



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

XV LEGISLATURA

Núm. 342

27 de noviembre de 2025

Pág. 3

III. AUTORIZACIONES

ACUERDO POR EL QUE SE FIJA EL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Acuerdo por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2026-2028, y el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado para 2026, adoptado en la reunión del Consejo de Ministros del día 18 de noviembre de 2025.
(702/000007)

TEXTO REMITIDO POR EL GOBIERNO

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 25 de noviembre de 2025, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto al asunto de referencia:

Acuerdo por el que se fija el objetivo de estabilidad presupuestaria.

702/000007

AUTOR: GOBIERNO

Remisión del Acuerdo por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2026-2028, y el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado para 2026, así como de documentación complementaria, en cumplimiento de lo acordado en la reunión del Consejo de Ministros celebrada el día 18 de noviembre de 2025, y conforme a lo establecido en el artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

ACUERDO:

Trasladar a la Comisión de Presupuestos y a los portavoces de los grupos parlamentarios, así como publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

En ejecución de dicho acuerdo, se ordena la publicación de conformidad con el artículo 191 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Senado, 25 de noviembre de 2025.—P.D., **Sara Sieira Mucientes**, Letrada Mayor del Senado.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 342

27 de noviembre de 2025

Pág. 4

Al Excmo. Sr. Presidente del Senado.

Excmo. Sr.:

Tengo el honor de remitir a V.E. conforme a lo establecido en el artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el Acuerdo aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión del día 18 de noviembre de 2025, por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2026-2028 para su remisión a las Cortes Generales, y el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado para 2026, acompañado de la siguiente documentación:

- Memoria.
- Informe de situación de la economía española 2025.
- Certificado del Consejo de Política Fiscal y Financiera.
- Certificado de la Comisión Nacional de Administración Local.
- Informe de la Abogacía del Estado en la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.
- Recomendación del Consejo de 21 de enero de 2025 por la que se aprueba el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de España.
- Recomendación del Consejo de 8 de julio de 2025 relativa a las políticas económicas, sociales, de empleo, estructurales y presupuestarias de España.

Madrid, 18 de noviembre de 2025.—El Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes y Asuntos Constitucionales, **Rafael Simancas Simancas**.

Don Félix Bolaños García, Ministro de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes y Secretario del Consejo de Ministros,

CERTIFICO:

Que en la reunión del Consejo de Ministros celebrada el día dieciocho de noviembre de dos mil veinticinco se ha aprobado el Acuerdo por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2026-2028 para su remisión a las Cortes Generales, y el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado para 2026, cuyo texto literal es como sigue:

«El presente acuerdo trae por causa el cumplimiento del artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera relativo al “Establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas”. Este artículo señala en su apartado primero que corresponde al Gobierno la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública referidos a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de administraciones públicas como para cada uno de sus subsectores. Asimismo, el apartado segundo establece que para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria se tendrá en cuenta la regla de gasto recogida en su artículo 12, que se articula como referencia para tener en cuenta por la Administración Central y cada una de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en la elaboración de sus presupuestos.

Por su parte, el artículo 15.6 de la Ley Orgánica 2/2012, señala que el acuerdo del Consejo de Ministros en el que se contengan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública se remitirá a las Cortes Generales acompañado de las recomendaciones y del informe a los que se refieren los apartados 4 y 5 de dicho artículo 15. En forma sucesiva y tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando los objetivos propuestos por el Gobierno.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 342

27 de noviembre de 2025

Pág. 5

Si aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por el Congreso, los mismos fuesen rechazados por el Senado, dichos objetivos se someterán a nueva votación en el Pleno del Congreso, aprobándose si este los ratifica por mayoría simple. Si son rechazados, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento.

Señalado lo anterior, es preciso hacer referencia a algunos elementos que anteceden y establecen el punto de partida en el que se sitúa este Acuerdo.

En el año 2024, se dieron dos hitos relevantes en el ámbito fiscal europeo: por un lado, se produjo el pleno restablecimiento del marco de supervisión fiscal europeo y de las reglas fiscales con la desactivación de la cláusula general de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que había sido activada en 2020 como consecuencia de la pandemia del COVID-19 y, por otro lado, se adoptó un nuevo marco europeo de gobernanza económica, con el objetivo de garantizar unas finanzas públicas sostenibles y de promover la creación de empleo en un marco de crecimiento sostenible e integrador en todos los estados miembros.

En cumplimiento del nuevo marco de gobernanza económica y fiscal de la Unión Europea, el 15 de octubre de 2024 el Gobierno remitió a la Comisión Europea el Plan Fiscal y Estructural de medio plazo. Dicho Plan, que presentó un escenario de consolidación a siete años al incluir medidas adicionales, garantiza la sostenibilidad de las cuentas públicas, incluyendo una senda de crecimiento robusta y equilibrada, permitiendo reducir el déficit y la ratio deuda-PIB. El citado Plan Fiscal y Estructural fue validado por la Comisión Europea el 26 de noviembre de 2024 y, posteriormente, el 21 de enero de 2025 por el Consejo de la Unión Europea.

Asimismo, con la entrada en vigor del nuevo marco de gobernanza se establece un nuevo reporte anual, que deben elaborar los estados miembros y remitir a la Comisión Europea antes del 30 de abril de cada año. Se trata de un informe de seguimiento de los compromisos fiscales y en materia de política económica adquiridos en el Plan Fiscal y Estructural. En cumplimiento de este marco el pasado 30 de abril se presentó a la Unión Europea el Informe de Progreso Anual del Reino de España para el año 2025 en el que se recogen previsiones presupuestarias, de deuda y de regla de gasto para 2024 y 2025.

España mantiene un compromiso sólido y responsable con la sostenibilidad de las finanzas públicas, plasmado en una trayectoria fiscal a medio plazo prudente, con unas políticas presupuestarias que han permitido, por un lado, un proceso de recuperación y crecimiento económico y, por otro, la adopción de las necesarias medidas de protección social y apoyo a los colectivos más vulnerables. En 2024 se cumplió el objetivo de déficit por quinto año consecutivo cerrando el año con un déficit del 2,9 %, sin contar con las medidas para paliar los efectos personales y económicos de la catástrofe de la DANA.

Las proyecciones económicas del Gobierno sitúan el crecimiento del PIB en el 2,9 por ciento para 2025 y en el 2,2 por ciento para 2026. Estas previsiones confirman la sólida evolución de la economía española en un contexto de incertidumbre internacional. De hecho, el pasado 14 de octubre el Fondo Monetario Internacional volvió a revisar al alza el crecimiento económico de España, situando a nuestro país como líder entre las principales economías avanzadas y previendo que en 2026 España crecerá el doble que nuestros principales socios. Las agencias de calificación se han hecho eco de este fuerte avance económico y en las últimas semanas Moody's, Standard & Poor's y Fitch han mejorado el rating de la deuda pública española.

Con todos estos elementos, el presente Acuerdo del Consejo de Ministros se enmarca en el nuevo marco de gobernanza fiscal de la Unión Europea y en un contexto plurianual de crecimiento económico sólido, coherente con una trayectoria a medio plazo de estabilidad presupuestaria y el fortalecimiento de las finanzas de las administraciones públicas españolas.

En el ámbito territorial interno, para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria del conjunto de Comunidades Autónomas el Ministerio de Hacienda remitió la propuesta de objetivos para el periodo 2026-2028 al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, que fue objeto de informe favorable en su sesión de 17 de noviembre de 2025, de conformidad con el artículo 15 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, habiéndose remitido, también a estos efectos, a la Comisión Nacional de Administración Local con fecha 17 de noviembre de 2025.

En la fijación del objetivo de deuda pública se ha mantenido la coherencia con el objetivo de estabilidad presupuestaria establecido, conforme el artículo 15.3 de la citada Ley Orgánica.

De conformidad con lo establecido en el artículo 15.1 de la Ley Orgánica 2/2012, este Acuerdo del Consejo de Ministros incluye asimismo el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado para 2026 que ascenderá a 216.177 millones de euros.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 342

27 de noviembre de 2025

Pág. 6

Al presente Acuerdo se acompaña el informe en el que se evalúa la situación económica prevista para cada uno de los años contemplados en el horizonte temporal de fijación de dichos objetivos, así como las recomendaciones y opiniones emitidas por las instituciones de la Unión Europea, tal como establece el artículo 15 de la citada Ley.

En virtud de lo anterior, el Consejo de Ministros, en su reunión del día 18 de noviembre de 2025,

ACUERDA:

1. El objetivo de estabilidad presupuestaria de los ejercicios 2026, 2027 y 2028 para el conjunto de Administraciones Públicas y para cada uno de sus subsectores, de conformidad con los términos previstos en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que figura en el Anexo I que se acompaña.
2. El objetivo de deuda pública de los ejercicios 2026, 2027 y 2028 para el conjunto de Administraciones Públicas y para cada uno de sus subsectores, de conformidad con los términos previstos en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que figura en el Anexo II que se acompaña.
3. La variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española que se recoge en el Anexo III.
4. El Ministro de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, remitirá a las Cortes Generales el presente Acuerdo, tal y como se establece en el artículo 15.6 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
5. Este acuerdo de Consejo de Ministros se acompaña de un informe en el que se evalúa la situación económica que se prevé para cada uno de los años contemplados en el horizonte temporal de fijación de dichos objetivos.
6. El límite máximo de gasto no financiero del Estado en 2026 se fija en 216.177 millones de euros.

De conformidad con lo previsto en el artículo 30 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el Ministerio de Hacienda informará al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas sobre el límite máximo de gasto no financiero del Estado de 2026.

ANEXO I

OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA PARA EL PERIODO 2026-2028

Capacidad (+) Necesidad (-) de Financiación, SEC-2010

(En porcentaje del PIB)

| | 2026 | 2027 | 2028 |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Administración Central | -1,8 | -1,5 | -1,4 |
| Comunidades Autónomas | -0,1 | -0,1 | -0,1 |
| Entidades Locales | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Seguridad Social | -0,2 | -0,2 | -0,1 |
| Total Administraciones Públicas | -2,1 | -1,8 | -1,6 |

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 342

27 de noviembre de 2025

Pág. 7

ANEXO II

OBJETIVO DE DEUDA PÚBLICA PARA EL PERIODO 2026-2028

(Deuda PDE en porcentaje del PIB)

| | 2026 | 2027 | 2028 |
|---|--------------|--------------|-------------|
| Administración Central y Seguridad Social | 80,0 | 79,8 | 79,6 |
| Comunidades Autónomas (*) | 19,6 | 18,9 | 18,3 |
| Entidades Locales | 1,3 | 1,3 | 1,2 |
| Total Administraciones Públicas | 100,9 | 100,0 | 99,1 |

(*) Estos objetivos de deuda pública se podrán rectificar por el importe efectivo de la ejecución de los mecanismos adicionales de financiación que se produzca durante cada uno de los ejercicios, siempre que no se destine a financiar vencimientos de deuda o déficit del ejercicio respectivo y por el endeudamiento que se autorice para financiar desviaciones de déficit de ejercicios anteriores. Asimismo, se podrán rectificar por el incremento de endeudamiento destinado a cubrir las necesidades de financiación correspondientes a los gastos extraordinarios ejecutados en respuesta a la situación de emergencia derivada de la depresión aislada en niveles altos (RANA) acaecida el 27 de octubre de 2024.

Los objetivos de endeudamiento se podrán rectificar por la reducción del nivel de endeudamiento neto por aplicación del artículo 32 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en relación con el superávit presupuestario y sus reglas especiales de desarrollo. Finalmente, podrá tenerse en cuenta la concurrencia de cualesquiera circunstancias que, no afectando al cumplimiento de los objetivos de déficit ni al cumplimiento de la regla de gasto, pudieran afectar a los límites de deuda y no derivaran de decisiones discrecionales de las Comunidades Autónomas, de conformidad con el Ministerio de Hacienda.

ANEXO III

REGLA DE GASTO PARA EL PERIODO 2026-2028

Tasa de referencia nominal

(% variación anual)

| 2026 | 2027 | 2028 |
|------|------|------|
| 3,5 | 3,4 | 3,2 |

Y para que así conste y surta los efectos oportunos, expido y firmo la presente certificación en Madrid, a dieciocho de noviembre de dos mil veinticinco.

El Ministro de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes y Secretario del Consejo de Ministros, **Félix Bolaños García**.

ACUERDO DE CONSEJO DE MINISTROS

POR EL QUE SE FIJAN LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y DE DEUDA PÚBLICA PARA EL PERÍODO 2026-2028 Y EL LÍMITE DE GASTO NO FINANCIERO DEL ESTADO PARA 2026

MEMORIA

1. INTRODUCCIÓN

El presente Acuerdo de Consejo de Ministros se circunscribe al siguiente contexto normativo.

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante LOEPySF) constituye en España una norma esencial que da cumplimiento a lo previsto

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 342

27 de noviembre de 2025

Pág. 8

en la Directiva 2011/85 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros de la Unión Europea. Conforme a esta Directiva, los marcos presupuestarios son el conjunto de disposiciones, procedimientos, normas e instituciones que establecen la base de las políticas presupuestarias de las Administraciones Públicas, en particular, los procedimientos presupuestarios, comprendidas las normas procedimentales que sostienen todas las etapas del proceso presupuestario.

Una de las piedras angulares del marco reforzado de supervisión presupuestaria de la Unión es la existencia de reglas presupuestarias numéricas sólidas, específicas para cada Estado miembro y conformes con los objetivos presupuestarios a nivel de la Unión.

Si bien la aprobación de la ley de presupuesto anual se caracteriza por ser la etapa primordial del proceso presupuestario, gran parte de las medidas y decisiones adoptadas en ese marco tienen implicaciones presupuestarias que van mucho más allá del ciclo presupuestario anual. A fin de integrar la perspectiva plurianual en el marco de supervisión presupuestaria de la Unión, la planificación de la ley de presupuesto anual debe basarse en una planificación plurianual derivada del marco presupuestario a medio plazo.

Las disposiciones del marco de supervisión presupuestaria establecido en el TFUE y, en particular, en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, son aplicables al conjunto de las administraciones públicas, que comprenden los subsectores de la administración central, las comunidades autónomas, las corporaciones locales y seguridad social, tal como se definen en el Reglamento (UE) n.º 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013 relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea.

En 2024, coincidiendo con la desactivación de la cláusula general de salvaguarda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y el pleno restablecimiento del marco de supervisión fiscal europeo y de las reglas fiscales, se ha adoptado un nuevo marco europeo de gobernanza económica, con el objetivo de garantizar unas finanzas públicas sostenibles y de promover la creación de empleo en un marco de crecimiento sostenible e integrador en todos los estados miembros.

Los Presupuestos Generales del Estado para 2026 serán los primeros tras la entrada en vigor del nuevo marco europeo de reglas fiscales, en el que el cumplimiento de la senda de gasto neto aparece como la regla fiscal principal, recogida en el nuevo Plan Fiscal Estructural Nacional a Medio Plazo y el Informe de Progreso del Reino de España de 2025.

Este nuevo marco regulatorio, articulado en tres textos normativos (la Directiva (UE) 2024/1265 del Consejo de 29 de abril de 2024 por la que se modifica la Directiva 2011/85/UE sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los estados miembros, el Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2024, relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, y el Reglamento (UE) 2024/1264 del Consejo, de 29 de abril de 2024, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo) permitirá una mayor adaptación a la heterogeneidad de las diferentes situaciones fiscales, favoreciendo, igualmente, el crecimiento económico y garantizando una transición verde y digital justa, a través de un conjunto de reformas e inversiones sostenidas en los próximos años. Todo ello reduciendo a niveles prudentes y de manera gradual, realista y sostenida las ratios de deuda pública.

En cumplimiento del nuevo marco de gobernanza económica y fiscal de la Unión Europea, el 15 de octubre de 2024 el Gobierno remitió a la Comisión Europea el Plan Fiscal y Estructural de medio plazo. Dicho Plan, que presentó un escenario de consolidación a siete años al incluir medidas adicionales, garantiza la sostenibilidad de las cuentas públicas, incluyendo una senda de crecimiento robusta y equilibrada, permitiendo reducir el déficit y la ratio deuda-PIB. El citado Plan Fiscal y Estructural fue validado por la Comisión Europea el 26 de noviembre de 2024 y, posteriormente, el 21 de enero de 2025 por el Consejo de la Unión Europea.

Asimismo, con la entrada en vigor del nuevo marco de gobernanza se estableció un nuevo reporte anual, que deben elaborar los Estados miembros y remitir antes del 30 de abril. Se trata de un informe de seguimiento de los compromisos fiscales y en materia de política económica adquiridos. El pasado 30 de abril se presentó el Informe de Progreso Anual del Reino de España para el año 2025.

España mantiene un compromiso sólido y responsable con la sostenibilidad de las finanzas públicas, plasmado en una trayectoria fiscal a medio plazo prudente, con políticas presupuestarias que han permitido por un lado un proceso de recuperación y crecimiento económico y, por otro, la adopción de las necesarias

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 342

27 de noviembre de 2025

Pág. 9

medidas de protección social y apoyo a los colectivos más vulnerables. En 2024 se cumplió el objetivo de déficit por quinto año consecutivo cerrando el año con un déficit del 2,9 % sin contar con las medidas para paliar los efectos personales y económicos de la catástrofe de la DANA.

Las proyecciones económicas del Gobierno sitúan el crecimiento del PIB en el 2,9 por ciento para 2025 y en el 2,2 por ciento para 2026. Estas previsiones confirman la sólida evolución de la economía española en un contexto de incertidumbre internacional. De hecho, el pasado 14 de octubre el Fondo Monetario Internacional volvió a revisar al alza el crecimiento económico de España, situando a nuestro país como líder entre las principales económicas avanzadas y previendo que en 2026 España crecerá el doble que nuestros principales socios. Las agencias de calificación se han hecho eco de este fuerte avance económico y en las últimas semanas Moody's, Standard & Poor's y Fitch han mejorado el rating de la deuda pública española.

Con todos estos elementos, el presente Acuerdo del Consejo de Ministros se enmarca en el nuevo marco de gobernanza fiscal de la Unión Europea y en un contexto plurianual de crecimiento económico sólido, coherente con una trayectoria a medio plazo de estabilidad presupuestaria y el fortalecimiento de las finanzas de las administraciones públicas españolas.

Por su parte, el artículo 15 de la LOEPySF recoge el procedimiento para el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas, señalando que corresponde al Gobierno, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública referidos a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de administraciones públicas como para cada uno de sus subsectores.

Para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria del conjunto de Comunidades Autónomas, siguiendo el procedimiento previsto en la ley, el Ministerio de Hacienda remitió la propuesta de objetivos para el periodo 2026-2028 al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, que fue objeto de informe favorable en su sesión de 17 de noviembre de 2025, de conformidad con el artículo 15 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, habiéndose remitido, también a estos efectos, a la Comisión Nacional de Administración Local con fecha de 17 de noviembre de 2025.

De conformidad con el apartado tercero del citado artículo, en la fijación del objetivo de deuda pública se ha mantenido la coherencia con el objetivo de estabilidad presupuestaria establecido.

Además de lo anterior, la LOEPySF establece que para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria se tendrá en cuenta la regla de gasto. El artículo 12 señala que ésta será la referencia a tener en cuenta por la Administración Central y cada una de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en la elaboración de sus presupuestos.

Finalmente, el artículo 15 establece que el Acuerdo del objetivo de estabilidad incluirá el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado para el próximo ejercicio.

El Acuerdo del Gobierno en el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública debe remitirse a las Cortes Generales acompañado del informe en el que se evalúa la situación económica prevista para cada uno de los años contemplados en el horizonte temporal de fijación de dichos objetivos, tal como establece el citado artículo 15.

2. OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y DE DEUDA PÚBLICA PARA 2026-2028

La estabilidad presupuestaria es, junto con las reformas estructurales y el saneamiento del sistema financiero, una de las claves de la política económica que ha permitido la consolidación del escenario de crecimiento, creación de empleo y recuperación de la confianza en la economía española.

El Gobierno, tiene como objetivo prioritario de la política presupuestaria la reducción del déficit público y el cumplimiento de los compromisos de consolidación fiscal con la Unión Europea. Esto supone el claro compromiso de España con las exigencias de coordinación y definición del marco de estabilidad común de la Unión Europea.

Los objetivos que ahora se presentan continúan garantizando el compromiso con la recuperación económica y el saneamiento de las cuentas públicas, favoreciendo así un crecimiento económico sostenible, la garantía del gasto social y la creación de empleo, permitiendo a su vez cumplir con los compromisos fiscales contraídos con la Unión Europea, así como seguir avanzando hacia un equilibrio presupuestario a medio plazo.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 342

27 de noviembre de 2025

Pág. 10

Conforme a lo anterior, para el periodo 2026-2028 se fijan los siguientes objetivos, tanto para el conjunto de administraciones públicas como para cada uno de sus subsectores:

Capacidad (+) Necesidad (-) financiación pública en % del PIB

| | 2026 | 2027 | 2028 |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Administración Central | -1,8 | -1,5 | -1,4 |
| Comunidades Autónomas | -0,1 | -0,1 | -0,1 |
| Entidades Locales | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Seguridad Social | -0,2 | -0,2 | -0,1 |
| Total Administraciones Públicas | -2,1 | -1,8 | -1,6 |

Por lo que se refiere a los objetivos de deuda pública para el periodo 2026-2028, se fijan los siguientes para el conjunto de administraciones públicas y para cada uno de sus subsectores:

Deuda PDE en porcentaje del PIB

| | 2026 | 2027 | 2028 |
|---|--------------|--------------|-------------|
| Administración Central y Seguridad Social | 80,0 | 79,8 | 79,6 |
| Comunidades Autónomas (*) | 19,6 | 18,9 | 18,3 |
| Entidades Locales | 1,3 | 1,3 | 1,2 |
| Total Administraciones Públicas | 100,9 | 100,0 | 99,1 |

(*) Estos objetivos de deuda pública se podrán rectificar por el importe efectivo de la ejecución de los mecanismos adicionales de financiación que se produzca durante cada uno de los ejercicios, siempre que no se destine a financiar vencimientos de deuda o déficit del ejercicio respectivo y por el endeudamiento que se autorice para financiar desviaciones de déficit de ejercicios anteriores. Asimismo, se podrán rectificar por el incremento de endeudamiento destinado a cubrir las necesidades de financiación correspondientes a los gastos extraordinarios ejecutados en respuesta a la situación de emergencia derivada de la depresión aislada en niveles altos (DANA) acaecida el 27 de octubre de 2024.

