscal, del 0,2 % del PIB. Por lo tanto, el crecimiento previsto del gasto corriente primario financiado a nivel nacional está en consonancia con la Recomendación del Consejo de 12 de julio de 2022. El efecto prácticamente neutro que se prevé que tenga el gasto corriente primario financiado a nivel nacional se debe, en esencia, a la reducción de los costes netos de las medidas de apoyo (específicas y no específicas) a los hogares y las empresas más vulnerables a las subidas de los precios de la energía (en un 1,0 % del PIB). Los principales factores que favorecen el crecimiento del gasto corriente primario financiado a nivel nacional (neto de las nuevas medidas relativas a los ingresos) son el aumento de las transferencias sociales, impulsado por la revinculación de las pensiones a la inflación registrada, y el aumento del gasto en consumo intermedio. Se prevé que los gastos financiados por las subvenciones del Mecanismo y otros fondos de la Unión sean del 1,6 % del PIB en 2023 y que las inversiones financiadas a nivel nacional tengan un efecto expansivo en la orientación de la política fiscal de 0,1 puntos porcentuales⁽¹³⁾. Así pues, España tiene previsto financiar inversiones adicionales a través del Mecanismo y otros fondos de la Unión, y se prevé que mantenga las inversiones financiadas a nivel nacional⁽¹⁴⁾. Además, tiene previsto financiar inversiones públicas en los ámbitos de las transiciones ecológica y digital y de la seguridad energética, como la política industrial reforzada «España 2030», el Plan de Rehabilitación y Regeneración Urbana o el impulso a la ciberseguridad y la conectividad 5G, que se financian con cargo al Mecanismo y otros fondos de la Unión.
- (22) Según el Programa de Estabilidad de 2023, se prevé que el déficit público disminuya al 3,0 % del PIB en 2024. Esta disminución en 2024 también refleja la eliminación gradual de las medidas relativas a la energía. El Programa de Estabilidad de 2023 prevé que la ratio de deuda pública con respecto al PIB disminuya al 109,1 % a finales de 2024. 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 2023 contemplan un déficit público del 3,3 % del PIB en 2024, lo que está en consonancia con el déficit previsto en el Programa de Estabilidad de 2023. Dichas previsiones contemplan para finales de 2024 una ratio de deuda pública con respecto al PIB similar, del 109,1 %.
- (23) El Programa de Estabilidad de 2023 prevé la eliminación progresiva de las medidas de apoyo en materia energética en 2024, con excepción del gravamen sobre los beneficios inesperados aplicable a las empresas energéticas. La Comisión también cuenta con la eliminación progresiva de casi todas las medidas de apoyo en materia energética en 2024 (ingresos netos del 0,1 % del PIB en 2024). Dichas estimaciones se basan en el supuesto de que no se produzcan nuevas subidas de los precios de la energía.
- (24) El Reglamento (CE) n.º 1466/97 exige una mejora anual del saldo presupuestario estructural para cumplir el objetivo presupuestario a medio plazo, cuyo valor de referencia es del 0,5 % del PIB⁽¹⁵⁾. Teniendo en cuenta consideraciones de sostenibilidad fiscal y la necesidad de reducir el déficit por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado, sería adecuado, según la Comisión, mejorar el saldo estructural en al menos un 0,7 % del PIB en 2024. Para garantizar esta mejora, según la metodología de la Comisión, el crecimiento del gasto primario neto financiado a nivel nacional⁽¹⁶⁾ en 2024 no debería superar el 2,6 %, como se refleja en la presente Recomendación. Al mismo tiempo, las medidas de apoyo en materia energética que sigan en vigor (estimadas actualmente por la Comisión en un 0,6 % del PIB en 2023) deberían eliminarse progresivamente, si la evolución del mercado de la energía lo permite, comenzando con las medidas menos específicas, y los ahorros correspondientes deberían utilizarse para reducir el déficit público.
- (25) En sus previsiones de la primavera de 2023, la Comisión prevé que, si las políticas no varían, el gasto primario neto financiado a nivel nacional crezca en un 1,4 % en 2024, lo que se sitúa por debajo de la tasa de crecimiento recomendada.
- (26) Según el Programa de Estabilidad de 2023, se espera que la inversión pública (excluida la inversión financiada mediante el Mecanismo) baje del 2,7 % del PIB en 2023 al 2,6 % del PIB en 2024. El Programa de Estabilidad de 2023 se refiere a las reformas e inversiones que se espera contribuyan a la sostenibilidad fiscal y a un crecimiento sostenible e inclusivo. Entre dichas reformas e inversiones figuran un marco permanente que garantice mejoras en la calidad del gasto público, medidas de prevención y lucha contra el fraude y la evasión fiscales y la reforma del sistema tributario para hacerlo más inclusivo, sostenible y capaz de fomentar la sostenibilidad a medio y largo plazo de las finanzas públicas, medidas que también forman parte del Plan de Recuperación y Resiliencia.

