



C/2025/643

10.2.2025

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 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.

⁽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.

- (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 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.

⁽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.

- (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.

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 establezca 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 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.

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

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 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.
- 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.

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

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

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.

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, 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

⁽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.

- (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 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. 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

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 posten* 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
Reforma fiscal (Medida del PRR: C28.R3. hito 388 y adición a la medida del PRR)	Entrada en vigor de reformas fiscales destinadas a aumentar los ingresos públicos y modernizar el sistema fiscal.	<p>Etapa 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>Etapa 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>Etapa 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>Etapa 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>Etapa 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>Etapa 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>
Modificaciones de beneficios fiscales (Adición a la medida del PRR C28.R2., hito 386)	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.

	Objetivo principal	Descripción y calendario de las etapas clave	Indicador(es) de seguimiento
<p>Revisión del gasto (Adición a la medida del PRR C29. R1)</p>	<p>Reforzar la revisión del gasto público</p>	<p>Etapa 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>Etapa 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 período de vigencia del plan.</p> <p>Etapa 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>Etapa 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>Etapa 1: disposición del acuerdo del Consejo de Ministros por la que se establece su entrada en vigor.</p> <p>Etapa 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>Etapa 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>Etapa 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>

	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.	Etapa 1: a más tardar en el T2 de 2022, entrada en vigor de la reforma de la Ley Concursal. Etapa 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.	Cumplimiento satisfactorio de los hitos 190 y 191 pertinentes del PRR (C13.R1).

	Objetivo principal	Descripción y calendario de las etapas clave	Indicador(es) de seguimiento
<p>Marco normativo para el fomento de la generación renovable (medida existente del PRR. C7.R1., hitos 102, 103, 104, 105 y objetivos 106, 107)</p>	<p>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>	<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>	<p>Cumplimiento satisfactorio de los hitos 102, 103, 104 y 105 y de los objetivos 106 y 107 pertinentes del PRR (C7.R1).</p>
<p>Transformación digital de la educación (medida existente del PRR: C19.I2., hitos 289 y 290 y objetivo 291)</p>	<p>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>	<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>	<p>Cumplimiento satisfactorio de los hitos 290 y 291 y del objetivo 291 pertinentes del PRR (C19.I2).</p>

	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>Etapa 1: a más tardar en el T4 de 2027, completar una campaña de información que llegue 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>Etapa 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>Etapa 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>Etapa 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>Etapa 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>Etapa 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>Etapa 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>Etapa 1: enlace a la publicación de la evaluación de impacto sectorial aprobada por la(s) conferencia(s) (multi)sectorial(es).</p> <p>Etapa 2: enlace a la publicación del plan estratégico aprobado por la(s) conferencia(s) (multi)sectorial(es).</p> <p>Etapa 3: enlace a la publicación del informe.</p>

	Objetivo principal	Descripción y calendario de las etapas clave	Indicador(es) de seguimiento
Factura electrónica (nueva medida)	<p>Desarrollo del sistema obligatorio de facturación electrónica en las operaciones entre empresarios y profesionales.</p> <p>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>	<p>Etapa 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>Etapa 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>	<p>Etapa 1: entrada en vigor del Real Decreto.</p> <p>Etapa 2: copia del acta de recepción pertinente de la plataforma de facturación electrónica.</p>
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	Etapa 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.	Etapa 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>Etapa 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>Etapa 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>Etapa 1: entrada en vigor de la legislación que facilite el reconocimiento de las cualificaciones profesionales de la población nacida en el extranjero.</p> <p>Etapa 2: publicación del informe de evaluación.</p>
Reforma del sistema de visados de búsqueda 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	Etapa 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.	Etapa 1: entrada en vigor de un Real Decreto por el que se regulen los visados de búsqueda de empleo para migrantes.

	Objetivo principal	Descripción y calendario de las etapas clave	Indicador(es) de seguimiento
Proyecto Viena (nueva medida)	Aumento del parque de vivienda asequible	<p>Etapa 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>Etapa 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>Etapa 1: enlace a la publicación de la convocatoria de licitación.</p> <p>Etapa 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.	Etapa 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.	Etapa 1: cumplimiento satisfactorio del hito 254 pertinente del PRR (C17.R1).