Los objetivos de endeudamiento se podrán rectificar por la reducción del nivel de endeudamiento neto por aplicación del artículo 32 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en relación con el superávit presupuestario y sus reglas especiales de desarrollo. Finalmente, podrá tenerse en cuenta la concurrencia de cualesquiera circunstancias que, no afectando al cumplimiento de los objetivos de déficit ni al cumplimiento de la regla de gasto, pudieran afectar a los límites de deuda y no derivaran de decisiones discrecionales de las Comunidades Autónomas, de conformidad con el Ministerio de Hacienda.

3. REGLA DE GASTO

La regla de gasto se define en el artículo 12 de la LOEPySF. Así, según su apartado primero, la variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española. Esta regla se completa con el mandato de su apartado quinto, según el cual, los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública.

El Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, según lo previsto en la Ley, ha calculado la tasa de referencia (tasa nominal) de crecimiento de la economía española, obteniendo las siguientes magnitudes:

Tasa de referencia nominal (% variación anual)

| 2026 | 2027 | 2028 |
|------|------|------|
| 3,5 | 3,4 | 3,2 |

4. LÍMITE DE GASTO NO FINANCIERO DEL ESTADO PARA 2026

De conformidad con el artículo 30 de la LOEPySF, el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales aprobarán, en sus respectivos ámbitos, un límite máximo de gasto no financiero,

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 342

27 de noviembre de 2025

Pág. 11

coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que marcará el techo de asignación de recursos de sus Presupuestos.

Este límite constituye el techo de gasto del Estado, y está definido en términos presupuestarios o de caja. Para su cálculo es necesario ajustar el gasto en términos de contabilidad nacional que resulta del objetivo de déficit establecido para el Estado y de los ingresos no financieros previstos. El gasto en términos de contabilidad nacional debe ajustarse por las diferencias de criterio utilizado para contabilizar determinadas operaciones en el presupuesto y en contabilidad nacional y también es necesario hacer ajustes por las diferencias de ejecución que responden al grado de realización del gasto respecto a las previsiones presupuestarias iniciales.

De conformidad con la redacción del artículo 30 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en el límite de gasto no se computarán las transferencias vinculadas a los sistemas de financiación de comunidades autónomas y corporaciones locales.

El resultado de sumar el déficit, los ingresos, los ajustes de contabilidad nacional, y de deducir el gasto de los sistemas de financiación de las administraciones territoriales, da un techo de gasto no financiero del Estado para 2026 de 216.177 millones de euros.

INFORME DE SITUACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

2025

REINO DE ESPAÑA

Fecha de elaboración: noviembre de 2025.

NIPO: 221-24-069-5 (Catálogo de Publicaciones de la AGE: <https://cpage.mpr.gob.es>)

1. Introducción
2. Evolución reciente
3. Hipótesis subyacentes a las proyecciones del escenario macroeconómico
4. Escenario macroeconómico 2025-2028
5. Riesgos
6. Tasa de referencia
7. Saldo público

1. Introducción

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera establece, en su artículo 15.5, que la propuesta de fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública se acompañará de un informe en el que se evalúe la situación económica para cada uno de los años contemplados en el horizonte de fijación de dichos objetivos. A través del presente Informe de Situación de la Economía Española, se da cumplimiento a dicha disposición.

2. Evolución reciente

La economía española mantiene un elevado dinamismo en los últimos trimestres. Desde la recuperación de los niveles pre-COVID a mediados de 2022, el PIB español viene creciendo a un ritmo medio trimestral del 0,7 %, cerrando el 2024 con un crecimiento anual del 3,5 %. Como ha venido sucediendo desde entonces, en los últimos trimestres el crecimiento continúa apoyándose en la creación de empleo, en un contexto de fuerte crecimiento de la población extranjera, pero con un creciente protagonismo de la productividad. Ambos factores se han visto parcialmente contrarrestados por una senda ligeramente descendente de la jornada.

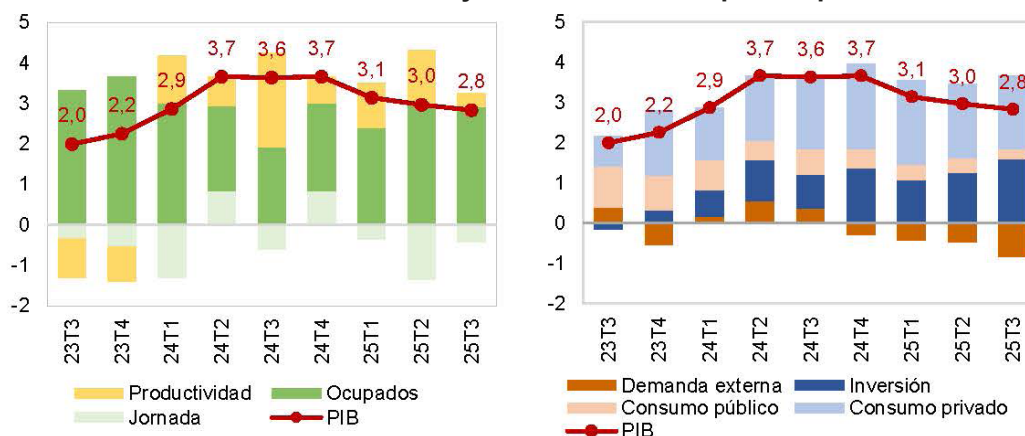
Tal y como se venía anticipando en el último Informe de Situación de 2024¹ y en el Informe de Progreso Anual², la demanda interna ha ido ganando protagonismo compensando sobradamente el deterioro en la contribución de la demanda externa. El crecimiento sostenido del PIB se está produciendo en un contexto de fortaleza de la demanda interna que está compensando una contribución crecientemente negativa de la demanda externada por el avance de las importaciones y el menor dinamismo de la exportación de bienes a raíz de la debilidad del comercio internacional y del crecimiento de nuestros

¹ Páginas 6 y 7 del Informe de Situación de 2024

² Páginas 10 a 12 del Informe de Progreso Anual 2025

principales socios comunitarios. Tanto el consumo privado como la inversión en sus tres componentes de construcción, equipo y propiedad intelectual, se vienen consolidando como principales motores con una participación destacada mientras el consumo público permanece relativamente estable.

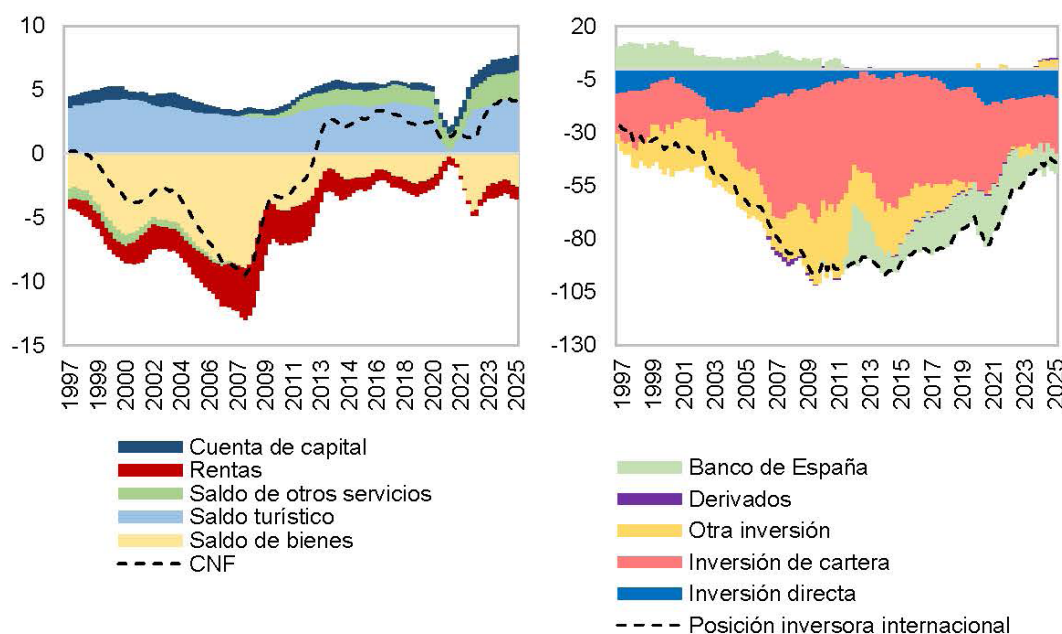
Gráfico 1. Crecimiento del PIB: descomposición de oferta y demanda
% variación interanual del PIB y contribuciones en puntos porcentuales



Fuente: elaboración propia a partir de INE.

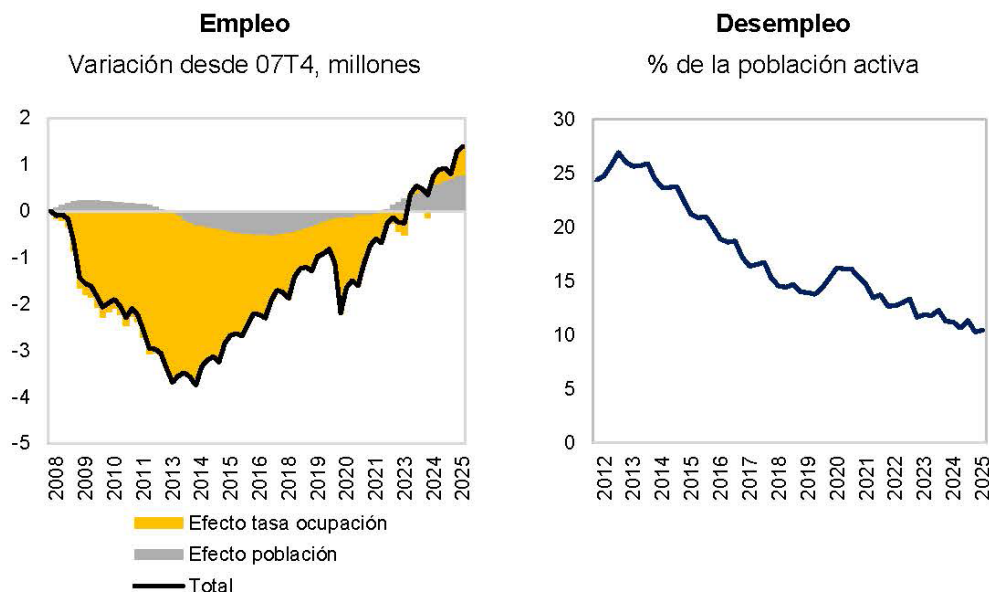
Este crecimiento estable transcurre en un contexto de elevada capacidad de financiación con el exterior y ahorro del sector privado, en especial de los hogares. La capacidad de financiación se mantiene cerca del 4 % del PIB desde finales de 2023 gracias al sector privado, principalmente los hogares, que mantienen una elevada tasa de ahorro. La tasa de ahorro de los hogares como porcentaje de su renta bruta disponible alcanzó el 12,4 % en el segundo trimestre de 2025, frente a 8,7 % de media en 1999-2019. Este shock de preferencia por el ahorro de los hogares supone el cambio estructural más llamativo tras la pandemia. En perspectiva histórica, sobresalen los elevados superávits de la balanza de servicios no turísticos y la balanza de capital, afectada por la entrada de fondos europeos. A ellos se suma el continuado superávit del turismo y un déficit en bienes relativamente moderado. Como resultado de la acumulación continua de saldos superavitarios con el exterior, la posición deudora frente al resto del mundo se sitúa en torno a los menores niveles desde 2002.

Gráfico 2. Balanza de pagos y posición inversora internacional por componentes
% del PIB nominal, suma móvil de cuatro trimestres



Fuente: elaboración propia a partir de Banco de España e INE.

Las tasas de actividad y ocupación se encuentran en máximos. La ocupación sigue una senda al alza, marcando nuevos máximos en cada trimestre, impulsada tanto por el crecimiento de la población como por el aumento de la tasa de ocupación. Las horas trabajadas continúan con un crecimiento robusto por el aumento de ocupados, que compensa el paulatino descenso de la jornada media. La tasa de actividad permanece en máximos, si bien estabilizada tras años de crecimiento sostenido. La tasa de desempleo se aproxima a niveles de 2008 y la de temporalidad se encuentra en mínimos históricos, particularmente por el sector privado, si bien la temporalidad pública lleva varios trimestres retrocediendo.



Fuente: elaboración propia a partir de INE.

Los datos disponibles para el cuarto trimestre del año en curso manifiestan que tanto actividad como empleo prolongan su avance. Los datos de afiliación a la Seguridad Social reflejan un buen comportamiento del mercado laboral a comienzos del cuarto trimestre de 2025, con un crecimiento anualizado en octubre superior al 3 %. Por su parte, los primeros indicadores de actividad disponibles para el cuarto trimestre, como las matriculaciones de vehículos o el consumo de cemento, muestran signos en el mismo sentido. Esta favorable evolución se desarrolla en un contexto de elevada confianza a nivel empresarial y del consumidor. Con esta información, los modelos internos de previsión para el trimestre en curso (*nowcasting*) recogen un avance del PIB en la horquilla entre el 0,4 % y el 0,9 % en términos intertrimestrales.

3. Hipótesis subyacentes a las proyecciones del escenario macroeconómico

Mejoran las previsiones de crecimiento de los principales mercados de exportación en 2025 por el menor impacto del shock arancelario. Frente a la información disponible en el último ejercicio de previsión, se revisan las proyecciones de crecimiento de la zona euro al alza para 2025 y a la baja para 2026, a partir de las previsiones del Banco Central Europeo (BCE). La revisión se debe al escaso impacto observado hasta la fecha por el despliegue de la nueva política arancelaria de Estados Unidos. El BCE estima ahora que el impacto se retrasará en mayor medida a 2026. En 2027 y 2028 también se revisan ligeramente a la baja las previsiones de crecimiento de la actividad en los países de la zona euro si bien el BCE espera que éstos crezcan a tasas superiores a las del bienio 2025-2026.

Desde junio parece haberse frenado el ciclo de bajadas de los tipos de interés, lo cual se traduce en expectativas de tipos de interés ligeramente superiores a las del último ejercicio de previsión. El pasado mes de septiembre el BCE mantuvo estable el tipo de interés de intervención, pausando el ciclo de bajadas en curso desde junio de 2024. Así, las expectativas de tipos del mercado son ahora ligeramente superiores a las utilizadas en el anterior ejercicio de previsión. Asimismo, se actualiza al alza el supuesto de tipo de cambio teniendo en cuenta la apreciación del euro de los últimos meses.

Finalmente, tras los descensos experimentados en el primer semestre, se espera que los precios del petróleo se mantengan en niveles levemente superiores a los considerados en el anterior ejercicio de previsión. A lo largo del primer semestre de 2025, y especialmente en abril, el precio del petróleo experimentó

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

importantes descensos, pasando a situarse persistentemente en el entorno de los 60-70 dólares por barril. Se estima que el petróleo se mantendrá estable en niveles ligeramente inferiores a los 70 dólares por barril, y levemente por encima del nivel considerado en el último ejercicio de previsión.

Cuadro 1 Supuestos básicos del escenario macroeconómico

| | | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
|-------------------------------|-----------------------|------|------|------|------|
| Tipo de interés a corto plazo | (%, promedio anual) | 2,4 | 2,0 | 2,2 | 2,4 |
| Tipo de cambio USD/EUR | (promedio anual) | 1,1 | 1,2 | 1,2 | 1,2 |
| PIB real de la zona euro | (Tasa de crecimiento) | 1,2 | 1,0 | 1,3 | 1,1 |
| Precios del petróleo | (Brent, USD/barril) | 69,6 | 68,0 | 68,9 | 70,2 |

Fuentes: Futuros Brent (ICE), MIBGAS, Banco Central Europeo y Ministerio de Economía, Comercio y Empresa

4. Escenario macroeconómico 2025-2028

La economía española continuará expandiéndose a un ritmo superior al 2 % durante todo el periodo de previsión, impulsada tanto por la solidez del mercado laboral como por el avance de la productividad. Tras incorporar los datos de la revisión ordinaria del INE, así como la estimación de avance del tercer trimestre, se espera que el PIB crezca un 2,9 % en 2025, para moderarse después hacia tasas todavía por encima del 2 % en 2028. Este fuerte crecimiento tendrá dos grandes determinantes: el avance del número de ocupados, gracias a la reducción de la tasa de paro y a los flujos migratorios, y un avance de la productividad por hora. Este último factor permitirá compatibilizar la reducción gradual de las horas medias por ocupado con el crecimiento continuado de la productividad por ocupado y del poder adquisitivo de los salarios.

Desde la perspectiva de la demanda, el dinamismo previsto del consumo privado y de la inversión seguirá compensando la debilidad de la demanda externa, afectada por el deterioro del comercio internacional y por el menor crecimiento de los principales socios europeos. A partir de 2026 se espera que las exportaciones españolas crezcan a un ritmo inferior al de 2024 y 2025, como consecuencia del débil crecimiento de la zona euro y en menor medida por el impacto de los aranceles de Estados Unidos en la demanda mundial (limitado en España por la menor exposición comercial). Este menor avance de la demanda externa se compensará con un mayor dinamismo en el consumo y, especialmente, en la inversión, en línea con lo observado ya en 2024 y en los tres primeros trimestres de 2025.

La sólida posición financiera de los hogares y la creciente necesidad de ampliar la oferta de vivienda impulsarán el crecimiento del consumo privado y el de la inversión por encima del resto de componentes de demanda. En los últimos años, el avance del consumo privado se ha visto limitado por el fuerte aumento de la tasa de ahorro de los hogares, que alcanzó máximos históricos en 2024 (excluyendo el periodo de la pandemia). El escenario macroeconómico prevé una normalización progresiva de esta tasa hacia niveles más acordes con el promedio histórico, lo que permitirá que el consumo privado crezca más que el PIB a lo largo del horizonte de proyección. En paralelo, la inversión se verá impulsada por el repunte en la construcción de viviendas, conforme se corrige el desequilibrio acumulado entre el crecimiento de la población y la escasa oferta de nueva edificación en los últimos años.

Cuadro 2 Perspectivas macroeconómicas 2024-2028

| | 2024 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
|--|-------|---------------------|------|------|------|------|
| | Nivel | Variación anual (%) | | | | |
| 1. PIB real | 120 | 3,5 | 2,9 | 2,2 | 2,1 | 2,1 |
| 2. PIB nominal | 1.594 | 6,4 | 5,5 | 4,3 | 4,2 | 4,0 |
| 3. Gasto en consumo final nacional privado | 118 | 3,1 | 3,3 | 2,4 | 2,2 | 2,2 |
| 4. Gasto en consumo final de las AAPP | 112 | 2,9 | 1,7 | 1,8 | 1,8 | 1,8 |
| 5. Formación bruta de capital | 120 | 4,7 | 5,9 | 5,2 | 4,0 | 3,2 |
| 6. Formación bruta de capital fijo | 117 | 3,6 | 5,7 | 5,1 | 4,1 | 3,4 |
| 7. Variación de existencias (contribución) | | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| 8. Exportación de bienes y servicios | 137 | 3,2 | 3,5 | 1,9 | 1,9 | 2,3 |
| 9. Importación de bienes y servicios | 127 | 2,9 | 5,5 | 3,9 | 3,2 | 2,9 |
| 10. Demanda nacional (contribución) | | 3,3 | 3,4 | 2,8 | 2,5 | 2,3 |
| 11. Saldo exterior (contribución) | | 0,2 | -0,5 | -0,6 | -0,3 | -0,2 |

Fuentes: INE y elaboración propia Ministerio de Economía, Comercio y Empresa para las previsiones desde 2025. Niveles en base 100=2020 salvo PIB nominal (miles de millones de euros).

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 342

27 de noviembre de 2025

Pág. 15

Se espera continuidad en el sólido comportamiento del mercado de trabajo, con reducciones en la tasa de paro y aumentos sostenidos del nivel de ocupados. Durante los últimos años la tasa de desempleo ha descendido de forma sostenida hasta niveles cercanos a los mínimos previos a la crisis financiera. Se interpreta que parte de estos descensos son de naturaleza estructural y, por tanto, tendrán continuidad en los próximos años. La elevada magnitud de los flujos migratorios actuales, muy mayoritariamente provenientes de países de habla hispana en América, es la principal fuente para el crecimiento de la población activa y el empleo en España en la actualidad. Este flujo se sustenta en lazos culturales y lingüísticos muy fuertes, así como en las diferencias de renta relativa entre España y estos países. Persisten dichos factores de naturaleza semi estructural que explican la fortaleza de los flujos migratorios estos últimos años, lo que hará que los ocupados crezcan a un ritmo elevado a lo largo del horizonte de previsión.