⁽¹³⁾ Se prevé que otros gastos de capital financiados a nivel nacional tengan un efecto contractivo de 0,2 puntos porcentuales del PIB.

⁽¹⁴⁾ Los gastos financiados mediante subvenciones del Mecanismo y otros fondos de la Unión ascendieron al 1,6 % del PIB en 2023, y las inversiones financiadas a nivel nacional tuvieron un efecto expansivo en la orientación de la política fiscal de 0,2 puntos porcentuales. Se prevé que otros gastos de capital financiados a nivel nacional tengan un efecto contractivo de 0,2 puntos porcentuales del PIB.

⁽¹⁵⁾ El artículo 5 del Reglamento (CE) n.º 1466/97 también exige un ajuste de más del 0,5 % del PIB para los Estados miembros con una deuda pública superior al 60 % del PIB o con riesgos más acusados respecto a la sostenibilidad de la deuda.

⁽¹⁶⁾ El gasto primario neto se define como el gasto financiado a nivel nacional, neto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos y excluidos los gastos por intereses y el gasto en desempleo cíclico.

- (27) El Programa de Estabilidad de 2023 esboza la trayectoria de la política fiscal a medio plazo, hasta 2026. Según el Programa de Estabilidad de 2023, se prevé que el déficit público disminuya gradualmente hasta alcanzar el 2,7 % del PIB en 2025 y el 2,5 % en 2026. Por consiguiente, se prevé que el déficit público disminuya y se sitúe por debajo del 3 % del PIB en 2025. Según el Programa de Estabilidad de 2023, se espera que la ratio de deuda pública con respecto al PIB baje del 109,1 % a finales de 2024 al 106,8 % a finales de 2026.
- (28) De conformidad con el artículo 19, apartado 3, letra b), del Reglamento (UE) 2021/241 y con 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 de aquí a 2026. Hasta la fecha, la aplicación del Plan de Recuperación y Resiliencia de España ha avanzado bien. España ha presentado tres solicitudes de pago, correspondientes a 121 hitos y objetivos del Plan de Recuperación y Resiliencia y que han dado lugar a un desembolso total de 28 000 000 000 EUR. España se encuentra entre los Estados miembros que más han avanzado en la aplicación del Plan de Recuperación y Resiliencia. El 6 de junio de 2023, España presentó una modificación de su Plan de Recuperación y Resiliencia, cuyas nuevas medidas duplican su volumen con creces. Esta revisión debería ir acompañada de una capacidad administrativa suficiente para garantizar la absorción eficaz y eficiente de los fondos de recuperación y resiliencia, de otros fondos disponibles de la Unión y de fondos nacionales disponibles. En particular, España se beneficiará de una asignación mayor de subvenciones del Mecanismo. El plan revisado también incluye un capítulo de REPowerEU, que se financiará parcialmente con las subvenciones adicionales de REPowerEU. La inclusión del nuevo capítulo de REPowerEU en el Plan de Recuperación y Resiliencia permitirá financiar reformas e inversiones adicionales en apoyo de los objetivos estratégicos de España en el ámbito de la energía y la transición ecológica. De conformidad con el artículo 14, apartado 6, del Reglamento (UE) 2021/241, España también