Cuadro 3 Mercado de trabajo

| | 2024 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
|--|--------|---------------------|------|------|------|------|
| | Nivel | Variación anual (%) | | | | |
| 1. Ocupados total (miles de personas) | 22.001 | 2,3 | 2,8 | 2,1 | 1,9 | 1,9 |
| 2. Horas efectivamente trabajadas (millones) | 36.159 | 2,2 | 1,8 | 1,4 | 1,1 | 0,8 |
| 3. Asalariados total (miles de personas) | 18.850 | 2,6 | 2,8 | 2,2 | 2,1 | 2,0 |
| 4. Productividad por ocupado (miles de euros) | 22 | 1,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 |
| 5. Productividad por hora (miles de euros) | 0 | 1,2 | 1,1 | 0,8 | 1,0 | 1,3 |
| 6. Remuneración de asalariados (millones de euros) | 764 | 7,3 | 6,8 | 4,9 | 4,0 | 3,8 |
| 7. Remuneración por asalariado personas (miles de euros) | 41 | 4,6 | 3,9 | 2,7 | 1,9 | 1,8 |
| 8. Remuneración por hora asalariada | | 4,7 | 4,9 | 3,4 | 2,7 | 2,8 |
| 9. Coste laboral unitario | | 3,7 | 3,8 | 2,7 | 1,9 | 1,7 |
| 10. Tasa de desempleo | | 11,3 | 10,5 | 9,9 | 9,5 | 9,0 |
| 11. Población activa | | 1,2 | 1,6 | 1,4 | 1,4 | 1,3 |

Fuentes: INE (CNTR, salvo EPA para la tasa de desempleo) y elaboración propia Ministerio de Economía, Comercio y Empresa para las previsiones desde 2025.

Se prevé una convergencia de la inflación hacia el 2 %, acompañada de una mejora del poder adquisitivo de los salarios por hora a lo largo del horizonte de previsión. Desde los altos alcanzados en 2022, la inflación ha ido descendiendo de forma continuada a medida que los factores que originaron el shock inflacionario se han ido disipando. Se prevé la prolongación de esta dinámica a lo largo del horizonte de proyección, favoreciendo una convergencia gradual de la inflación hacia el 2 % y consolidando el crecimiento sostenido del poder adquisitivo de los salarios por hora de los trabajadores.

Cuadro 4 Evolución principales deflatores

| | 2024 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
|----------------------------------|-------|---------------------|------|------|------|------|
| | Nivel | Variación anual (%) | | | | |
| 1. Deflactor del PIB | 117 | 2,9 | 2,6 | 2,1 | 2,0 | 1,9 |
| 2. Deflactor del consumo privado | 118 | 3,2 | 2,7 | 2,6 | 2,4 | 2,1 |

Fuentes: INE y elaboración propia Ministerio de Economía, Comercio y Empresa para las previsiones desde 2024.

El buen comportamiento de las exportaciones de servicios seguirá sosteniendo la capacidad de financiación de la economía española. En los últimos años la capacidad de financiación de la economía española se ha situado en máximos históricos, gracias a la favorable evolución de las exportaciones de servicios, tanto turísticos como no turísticos, que han compensado el deterioro del saldo de rentas primarias. En el horizonte de proyección, se espera que el saldo de bienes y servicios se modere ligeramente por el avance de las importaciones (como consecuencia del mayor dinamismo del consumo y de la inversión), manteniéndose en cualquier caso en niveles elevados respecto al promedio histórico. El saldo superavitario de la cuenta de capital irá moderándose al reducirse las entradas netas vinculadas al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 342

27 de noviembre de 2025

Pág. 16

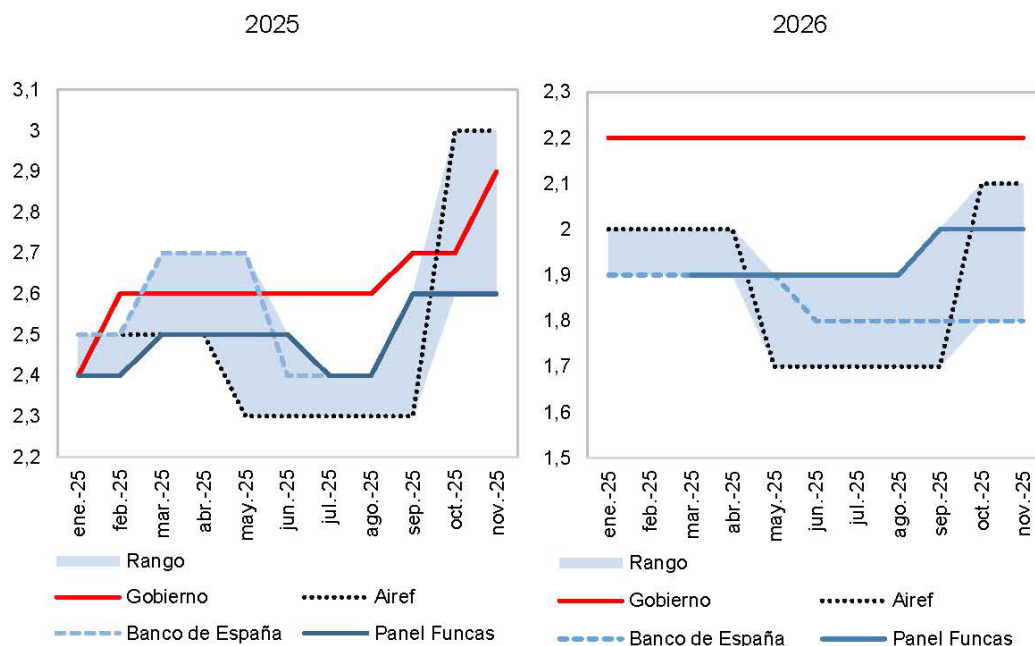
Cuadro 5 Saldos sectoriales

| | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
|---|-----------|------|------|------|------|
| | % del PIB | | | | |
| 1. Capacidad de financiación frente al resto del mundo | 4,3 | 4,0 | 2,9 | 2,1 | 1,8 |
| - Saldo de bienes y servicios | 4,2 | 3,8 | 3,1 | 2,6 | 2,4 |
| - Saldo de rentas primarias y transferencias corrientes | -1,0 | -1,0 | -0,9 | -1,0 | -1,0 |
| - Cuenta de capital | 1,1 | 1,1 | 0,7 | 0,5 | 0,4 |
| 2. Capacidad de financiación del sector privado | 7,5 | 6,8 | 5,0 | 3,9 | 3,4 |
| 3. Capacidad de financiación del sector público | -3,2 | -2,8 | -2,1 | -1,8 | -1,6 |

Fuentes: INE y elaboración propia Ministerio de Economía, Comercio y Empresa. Las cifras del sector público incluyen ayudas financieras.

En un contexto de incertidumbre generalizada y de volatilidad en las previsiones de los principales organismos y casas de análisis, las previsiones del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa se han caracterizado por su consistencia. En el último año, los eventos de alta relevancia mediática en el ámbito de la política comercial han dominado el debate público, provocando un aumento de la incertidumbre económica y la volatilidad financiera. Al igual que sucediera al inicio de la guerra en Ucrania, numerosos analistas sobrereaccionaron durante la pasada primavera y verano con notables revisiones a la baja en sus previsiones de crecimiento de la economía española para 2025 y 2026³. Los datos observados durante los tres primeros trimestres de 2025 no han confirmado tal impacto, lo que se ha traducido de nuevo en revisiones al alza de las previsiones, convergiendo así hacia las previsiones oficiales del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa. En definitiva, la incertidumbre generada por estos eventos ha dificultado extraer correctamente la señal de solidez y estabilidad otorgada por los factores estructurales que determinan la evolución de la economía española en la actualidad. Este énfasis en la visión de medio y largo plazo de la economía española explica la estabilidad de las previsiones de crecimiento del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa⁴, una característica deseable para su finalidad última, a saber, la planificación anual y plurianual de los ejercicios presupuestarios. La previsión de crecimiento para 2025 se situaba en el 2,4 % a inicios de año, revisándose ligeramente al alza en febrero y ahora de cara a la publicación de este Informe de Situación. En cuanto a la previsión de crecimiento para 2026, que es la referencia de base para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado de 2026, se mantiene inalterada en el 2,2 % desde hace casi un año (enero de 2025).

Gráfico 3. Evolución de las previsiones de crecimiento del PIB para 2025 y 2026



Fuente: elaboración propia a partir de Banco de España, Airef y Funcas.

³ La horquilla de impacto estimado entonces para la economía española en 2025 oscilaba entre los 0,2 del escenario central del Banco de España o 0,3 puntos de Funcas a los 0,6 puntos del escenario adverso del Banco de España o los 0,5 puntos de la Airef. Por su parte, el Banco Central Europeo estimaba un potencial impacto en la zona euro para 2025 de entre 0,35 puntos de PIB en el escenario central y 0,8 puntos en el escenario más adverso.

⁴ Para más detalle, ver *A Quasi-Structural Model for the Spanish Economy* by Ignacio Arbués, Maria de Lluç Nicolau, Mario Eleno Sánchez, Irene De la Rosa Pastor, José Enrique Pérez-Ardá Carbonell, Susana Vegas Azcárate :: SSRN

5. Riesgos

El balance de riesgos para la economía española mejora respecto a la situación de hace unos meses tras descartarse los escenarios más adversos por el giro proteccionista de la política comercial de la Administración estadounidense. Los acontecimientos desde el verano parecen consolidar como escenario más probable que Estados Unidos acabará alcanzando acuerdos comerciales de distinta índole con sus principales socios, incluso con China. Esos acuerdos configurarán una nueva estructura tarifaria asimétrica con subidas muy considerables respecto a la estructura de hace un año. Aun así, la confirmación de esa hoja de ruta ha reducido en gran medida la volatilidad en los mercados y la incertidumbre general, y reducen la posibilidad de que se materialicen riesgos de cola para el escenario macroeconómico. Los datos conocidos en Estados Unidos del tercer trimestre siguen apuntando a un nivel de crecimiento económico muy dinámico y a una inflación muy contenida, contribuyendo a alejar escenarios de materialización de riesgos adversos.

Sin perjuicio de lo anterior, las exportaciones españolas podrían verse negativamente afectadas ante un potencial giro proteccionista de la política comercial de la Unión Europea que derivara en tensiones comerciales con algunos socios relevantes. El despliegue de la nueva política comercial americana alterará los flujos comerciales a nivel global y es posible que una ramificación de estos cambios se materialice en un desvío de comercio desde países con superávit comercial con Estados Unidos, muy afectados por los nuevos aranceles, hacia la Unión Europea. La Unión Europea podría reaccionar ante este evento adoptando medidas proteccionistas, que podrían derivar en una espiral de represalias con socios comerciales relevantes. Lo anterior podría afectar negativamente al crecimiento proyectado de los volúmenes de exportación en la Unión Europea y en especial en algunos sectores.

De no producirse el repunte de la actividad en las principales economías europeas que se proyecta en la actualidad, el crecimiento de las exportaciones podría resentirse. La Comisión Europea y el BCE proyectan una aceleración del crecimiento de la economía europea tras años de estancamiento como resultado de la debilidad de la industria europea en un contexto de pérdida de ventaja tecnológica frente a socios comerciales relevantes. Esta aceleración estaría en parte justificada por un ciclo de expansión fiscal en Alemania, principal economía del continente europeo. De no producirse esta esperada expansión fiscal en Alemania o la falta de efecto arrastre de esta sobre el resto de las economías europeas dificultaría la aceleración del crecimiento en los principales socios comerciales de España, afectando negativamente a las proyecciones de exportaciones.

Finalmente, una ralentización de los flujos de inmigración reduciría el ritmo de crecimiento actual del empleo y de la actividad de la economía española. Como se ha señalado más arriba, el dinamismo de las entradas de población extranjera responde a factores sólidos que difícilmente pueden cambiar a corto plazo. Sin embargo, un potencial ciclo expansivo que promoviera una aceleración en la convergencia económica entre los países emisores y España podría reducir el atractivo de España como destino para potenciales trabajadores hispanoamericanos.

6. Tasa de referencia

La tasa de referencia establece el límite a la variación del gasto computable de la Administración Central, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, y se sitúa en el 3,5 %, 3,4 % y 3,2 % en 2026, 2027 y 2028, respectivamente. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales no podrá superar la tasa de referencia del Cuadro 6. La determinación de dicha tasa tiene en cuenta el crecimiento potencial de la economía española, así como la metodología utilizada por la Comisión Europea.

Cuadro 6 Tasa de referencia

| | 2026 | 2027 | 2028 |
|--------------------|---------------------|------|------|
| | Variación anual (%) | | |
| Tasa de referencia | 3,5 | 3,4 | 3,2 |

7. Saldo público

De acuerdo con la evolución del gasto consistente con la tasa de referencia y la evolución del escenario macroeconómico, el saldo público se situará en el -2,1 %, -1,8 % y -1,6 % en 2026, 2027 y 2028, respectivamente. Dado el crecimiento de las variables económicas relevantes que se obtiene del escenario macroeconómico y el crecimiento del gasto consistente con la tasa de referencia, se obtiene el saldo público para los años 2026, 2027 y 2028, que se sitúa, como porcentaje del PIB nominal, en el -2,1 %, -1,8 % y -1,6 % en 2026, 2027 y 2028.

A partir de las previsiones de brecha de producción, se estima el saldo cíclico y se imputa entre subsectores. La Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, de desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, establece el procedimiento de obtención de la brecha de producción y de las sensibilidades cíclicas, que determinan el saldo cíclico. Estas magnitudes se estiman a partir de la metodología utilizada por la Comisión Europea.

Cuadro 7 Saldo público

| | 2026 | 2027 | 2028 |
|---|-----------|------|------|
| | % del PIB | | |
| 1. Saldo público total | -2,1 | -1,8 | -1,6 |
| 2. Saldo público cíclico | 0,9 | 0,6 | 0,3 |
| 2.1 Administración Central y Seguridad Social | 0,9 | 0,6 | 0,3 |
| 2.2 Comunidades Autónomas | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2.3 Corporaciones Locales | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 3. Brecha de producción | 1,5 | 1,0 | 0,5 |

D.ª INÉS OLÓNDRIZ DE MORAGAS, SECRETARIA DEL CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA,

CERTIFICA: Que en la sesión plenaria del Consejo de Política Fiscal y Financiera, celebrada el día 17 de noviembre de 2025, se informó favorablemente la propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública del conjunto de las Comunidades Autónomas para el trienio 2026-2028, que figura anexo al presente certificado.

El acuerdo se adoptó, en segunda vuelta, con los votos favorables de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas de Cataluña, el Principado de Asturias y Castilla-La Mancha; el voto en contra de Andalucía, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Comunitat Valenciana, Aragón, Extremadura, Illes Balears, Madrid y Castilla y León y las Ciudades de Ceuta y Melilla; y la abstención de las Comunidades Autónomas de Canarias y Navarra.

El presente certificado se emite sin perjuicio de la posterior aprobación del acta de la sesión en la que se adoptó el acuerdo certificado, la cual habrá de efectuarse en la próxima sesión plenaria del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Y para que conste, se expide el presente certificado en Madrid.

La Secretaria, Inés Olóndriz de Moragas.—V.º B.º La Presidenta, María Jesús Montero Cuadrado.

INFORME DEL PLENO DEL CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA EN APLICACIÓN DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 15.1 DE LA LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA, SOBRE LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y DE DEUDA PÚBLICA PARA EL CONJUNTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA EL PERÍODO 2026-2028

El Consejo de Política Fiscal y Financiera informa favorablemente la propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública del conjunto de las Comunidades Autónomas, correspondiente al periodo 2026-2028, formulada por el Ministerio de Hacienda, que se reproduce a continuación:

En el año 2024, se produjo por un lado el pleno restablecimiento del marco de supervisión fiscal europeo y de las reglas fiscales con la desactivación de la cláusula general de salvaguarda del Pacto de

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 342

27 de noviembre de 2025

Pág. 19

Estabilidad y Crecimiento y, por otro lado, se adoptó un nuevo marco europeo de gobernanza económica, con el objetivo de garantizar unas finanzas públicas sostenibles y de promover la creación de empleo en un marco de crecimiento sostenible e integrador en todos los estados miembros.

En cumplimiento del nuevo marco de gobernanza económica y fiscal de la Unión Europea, el 15 de octubre de 2024 el Gobierno remitió a la Comisión Europea el Plan Fiscal y Estructural de medio plazo. Dicho Plan, que fue validado por la Comisión Europea el 26 de noviembre de 2024 y por el Consejo de la Unión Europea el 21 de enero de 2025, presentó un escenario de consolidación a siete años que garantiza la sostenibilidad de las cuentas públicas permitiendo reducir el déficit y la ratio deuda-PIB.

Asimismo, con la entrada en vigor del nuevo marco de gobernanza se establece un nuevo reporte anual, que deben elaborar los Estados miembros y remitir a la Comisión Europea antes del 30 de abril de cada año. En cumplimiento de este marco el pasado 30 de abril se presentó a la Unión Europea el Informe de Progreso Anual del Reino de España para el año 2025 en el que se recogen previsiones presupuestarias, de deuda y de regla de gasto para 2024 y 2025.

España mantiene un compromiso sólido y responsable con la sostenibilidad de las finanzas públicas, plasmado en una trayectoria fiscal a medio plazo prudente, con unas políticas presupuestarias que han permitido, por un lado, un proceso de recuperación y crecimiento económico y, por otro, la adopción de las necesarias medidas de protección social y apoyo a los colectivos más vulnerables. En 2024 se cumplió el objetivo de déficit por quinto año consecutivo cerrando el año con un déficit del 2,9 %, sin contar con las medidas para paliar los efectos personales y económicos de la catástrofe de la DANA.

Con todos estos elementos, la estrategia fiscal se enmarca en el nuevo marco de gobernanza fiscal de la Unión Europea y en un contexto plurianual de crecimiento económico sólido, coherente con una trayectoria a medio plazo de estabilidad presupuestaria y el fortalecimiento de las finanzas de las administraciones públicas españolas.

El artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, dispone que en el primer semestre del año el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria en términos de capacidad o necesidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y el objetivo de deuda pública, ambos expresados en términos porcentuales del Producto Interior Bruto nacional nominal y referidos a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de las Administraciones Públicas como para cada uno de sus subsectores.

El Ministerio de Hacienda ha elaborado la presente propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las Comunidades Autónomas para el período 2026-2028 que, de conformidad con el artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, debe ser objeto de informe por el Consejo de Política Fiscal y Financiera antes de su aprobación por el Gobierno. Asimismo, este artículo dispone que el Acuerdo de Consejo de Ministros en el que se fijen los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública deberá remitirse a las Cortes Generales.

Teniendo en cuenta lo anterior, se propone que el Acuerdo de Consejo de Ministros establezca los objetivos de estabilidad presupuestaria del conjunto de las Comunidades Autónomas en los siguientes términos:

OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA DEL CONJUNTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS TRIENIO 2026-2028

Capacidad (+) Necesidad (-) de financiación, SEC-2010

(En porcentaje del Producto Interior Bruto nacional)

| 2026 | 2027 | 2028 |
|------|------|------|
| -0,1 | -0,1 | -0,1 |

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 342

27 de noviembre de 2025

Pág. 20

Los objetivos de deuda del conjunto de las Comunidades Autónomas han de ser coherentes con los objetivos de estabilidad propuestos y contemplar el incremento neto de endeudamiento derivado de las cuotas anuales correspondientes a la devolución al Estado de las liquidaciones negativas de los años 2008 y 2009, derivadas del sistema de financiación autonómica.

Teniendo en cuenta lo anterior, se propone que el Acuerdo de Consejo de Ministros establezca los objetivos de deuda pública del conjunto de las Comunidades Autónomas en los términos siguientes:

OBJETIVOS DE DEUDA PÚBLICA DEL CONJUNTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS TRIENIO 2026-2028

Deuda PDE (*)

(En porcentaje del Producto Interior Bruto nacional)

| 2026 | 2027 | 2028 |
|------|------|------|
| 19,6 | 18,9 | 18,3 |

(*) Estos objetivos de deuda pública se podrán rectificar por el importe efectivo de la ejecución de los mecanismos adicionales de financiación que se produzca durante cada uno de los ejercicios, siempre que no se destine a financiar vencimientos de deuda o déficit del ejercicio respectivo y por el endeudamiento que se autorice para financiar desviaciones de déficit de ejercicios anteriores. Asimismo, se podrán rectificar por el incremento de endeudamiento destinado a cubrir las necesidades de financiación correspondientes a los gastos extraordinarios ejecutados en respuesta a la situación de emergencia derivada de la depresión aislada en niveles altos (DANA) acaecida el 27 de octubre de 2024.

Los objetivos de endeudamiento se podrán rectificar por la reducción del nivel de endeudamiento neto por aplicación del artículo 32 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en relación con el superávit presupuestario y sus reglas especiales de desarrollo. Finalmente, podrá tenerse en cuenta la concurrencia de cualesquiera circunstancias que, no afectando al cumplimiento de los objetivos de déficit ni al cumplimiento de la regla de gasto, pudieran afectar a los límites de deuda y no derivaran de decisiones discrecionales de las Comunidades Autónomas, de conformidad con el Ministerio de Hacienda.

DON AGUSTÍN DÍEZ QUESADA, SUBDIRECTOR GENERAL DE COOPERACIÓN LOCAL Y SECRETARIO DEL PLENO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

CERTIFICO:

Que el Pleno de la Comisión Nacional de Administración Local, en sesión celebrada el día 17 de noviembre de 2025, en el segundo punto del orden del día ha informado favorablemente la siguiente propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las Entidades Locales para el periodo 2026-2028, formulada por la Vicepresidencia Primera del Gobierno y Ministerio de Hacienda, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera:

OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA DEL CONJUNTO DE LAS ENTIDADES LOCALES EN EL TRIENIO 2026-2028

Capacidad (+) Necesidad (-) de financiación, SEC-2010

(En porcentaje del Producto Interior Bruto)

| 2026 | 2027 | 2028 |
|------|------|------|
| 0,0 | 0,0 | 0,0 |

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

OBJETIVO DE DEUDA PÚBLICA
DEL CONJUNTO DE LAS ENTIDADES LOCALES
EN EL TRIENIO 2026-2028

Deuda PDE

(En porcentaje del Producto Interior Bruto)

| | | |
|------|------|------|
| 2026 | 2027 | 2028 |
| 1,3 | 1,3 | 1,2 |

Y para que así conste y surta los efectos oportunos, expido y firmo la presente certificación en Madrid, a 17 de noviembre de 2025, a salvo de la posterior aprobación del acta de la sesión indicada y a reserva de los términos que resulten de la misma.

El Secretario del Pleno, **Agustín Díez Quesada**.

A la Directora del Gabinete de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.

En contestación a su petición de informe sobre PROPUESTA DE ACUERDO DE CONSEJO DE MINISTROS POR EL QUE SE FIJAN LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y DE DEUDA PÚBLICA PARA EL CONJUNTO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DE CADA UNO DE SUS SUBSECTORES PARA EL PERÍODO 2026-2028 PARA SU REMISIÓN A LAS CORTES GENERALES, Y EL LÍMITE DE GASTO NO FINANCIERO DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO PARA 2026, esta Abogacía del Estado tiene el honor de informar lo siguiente:

Una vez examinado el contenido de la propuesta de Acuerdo de Consejo de Ministros, se considera que el mismo resulta conforme con la normativa aplicable, por lo que se informa favorablemente.

Madrid, 17 de noviembre de 2025.—El Abogado del Estado-Jefe, **Raúl López Fernández**.

C/2025/64310.2.2025

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 21 de enero de 2025

por la que se aprueba el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de España

(C/2025/643)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 121,

Visto el Reglamento (UE) 2024/1263, y en particular su artículo 17,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

CONSIDERACIONES GENERALES

(1) El marco de gobernanza económica de la UE reformado entró en vigor el 30 de abril de 2024. El Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la coordinación eficaz

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 342

27 de noviembre de 2025

Pág. 22

de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral ⁽¹⁾, junto con el Reglamento (CE) n.º 1467/97 modificado, sobre el procedimiento de déficit excesivo ⁽²⁾, y la Directiva 2011/85/UE del Consejo modificada, sobre los marcos presupuestarios de los Estados miembros ⁽³⁾, son los elementos fundamentales del marco de gobernanza económica de la UE reformado. El marco tiene por objeto promover unas finanzas públicas saneadas y sostenibles, un crecimiento sostenible e integrador y resiliencia a través de reformas e inversiones, y evitar déficits públicos excesivos. Asimismo, promueve la apropiación nacional y se centra más en el medio plazo, lo que se combina con un control del cumplimiento más efectivo y coherente de la normativa aplicable.

(2) Los planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo que los Estados miembros presentan al Consejo y a la Comisión son una pieza central del nuevo marco de gobernanza económica. Los planes deben contribuir a lograr dos objetivos: i) garantizar, entre otras cosas, que, al final del período de ajuste, la deuda de las administraciones públicas siga una trayectoria descendente verosímil o se mantenga en niveles prudentes, y que el déficit público se sitúe y mantenga por debajo del valor de referencia (3 % del PIB) a medio plazo, y ii) garantizar la realización de reformas e inversiones que respondan a los principales retos identificados en el contexto del Semestre Europeo y abordar las prioridades comunes de la UE. A tal fin, en cada plan debe declararse la resolución de seguir a medio plazo una senda de gasto neto ⁽⁴⁾ que imponga de forma efectiva una restricción presupuestaria durante la vida del plan, que abarcará cuatro o cinco años (dependiendo de la duración normal de la legislatura en cada Estado miembro). Además, en el plan debe explicarse cómo garantizará el Estado miembro la realización de reformas e inversiones que respondan a los principales retos identificados en el contexto del Semestre Europeo, especialmente en las recomendaciones específicas por país [en particular, las relativas al procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM), si procede], y cómo el Estado miembro abordará las prioridades comunes de la Unión. El período de ajuste fiscal comprende cuatro años, que puede ampliarse hasta tres años si el Estado miembro se compromete a llevar a cabo un conjunto pertinente de reformas e inversiones que cumplan los criterios establecidos en el Reglamento (UE) 2024/1263.

(3) Tras la presentación del plan, la Comisión debe evaluar si este cumple los requisitos del Reglamento (UE) 2024/1263.

(4) El Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, debe entonces adoptar una recomendación que establezca la senda de gasto neto del Estado miembro de que se trate y, cuando proceda, refrendar el conjunto de compromisos en materia de reformas e inversiones que sustentan una ampliación del período de ajuste fiscal.

CONSIDERACIONES RELATIVAS A ESPAÑA

(5) El 15 de octubre de 2024, España presentó su plan fiscal-estructural nacional a medio plazo al Consejo y a la Comisión. La presentación tuvo lugar tras la ampliación del plazo que se contempla en el artículo 36, apartado 1, letra a), del Reglamento (UE) 2024/1263, según lo acordado con la Comisión teniendo en cuenta los motivos aducidos por España.

Proceso previo a la presentación del plan

(6) A fin de enmarcar el diálogo encaminado a la presentación de planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo, el 21 de junio de 2024 la Comisión envió a España, según lo dispuesto en

⁽¹⁾ Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2024, relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo (DO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj>).

⁽²⁾ Reglamento (UE) 2024/1264 del Consejo, de 29 de abril de 2024, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj>).

⁽³⁾ Directiva (UE) 2024/1265 del Consejo, de 29 de abril de 2024, por la que se modifica la Directiva 2011/85/UE sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (DO L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj>).

⁽⁴⁾ Gasto neto en el sentido del artículo 2 del Reglamento (UE) 2024/1263, es decir, 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.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

el artículo 9 del Reglamento (UE) 2024/1263, la trayectoria de referencia ⁽⁵⁾. La Comisión publicó la trayectoria de referencia el 15 de octubre de 2024 ⁽⁶⁾. La trayectoria de referencia se basa en riesgos y garantiza que, al final del período de ajuste fiscal y siempre que no haya nuevas medidas presupuestarias que vayan más allá del período de ajuste, la deuda de las administraciones públicas se sitúe en una trayectoria descendente verosímil o se mantenga en niveles prudentes a medio plazo y que el déficit de las administraciones públicas se sitúe por debajo del 3 % del PIB al cabo del período de ajuste y se mantenga por debajo de dicho valor de referencia a medio plazo. Se entiende por «a medio plazo» el período de diez años posterior al final del período de ajuste. De conformidad con los artículos 7 y 8 del Reglamento (UE) 2024/1263, la trayectoria de referencia también es coherente con la salvaguardia de sostenibilidad de la deuda y la salvaguardia de resiliencia del déficit.

En la trayectoria de referencia de España se establece que, a partir de las hipótesis de la Comisión en que se basan las orientaciones previas transmitidas en junio de 2024 y suponiendo un período de ajuste de siete años, el gasto neto no debe aumentar en más de los valores indicados en el cuadro 1. Esto corresponde a un crecimiento medio del gasto neto del 2,8 % durante el período de ajuste (2025-2031) y del 2,9 % durante el período cubierto por el plan (2025-2028).

Cuadro 1: Trayectoria de referencia que proporcionó la Comisión a España el 21 de junio de 2024

| | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 | Promedio 2025-2028 | Promedio 2025-2031 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|-----------------------|-----------------------|
| Crecimiento máximo del gasto neto (% anual) | 3,2 | 2,8 | 2,7 | 2,7 | 2,7 | 2,6 | 2,5 | 2,9 | 2,8 |

Fuente: Cálculos de la Comisión.

(7) De conformidad con el artículo 12 del Reglamento (UE) 2024/1263, España y la Comisión entablaron un diálogo técnico entre julio y octubre de 2024. El diálogo se centró en la senda de gasto neto prevista por España y sus hipótesis subyacentes (en particular, el empleo de actualizaciones basadas en datos), así como en el conjunto previsto de compromisos en materia de reformas e inversiones que sustentan la ampliación del período de ajuste, en particular reformas e inversiones tales como medidas relacionadas con el marco regulador, el capital humano, la oferta de vivienda, la fiscalidad y el gasto público. El diálogo también abarcó la realización prevista de reformas e inversiones que respondan a los principales retos identificados en el contexto del Semestre Europeo y las prioridades comunes de la Unión en materia de transición ecológica y digital justa, resiliencia social y económica, seguridad energética y creación de capacidades de defensa.

(8) En el plan presentado por España no se menciona que hayan tenido lugar consultas previas con las partes interesadas nacionales pertinentes (especialmente con los interlocutores sociales) antes de su presentación.

(9) La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) de España emitió una opinión sobre las previsiones macroeconómicas y las hipótesis macroeconómicas en las que se basa la senda de gasto neto plurianual. La AIReF aprobó el escenario macroeconómico de 2024-2026, que sirve de punto de partida para analizar las previsiones macroeconómicas y la sostenibilidad de la deuda.

⁽⁵⁾ Las orientaciones previas que se transmiten a los Estados miembros y al Comité Económico y Financiero incluyen trayectorias con y sin ampliación del período de ajuste (que duran cuatro y siete años, respectivamente). También incluye las principales condiciones iniciales y las hipótesis subyacentes que utiliza la Comisión en el marco de su previsión de deuda pública a medio plazo. La trayectoria de referencia se calculó partiendo de la metodología descrita en el informe «Debt Sustainability Monitor» [Supervisión de la sostenibilidad de la deuda] de 2023 de la Comisión (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en?prefLang=es). Además, se basa en las previsiones económicas de primavera de 2024 de la Comisión Europea y su ampliación a medio plazo hasta 2033 y, por otro lado, el crecimiento del PIB y los costes del envejecimiento a largo plazo están en consonancia con el «Informe conjunto de la Comisión y el Consejo sobre el envejecimiento de 2024» (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en?prefLang=es).

⁽⁶⁾ https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en?prefLang=es#spain.

Otros procesos conexos

(10) El 21 de octubre de 2024, el Consejo formuló a España una serie de recomendaciones específicas por país en el contexto del Semestre Europeo ⁽⁷⁾.

EVALUACIÓN DE LA COMISIÓN SOBRE EL PLAN

(11) De conformidad con el artículo 16 del Reglamento (UE) 2024/1263, la Comisión evaluó el plan como sigue:

Situación y perspectivas macroeconómicas y de política fiscal

(12) La actividad económica creció en España un 2,7 % en 2023, impulsada por la sólida evolución del mercado de trabajo, que mantuvo el consumo privado, así como por la contribución de las exportaciones netas y el consumo público. Según las previsiones de otoño de 2024 de la Comisión Europea, la economía crecerá previsiblemente un 3,0 % en 2024, como consecuencia de la evolución positiva del consumo público y privado, y respaldada por la creación dinámica de empleo y el aumento de la renta real de los hogares, así como por la contribución de la actividad turística. En 2025, se prevé que el PIB real aumente un 2,3 %, dado que la actividad económica contará previsiblemente con el respaldo del aumento del consumo y el repunte generalizado de la inversión, especialmente en bienes de equipo y vivienda. Por lo que respecta a 2026, se prevé, en esta fase, que el PIB real aumente un 2,1 %, ya que la demanda interna sustentará previsiblemente la expansión económica. Durante el período de previsión (es decir, 2024-2026), se prevé que el PIB potencial de España disminuya ligeramente, del 2,4 % de 2023 al 2,3 % en 2026, a medida que se ralentice la contribución del trabajo al crecimiento potencial. La Comisión prevé que la tasa de desempleo, que se situó en el 12,2 % en 2023, descienda al 11,5 % en 2024, al 11,0 %, en 2025 y al 10,7 %, en 2026. En 2024, la inflación (deflactor del PIB) está disminuyendo del 6,2 % que se registró en 2023 al 3,1 % de 2024, y se prevé que alcance el 2,4 % en 2025 y el 2,0 %, en 2026.

(13) En cuanto a la evolución de las finanzas públicas, el déficit de las administraciones públicas de España en 2023 se situó en el 3,5 % del PIB. Según las previsiones de otoño de 2024 de la Comisión Europea, se prevé que alcance el 3,0 % del PIB en 2024 y que siga disminuyendo hasta el 2,6 % del PIB en 2025 y, asumiendo que se mantenga la política fiscal, que se estabilice de manera general (en el 2,7 %) en 2026. Las previsiones de otoño de 2024 de la Comisión Europea no incluyen el proyecto de presupuesto de España para 2025, dado que el Gobierno español no lo había aprobado aún en la fecha de su publicación. La deuda de las administraciones públicas se situó en el 105,1 % del PIB al final de 2023. Según las previsiones de otoño de 2024 de la Comisión Europea, la ratio de deuda disminuirá hasta el 102,3 % del PIB al acabar 2024. Se prevé también que disminuya hasta el 101,3 % del PIB al final de 2025 y el 101,1 %, al acabar 2026. Las previsiones fiscales de la Comisión no tienen en cuenta los compromisos que se hayan asumido en los planes a medio plazo como tales, hasta que se anuncien de forma verosímil y se establezcan medidas de actuación concretas suficientemente detalladas.

Senda de gasto neto e hipótesis macroeconómicas principales del plan

(14) El plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de España, que abarca el período 2025-2028, presenta un ajuste fiscal a lo largo de siete años.

(15) El plan contiene la información que exige el artículo 13 del Reglamento (UE) 2024/1263.

(16) El plan se compromete a seguir la senda de gasto neto indicada en el cuadro 2, correspondiente a un crecimiento medio del gasto neto del 3,4 % en el período 2025-2028. Además, España se compromete a realizar un conjunto de reformas e inversiones para que se amplíe el período de ajuste a siete años (2025-2031), durante el cual el crecimiento medio del gasto neto debe ser del 3,0 %.

El crecimiento medio del gasto neto durante el período de ajuste (2025-2031) fijado en el plan es superior a la trayectoria de referencia que transmitió la Comisión el 21 de junio de 2024.

El plan prevé que el crecimiento del PIB potencial aumente del 1,9 % al 2,1 % en 2025-2027 y, posteriormente, disminuya gradualmente hasta el 1,1 % en 2031. Además, el plan prevé que la tasa de

⁽⁷⁾ Recomendación del Consejo, de 21 de octubre de 2024, relativa a las políticas económicas, presupuestarias, de empleo y estructurales de España.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

crecimiento del deflactor del PIB disminuya al 2,7 % en 2025, desde el 3,1 % de 2024, antes de proseguir su descenso hasta el 2,4 % en 2026-2028 y el 2,3 %, en 2029-2031.

Cuadro 2: Senda de gasto neto e hipótesis principales del plan de España

| | | | | | | Ampliación del período de ajuste | | | | |
|--|------|------|------|------|------|----------------------------------|------|------|---|---|
| | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 | Promedio durante el período de validez del plan 2025-2028 | Promedio durante el período de ajuste 2025-2031 |
| Crecimiento del gasto neto (% anual) | 5,3 | 3,7 | 3,5 | 3,2 | 3,0 | 3,0 | 2,5 | 2,4 | 3,4 | 3,0 |
| Crecimiento del gasto neto (acumulado, a partir del año de base, 2023, en %) | 5,3 | 9,2 | 13,0 | 16,6 | 20,1 | 23,7 | 26,8 | 29,9 | n. p. | n. p. |
| Crecimiento del PIB potencial (en %) | 1,9 | 2,0 | 2,1 | 1,8 | 1,6 | 1,6 | 1,2 | 1,1 | 1,9 | 1,6 |
| Inflación (crecimiento del deflactor del PIB) (en %) | 3,1 | 2,7 | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 2,5 | 2,4 |

Fuente: Plan fiscal y estructural de medio plazo de España y cálculos de la Comisión.

Implicaciones de los compromisos de gasto neto del plan para la deuda de las administraciones públicas

(17) Si se materializaran la senda de gasto neto que se ha comprometido en el plan y las hipótesis subyacentes, la deuda de las administraciones públicas disminuiría gradualmente del 102,5 % de 2024 al 90,6 % del PIB al final del período de ajuste (2031), según el plan, como se refleja en el cuadro que figura a continuación. Tras el ajuste, según el plan, la deuda de las administraciones públicas seguiría descendiendo gradualmente a medio plazo (es decir, hasta 2041), hasta situarse en el 76,8 % del PIB en 2041.

Cuadro 3: Evolución de la deuda y el saldo de las administraciones públicas en el plan de España

| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 | 2041 |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Deuda pública (% del PIB) | 105,0 | 102,5 | 101,4 | 100,1 | 98,4 | 96,6 | 94,8 | 92,8 | 90,6 | 76,8 |
| Saldo público (% del PIB) | - 3,5 | - 3,0 | - 2,5 | - 2,1 | - 1,8 | - 1,6 | - 1,5 | - 1,2 | - 0,8 | - 2,0 |

Fuente: Plan fiscal y estructural de medio plazo de España.

Así, según el plan, la ratio de deuda de las administraciones públicas se situaría en una senda descendente al final del período de ajuste (2031). Este cálculo es verosímil, ya que, según las hipótesis del

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

plan, se prevé que la deuda descienda durante los diez años siguientes al período de ajuste en el marco de todas las pruebas de resistencia deterministas del análisis de la sostenibilidad de la deuda de la Comisión, y las previsiones estocásticas indican que la deuda disminuiría con una probabilidad suficientemente elevada.

Por tanto, según los compromisos y las hipótesis macroeconómicas del plan, la senda de gasto neto propuesta en el plan es coherente con el requisito relativo a la deuda establecido en el artículo 6, letra a), y el artículo 16, apartado 2, del Reglamento (UE) 2024/1263.

Implicaciones de los compromisos de gasto neto del plan para el saldo de las administraciones públicas

(18) Partiendo de la senda de gasto neto y las hipótesis del plan, el déficit de las administraciones públicas se situaría en el 3,0 % en 2024 y se reduciría gradualmente hasta alcanzar el 0,8 % en 2031.

Así pues, según el plan, el saldo de las administraciones públicas no superaría el valor de referencia (3 % del PIB) al final del período de ajuste (2031).

Además, en los diez años siguientes al período de ajuste (es decir, hasta 2041), el déficit público no superaría el 3 % del PIB.

Por tanto, según los compromisos y las hipótesis macroeconómicas del plan, la senda de gasto neto propuesta en el plan es coherente con el requisito de déficit establecido en el artículo 6, letra b), y el artículo 16, apartado 2, del Reglamento (UE) 2024/1263.

Perfil temporal del ajuste fiscal

(19) El perfil temporal del ajuste fiscal, medido como la variación del saldo primario estructural, según se describe en el plan, es lineal, tal como exige el artículo 6, letra c), del Reglamento (UE) 2024/1263. Además, el ajuste fiscal a lo largo de los cuatro primeros años del plan es proporcional al esfuerzo de ajuste fiscal total.

Por tanto, según los compromisos y las hipótesis macroeconómicas del plan, la senda de gasto neto propuesta en el plan es coherente con la cláusula de salvaguardia destinada a evitar el aplazamiento hasta el final del período establecida en el artículo 6, letra c), del Reglamento (UE) 2024/1263.

Cuadro 4: Evolución del saldo primario estructural en el plan de España

| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 |
|---|-------|-------|-------|------|------|------|------|------|------|
| Saldo primario estructural (% del PIB) | - 0,9 | - 0,6 | - 0,2 | 0,2 | 0,7 | 1,1 | 1,5 | 1,9 | 2,3 |
| Variación del saldo primario estructural (en puntos porcentuales) | n. p. | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |

Fuente: Plan fiscal y estructural de medio plazo de España.

Coherencia del plan con la salvaguardia de resiliencia del déficit

(20) Con arreglo al artículo 8 del Reglamento (UE) 2024/1263, el ajuste anual del saldo primario estructural no debe ser inferior al 0,25 % del PIB si el déficit estructural se mantuvo por encima del 1,5 % del PIB en el año anterior, para lograr un margen común de resiliencia en términos estructurales del 1,5 % del PIB. Entre 2025 y 2031, el ajuste fiscal resultante de los compromisos y las hipótesis macroeconómicas del plan se sitúa en el 0,4 % del PIB cada año. Por tanto, según los compromisos y las hipótesis macroeconómicas del plan, la senda de gasto neto presentada en este es coherente con la salvaguardia de resiliencia del déficit.

Coherencia del plan con la salvaguardia de sostenibilidad de la deuda

(21) Dado que, según el plan, la deuda de las administraciones públicas se situará por encima del 90 % del PIB durante el período de ajuste, con arreglo al artículo 7 del Reglamento (UE) 2024/1263, la ratio de deuda deberá disminuir en un punto porcentual de media anual, como mínimo, hasta que descienda por debajo del 90 %, tras lo cual deberá descender en 0,5 puntos porcentuales de media. Esta disminución media, que se calcula para el período 2024-2031, asciende a 1,7 puntos porcentuales (véase el cuadro 3). Por tanto, según los compromisos y las hipótesis macroeconómicas del plan, la senda de gasto neto que en él se propone es coherente con la salvaguardia de sostenibilidad de la deuda.

Hipótesis macroeconómicas del plan

(22) El plan se basa en una serie de hipótesis que difieren de las que la Comisión transmitió a España el 21 de junio de 2024. Concretamente, el plan utiliza diversas hipótesis para seis variables, que son el punto de partida (es decir, las condiciones fiscales y macroeconómicas en 2024), el crecimiento del PIB potencial, el crecimiento del deflactor del PIB, el crecimiento del PIB real y el cierre de la brecha de producción, el tipo de interés implícito nominal y las hipótesis de ingresos. Es necesario evaluar estas diferencias en las hipótesis de forma minuciosa para garantizar que estén respaldadas por argumentos económicos sólidos y basados en datos, especialmente porque el crecimiento medio del gasto neto contemplado en el plan es superior al de la trayectoria de referencia.

A continuación, se enumeran las diferencias en las hipótesis con la incidencia más significativa en el crecimiento medio del gasto neto, junto con una evaluación de cada diferencia considerada por separado.

— El plan se basa en hipótesis relativas al PIB potencial distintas en comparación con las orientaciones previas. Las revisiones del nivel anterior del PIB potencial implican que se ha registrado una brecha de producción positiva menor en 2024, lo cual lleva aparejado, a su vez, un mayor saldo primario estructural en ese año. Además, el crecimiento del PIB potencial durante el período de ajuste 2025-2031 supera, en una media de 0,2 puntos porcentuales, el previsto por la Comisión en la primavera de 2024, pero está por debajo de las previsiones de otoño de 2024 de la Comisión en 0,2 puntos porcentuales. Esta situación contribuye a que, durante el período de ajuste del plan, el crecimiento medio del gasto neto sea superior al de la trayectoria de referencia. El mayor crecimiento del PIB potencial durante el período de ajuste se deriva de una actualización de las series del PIB potencial que realizó España basándose en la metodología común de la UE. Esta actualización integra en el plan las previsiones macroeconómicas de España a corto plazo, que son ligeramente más favorables que en las orientaciones previas, pero que se ajustan, en líneas generales, a las previsiones de otoño de 2024 de la Comisión Europea. Las previsiones de España a más corto plazo también incluyen la revisión al alza de las series históricas de crecimiento del PIB real tras la revisión estadística que publicó Eurostat en su revisión intermedia, y la actualización de sus proyecciones demográficas. Por consiguiente, se considera que esta hipótesis está debidamente justificada.