solicitó 84 000 000 000 EUR de ayuda adicional en forma de préstamos en el marco del Mecanismo. La participación sistemática y efectiva de las administraciones autonómicas y locales, de los interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes sigue siendo importante para la ejecución satisfactoria del Plan de Recuperación y Resiliencia, así como de otras políticas económicas y de empleo que van más allá de lo que este abarca, a fin de garantizar un amplio sentimiento de apropiación del programa de actuación en su conjunto.
- (29) La Comisión aprobó todos los documentos de programación de la política de cohesión relativos a España en 2022. Resulta fundamental avanzar rápidamente en la ejecución de los programas de la política de cohesión de manera complementaria y en sinergia con el Plan de Recuperación y Resiliencia, incluido el capítulo de REPowerEU, para lograr las transiciones ecológica y digital, aumentar la resiliencia económica y social y propiciar un desarrollo territorial equilibrado en España.
- (30) Además de los retos económicos y sociales a los que responden el Plan de Recuperación y Resiliencia y los programas de la política de cohesión, España afronta algunos retos adicionales relativos a la transición ecológica, las interconexiones energéticas y la vivienda social energéticamente eficiente y asequible.
- (31) A pesar de la escasa exposición directa a los combustibles fósiles rusos, el aumento de los precios de la energía registrado en 2022 subraya la necesidad de que España acelere su transición hacia la energía limpia. España está avanzando en la implantación de las energías renovables y es uno de los Estados miembros con mayor capacidad instalada de energía eólica y solar, con aproximadamente 49,8 GW. Algunas mejoras en los procedimientos de concesión de permisos, en particular para el autoconsumo, han contribuido a seguir avanzando en la implantación de estas tecnologías. Sin embargo, España se enfrenta a una gran acumulación de solicitudes pendientes de nuevas centrales de energía renovable. Las restricciones de capacidad de la red obstaculizan una mayor integración de las energías renovables en la red eléctrica. España es uno de los países con mayor porcentaje de contadores inteligentes, pero serían necesarias más inversiones en las infraestructuras de red y almacenamiento para integrar más electricidad renovable. Entre las medidas para acelerar la implantación de las energías renovables podrían considerarse una mayor simplificación y digitalización de los procedimientos de concesión de permisos, la asignación de capacidad de red a los proyectos de manera más rápida y el apoyo a la labor de las autoridades en la tramitación de los permisos, garantizando que dichas autoridades dispongan de las capacidades y del personal adecuados, así como la mejora de la coordinación entre todos los niveles de la Administración. Además, el nivel de interconexión eléctrica transfronteriza de España en 2022 (5,4 %) sigue estando considerablemente por debajo de los objetivos de interconexión para 2020 (10 %) y 2030 (15 %).

- (32) El consumo de gas natural en España cayó un 10,8 %⁽¹⁷⁾ en el período comprendido entre agosto de 2022 y marzo de 2023 con respecto al consumo medio de gas en el mismo período de los cinco años precedentes, lo que supone una disminución que se sitúa por encima del objetivo de reducción del 7 % establecido en el Reglamento (UE) 2022/1369 del Consejo⁽¹⁸⁾. Se anima a España a perseverar en sus esfuerzos por reducir temporalmente la demanda de gas hasta el 31 de marzo de 2024, con arreglo al Reglamento (UE) 2023/706 del Consejo⁽¹⁹⁾. Una mayor inversión en viviendas eficientes desde el punto de vista energético ayudaría a aliviar los problemas para la obtención de una vivienda asequible. La pérdida significativa de poder adquisitivo, el crecimiento sostenido de los precios de alquiler y el aumento de los pagos hipotecarios han agravado los problemas para la obtención de una vivienda asequible, especialmente en el caso de los hogares vulnerables. La oferta de viviendas sociales y asequibles sigue siendo limitada y es significativamente inferior a la media de la Unión. El actual Plan Nacional Integrado de Energía y Clima de España prevé lograr 1,2 millones de renovaciones de edificios residenciales de aquí a 2030, y el Plan de Recuperación y Resiliencia cubre alrededor de un tercio de ellos. La oferta de más viviendas eficientes desde el punto de vista energético en zonas con una notable escasez y mercados tensionados, entre otras vías mediante la renovación y la electrificación, puede contribuir a contener el consumo de energía y abordar la transición ecológica, así como apoyar a los hogares vulnerables que están más expuestos a la pobreza energética. Una oferta bien orientada de vivienda de alquiler social y asequible, en cooperación con el sector privado, puede ayudar a limitar las repercusiones en materia fiscal.
- (33) El transporte sigue dependiendo en gran medida de los combustibles petrolíferos. El sector representa una gran parte de las emisiones de gases de efecto invernadero y también contribuye a la contaminación atmosférica, que está por encima de la media de la Unión. La insuficiencia de infraestructuras y de acceso al transporte público sigue siendo motivo de preocupación en las zonas rurales. La implantación de la electromovilidad está poco desarrollada tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda. La finalización de la red ferroviaria básica de alta velocidad, incluida la conexión transfronteriza, de aquí a 2030 acelerará la transición hacia la neutralidad climática y contribuirá a que el transporte dependa menos de los combustibles fósiles. Las medidas incluidas en el Plan de Recuperación y Resiliencia tienen el potencial de transformar el transporte urbano y metropolitano y reforzar la red transeuropea de transporte, al contribuir a introducir la digitalización y las nuevas tecnologías en el sector.
- (34) La escasez de mano de obra y de personal cualificado en sectores y ocupaciones clave para la transición ecológica, como la fabricación, la implantación y el mantenimiento de tecnologías de cero emisiones netas, está generando cuellos de botella en la transición hacia una economía de cero emisiones netas. Para reducir la escasez de personal cualificado y promover la inclusión laboral y la reasignación de la mano de obra, es fundamental disponer de unos sistemas de educación y formación de alta calidad que respondan a las necesidades cambiantes del mercado laboral y aplicar medidas específicas de perfeccionamiento y reciclaje profesionales. A fin de aprovechar la oferta de mano de obra no utilizada, dichas medidas deben ser accesibles, en particular para las personas y en los sectores y regiones más afectados por la transición ecológica. En 2022, se notificó escasez de mano de obra en España en relación con varias ocupaciones que requerían capacidades o conocimientos específicos para la transición ecológica, como la de técnico de ingeniería electrónica.
- (35) A la luz de la evaluación de la Comisión, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2023 y su dictamen⁽²⁰⁾ se refleja en la recomendación 1.
- (36) Habida cuenta de las estrechas interrelaciones entre las economías de los Estados miembros de la zona del euro y su contribución colectiva al funcionamiento de la unión económica y monetaria, el Consejo recomendó a los Estados miembros de la zona del euro que tomaran medidas a través de, entre otros, sus planes de recuperación y resiliencia, para i) mantener la sostenibilidad de la deuda y abstenerse de prestar un apoyo generalizado a la demanda agregada en 2023, orientar mejor las medidas de política fiscal adoptadas para mitigar los efectos de los elevados precios de la energía y reflexionar sobre formas adecuadas de reducir paulatinamente las ayudas, a medida que disminuya la presión de los precios de la energía; ii) mantener un nivel elevado de inversión pública y promover la inversión privada para apoyar las transiciones ecológica y digital; iii) apoyar una evolución salarial que mitigue la pérdida de poder adquisitivo y al mismo tiempo limite los efectos indirectos en la inflación, seguir mejorando las políticas activas del mercado de trabajo y responder a la escasez de personal cualificado; iv) mejorar el entorno empresarial y asegurarse de que el apoyo a las empresas en materia energética sea rentable, temporal y se destine a empresas viables, y que mantenga los incentivos para la transición ecológica; y v) mantener la estabilidad macrofinanciera y supervisar los riesgos, al tiempo que se sigue trabajando en la culminación de la unión bancaria. En el caso de España, las recomendaciones 1, 2 y 3 contribuyen a la aplicación de las recomendaciones primera, segunda y tercera establecidas en la Recomendación sobre la zona del euro de 2023.

⁽¹⁷⁾ Esta disminución del 10,8 % incluye el consumo de gas natural para la generación eléctrica en España, que se ha exportado a un Estado miembro vecino.