— El plan difiere de las orientaciones previas en dos aspectos relativos a la hipótesis de crecimiento del deflactor del PIB. En primer lugar, partiendo del aumento de los costes laborales unitarios, el plan recoge para 2025 un crecimiento del deflactor del PIB superior en 0,4 puntos porcentuales al de las orientaciones previas. Esta cifra es 0,3 puntos porcentuales superior tanto a las previsiones de otoño de 2024 de la Comisión Europea como a las previsiones de la propia Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) española ⁽⁸⁾. Por consiguiente, la Comisión considera que esta hipótesis no está debidamente justificada para 2025. En segundo lugar, a partir de 2026, el crecimiento del deflactor del PIB converge más rápidamente y a un nivel inferior (2,2 %) al que se exigiría en el marco común de análisis de la sostenibilidad de la deuda (el 2,6 %, en las orientaciones previas, y el 2,4 %, sobre la base de las expectativas actualizadas de los mercados en septiembre de 2024). Por tanto, esta hipótesis es más prudente y parece estar debidamente justificada. En conjunto, el crecimiento medio del deflactor del PIB durante todo el período de proyección (2025-2041) que figura en el plan es inferior al que ofrecen las hipótesis de la Comisión, de un 2,3 % frente a un 2,4 %. Las hipótesis sobre el crecimiento del deflactor del PIB contribuyen a que se registre en el plan un incremento medio del gasto neto inferior al que establecen las hipótesis de la Comisión.

⁽⁸⁾ https://www.airef.es/wp-content/uploads/2024/11/INFORME-PLAN-FISCAL-LINEAS-FUNDAMENTALES/AIReF_Informe-Lineas-Fundamentales-2025.pdf.

— En el plan, las previsiones sobre el coste del envejecimiento de la población, y especialmente del gasto en pensiones, siguen estando plenamente en sintonía con el marco común de análisis de la sostenibilidad de la deuda, que se basa en el «Informe sobre el envejecimiento de 2024». Sin embargo, el plan se aparta de la hipótesis del «mantenimiento de la política fiscal» que se aplica más allá del período de ajuste. En el marco común de análisis de la sostenibilidad de la deuda, se parte de que las previsiones de las cotizaciones a la seguridad social, incluidas las que se abonan al sistema de pensiones, se mantengan en un porcentaje constante respecto al PIB durante los diez años siguientes al final del período de ajuste, es decir, de 2032 a 2041. En cambio, el plan internaliza que las medidas compensatorias de ingresos adoptadas en 2023 (junto con la reforma de las pensiones) seguirán repercutiendo después de 2031. Así tiene lugar un aumento acumulado de las cotizaciones a la seguridad social de 1,8 puntos porcentuales del PIB en esos diez años, lo cual mejora la dinámica de la deuda. Por consiguiente, estas medidas reducen el ajuste necesario para situar a la deuda en una senda decreciente verosímil y permiten un crecimiento medio del gasto neto más elevado en el plan durante el período de ajuste, en comparación con las hipótesis de la Comisión. Esta hipótesis se basa en la descripción de las medidas legislativas recogidas en la ficha de país de España que acompaña al «Informe sobre el envejecimiento de 2024»⁽⁹⁾. Por consiguiente, se considera que esta hipótesis está debidamente justificada.

Las diferencias restantes en lo que respecta a las hipótesis no tienen una incidencia notable en el crecimiento medio del gasto neto en comparación con las hipótesis de la Comisión.

En definitiva, el impacto conjunto de las hipótesis más prudentes y las divergencias en las hipótesis que se consideran debidamente justificadas supera a las diferencias en las hipótesis que no se consideran debidamente justificadas. Por tanto, la divergencia entre la senda de gasto neto del plan y la trayectoria de referencia se explica por diferencias en las hipótesis que pueden aceptarse en general, de conformidad con el artículo 13, letra b), del Reglamento (UE) 2024/1263.

En general, si se toman en conjunto todas las diferencias en las hipótesis, revierten en un crecimiento medio del gasto neto en el plan que es superior a la trayectoria de referencia.

La Comisión tendrá en cuenta la evaluación previa de las hipótesis que figuran en el plan en futuras evaluaciones del cumplimiento de la senda de gasto neto.

Estrategia de política fiscal del plan

(23) El plan no incluye una estrategia de política fiscal indicativa para aplicar su senda de gasto neto, ya que esta senda solo se fija como un tope técnico que España se compromete a no superar. Los presupuestos anuales han de confirmar o ajustar y, en todo caso, cuantificar las medidas de actuación con efectos presupuestarios directos, medidas que deben especificarse con precisión.

Conjunto de compromisos en materia de reformas e inversiones que sustentan la ampliación del período de ajuste fiscal

(24) En el plan, España se compromete a realizar un conjunto de reformas e inversiones, destinadas a mejorar el crecimiento potencial y la sostenibilidad fiscal, a fin de defender la ampliación del período de ajuste fiscal de cuatro a siete años.

El conjunto de reformas e inversiones que sustentan una ampliación del período de ajuste se compone de algunos compromisos del plan de recuperación y resiliencia (PRR) de España; varios compromisos del plan de recuperación y resiliencia con especificaciones añadidas; así como algunas reformas e inversiones nuevas. Entre ellas cabe citar las medidas siguientes (véase también el anexo II):

Reformas en el ámbito de la transformación digital: las medidas están vinculadas al componente 19 (inversión en la transformación digital de la educación) incluido en el PRR, cuyos hitos y objetivos finales están previstos para el cuarto trimestre de 2025. Las medidas incluyen compromisos relacionados con el componente 17 (reforma de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación) que recoge el PRR, cuyos hitos y objetivos finales ya se han plasmado en el momento de la presentación.

Reformas en el ámbito de la transición ecológica: las medidas están vinculadas al componente 7 (reforma de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación) que recoge el PRR, cuyos hitos y objetivos finales ya se han aplicado en el momento de la presentación.

⁽⁹⁾ https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en?prefLang=es.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 342

27 de noviembre de 2025

Pág. 29

Reformas en el ámbito de la fiscalidad: las medidas tienen por objeto aumentar los ingresos públicos y modernizar el sistema fiscal e incluir especificaciones adicionales relacionadas con el componente 28 (adaptación del sistema fiscal a la realidad del siglo XXI) del PRR para lograr, a más tardar el cuarto trimestre de 2025, un aumento permanente de los ingresos públicos para el cuarto trimestre de 2028, evaluado mediante informes de seguimiento. Se espera que las etapas clave se completen a más tardar en el cuarto trimestre de 2025 y el cuarto trimestre de 2028.

Reformas en el ámbito del gasto público: las medidas son especificaciones adicionales relacionadas con el componente 29 (reforma por la que se establece un proceso permanente de revisión y evaluación del gasto público) incluidas en el PRR. Las medidas del plan refuerzan el seguimiento de las recomendaciones con el compromiso adicional de adoptar reformas resultantes de las revisiones del gasto finalizadas y en curso y de reducir el gasto anual de aquí a 2028, evaluadas mediante informes de seguimiento. Se espera que las etapas clave se completen a más tardar en el cuarto trimestre de 2026, el segundo trimestre de 2027 y el primer trimestre de 2028.

Reformas en el ámbito del capital humano: compromisos adicionales destinados a impulsar la formación profesional dual y a facilitar el reconocimiento de las cualificaciones y competencias profesionales (con especial atención a la educación universitaria) de la población nacida en el extranjero, a fin de aumentar su productividad y su contribución al crecimiento económico. Se espera que las etapas clave se completen a más tardar en el cuarto trimestre de 2025, el cuarto trimestre de 2027 y el cuarto trimestre de 2028, respectivamente.

Reformas en el ámbito del capital físico y la productividad: las medidas están vinculadas al componente 13 (reforma para la mejora de la regulación y el clima de negocios) que recoge el PRR, cuyos hitos y objetivos finales ya se han plasmado en el momento de la presentación. El plan incluye compromisos adicionales destinados a aumentar la oferta de alquiler de viviendas asequibles, así como la creación de un marco común que elimine la disparidad de requisitos administrativos entre las comunidades autónomas y las entidades locales. Se espera que las etapas clave se completen a más tardar en el segundo trimestre de 2026 y el cuarto trimestre de 2027, respectivamente.

Reformas en el ámbito de la lucha contra el fraude fiscal: las medidas están vinculadas al componente 27 (reforma relativa a la aprobación de la Ley de lucha contra el fraude) que recoge el PRR, cuyos hitos y objetivos finales ya se han aplicado en el momento de la presentación.

Reformas en el ámbito del gasto público de los servicios de salud: compromisos adicionales destinados a mejorar la gestión de las prestaciones por incapacidad temporal por contingencias comunes, a fin de aumentar la eficiencia del gasto público. Se espera que la etapa clave se complete a más tardar en el cuarto trimestre de 2025.

(25) De conformidad con el artículo 14, apartado 3, del Reglamento (UE) 2024/1263, cada reforma e inversión que sustenta la ampliación del período de ajuste es lo suficientemente detallada, concentrada en el inicio del período, delimitada en el tiempo y verificable.

(26) Los compromisos asumidos en el PRR que sustentan la ampliación contienen reformas e inversiones significativas destinadas a mejorar la sostenibilidad fiscal y aumentar el potencial de crecimiento de la economía. Además, España se compromete a proseguir las reformas durante el período cubierto por el plan fiscal-estructural a medio plazo y a mantener los niveles de inversión financiada a nivel nacional durante el período cubierto por el PRR (véase el cuadro 5 a continuación). El compromiso será objeto de seguimiento a lo largo de la fase de aplicación del plan. En consecuencia, los compromisos en el marco del PRR pueden tenerse en cuenta para la ampliación del período de ajuste, tal como se establece en el artículo 36, apartado 1, letra d), del Reglamento (UE) 2024/1263.

(27) Se espera que el conjunto de reformas e inversiones que sustentan la ampliación del plazo mejore el potencial de crecimiento y resiliencia de la economía de España de manera sostenible, tal como exige el artículo 14, apartado 2, letra a), del Reglamento (UE) 2024/1263.

Las diferentes reformas e inversiones se han agrupado en cuatro ejes principales, cada uno de los cuales afecta al nivel de PIB potencial a través de diferentes canales:

1. Transición ecológica: reformas e inversiones destinadas a reducir la dependencia del uso de combustibles fósiles, mejorando así la competitividad y el atractivo de la economía española.
2. Transformación digital: medidas destinadas a fomentar la digitalización de la economía española e incrementar la penetración de las nuevas tecnologías, aumentar la productividad e incentivar la transición hacia una economía de mayor valor añadido.

3. Capital humano: medidas de actuación destinadas a ampliar tanto la cantidad como la calidad de la oferta laboral en España, en particular las relacionadas con las medidas de formación profesional, y la simplificación del sistema de homologación de títulos.

4. Capital físico y productividad: este eje tiene por objeto ampliar el stock de capital instalado en España, así como la productividad total de los factores. Incluye medidas destinadas a reducir las barreras burocráticas para las empresas y a ampliar el parque de viviendas.

España estima que las reformas e inversiones del plan a medio plazo que sustentan la ampliación aumentarán el crecimiento potencial en 3,3 puntos porcentuales en comparación con la hipótesis de referencia macroeconómica, de los cuales 1,7 puntos porcentuales se deben a reformas e inversiones incluidas en el PRR y 1,6 puntos porcentuales a medidas adicionales, concentrándose el impacto global en los años posteriores a la finalización del plan de recuperación (2,1 puntos porcentuales entre 2026 y 2031). Varias de estas reformas e inversiones se incluyen en el anexo II.

España estima el impacto en el crecimiento y la resiliencia mediante modelos de equilibrio general dinámico estocástico calibrados. Estos modelos utilizan una serie de hipótesis para calibrar el impacto de las medidas de actuación. Cabe mencionar, entre otras: el cambio en la duración de los contratos, la reducción de los costes de ajuste de plantilla, el cambio en la composición de las cualificaciones de la mano de obra, la reducción de las barreras empresariales y la mejora de la demanda y la oferta de fuentes de energía renovables y combustibles fósiles. Es prudente y creíble esperar que el impacto global de estas reformas e inversiones en el crecimiento y la resiliencia sea sustancial. No obstante, cabe señalar que la calibración subyacente es propensa a riesgos e incertidumbre; en particular, en lo referente al alcance y al calendario del impacto de las medidas previstos.

(28) Se espera que el conjunto de reformas e inversiones que sustentan la ampliación del plazo apoye la sostenibilidad fiscal, tal como exige el artículo 14, apartado 2, letra b), del Reglamento (UE) 2024/1263.

Pueden hacerse consideraciones adicionales sobre el impacto de las reformas que sustentan la ampliación. A este respecto, el plan informa de medidas para mejorar sustancialmente el saldo primario estructural de aquí a 2031, lo que refleja el impacto directo de algunas medidas presupuestarias. El anexo II refleja las medidas presupuestarias que sustentan la ampliación que en general se espera que contribuyan en 0,6 puntos porcentuales del PIB. Se espera que las medidas fiscales aumenten los ingresos en 0,5 puntos porcentuales del PIB. Además, se espera que las futuras revisiones del gasto mejoren los procesos de revisión y apliquen medidas para reducir el nivel y mejorar la eficiencia del gasto público con una incidencia positiva en la sostenibilidad fiscal, reduciendo el gasto en 0,1 puntos porcentuales del PIB durante el período de ajuste. El anexo II también incluye otras medidas presupuestarias, como la lucha contra el fraude fiscal, la factura electrónica y las medidas destinadas a la incapacidad temporal. El plan muestra una segunda ronda indirecta de incidencias presupuestarias debido a una mayor actividad económica de otras medidas en los cuatro pilares políticos restantes, con un ahorro total de 1,4 puntos porcentuales del PIB de aquí a 2031, de la siguiente manera: i) capital humano (0,4 puntos porcentuales del PIB), ii) capital físico y productividad (0,3 puntos porcentuales del PIB), iii) transición ecológica (0,4 puntos porcentuales del PIB), y iv) transformación digital (0,3 puntos porcentuales del PIB). Varias de estas reformas e inversiones se incluyen también en el anexo II.

(29) El conjunto de reformas e inversiones que sustentan la ampliación del plazo responde a las prioridades comunes de la UE, tal como exige el artículo 14, apartado 2, letra c), del Reglamento (UE) 2024/1263. En particular, el plan incluye reformas e inversiones destinadas a reducir la dependencia del uso de combustibles fósiles, contribuir a una transición ecológica justa y garantizar la seguridad energética, a través de un marco normativo para el fomento de la generación renovable. Se espera que las inversiones destinadas a la transformación digital de la educación contribuyan a una transición digital justa fomentando la digitalización de la economía española y la penetración de las nuevas tecnologías. Además, las inversiones destinadas a ampliar la calidad de la oferta laboral en España y a aumentar la oferta de viviendas en alquiler social contribuyen a la resiliencia social y económica, incluido el pilar europeo de derechos sociales, al garantizar una recuperación más justa e inclusiva. La resiliencia económica se ve aún más reforzada por un conjunto de medidas presupuestarias directas.

(30) El conjunto de reformas e inversiones que sustentan la ampliación responde a las REP pertinentes ⁽¹⁰⁾ formuladas en el marco del Semestre Europeo, tal como exige el artículo 14, apartado 2,

⁽¹⁰⁾ Las recomendaciones específicas por país consideradas «pertinentes» son aquellas: i) adoptadas por el Consejo a partir de 2019, ii) en relación con las cuales el Estado miembro aún no ha realizado avances «completos» o «sustanciales» para abordarlas y no están obsoletas (evaluadas como «no evaluadas / sin aportaciones a añadir»), según lo evaluado en el último ejercicio de supervisión del Semestre Europeo [disponible en CeSaR (europa.eu)], iii) no están vinculadas a aspectos de los PEC puramente fiscales, y iv) no tratan los mismos desafíos que otras recomendaciones reformuladas.

letra d), del Reglamento (UE) 2024/1263 y tiene por objeto mejorar la calidad, la eficiencia y la equidad del gasto público, en particular mediante la introducción de revisiones del gasto público y la racionalización del gasto y medidas fiscales destinadas a mejorar la eficiencia, la suficiencia del sistema tributario y hacer que sea más justo (véase también más arriba). La adopción de reformas destinadas a reforzar y mejorar la regulación y el clima de los negocios en España, con especial atención a las pymes, responde a las REP de 2019 y 2020 sobre innovación y mejora de la regulación de la actividad económica. Estas reformas también contribuyen a las REP de 2020 para mejorar la cooperación administrativa, respaldadas además por medidas para simplificar el sistema de homologación de títulos. Las REP de 2019, 2020, 2022 y 2023 centradas en la eficiencia energética, el despliegue de las energías renovables y la reducción de la dependencia global de los combustibles fósiles se abordan mediante el establecimiento de un marco normativo para el fomento de la generación de energías renovables. Las medidas destinadas a mejorar la gestión de las prestaciones por incapacidad temporal contribuyen a las peticiones de REP de 2020 y 2021 de mejorar la resiliencia y la sostenibilidad del sistema sanitario. Las REP de 2019, 2020 y 2023 relativas al desarrollo de competencias se apoyan a través de las reformas e inversiones destinadas a ampliar la calidad de la oferta de trabajo en España, en particular las relacionadas con las medidas de formación profesional, y la simplificación del sistema de homologación de títulos. Las medidas destinadas a promover la vivienda asequible mediante la cesión de suelo a los inversores contribuyen a las recomendaciones específicas por país de 2019, 2022 y 2023 para ofrecer apoyo a las familias y aumentar la disponibilidad de viviendas sociales energéticamente eficientes y asequibles.

(31) El plan garantiza que se mantenga el nivel global previsto de inversión pública financiada a nivel nacional realizado por término medio durante el período de aplicación del PRR, tal como exige el artículo 14, apartado 4, del Reglamento (UE) 2024/1263.

Cuadro 5: Inversión pública financiada a nivel nacional en el plan (en % del PIB)

| Nivel promedio durante el período de aplicación del PRR (2021-2026) | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | Promedio a lo largo de la duración del plan |
|---|------|------|------|------|---|
| 2,4 | 2,5 | 2,6 | 2,6 | 2,7 | 2,6 |

Fuente: Plan fiscal y estructural de medio plazo de España y cálculos de la Comisión

(32) Por último, el conjunto de compromisos en materia de reformas e inversiones que sustentan la ampliación puede considerarse coherente con los compromisos asumidos en el PRR y en el Acuerdo de Asociación acordado en el marco financiero plurianual, tal como exige el artículo 14, apartado 4, del Reglamento (UE) 2024/1263. Las especificaciones adicionales relativas a la reforma fiscal y las revisiones del gasto se derivan directamente de los compromisos contraídos en el marco del PRR; varias de las medidas restantes son compromisos no modificados del PRR.

(33) En conclusión, se considera que el conjunto de reformas e inversiones que sustentan la ampliación del período de ajuste cumple, en su conjunto, los criterios del artículo 14 del Reglamento (UE) 2024/1263. Como consecuencia de ello, el período de ajuste puede ampliarse de cuatro a siete años, como se indica en el plan.

Otros propósitos de reforma e inversión en el plan que responden a los principales retos identificados en el contexto del Semestre Europeo y abordan las prioridades comunes de la Unión

(34) Además del conjunto de reformas e inversiones que sustentan la ampliación del período de ajuste, el plan describe los propósitos relativos a otras reformas e inversiones que responden a los principales retos identificados en el contexto del Semestre Europeo, especialmente las REP, y a cómo se abordarán en el plan las prioridades comunes de la UE. El plan incluye 44 reformas e inversiones.

(35) En cuanto a la prioridad común de una transición ecológica y digital justa, incluidos los objetivos climáticos establecidos en el Reglamento (UE) 2021/1119, el plan incluye una reforma (incluida en el PRR) para introducir un Plan Nacional de Competencias Digitales, así como inversiones destinadas a mejorar el nivel de competencias digitales de la población. El plan incluye reformas e inversiones destinadas a reducir

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 342

27 de noviembre de 2025

Pág. 32

la dependencia del uso de combustibles fósiles, contribuir a una transición ecológica justa y garantizar la seguridad energética, a través de un Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) actualizado con medidas relacionadas con el almacenamiento energético, el despliegue de las energías renovables, la promoción del autoconsumo y la eficiencia energética. Se espera que las medidas respondan a las REP de 2019, 2020 y 2021 relacionadas con la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial, el crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo y las políticas para la próxima generación.

(36) En cuanto a la prioridad común de la resiliencia social y económica, incluido el pilar europeo de derechos sociales, el plan incluye reformas como la modernización de las políticas activas del mercado de trabajo, con el objetivo de reforzar el mercado laboral español, abordar desequilibrios estructurales importantes, como la elevada tasa de desempleo estructural y juvenil, la excesiva temporalidad, las bajas tasas de ocupación y la desigualdad económica y social. Las medidas responden a las REP de 2019 y 2020 relacionadas con el funcionamiento del mercado de trabajo, incluidos el marco para los contratos laborales, el trabajo no declarado, las políticas activas del mercado de trabajo, los incentivos al trabajo y la participación en el mercado laboral.

(37) En cuanto a la prioridad común de la seguridad energética, el plan incluye una reforma para promover el desarrollo de soluciones de almacenamiento de energía. Además, el plan incluye medidas para el despliegue del almacenamiento energético mediante la puesta en marcha de iniciativas de apoyo e inversión para desarrollar el almacenamiento a gran escala y promover el almacenamiento detrás del contador e integrado a nivel sectorial. Las medidas tienen por objeto responder a las REP de 2019, 2020, 2022 y 2023 relacionadas con la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles, acelerando el despliegue de las energías renovables, centrándose en la inversión en la transición ecológica y digital.

(38) En cuanto a la prioridad común de las capacidades de defensa, el plan no incluye otras reformas e inversiones.

(39) El plan proporciona información sobre la coherencia y, en su caso, la complementariedad con el PRR de España. El plan indica brevemente que las reformas e inversiones incluidas en él responden a los principales retos señalados en el contexto del Semestre Europeo y abordan las prioridades comunes de la Unión, y son coherentes con las acciones adoptadas en el PRR.

(40) El plan ofrece una visión general de las necesidades de inversión pública de España en relación con las prioridades comunes de la UE. En relación con la transición ecológica y digital justa, el plan destaca la necesidad de inversiones en eficiencia energética, el despliegue de energías renovables, la electrificación, el almacenamiento de energía, la economía circular y la resiliencia en todos los sectores económicos, así como las tecnologías avanzadas como la inteligencia artificial y el análisis de datos, y la mejora la conectividad digital a escala nacional. En relación con la resiliencia social y económica, el plan destaca la necesidad de invertir en un crecimiento sostenible e inclusivo, modernizar la educación, aumentar la empleabilidad, reforzar los sistemas de protección social, apoyar a las pymes con recursos y financiación y mejorar la competitividad tanto a escala nacional como de la UE. En relación con la seguridad energética, el plan destaca la necesidad de reducir la dependencia de los combustibles fósiles mediante inversiones destinadas al desarrollo de infraestructuras energéticas y a la mejora de la eficiencia en todos los sectores. En relación con el desarrollo de capacidades de defensa, el plan destaca el compromiso de España con los objetivos de la OTAN.

Conclusión de la evaluación de la Comisión

(41) En general, la Comisión considera que el plan de España cumple los requisitos del Reglamento (UE) 2024/1263.

CONCLUSIÓN GENERAL DEL CONSEJO

(42) El Consejo acoge con satisfacción el plan fiscal-estructural a medio plazo de España y considera que su plena aplicación permitiría garantizar unas finanzas públicas saneadas y apoyar la sostenibilidad de la deuda pública, así como un crecimiento sostenible e integrador.

(43) El Consejo toma nota de la evaluación de la Comisión sobre el plan. No obstante, el Consejo invita a la Comisión a que presente su evaluación de los planes futuros en un documento separado de las Recomendaciones de la Comisión de Recomendaciones del Consejo.

(44) El Consejo toma nota de la evaluación de la Comisión sobre la senda de gasto neto y las principales hipótesis macroeconómicas del plan, también en relación con las orientaciones previas de la Comisión, así como de las implicaciones de la senda de gasto neto del plan para el déficit y la deuda públicos.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 342

27 de noviembre de 2025

Pág. 33

El Consejo toma nota de la evaluación de la Comisión conforme a la cual las hipótesis macroeconómicas y fiscales, aunque difieren en algunos casos de las hipótesis de la Comisión, en particular para tener en cuenta datos macroeconómicos y fiscales actualizados, están, en general, debidamente justificadas y respaldadas por argumentos económicos sólidos. El Consejo toma nota de la estrategia fiscal general del plan y de los riesgos para las perspectivas, que podrían afectar a la materialización del escenario macroeconómico y las hipótesis subyacentes y a la realización de la senda de gasto neto del plan. En particular, el Consejo toma nota de que las previsiones macroeconómicas en las que se basa el plan para 2025 y 2026 corresponden a las proyecciones oficiales y de que estas han sido aprobadas por la AIReF, y toma nota asimismo de que, según la evaluación de la Comisión, en conjunto, el crecimiento medio del deflactor del PIB durante todo el período de proyección (2025-2041) que figura en el plan es ligeramente inferior al que ofrecen las hipótesis de la Comisión. El Consejo acoge con satisfacción que el plan se haya debatido con el Parlamento. El Consejo también observa que los riesgos geopolíticos pueden ejercer presión sobre los gastos de defensa.

(45) El Consejo espera que España esté preparada para ajustar su estrategia fiscal en la medida necesaria para garantizar la realización de su senda de gasto neto. El Consejo está resuelto a seguir de cerca la evolución económica y fiscal, en particular la evolución subyacente al escenario del plan.

(46) El Consejo considera que está justificado proseguir los debates para acordar una posición común sobre las implicaciones anuales de la supervisión de las tasas de crecimiento acumulado del gasto neto a tiempo para el próximo ciclo de supervisión fiscal.

(47) El Consejo refrenda el conjunto de compromisos en materia de reformas e inversiones presentado por España en su plan a medio plazo que sustentan la ampliación del período de ajuste y acoge con satisfacción los esfuerzos por cuantificar el impacto en el crecimiento y la sostenibilidad fiscal. El Consejo coincide con la Comisión en que el conjunto de compromisos en materia de reformas e inversiones presentado por España justifica una ampliación del período de ajuste de cuatro a siete años. El Consejo toma nota de la evaluación de la Comisión que señala el cumplimiento, en su conjunto, de los criterios del artículo 14, teniendo también en cuenta la disposición transitoria del artículo 36, apartado 1, letra d), del Reglamento (UE) 2024/1263 por el conjunto de reformas e inversiones que sustentan la ampliación. El Consejo toma nota de la evaluación de la Comisión según la cual se espera que los compromisos en materia de reformas e inversiones mejoren el potencial de crecimiento y la resiliencia de la economía de manera sostenible y apoyen la sostenibilidad fiscal. El Consejo recomienda a España que aplique plenamente el conjunto de compromisos en materia de reformas e inversiones para preservar la ampliación del período de ajuste.

(48) El Consejo toma nota de la descripción que ha realizado la Comisión de los propósitos y las necesidades de reformas e inversiones, además de la evaluación del conjunto de compromisos en materia de reformas e inversiones que sustentan una ampliación del período de ajuste, y que responden a los principales retos identificados en el contexto del Semestre Europeo, y destaca la importancia de garantizar la realización de dichas reformas e inversiones. Sobre la base de los informes presentados por la Comisión, el Consejo evaluará dichas reformas e inversiones y supervisará su aplicación en el marco del Semestre Europeo.

(49) El Consejo espera con interés los informes anuales de situación de España que contendrán, en particular, información sobre los avances en la aplicación de la senda de gasto neto establecida por el Consejo, y la ejecución de reformas e inversiones más amplias en el contexto del Semestre Europeo, así como la ejecución del conjunto de reformas e inversiones que sustentan una ampliación del período de ajuste.

(50) De conformidad con el artículo 17 del Reglamento (UE) 2024/1263, el Consejo debe recomendar a España la senda de gasto neto establecida en el plan, y debe refrendarse el conjunto de reformas e inversiones que sustentan la ampliación del período de ajuste a siete años.

RECOMIENDA que España:

1. Garantice que el crecimiento del gasto neto no supere los máximos establecidos en el anexo I de la presente Recomendación.
2. Aplique el conjunto de reformas e inversiones que sustentan la ampliación del período de ajuste fiscal a siete años, tal como se establece en el anexo II de la presente Recomendación, dentro de los plazos indicados.

Hecho en Bruselas, el 21 de enero de 2025.

Por el Consejo

El Presidente

A. DOMAŃSKI

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

ANEXO I

Tasas máximas de crecimiento del gasto neto
(tasas de crecimiento anual y acumulado, en términos nominales)

España

| Años | | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
|--------------------------|---------------|------|------|------|------|
| Tasas de crecimiento (%) | Anual | 3,7 | 3,5 | 3,2 | 3,0 |
| | Acumulado (*) | 9,2 | 13,0 | 16,6 | 20,1 |

(*) Las tasas de crecimiento acumulado se calculan por referencia al año de base 2023. Las tasas de crecimiento acumulado se utilizan en el seguimiento anual del cumplimiento *ex post* en la cuenta de control.

ANEXO II

Conjunto de reformas e inversiones que sustentan la ampliación del período de ajuste a siete años

| | | | |
|--------|---|--|---|
| España | Objetivo principal | Descripción y calendario de las etapas clave | Indicador(es) de seguimiento |
| | Entrada en vigor de reformas fiscales destinadas a aumentar los ingresos públicos y modernizar el sistema fiscal. | <p>Etapas 1: a más tardar en el T3 de 2023, consecución del hito 388 del PRR de España, con un aumento permanente de los ingresos públicos del 0,3 % del PIB.</p> <p>Etapas 2: a más tardar en el T4 de 2025, aumento permanente adicional de los ingresos del 0,1 % del PIB hasta el cuarto trimestre de 2028, con un total acumulado del 0,4 % del PIB para el T4 de 2028.</p> <p>Etapas 3: a más tardar en el T4 de 2028, presentación de un informe que muestre el aumento permanente de los ingresos entre 2024 y 2028.</p> | <p>Etapas 1: cumplimiento satisfactorio del hito 388 del componente C28.R3., del PRR de España. Los ingresos resultantes de una estructura inalterada del IRPF entre 2020 y 2028 no se contabilizarán a efectos de la evaluación del cumplimiento.</p> <p>Etapas 2: informe anual de seguimiento elaborado por el Ministerio de Hacienda sobre el impacto fiscal de las medidas relativas a los ingresos. Al evaluar el cumplimiento del objetivo del 0,4 % del PIB, cualquier aumento de los ingresos resultante de una estructura inalterada del IRPF entre 2025 y 2028 puede contabilizarse hasta un 0,1 % del PIB. Los ingresos resultantes de una estructura inalterada del IRPF entre 2020 y 2024 no se contabilizarán a efectos de la evaluación del cumplimiento.</p> <p>Etapas 3: presentación de un informe que muestre el objetivo de aumento permanente de los ingresos del 0,4 % del PIB, en consonancia con la etapa 2.</p> |
| | Entrada en vigor de reformas fiscales destinadas a aumentar los ingresos públicos y modernizar el sistema fiscal. | A más tardar en el T4 de 2025, consecución del hito 386, con un aumento permanente de los ingresos públicos de al menos el 0,1 % del PIB. | Cumplimiento satisfactorio del hito 386 del componente C28.R2., del PRR de España. |

| | |
|--|--|
| Reforma fiscal (Medida del PRR: C28.R3, hito 388 y adición a la medida del PRR) | |
| Modificaciones de beneficios fiscales (Adición a la medida del PRR C28.R2., hito 386) | |

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

| | Objetivo principal | Descripción y calendario de las etapas clave | Indicador(es) de seguimiento |
|---|--|---|---|
| Revisión del gasto (Adición a la medida del PRR C29. R1) | Reforzar la revisión del gasto público | <p>Etapas 1: a más tardar en el T4 de 2021, aprobación por el Consejo de Ministros del nuevo ciclo (2022-2026) de revisiones del gasto que se encargarán a la AIREF.</p> <p>Etapas 2: a más tardar en el T4 de 2026, adopción de un nuevo ciclo por parte del Ministerio de Hacienda que prevea una intervención para cada ámbito de gasto a lo largo del periodo de vigencia del plan.</p> <p>Etapas 3: a más tardar en el T2 de 2027, adopción de las reformas resultantes de las revisiones del gasto finalizadas y en curso y reducción del gasto anual hasta 2028 en al menos un 0,1 % del PIB de forma permanente, contribuyendo así a la sostenibilidad de las finanzas públicas.</p> <p>Etapas 4: a más tardar en el T1 de 2028, publicación del informe anual de seguimiento del Ministerio de Hacienda sobre la aplicación de las revisiones del gasto público que incluya la evaluación del ahorro real en el gasto anual desde 2025 resultante de la aplicación de las medidas adoptadas tras las revisiones del gasto. Mostrará la consecución hasta 2028, de un ahorro anual permanente de al menos el 0,1 % del PIB en comparación con la situación en el supuesto de que las políticas no varíen.</p> | <p>Etapas 1: disposición del acuerdo del Consejo de Ministros por la que se establece su entrada en vigor.</p> <p>Etapas 2: plan de evaluación elaborado por el Ministerio de Hacienda. Los actuales ciclos de revisión del gasto (2022-2026) y los nuevos ciclos deben abarcar áreas de gasto equivalentes a un máximo del 10 % del gasto asignado a políticas bajo la responsabilidad directa de la administración central.</p> <p>Etapas 3: entrada en vigor de las medidas pertinentes; copia de sus evaluaciones de impacto, justificando el ahorro anual permanente y acumulado previsto hasta 2031 en las líneas presupuestarias pertinentes, en comparación con las previsiones de gasto en el supuesto de que las políticas no varíen en esas mismas líneas presupuestarias.</p> <p>Etapas 4: publicación del informe de seguimiento anual elaborado por el Ministerio de Hacienda. El informe expondrá asimismo la adopción de al menos una acción para la sostenibilidad de las finanzas públicas por ámbito de gasto.</p> |

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

| | Objetivo principal | Descripción y calendario de las etapas clave | Indicador(es) de seguimiento |
|--|--|---|---|
| Entrada en vigor de la Ley de Lucha contra el Fraude Fiscal (medida existente del PRR: C27.R1, hito 376). | Los objetivos de esta reforma son modernizar el sistema tributario español para garantizar justicia tributaria y reforzar la eficiencia en la recaudación. | A más tardar en el T2 de 2022, entrada en vigor de la Ley de Medidas de Prevención y Lucha contra el Fraude Fiscal, que: <ul style="list-style-type: none">— amplía el ámbito de las transacciones para las que es obligatorio el pago electrónico (empresas y profesionales) y establece límites legales para los pagos en efectivo;— actualiza la lista de paraísos fiscales con arreglo al criterio de transparencia, de nula tributación y de regímenes fiscales preferenciales perjudiciales;— modifica el régimen de la lista de deudores frente a la Hacienda Pública;— prohíbe el denominado «software de doble uso»;— introduce un valor de referencia como base imponible de los impuestos patrimoniales. | Cumplimiento satisfactorio del hito 376 pertinente del PRR (C27.R1). |
| Mejora de la regulación y del clima de negocios (medida existente del PRR: C13.R1., hitos 190 y 191) | El objetivo de la reforma es mejorar el marco en que se desarrolla la actividad económica, procurando una regulación y un clima de negocios más adecuados y que faciliten la creación y el crecimiento de las empresas, así como su reestructuración si fuera necesario, mediante la adopción de una serie de medidas. | <p>Etapas 1: a más tardar en el T2 de 2022, entrada en vigor de la reforma de la Ley Concursal.</p> <p>Etapas 2: a más tardar en el T4 de 2022, entrada en vigor de la nueva Ley de Creación y Crecimiento de Empresas, con el fin de simplificar los trámites para la constitución de empresas y promover fuentes diversificadas de financiación para el crecimiento empresarial.</p> | Cumplimiento satisfactorio de los hitos 190 y 191 pertinentes del PRR (C13.R1). |

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

| | Objetivo principal | Descripción y calendario de las etapas clave | Indicador(es) de seguimiento |
|---|---|--|---|
| Marco normativo para el fomento de la generación renovable (medida existente del PRR. C7.R1., hitos 102, 103, 104, 105 y objetivos 106, 107) | El objetivo de esta medida es reforzar el marco normativo para el fomento de la generación renovable, con el fin de aumentar la seguridad y fomentar la inversión privada en energías renovables, eliminar los obstáculos al despliegue de las energías renovables y mejorar su integración en el medio ambiente, el sistema eléctrico y en los distintos sectores. | <p>Etapa 1: a más tardar en el T4 de 2020:</p> <ul style="list-style-type: none">— entrada en vigor del Real Decreto-ley 23/2020 (medidas en materia de energía);— entrada en vigor del Real Decreto 960/2020 (régimen económico de las energías renovables);— entrada en vigor del Real Decreto 1183/2020 (conexión de las energías renovables a la red eléctrica). <p>Etapa 2: a más tardar en el T2 de 2021, entrada en vigor de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética.</p> <p>Etapa 3: a más tardar en el T4 de 2023:</p> <ul style="list-style-type: none">— capacidad de producción adicional de energía renovable (al menos 6 000 MW) <p>capacidad acumulada adicional de energía renovable instalada en España (al menos 6 000 MW).</p> | Cumplimiento satisfactorio de los hitos 102, 103, 104 y 105 y de los objetivos 106 y 107 pertinentes del PRR (C7.R1). |
| Transformación digital de la educación (medida existente del PRR: C19.I2., hitos 289 y 290 y objetivo 291) | Mejorar el acceso al aprendizaje digital mediante la dotación de dispositivos portátiles a estudiantes de grupos vulnerables en las escuelas. Equipar las aulas con sistemas digitales interactivos (SDI) a fin de permitir el aprendizaje a distancia y mixto, apoyar la preparación o revisión de un plan digital y la formación digital de los profesores | <p>Etapa 1: a más tardar en el T4 de 2021, aprobación de un programa para dotar de herramientas digitales a los centros públicos o subvencionados con fondos públicos.</p> <p>Etapa 2: a más tardar en el T4 de 2025:</p> <ul style="list-style-type: none">— finalización de acciones para la transformación digital de la educación, incluida la preparación o revisión de estrategias digitales en al menos 22 000 centros y la formación digital de 70 000 profesores. <p>Dotación con dispositivos digitales conectados a los centros públicos o financiados con fondos públicos para colmar la «brecha digital», y equipamiento de un mínimo de 240 000 aulas.</p> | Cumplimiento satisfactorio de los hitos 290 y 291 y del objetivo 291 pertinentes del PRR (C19.I2). |

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

| | Objetivo principal | Descripción y calendario de las etapas clave | Indicador(es) de seguimiento |
|---|--|--|--|
| Formación profesional dual (nueva medida) | Promover la formación en la empresa para los estudiantes de formación profesional | <p>Etapas 1: a más tardar en el T4 de 2027, completar una campaña de información que llegue a al menos al 60 % de todos los estudiantes que tengan la intención de iniciar una formación profesional o que hayan iniciado en los últimos 6 meses una formación profesional no dual; desarrollo de capacidades para impartir formación profesional a las empresas interesadas en impartir formación profesional dual.</p> <p>Etapas 2: a más tardar en el T4 de 2028, presentación de un informe de seguimiento que muestre que al menos el 80 % de todos los estudiantes de formación profesional en el primer semestre de 2028 están matriculados en formación profesional dual.</p> | <p>Etapas 1: elaborar un informe sobre el ámbito y el alcance de la campaña de información y de la actividad de desarrollo de capacidades.</p> <p>Etapas 2: copia del informe de seguimiento.</p> |
| Despliegue del Régimen 20 (nueva medida) | Creación de un nuevo marco común que elimine tratamientos regulatorios dispares entre comunidades autónomas y entidades locales y que, al mismo tiempo, reduzca los procedimientos con vistas a apoyar la actividad empresarial. | <p>Etapas 1: a más tardar, en el T4 de 2025, aprobación de una evaluación de impacto en una o varias conferencias (multi)sectoriales (en colaboración con las comunidades autónomas y los ayuntamientos), en las que se definan los ámbitos prioritarios que requieren la estandarización burocrática y simplificación de los procedimientos en todas las administraciones locales y regionales.</p> <p>Etapas 2: a más tardar en el T2 de 2026, publicación de un plan estratégico para las conferencias sectoriales aprobado por una o varias conferencias (multi)sectoriales, en el que se especifiquen las medidas anuales, los agentes responsables y los indicadores de seguimiento, para su plena aplicación en 2027.</p> <p>Etapas 3: a más tardar en el T4 de 2027, publicación de un informe de seguimiento de la aplicación del plan estratégico, en el que se propongan medidas correctoras en caso de desviaciones. El informe deberá evaluar asimismo el impacto de las medidas ya aplicadas en años anteriores.</p> | <p>Etapas 1: enlace a la publicación de la evaluación de impacto sectorial aprobada por la(s) conferencia(s) (multi)sectorial(es).</p> <p>Etapas 2: enlace a la publicación del plan estratégico aprobado por la(s) conferencia(s) (multi)sectorial(es).</p> <p>Etapas 3: enlace a la publicación del informe.</p> |

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

| | Objetivo principal | Descripción y calendario de las etapas clave | Indicador(es) de seguimiento |
|--|---|---|--|
| Factura electrónica (nueva medida) | Desarrollo del sistema obligatorio de facturación electrónica en las operaciones entre empresarios y profesionales. Establecimiento de un sistema de facturación electrónica más seguro y eficiente entre empresarios y profesionales, con el objetivo de acortar el período medio de pago y reducir el fraude fiscal. | <p>Etapas:</p> <p>Etapas 1: a más tardar en el T4 de 2026, entrada en vigor de un real decreto por el que se establezcan los requisitos técnicos y de información del sistema.</p> <p>Etapas 2: a más tardar en el T1 de 2027, establecimiento de una plataforma de facturación electrónica, gestionada por la Agencia Tributaria, que proveerá de un servicio básico y sin coste a todas las empresas y profesionales que lo deseen.</p> | Etapas 1: entrada en vigor del Real Decreto. Etapas 2: copia del acta de recepción pertinente de la plataforma de facturación electrónica. |
| Medidas para mejorar la gestión de la incapacidad temporal (nueva medida) | Mejorar la gestión de las prestaciones por incapacidad temporal para contingencias comunes a fin de reducir el gasto para todas las administraciones públicas | Etapas 1: a más tardar en el T4 de 2025, firma y entrada en vigor de acuerdos de colaboración entre las consejerías de sanidad de las comunidades autónomas, las mutuas y la Seguridad Social. | Etapas 1: firma y entrada en vigor de los convenios de colaboración. |
| Simplificación del sistema de homologación de títulos (nueva medida) | Facilitar el reconocimiento de las cualificaciones y competencias profesionales (en especial en lo que se refiere a enseñanzas universitarias) de la población nacida en el extranjero, a fin de aumentar su productividad y su contribución al crecimiento económico | <p>Etapas 1: a más tardar en T4 de 2025, entrada en vigor de la legislación que recoja los procesos simplificados para el reconocimiento de las cualificaciones de la población nacida en el extranjero.</p> <p>Etapas 2 (a más tardar en el T4 de 2028): evaluación de seguimiento de la aplicación de la reforma. El informe debe incluir indicadores clave como el número total de solicitudes tramitadas con arreglo al sistema simplificado y el tiempo medio de tramitación de las solicitudes de homologación.</p> | <p>Etapas 1: entrada en vigor de la legislación que facilite el reconocimiento de las cualificaciones profesionales de la población nacida en el extranjero.</p> <p>Etapas 2: publicación del informe de evaluación.</p> |
| Reforma del sistema de visados de búsqueda de empleo (nueva medida) | Facilitar la entrada regular de migrantes que buscan empleo, con el fin de mejorar la productividad de la mano de obra migrante | Etapas 1: a más tardar en el T4 de 2024, entrada en vigor de un Real Decreto por el que se regulen los visados de búsqueda de empleo para migrantes. | Etapas 1: entrada en vigor de un Real Decreto por el que se regulen los visados de búsqueda de empleo para migrantes. |