⁽¹⁸⁾ Gracias a la excepción concedida a España, su objetivo es del 7 % en lugar del 15 % en caso de reducción obligatoria de la demanda por una alerta de la Unión con arreglo al artículo 5, apartado 7, del Reglamento (UE) 2022/1369 del Consejo, de 5 de agosto de 2022, sobre medidas coordinadas para la reducción de la demanda de gas (DO L 206 de 8.8.2022, p. 1).

⁽¹⁹⁾ Reglamento (UE) 2023/706 del Consejo, de 30 de marzo de 2023, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2022/1369 con respecto a la ampliación del período de reducción de la demanda para las medidas de reducción de la demanda de gas y al refuerzo de la notificación y el seguimiento de su aplicación (DO L 93 de 31.3.2023, p. 1)

⁽²⁰⁾ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

- (37) A la luz del examen exhaustivo de la Comisión y de su evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2023 y el Programa de Estabilidad de 2023. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en la recomendación 1. Las políticas a que hace referencia la recomendación 1 contribuyen a abordar las vulnerabilidades relacionadas con la elevada deuda pública. La recomendación 2 contribuye a aplicar la recomendación 1. Las políticas a que hace referencia la recomendación 1 contribuyen tanto a abordar los desequilibrios como a aplicar las recomendaciones establecidas en la Recomendación sobre la zona del euro de 2023, en consonancia con el considerando 36.

RECOMIENDA a España que tome medidas en 2023 y 2024 con el fin de:

1. Eliminar gradualmente las medidas de apoyo de emergencia en materia energética en vigor, aprovechando los ahorros correspondientes para reducir el déficit público, tan pronto como sea posible en 2023 y 2024. En caso de que fueran necesarias nuevas medidas de apoyo o el mantenimiento de las ya vigentes debido a nuevos aumentos de los precios de la energía, garantizar que dichas medidas de apoyo se dirijan a proteger a los hogares y las empresas vulnerables, sean viables desde el punto de vista fiscal y sigan incentivando el ahorro energético.

Garantizar una política fiscal prudente, en particular limitando el aumento nominal del gasto primario neto financiado a nivel nacional en 2024 a un máximo del 2,6 % ⁽²¹⁾.

Mantener la inversión pública financiada a nivel nacional y garantizar la absorción efectiva de las subvenciones del Mecanismo y otros fondos de la Unión, en particular para fomentar las transiciones ecológica y digital.

Para el período posterior a 2024, seguir aplicando una estrategia de política fiscal a medio plazo de saneamiento gradual y sostenible, combinada con inversiones y reformas que propicien un mayor crecimiento sostenible, con el fin de lograr una situación fiscal prudente a medio plazo.

2. Mantener el impulso en la aplicación constante de su Plan de Recuperación y Resiliencia y, tras la reciente presentación de la adenda, incluido el capítulo de REPowerEU y la solicitud de préstamo adicional, iniciar rápidamente la aplicación de las medidas conexas. Garantizar que sigue disponiendo de capacidad administrativa suficiente habida cuenta del aumento previsto del alcance del Plan de Recuperación y Resiliencia. Proceder a la rápida ejecución de los programas de la política de cohesión, en estrecha complementariedad y sinergia con el Plan de Recuperación y Resiliencia.
3. Reducir la dependencia de los combustibles fósiles. Acelerar la implantación de las energías renovables, mediante, entre otras medidas, una mayor simplificación y digitalización de los procedimientos de concesión de permisos, el apoyo a la labor de las autoridades responsables de la concesión de permisos, la mejora del acceso a la red y la inversión en el almacenamiento de energía, el transporte y la distribución de electricidad y las interconexiones eléctricas transfronterizas. Aumentar la disponibilidad de vivienda social asequible y eficiente desde el punto de vista energético, por ejemplo, mediante la renovación, y acelerar la electrificación de los edificios y la implantación de la electromovilidad. Intensificar las iniciativas dirigidas a proporcionar y adquirir las capacidades y competencias necesarias para la transición ecológica.

Hecho en Bruselas, el 14 de julio de 2023.

Por el Consejo

La Presidenta

N. CALVIÑO SANTAMARÍA

⁽²¹⁾ Se calcula que esta cifra corresponde a una mejora anual del saldo presupuestario estructural de al menos el 0,7 % del PIB en 2024, según se expone en el considerando 24.