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

| | Objetivo principal | Descripción y calendario de las etapas clave | Indicador(es) de seguimiento |
|---|--|--|--|
| Proyecto Viena (nueva medida) | Aumento del parque de vivienda asequible | <p>Etapla 1: a más tardar en el T4 de 2025, puesta en marcha de licitaciones para ceder terrenos públicos a promotores privados para la construcción de viviendas asequibles.</p> <p>Etapla 2: a más tardar en el T2 de 2026, evaluación de seguimiento de la aplicación de la reforma. El informe debe describir la evolución y el impacto del proyecto e incluir indicadores clave como las viviendas previstas que se van a desarrollar y el total de unidades de suelo público transferidas a promotores privados.</p> | <p>Etapla 1: enlace a la publicación de la convocatoria de licitación.</p> <p>Etapla 2: publicación del informe de evaluación.</p> |
| Entrada en vigor de la reforma de la Ley 14/2011 de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (medida existente del PRR: C17.R1., hito 254) | Reforzar el marco regulador del sector de la ciencia, la tecnología y la innovación, con el fin de mejorar la gobernanza y la coordinación del sector; lograr una carrera científica atractiva y mejorar la transferencia de conocimientos del ámbito de la investigación al de la aplicación a productos y servicios en beneficio de la sociedad. | <p>Etapla 1: A más tardar en el T2 de 2022, entrada en vigor de la modificación de Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, por la que se mejora la coordinación entre los diferentes niveles de la Administración en lo relativo a las políticas en estos tres ámbitos, se refuerza la gobernanza y la coordinación del sistema español de tecnología e innovación científicas, se introduce una nueva carrera científica y se mejora la transferencia de conocimiento.</p> | <p>Etapla 1: cumplimiento satisfactorio del hito 254 pertinente del PRR (C17.R1.).</p> |

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 342

27 de noviembre de 2025

Pág. 42

C/2025/3983

20.8.2025

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 8 de julio de 2025

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

(C/2025/3983)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

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

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

Vista la recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Visto el dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

Consideraciones generales

(1) El Reglamento (UE) 2024/1263, que entró en vigor el 30 de abril de 2024, establece los objetivos del marco de gobernanza económica, que tiene por objeto promover unas finanzas públicas saneadas y sostenibles, un crecimiento sostenible e integrador y la resiliencia a través de reformas e inversiones, y evitar los déficits públicos excesivos. El Reglamento establece que el Consejo y la Comisión llevarán a cabo una supervisión multilateral en el marco del Semestre Europeo, de conformidad con los objetivos y requisitos establecidos en el TFUE. El Semestre Europeo incluye, en particular, la formulación y la supervisión de la aplicación de las recomendaciones específicas por país. El Reglamento promueve también la apropiación nacional de las políticas fiscales y hace hincapié en la perspectiva a medio plazo, a lo que se suma un control del cumplimiento más efectivo y coherente. Cada Estado miembro debe presentar al Consejo y a la Comisión un plan fiscal-estructural nacional a medio plazo que contenga sus compromisos fiscales y en materia de reformas e inversiones para un período de cuatro o cinco años, dependiendo de la duración de la legislatura nacional. La senda de gasto neto ⁽²⁾ de estos planes tiene que cumplir los requisitos establecidos en el Reglamento, entre los que se incluyen los que exigen situar o mantener la deuda de las administraciones públicas en una senda decreciente verosímil al final del período de ajuste, o mantenerla en niveles prudentes por debajo del 60 % del producto interior bruto (PIB), y situar o mantener a medio plazo

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

⁽²⁾ Gasto neto tal como se define en el artículo 2, punto 2, del Reglamento (UE) 2024/1263: se entenderá por «gasto neto» el gasto público, neto de: i) los gastos en concepto de intereses; ii) las medidas discrecionales relativas a los ingresos, iii) los gastos en programas de la Unión compensados íntegramente con los ingresos procedentes de los fondos de la Unión, iv) el gasto nacional en cofinanciación de programas financiados por la Unión, v) los elementos cíclicos del gasto en prestaciones de desempleo y vi) las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 342

27 de noviembre de 2025

Pág. 43

el déficit de las administraciones públicas por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. Cuando un Estado miembro se comprometa a llevar a cabo una serie de reformas e inversiones pertinentes de conformidad con los criterios establecidos en el Reglamento, el período de ajuste podrá ampliarse hasta tres años.

(2) El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽³⁾ por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en lo sucesivo, el «Mecanismo») entró en vigor el 19 de febrero de 2021. El Mecanismo proporciona ayuda financiera a los Estados miembros para la realización de reformas e inversiones, lo que constituye un estímulo fiscal financiado por la Unión. En consonancia con las prioridades del Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas, el Mecanismo fomenta la recuperación económica y social e impulsa al mismo tiempo la realización de reformas e inversiones sostenibles, en particular dirigidas a promover las transiciones ecológica y digital y aumentar la resiliencia de las economías de los Estados miembros. Asimismo, contribuye a fortalecer las finanzas públicas y a impulsar el crecimiento y la creación de empleo a medio y largo plazo, a mejorar la cohesión territorial dentro de la Unión y a que se siga ejecutando el pilar europeo de derechos sociales.

(3) El Reglamento (UE) 2023/435 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁴⁾ (en lo sucesivo, «Reglamento REPowerEU»), adoptado el 27 de febrero de 2023, tiene por objeto eliminar la dependencia de la Unión de las importaciones de combustibles fósiles de Rusia. La medida contribuye a la seguridad energética y a diversificar el suministro energético de la Unión, aumentando al mismo tiempo la implantación de las energías renovables, la capacidad de almacenamiento de energía y la eficiencia energética. España incluyó un nuevo capítulo de REPowerEU en su plan nacional de recuperación y resiliencia con el fin de financiar reformas e inversiones clave que contribuyan a alcanzar los objetivos de REPowerEU.

(4) El 30 de abril de 2021, España presentó su plan nacional de recuperación y resiliencia a la Comisión, de conformidad con el artículo 18, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/241. De conformidad con el artículo 19 de dicho Reglamento, la Comisión evaluó la pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia del plan de recuperación y resiliencia, con arreglo a las directrices de evaluación establecidas en su anexo V. El 13 de julio de 2021, el Consejo adoptó una Decisión de Ejecución relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España ⁽⁵⁾, que se modificó el 17 de octubre de 2023 con arreglo al artículo 18, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/241 para actualizar la contribución financiera máxima en concepto de ayuda financiera no reembolsable, así como para incluir el capítulo de REPowerEU ⁽⁶⁾. El desembolso de tramos está supeditado a la adopción de una Decisión de la Comisión, de conformidad con el artículo 24, apartado 5, del Reglamento (UE) 2021/241, por la que se establezca que España ha cumplido satisfactoriamente los hitos y objetivos pertinentes enunciados en la Decisión de Ejecución del Consejo. El cumplimiento satisfactorio exige que no se haya frustrado la consecución de los hitos y objetivos anteriores correspondientes a la misma reforma o inversión.

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

(6) El 26 de noviembre de 2024, en virtud del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, la Comisión adoptó el Informe sobre el mecanismo de alerta de 2025, en el que determinó que España no era uno de los Estados miembros que requerían un examen exhaustivo. La Comisión adoptó asimismo una recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro y una propuesta de Informe conjunto sobre el empleo de 2025, en el que se analiza la ejecución de las orientaciones para las políticas de empleo y los principios del pilar europeo de derechos sociales. El 13 de mayo de 2025, el Consejo

⁽³⁾ Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57 de 18.2.2021, p. 17, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>).

⁽⁴⁾ Reglamento (UE) 2023/435 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de febrero de 2023, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/241 en lo relativo a los capítulos de REPowerEU en los planes de recuperación y resiliencia y se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013, (UE) 2021/1060 y (UE) 2021/1755, y la Directiva 2003/87/CE (DO L 63 de 28.2.2023, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj>).

⁽⁵⁾ Decisión de Ejecución del Consejo, de 13 de julio de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España (ST 10150/21; ST 10150/21 ADD 1 REV 1).

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

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

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 342

27 de noviembre de 2025

Pág. 44

adoptó la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ⁽⁸⁾ y el 10 de marzo de 2025, el Informe conjunto sobre el empleo.

(7) El 29 de enero de 2025, la Comisión publicó la Brújula para la Competitividad, un marco estratégico cuyo objetivo es impulsar la competitividad mundial de la UE a lo largo de los próximos cinco años. Señala los tres imperativos de transformación que requiere el crecimiento económico sostenible: i) la innovación; ii) la descarbonización y la competitividad, y iii) la seguridad. Para corregir el desfase en innovación, la UE pretende fomentar la innovación industrial, apoyar el crecimiento de las empresas emergentes a través de iniciativas como la Estrategia de la UE para las Empresas Emergentes y en Expansión y promover la adopción de tecnologías avanzadas como la inteligencia artificial y la computación cuántica. En aras de una economía más ecológica, la Comisión ha esbozado un amplio Plan de Acción para una Energía Asequible y un Pacto por una Industria Limpia, para garantizar que la transición hacia una energía limpia siga siendo rentable, propicia a la competitividad, en particular para los sectores de gran consumo de energía, y un motor de crecimiento. Para reducir las dependencias excesivas y aumentar la seguridad, la Unión está decidida a reforzar las asociaciones comerciales en todo el mundo, diversificar las cadenas de suministro y asegurarse el acceso a materias primas fundamentales y fuentes de energía limpias. Estas prioridades están respaldadas por catalizadores transversales, como la simplificación normativa, la profundización del mercado único, la financiación de la competitividad y la Unión de Ahorros e Inversiones, la promoción de las capacidades y el empleo de calidad y una mejor coordinación de las políticas de la UE. La Brújula para la Competitividad está en consonancia con el Semestre Europeo y vela por que las políticas económicas de los Estados miembros sean coherentes con los objetivos estratégicos de la Comisión, lo que da lugar a un enfoque unificado de la gobernanza económica que fomenta el crecimiento sostenible, la innovación y la resiliencia en toda la Unión.

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

(9) Las recomendaciones específicas por país de 2025 hacen referencia a retos clave de política económica que no se tratan suficientemente en las medidas incluidas en los planes de recuperación y resiliencia, teniendo en cuenta los retos pertinentes constatados en las recomendaciones específicas por país del período 2019-2024.

(10) El 4 de junio de 2025, la Comisión publicó el informe específico de 2025 sobre España. En él se evalúan los avances realizados por España para poner en práctica las recomendaciones específicas por país pertinentes y se hace balance de la ejecución del plan de recuperación y resiliencia por parte de España. Partiendo de este análisis, el informe señala los retos más urgentes a los que se enfrenta España. Asimismo, evalúa los avances de España en la ejecución del pilar europeo de derechos sociales y en la consecución de los objetivos principales de la Unión para 2030 en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza y la exclusión social, así como en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Evaluación del informe anual de situación

(11) El 21 de enero de 2025, el Consejo recomendó las siguientes tasas máximas de crecimiento del gasto neto para España: 3,7 % en 2025, 3,5 % en 2026, 3,2 % en 2027 y 3,0 % en 2028, lo que se corresponde con las tasas máximas de crecimiento acumulado calculadas con respecto a 2023: del 9,2 % en 2025, del 13,0 % en 2026, del 16,6 % en 2027 y del 20,1 % en 2028. El 30 de abril de 2025, España presentó su Informe anual de situación ⁽⁹⁾ sobre el cumplimiento de las tasas máximas de crecimiento del gasto neto recomendadas, la ejecución del conjunto de reformas e inversiones que sustentan la ampliación del período de ajuste y la ejecución de reformas e inversiones en respuesta a los principales retos señalados

⁽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>).

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

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 342

27 de noviembre de 2025

Pág. 45

en las recomendaciones específicas por país del Semestre Europeo. El informe anual de situación recoge el informe semestral de España sobre los avances realizados en la ejecución de su plan de recuperación y resiliencia de conformidad con el artículo 27 del Reglamento (UE) 2021/241.

(12) La guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y sus repercusiones constituyen un desafío existencial para la Unión Europea. La Comisión recomendó activar la cláusula de salvaguardia nacional del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de manera coordinada para apoyar las iniciativas de la UE encaminadas a lograr un aumento rápido y considerable del gasto en defensa, propuesta que fue acogida favorablemente por el Consejo Europeo de 6 de marzo de 2025.

(13) Según datos validados por Eurostat ⁽¹⁰⁾, el déficit de las administraciones públicas de España disminuyó del 3,5 % del PIB en 2023 al 3,2 % en 2024, mientras que la deuda de las administraciones públicas se redujo del 105,1 % del PIB a finales de 2023 al 101,8 % a finales de 2024. Según los cálculos de la Comisión, esta evolución corresponde a una tasa de crecimiento del gasto neto del 3,5 % en 2024. En el Informe anual de situación, España estima un crecimiento del gasto neto en 2024 del 4,1 %. La Comisión estima que el crecimiento del gasto neto fue inferior al previsto en el Informe anual de situación. La diferencia entre los cálculos de la Comisión y los de las autoridades nacionales se debe a una estimación diferente del cambio (a partir de 2023) en la cofinanciación nacional de los programas de la UE. La Comisión utiliza las cifras comunicadas por la IGAE a Eurostat y validadas por esta, mientras que España utiliza las estimaciones del Ministerio de Hacienda. Según las estimaciones de la Comisión, la orientación fiscal ⁽¹¹⁾, que incluye tanto el gasto financiado por la UE como el financiado por España, fue contractiva (0,3 % del PIB) en 2024. El 4 de junio de 2025, la Comisión adoptó un informe con arreglo al artículo 126, apartado 3, del TFUE ⁽¹²⁾. En dicho informe se evalúa la situación presupuestaria de España, ya que el déficit de las administraciones públicas en 2024 superó el valor de referencia del 3 % del PIB. El informe concluye que, teniendo en cuenta todos los factores pertinentes, se considera que se cumple el criterio de déficit. A la luz de esta evaluación, y tras examinar el dictamen del Comité Económico y Financiero emitido con arreglo al artículo 126, apartado 4, del TFUE, la Comisión no tiene, en este momento, la intención de proponer en junio la apertura de un procedimiento de déficit excesivo.

(14) Según el Informe anual de situación, el escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias de España prevé un crecimiento del PIB real del 2,6 % en 2025 y del 2,2 % en 2026. El Informe anual de situación incluye previsiones macroeconómicas hasta 2028. El Informe anual de situación no incluye las proyecciones del IPCA ⁽¹³⁾. Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, el PIB real crecerá un 2,6 % en 2025 y un 2,0 % en 2026, y la inflación IPCA se situará en el 2,3 % en 2025 y en el 1,9 % en 2026.

(15) En el Informe anual de situación se prevé un déficit de las administraciones públicas del 2,8 % del PIB en 2025, mientras que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB disminuiría hasta el 101,7 % a finales de 2025. Esta evolución corresponde a un crecimiento del gasto neto del 4,1 % en 2025. Las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025 contemplan un déficit de las administraciones públicas del 2,8 % del PIB en 2025. La disminución del déficit en 2025 refleja principalmente la eliminación completa de las medidas de apoyo en materia energética y la incidencia de las reformas fiscales recientemente adoptadas. Según los cálculos de la Comisión, esta evolución corresponde a un crecimiento del gasto neto del 4,2 % en 2025. Con arreglo a las estimaciones de la Comisión, se prevé que la orientación fiscal, que incluye tanto el gasto financiado por la UE como el financiado por España, sea expansiva (0,3 % del PIB) en 2025. Se prevé que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB descienda hasta situarse en el 100,9 % a finales de 2025. La disminución en 2025 de la ratio de deuda con respecto al PIB refleja principalmente un crecimiento del PIB nominal superior al coste de la deuda.

(16) Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, se prevé que en 2025 se financie el gasto de las administraciones públicas por un importe equivalente al 1,1 % del PIB mediante ayudas no

⁽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 e incluidos los gastos financiados mediante ayudas no reembolsables (subvenciones) procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión.

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

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

reembolsables («subvenciones») del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, frente al 0,8 % del PIB en 2024. Los gastos financiados mediante ayudas no reembolsables del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia permiten realizar inversiones de gran calidad y reformas que mejoran la productividad sin una repercusión directa en el saldo y la deuda de las administraciones públicas de España.

(17) En España, el gasto de las administraciones públicas en defensa fue del 1,0 % del PIB en 2021, del 1,1 % del PIB en 2022 y del 0,9 % del PIB en 2023 ⁽¹⁴⁾. Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, se prevé un gasto en defensa del 1,0 % del PIB en 2024 y del 1,3 % del PIB en 2025, lo que corresponde a un aumento de 0,3 puntos porcentuales del PIB con respecto a 2021.

(18) Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, se prevé que el gasto neto de España crezca en un 4,2 % en 2025 y un 7,9 %, de manera acumulada, en 2024 y 2025. Con arreglo a las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025, se prevé que el crecimiento del gasto neto de España en 2025 se sitúe por encima de la tasa de crecimiento máxima recomendada, lo que corresponde a una desviación ⁽¹⁵⁾ del 0,2 % del PIB en términos anuales. La desviación prevista no supera el umbral de desviación anual del 0,3 % del PIB. Para 2024 y 2025, tomados conjuntamente, se prevé que la tasa de crecimiento acumulado del gasto neto se sitúe por debajo de la tasa de crecimiento máxima recomendada.

(19) El Informe anual de situación no incorpora previsiones presupuestarias para después de 2025. Teniendo en cuenta las medidas de actuación conocidas en la fecha límite de las previsiones, las previsiones de la Comisión de la primavera de 2025 prevén un déficit de las administraciones públicas del 2,5 % del PIB en 2026. La disminución del déficit en 2026 refleja principalmente el fin previsto de las medidas de emergencia relacionadas con las inundaciones. Esta evolución corresponde a un crecimiento del gasto neto del 3,9 % en 2026. Según las estimaciones de la Comisión, se prevé que la orientación fiscal, que incluye tanto el gasto financiado por la UE como el financiado por España, sea globalmente neutra en 2026. La Comisión prevé una disminución de la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB hasta situarse en el 100,8 % a finales de 2026.

(20) La Recomendación por la que se aprueba el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de España especifica el conjunto de reformas e inversiones que justifican la ampliación del período de ajuste, junto con un calendario para su aplicación. Se incluyen medidas existentes y medidas reforzadas del plan de recuperación y resiliencia, como reformas en el ámbito de la fiscalidad y la lucha contra el fraude fiscal, reformas para mejorar la calidad del gasto público e inversiones en los ámbitos de la transformación digital, la transición ecológica y la productividad, así como reformas e inversiones adicionales, como la implantación de un marco normativo común para las empresas, la introducción de una factura electrónica obligatoria e inversiones en capital humano y capital físico. Teniendo en cuenta la información facilitada por España en su Informe anual de situación, la Comisión considera que las reformas e inversiones en las que se sustenta la ampliación del período de ajuste que debían ejecutarse a más tardar el 30 de abril de 2025 se han ejecutado, con la excepción de determinados elementos de la medida C28.R3 del plan de recuperación y resiliencia de España y el hito correspondiente relativo a la entrada en vigor de las reformas fiscales derivadas de las recomendaciones del grupo de expertos u otros análisis del Ministerio de Hacienda.

Principales retos estratégicos

(21) Se espera que la evolución demográfica dé lugar a un aumento considerable del gasto público relacionado con la asistencia sanitaria, los cuidados de larga duración y las pensiones. La necesidad global de saneamiento fiscal requiere que se lleven a cabo más reformas para modernizar y adaptar el sistema tributario en ámbitos como los impuestos sobre el consumo, el impuesto sobre la renta de las personas físicas y la fiscalidad medioambiental, de conformidad con las reformas fiscales en el marco del plan de recuperación y resiliencia y el plan fiscal-estructural a medio plazo. La principal fuente de ingresos tributarios en España en 2022 fueron los impuestos sobre las rentas del trabajo (50,5 % de los ingresos tributarios en 2022). Los ingresos por impuestos sobre las rentas del trabajo representaron el 19,1 % del PIB en 2022 (la media de la UE es del 17,3 % y la media de la zona del euro, del 17,7 %). España es uno de los países de la UE con menos ingresos procedentes de los impuestos sobre el consumo (9,7 % del PIB frente al 10,9 % de la UE en 2022). Los impuestos medioambientales también se sitúan por debajo de la

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

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

media de la UE: el 1,52 % del PIB frente al 2,02 % del PIB en la UE en 2022. El sistema tributario español no internaliza suficientemente los costes medioambientales asociados al uso del agua y del gasóleo. Las reformas destinadas a aumentar el efecto de los impuestos indirectos (consumo y medio ambiente) contribuirían a obtener ingresos fiscales, favorecerían la creación de empleo y la actividad económica en el futuro y, al mismo tiempo, permitirían reducir las distorsiones económicas causadas por el elevado peso de los impuestos sobre las rentas del trabajo. La racionalización de los beneficios fiscales sería una herramienta útil para simplificar la fiscalidad del consumo y corregir las deficiencias de la política en materia de IVA. El sistema tributario y de prestaciones redujo el coeficiente de Gini en 2022 en 7,6 puntos porcentuales, cifra cercana a la media de la UE, que es de 7,9 puntos porcentuales. Sin embargo, España ocupa el puesto 18.º en el índice de Gini relativo a la distribución de la renta antes de las transferencias sociales y ocupa el puesto 21.º en lo que respecta a la distribución de la renta disponible total. La cohesión social podría seguir mejorando mediante ajustes adicionales a la progresividad de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y de los impuestos sobre el patrimonio.

(22) De conformidad con el artículo 19, apartado 3, letra b), del Reglamento (UE) 2021/241 y el anexo V, criterio 2.2, de dicho Reglamento, el plan de recuperación y resiliencia incluye un amplio conjunto de reformas e inversiones que se refuerzan mutuamente y que deben realizarse para 2026. Se espera que estas ayuden a abordar de forma efectiva la totalidad o una parte considerable de los retos señalados en las correspondientes recomendaciones específicas por país. Dado que el calendario es ajustado, es esencial finalizar la ejecución efectiva del plan de recuperación y resiliencia, incluido el capítulo de REPowerEU, para impulsar la competitividad a largo plazo de España mediante las transiciones ecológica y digital, sin dejar de lado la equidad social. La Comunicación de la Comisión «NextGenerationEU – Camino a 2026», adoptada el 4 de junio de 2025, aclara el calendario aplicable a la finalización del Mecanismo y ofrece orientaciones a los Estados miembros para maximizar su aplicación antes del 31 de agosto de 2026 —también sobre la manera de seguir racionalizando los planes de recuperación y resiliencia—, establece opciones clave que deben tenerse en cuenta en la revisión de los planes, y destaca la importancia de planificar cuidadosamente, de manera conjunta y con antelación de cara a la presentación de las últimas solicitudes de pago en 2026. España ya ha avanzado en la ejecución de las reformas e inversiones de su plan de recuperación y resiliencia. Para cumplir los compromisos del plan de recuperación y resiliencia a más tardar en agosto de 2026, es esencial que España acelere la ejecución de reformas e inversiones, haciendo frente a los desafíos pertinentes. La magnitud y complejidad del plan exigen medidas específicas para garantizar la culminación oportuna de las reformas e inversiones. Es necesario prestar especial atención a las dificultades relacionadas con la capacidad de absorción, especialmente teniendo en cuenta la concentración de las inversiones hacia el final del período de ejecución. Estas dificultades se ven agravadas por el considerable volumen de fondos canalizados a través de instrumentos financieros en el marco del plan de recuperación y resiliencia modificado. El fomento de una coordinación más estrecha entre los distintos niveles de la administración, junto con la racionalización de los procedimientos, contribuiría a acelerar la absorción de fondos y a garantizar que la ayuda llegue rápidamente a los beneficiarios finales. La participación sistemática de las administraciones locales y regionales, los interlocutores sociales, la sociedad civil y otras partes interesadas pertinentes sigue siendo esencial para garantizar una amplia implicación en la ejecución satisfactoria del plan de recuperación y resiliencia.

(23) En España se ha acelerado la ejecución de los programas de la política de cohesión, que comprenden las ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Transición Justa (FTJ) y el Fondo Social Europeo Plus (FSE+). Es importante seguir trabajando para garantizar la rápida ejecución de estos programas, maximizando al mismo tiempo sus efectos sobre el terreno. España ya está tomando medidas en el marco de sus programas de la política de cohesión para impulsar la competitividad y el crecimiento y, al mismo tiempo, mejorar la cohesión social. No obstante, España sigue teniendo dificultades, como, por ejemplo, en relación con la mejora de la innovación y la competitividad en el contexto de la transición industrial, el perfeccionamiento profesional de los trabajadores y la promoción de las CTIM en la educación y la formación, así como por lo que respecta a la mejora del acceso a una vivienda asequible en las grandes ciudades y las zonas con intensidad turística y el aumento de la resiliencia hídrica, especialmente en las comunidades autónomas mediterráneas y en las islas Canarias. También es fundamental garantizar la aplicación efectiva de la Garantía Infantil Europea. De conformidad con el artículo 18 del Reglamento (UE) 2021/1060, España, en el marco de la revisión intermedia de los fondos de la política de cohesión, debe revisar cada programa teniendo en cuenta, entre otras cosas, los retos señalados en las recomendaciones específicas por país de 2024. Las propuestas de la Comisión

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 342

27 de noviembre de 2025

Pág. 48

adoptadas el 1 de abril de 2025 ⁽¹⁶⁾ amplían el plazo para la presentación de las evaluaciones (una por programa) de los resultados de la revisión intermedia, que podrán presentarse después del 31 de marzo de 2025. Asimismo, ofrecen flexibilidad para ayudar a acelerar la ejecución de los programas e incentivos a los Estados miembros para que destinen recursos de la política de cohesión a cinco ámbitos estratégicos prioritarios de la Unión, a saber, la competitividad en tecnologías estratégicas, la defensa, la vivienda, la resiliencia hídrica y la transición energética, así como a la inversión en capacidades en sectores prioritarios, al tiempo que establecen que los programas del FSE+ se seguirán centrando en las personas más vulnerables.

(24) La Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP, por sus siglas en inglés) brinda la oportunidad de invertir en una prioridad estratégica clave de la UE reforzando la competitividad de la Unión. STEP se canaliza a través de once fondos de la UE ya existentes. Los Estados miembros también pueden contribuir al programa InvestEU, que facilita inversiones en ámbitos prioritarios. España podría hacer un uso óptimo de estas iniciativas para promover el desarrollo o la fabricación de tecnologías críticas, como las tecnologías limpias y eficientes en el uso de los recursos.

(25) Además de los retos económicos y sociales de los que se ocupan el plan de recuperación y resiliencia y otros fondos de la UE, España debe hacer frente eficazmente a las demás dificultades, relacionadas con el entorno empresarial, la eficiencia de la justicia, las infraestructuras energéticas transfronterizas, la gestión del agua y la resiliencia hídrica, la escasez de vivienda, la oferta de vivienda social, la equidad social (en particular en lo que respecta a la pobreza infantil), la escasez de capacidades y la inadecuación de las capacidades y el abandono escolar prematuro.

(26) Como establece la Brújula para la Competitividad, todas las instituciones de la UE, nacionales y locales deben poner un empeño considerable en simplificar las normas y acelerar los procedimientos administrativos. La Comisión se ha fijado objetivos ambiciosos para reducir la carga administrativa: al menos en un 25 % y al menos en un 35 % en el caso de las pymes; y ha creado nuevos instrumentos para alcanzar estos objetivos, como la realización sistemática de pruebas de resistencia del corpus legislativo de la UE y un diálogo reforzado con las partes interesadas. Para alcanzar este objetivo, España también debe tomar medidas. El 71 % de las empresas considera que la complejidad de los procedimientos administrativos es un problema para su empresa a la hora de llevar a cabo su actividad en España ⁽¹⁷⁾. España tiene margen para simplificar la normativa y reducir la carga administrativa para las empresas. El volumen normativo en España ha aumentado en los últimos años, con un aumento considerable debido a los efectos de la COVID-19. Solo en 2022, la administración española aprobó 11 775 normas nuevas. Una gran mayoría de las empresas españolas considera que la regulación aplicable a las empresas es un obstáculo importante para la inversión. España debe mejorar el entorno empresarial reforzando la coordinación entre territorios y niveles de gobierno, eliminando los obstáculos normativos a todos los niveles y aliviando la carga administrativa que pesa sobre las actividades cotidianas. La propuesta de España «Régimen 20» puede mejorar el entorno empresarial.

(27) España ha adoptado medidas importantes para aumentar la eficiencia del sistema judicial, pero siguen existiendo dificultades. Aunque las reformas previstas en el plan de recuperación y resiliencia de España contribuyen a aumentar la eficiencia del sistema judicial, la resolución de los asuntos civiles y mercantiles continua llevando mucho tiempo. Esto puede dar lugar a numerosas ineficiencias económicas, como unos mercados inmobiliarios menos funcionales, un menor emprendimiento y una menor disponibilidad de crédito (entre otras). Resultaría beneficioso aumentar la eficiencia del sistema judicial, por ejemplo incrementando los recursos humanos y materiales y alcanzando un nivel de digitalización equivalente entre territorios.

(28) A fin de impulsar la competitividad de las empresas en España, es fundamental eliminar los obstáculos que dificultan el crecimiento y las actividades de las empresas, en particular las de menor tamaño y las de establecimiento más reciente. Además de las reformas adoptadas por España en el contexto del plan de recuperación y resiliencia, como la Ley de Creación y Crecimiento de Empresas y la Ley de Empresas Emergentes, son necesarias más medidas para reducir los obstáculos financieros y administrativos al crecimiento empresarial. Existe un considerable margen de mejora por lo que respecta a la cooperación entre administraciones, en particular en los procedimientos normativos y administrativos

⁽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).

que tienen una incidencia directa en las actividades empresariales. En particular, las diferencias normativas entre territorios disuaden a las empresas de expandirse en varias comunidades autónomas de manera simultánea, lo que limita las posibilidades de innovación, crecimiento, especialización y mejora de la eficiencia. Aunque España obtiene buenos resultados en términos de excelencia científica y cuenta con un sistema de investigación que atrae talento tanto nacional como extranjero, sigue obteniendo resultados inferiores a la media de la UE en materia de innovación general. España también sigue obteniendo resultados insuficientes en lo que respecta a los vínculos entre ciencia y empresa. En concreto, el gasto en I+D, especialmente la inversión privada en I+D, sigue estando muy por debajo de la media de la UE y su distribución entre comunidades autónomas es desigual. Los nuevos regímenes de ayudas públicas destinados a fomentar la inversión privada en I+D tienen una utilización limitada debido a su complejidad y a la excesiva carga administrativa que suponen para los posibles beneficiarios.

(29) Grandes zonas del país están sometidas a estrés hídrico, y la demanda de agua, en particular de la agricultura, el turismo y la energía, supera los recursos hídricos disponibles en condiciones sostenibles. Además de las inversiones y reformas que abordan el plan de recuperación y resiliencia y otros fondos de la UE, la mejora de la gestión del agua sigue siendo una cuestión muy importante para España, en particular en lo que se refiere a la gobernanza del agua, la rehabilitación de las masas de agua y la eficiencia hídrica. Además, disponer de mecanismos para mejorar la coordinación entre los distintos niveles de la Administración, como, por ejemplo, medidas para contribuir a la aplicación y el cumplimiento efectivos, contribuiría a que las medidas existentes ofrecieran todo su potencial.

(30) Los riesgos asociados al cambio climático afectan directamente a la economía y la sociedad españolas, que han sufrido un elevado número de víctimas mortales y pérdidas económicas derivadas de fenómenos meteorológicos y climáticos extremos. Es necesaria una mayor inversión en infraestructuras para aumentar la resiliencia del sistema hídrico. La anticipación y la adaptación a los efectos adversos del cambio climático, tales como las inundaciones, la erosión costera y del suelo, la desertificación, las sequías, las olas de calor y los incendios forestales, siguen constituyendo un reto fundamental en España. Redoblar los esfuerzos al respecto también mejoraría la resiliencia hídrica del país.

(31) La degradación de la naturaleza conlleva importantes riesgos económicos y de competitividad para España, ya que es el Estado miembro de la UE más dependiente de los servicios ecosistémicos, y varios sectores, como la agricultura, la pesca, la construcción y el suministro de agua, dependen plenamente de estos servicios. La incapacidad de los ecosistemas de prestar servicios podría generar costes muy elevados, llegando incluso a detener la producción en estos sectores. La protección y la restauración de los ecosistemas clave garantizarían la competitividad a largo plazo de estos sectores económicos. En concreto, el sistema agroalimentario sigue teniendo importantes repercusiones climáticas y medioambientales, lo que justifica la adopción de medidas adicionales que fomenten la adopción de prácticas agrícolas sostenibles.

(32) España está avanzando en la implantación de energías renovables y tiene una de las mayores capacidades instaladas de energía eólica y solar de la UE. El nivel de interconexión eléctrica transfronteriza de España en 2025 (menos del 5 %) sigue estando considerablemente por debajo de los objetivos de interconexión para 2030 (15 %). Continuar con el desarrollo de redes y soluciones de almacenamiento contribuiría a la integración de las energías renovables en la combinación energética española.

(33) La escasez de vivienda y su efecto en los precios repercuten en la renta disponible de los hogares y supone un reto, en particular para las familias con bajos ingresos y los jóvenes. Los datos del Banco de España muestran que casi el 40 % de los arrendatarios españoles destinan el 40 % de sus ingresos al alquiler y los suministros, frente a la media de la UE del 27 %, y que la economía española tiene un déficit inmobiliario de aproximadamente 600 000 unidades. La reforma de la Ley del Suelo, pendiente de aprobación, facilitaría el desarrollo de nuevas viviendas mediante la reducción de los plazos de tramitación, el fomento de la estabilidad normativa y la eliminación de obstáculos administrativos innecesarios. Un mayor fomento de los métodos de construcción innovadores podría contribuir a aumentar la productividad y favorecer la oferta de vivienda. Prevenir la escasez de mano de obra en el sector de la construcción es fundamental, ya que, según el Banco de España, más del 50 % de los empleadores del sector señalan dificultades a la hora de encontrar personal.

(34) La oferta de vivienda asequible y social es escasa y está considerablemente por debajo de la media de la UE. Es esencial invertir los factores que limitan la oferta para impulsar la construcción residencial y ampliar el mercado del alquiler. Las medidas deben centrarse en la rápida oferta de viviendas asequibles, especialmente para los jóvenes y los hogares con bajos ingresos. Según el Banco de España, el parque de vivienda social representa solo el 1,5 % del total, muy por debajo de la media de la UE, del 9 %. Liberar suelo público, ampliar el parque de viviendas de alquiler social y aumentar la financiación para viviendas asequibles y sociales impulsaría la disponibilidad de vivienda.

(35) En un contexto de alto riesgo de pobreza y exclusión social, la pobreza infantil es un reto estructural importante para la equidad social y la competitividad futura. Más de uno de cada tres menores está en riesgo de pobreza o exclusión social. Los más afectados son los menores de origen migrante y gitano, los menores en hogares monoparentales, aquellos cuyos padres tienen un nivel educativo bajo o medio y los menores de hogares con baja intensidad laboral. La privación material y social grave también es elevada y superior a la media de la UE. Se puede mejorar el bienestar de los menores garantizando un acceso más equitativo a las medidas de ayuda social y de protección de los ingresos, así como una prestación más eficiente y selectiva de dichas medidas. Reforzar y acelerar la aplicación de la Garantía Infantil, así como asegurar el acceso a servicios básicos como los comedores escolares y la vivienda, podría ayudar a reducir la incidencia de la pobreza infantil y evitar la transmisión intergeneracional de las desventajas. El Ingreso Mínimo Vital (IMV) y el Complemento de Ayuda para la Infancia (CAPI) son herramientas cruciales para reducir la pobreza y en los últimos años se ha trabajado de forma continua para reforzar su aplicación. No obstante, impulsar el conocimiento de las medidas y la reducción de los obstáculos administrativos podrían aumentar las bajas tasas de utilización y abordar las ineficiencias. La incidencia de las transferencias sociales (excluidas las pensiones) en la reducción de la pobreza, incluida la infantil, es una de las más bajas de la UE. A pesar de algunas mejoras, la desigualdad de la renta sigue siendo elevada y superior a la media de la UE, y el efecto redistributivo de los tributos y las prestaciones es también limitado. Perfeccionar el diseño de las actuales reducciones fiscales relacionadas con los hijos ofrece la oportunidad de reforzar las ayudas a los más vulnerables. Aumentar las ayudas específicas destinadas a las familias y los menores y reducir las persistentes diferencias entre comunidades autónomas podría contribuir a mejorar los resultados sociales. Abordar estos retos también contribuiría a una convergencia social al alza, en consonancia con la segunda fase del análisis por país realizado por los servicios de la Comisión con arreglo al marco de convergencia social ⁽¹⁸⁾.

(36) Existen obstáculos persistentes que afectan a la transición del sistema educativo al mercado laboral tanto en la educación y formación profesionales (EFP), sobre todo en los ciclos de grado medio, como en la educación universitaria. Los bajos niveles de capacidades básicas y las elevadas tasas de abandono escolar prematuro siguen siendo cuestiones apremiantes. Un porcentaje importante de jóvenes de 15 años tiene un bajo rendimiento en matemáticas, lectura y ciencias. Pocos estudiantes obtienen los resultados más altos, lo que pone en peligro la productividad y la competitividad futuras. A pesar del mayor número de matriculaciones en EFP, las inscripciones en educación secundaria superior y en programas duales siguen siendo limitadas. Las bajas tasas de empleo de los titulados de EFP con capacidades medias y la baja proporción de adultos con cualificaciones intermedias apuntan a una inadecuación de las capacidades subyacente. A mayor edad y menor nivel educativo la inscripción en EFP disminuye, lo que agrava las desigualdades, especialmente en el caso de las personas adultas de más edad, los hombres y las personas poco cualificadas. La escasa participación en la educación de personas adultas reduce las oportunidades de adaptarse a las necesidades cambiantes del mercado laboral, lo que también incide negativamente en la productividad y la competitividad.

(37) La tasa de niños matriculados en educación infantil y atención a la infancia sigue aumentando, pero persisten las diferencias entre autonomías. Las diferencias entre comunidades autónomas en la adquisición de capacidades básicas también son significativas. El abandono prematuro de los estudios también sigue siendo un reto, con diferencias persistentes a nivel autonómico y entre sexos.

(38) Habida cuenta de la estrecha interrelación entre las economías de los Estados miembros de la zona del euro y de su contribución colectiva al funcionamiento de la unión económica y monetaria, el Consejo recomendó en 2025 a los Estados miembros de la zona del euro que tomaran medidas, también a través de sus planes de recuperación y resiliencia, para aplicar la Recomendación de 2025 sobre la política económica de la zona del euro. En el caso de España, las recomendaciones 2, 3, 4 y 6 contribuyen a la aplicación de la primera recomendación para la zona del euro sobre competitividad, mientras que las recomendaciones 4, 5 y 6 ayudan a aplicar la segunda recomendación para la zona del euro sobre resiliencia, y la recomendación 1, a aplicar la tercera recomendación para la zona del euro sobre estabilidad macroeconómica y financiera que figura en la Recomendación de 2025.

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

1. Reforzar el gasto global y la preparación en materia de defensa y seguridad y garantizar al mismo tiempo la sostenibilidad de la deuda, en consonancia con las Conclusiones del Consejo Europeo de 6 de

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

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 342

27 de noviembre de 2025

Pág. 51

marzo de 2025. Observar las tasas máximas de crecimiento del gasto neto recomendadas por el Consejo el 21 de enero de 2025. Ejecutar el conjunto de reformas e inversiones que justifican la ampliación del período de ajuste, tal como recomendó el Consejo el 21 de enero de 2025. Seguir reforzando la sostenibilidad fiscal mediante la revisión y simplificación del sistema tributario, en particular desplazando parte de la carga fiscal sobre las rentas del trabajo hacia la fiscalidad medioambiental, del consumo y de los bienes inmuebles, para apoyar el crecimiento económico y el empleo, la cohesión y las transiciones ecológica y digital.

2. Habida cuenta de los plazos aplicables para culminar a tiempo las reformas e inversiones establecidas de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/241, acelerar la aplicación del plan de recuperación y resiliencia, incluido el capítulo de REPowerEU. Acelerar la ejecución de los programas de la política de cohesión (FEDER, FTJ, FSE+), aprovechando, cuando proceda, las oportunidades que ofrece la revisión intermedia. Hacer un uso óptimo de los instrumentos de la UE, incluidas las posibilidades que brindan el programa InvestEU y la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa, para mejorar la competitividad.

3. Simplificar la normativa, mejorar los instrumentos reguladores y reducir la carga administrativa, así como la fragmentación normativa entre las comunidades autónomas. Aumentar la eficiencia judicial mediante la racionalización de los procedimientos judiciales y una mayor digitalización del sistema judicial en todas las comunidades autónomas. Facilitar la creación de empresas, la innovación empresarial y la expansión de las empresas, apoyar las inversiones en I+D y reforzar los vínculos entre ciencia y empresa.

4. Mejorar la gestión hidrológica para abordar mejor la adaptación a los efectos actuales y futuros del cambio climático mediante el refuerzo de la coordinación entre todos los niveles de gobierno y organismos administrativos y la ampliación de las soluciones para la reducción del riesgo de sequía e inundación y la gestión sostenible del agua en la agricultura, mediante el aumento de la eficiencia hídrica y el incremento de las inversiones en infraestructuras, y mediante el apoyo a la aplicación de soluciones basadas en la naturaleza. Invertir en almacenamiento de energía, transporte y distribución de electricidad, así como en interconexiones eléctricas transfronterizas.

5. Aumentar la oferta de vivienda mediante la finalización de la reforma de la Ley del Suelo, la reducción de los plazos de tramitación de los permisos y la eliminación de obstáculos administrativos, y prevenir la escasez de mano de obra en el sector de la construcción. Ampliar la oferta de vivienda social y asequible.

6. Hacer frente a la pobreza infantil, mejorando al mismo tiempo la eficiencia, la cobertura y la adecuación de las transferencias y la asistencia sociales. Reducir la escasez de capacidades y la inadecuación de las capacidades mediante el refuerzo de la educación y la formación profesional dual y del aprendizaje permanente, en particular para las personas poco cualificadas. Mejorar las capacidades básicas y hacer frente al abandono escolar prematuro, teniendo en cuenta las diferencias entre comunidades autónomas.

Hecho en Bruselas, el 8 de julio de 2025.

Por el Consejo

La Presidenta

S. LOSE

cve: BOCG_D_15_342_3005