

PLAN FISCAL Y ESTRUCTURAL DE MEDIO PLAZO

2025-2028

REINO DE ESPAÑA



Fecha de elaboración: 15 de octubre de 2024

NIPO: 221-24-087-8 , catálogo de Publicaciones de la AGE (<https://cpage.mpr.gob.es>)

1. Resumen ejecutivo	2
2. Perspectivas macroeconómicas.....	5
2.1. Evolución reciente de la economía española.....	5
2.2. Escenario macroeconómico 2024-2026.....	7
3. Previsiones fiscales para 2024 y orientación de la política fiscal.....	14
3.1. Cierre del ejercicio 2023 y previsión de cierre 2024	14
3.2. Orientación de la política fiscal	16
4. Análisis de sostenibilidad fiscal	21
4.1. Senda de crecimiento del gasto neto.....	22
4.2. Resultados del análisis de sostenibilidad de deuda (DSA)	25
5. Programa de reformas e inversiones	29
5.1. Solicitud de extensión del periodo de ajuste al amparo del marco legal de supervisión fiscal.....	29
5.2. Criterios para la inclusión de reformas e inversiones: impacto en crecimiento y sostenibilidad fiscal	31
5.3. Principales ejes de las reformas e inversiones que justifican la extensión del periodo de ajuste.....	32
5.4. Resumen de impacto en crecimiento y sostenibilidad fiscal de las reformas e inversiones	33
5.5. Detalle de las reformas e inversiones incluidas por eje de actuación	34
6. Anexos.....	47
6.1. Discrepancias con la trayectoria de referencia de la Comisión	47
6.2. Tablas del DSA complementarias.....	51
6.3. Reformas e inversiones incluidas en el Plan para justificar la extensión del periodo de ajuste	53
6.4. Detalle de impacto de reformas e inversiones	59
6.5. Necesidades inversión	64
6.6. Pasivos implícitos y contingentes	65

1. Resumen ejecutivo

En 2024 se ha aprobado el nuevo marco de gobernanza económica europeo, que será aplicable a las finanzas públicas de los 27 Estados miembro de la Unión a partir de 2025. En abril de 2024 se aprobó el Reglamento (UE) 1263/2024, el Reglamento (UE) 2024/1264 y la Directiva 2024/1265, documentos que configuran el nuevo marco europeo de reglas fiscales. El nuevo marco busca compatibilizar la responsabilidad fiscal con el crecimiento económico a través de una orientación de medio plazo y atendiendo a las especificidades de los distintos países¹.

El acuerdo para la reforma de las reglas fiscales conlleva importantes novedades en el marco de supervisión fiscal europeo, que pasa a estar sustentado por el Plan de medio plazo y centrado en una única variable operativa de seguimiento: el gasto computable. Por un lado, la variable de seguimiento de cumplimiento fiscal será ahora la variación del gasto primario neto nacional (o, alternativamente, “gasto computable”²), frente al énfasis en el saldo estructural que ponían las reglas anteriores. Por otro lado, el Plan Fiscal Estructural de Medio Plazo (Plan de medio plazo) supone el principal instrumento de planificación fiscal de medio plazo en el nuevo marco de gobernanza, en sustitución del Programa de Estabilidad y el Programa Nacional de Reformas que venían elaborándose desde finales de los años noventa. En el nuevo marco de gobernanza, se deberá elaborar un Plan de medio plazo cada 4 años como mínimo y cada año se publicará un informe de seguimiento en abril (*Annual Progress Report*)³.

El Plan de medio plazo contiene los elementos principales de la programación de política económica y fiscal, y se completará con los Planes Presupuestarios, de carácter anual. En él, cada Estado miembro debe comprometerse a una senda de gasto computable, cumpliendo con los requisitos de sostenibilidad fiscal. Esos compromisos fiscales orientan la política fiscal a medio plazo y los Estados miembro deben tenerlos en cuenta para la elaboración anual de los Presupuestos Generales. Posteriormente, es en los Planes Presupuestarios anuales en donde se deben concretar las distintas medidas presupuestarias, tanto por la vía de los ingresos como de los gastos asegurando el cumplimiento con la senda de gasto plurianual.

El presente documento recoge el primer Plan Fiscal Estructural de Medio Plazo del Reino de España. El plan abarca los años 2025-2028, aunque fija una senda de gasto hasta 2031 al extender el período de ajuste de 4 a 7 años. La senda de gasto viene respaldada por un ambicioso paquete de reformas e inversiones que desarrolla las contenidas en el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (Plan de

¹ Para más detalles, ver el apartado 4.1.4 Estimación del esfuerzo fiscal necesario.

² El gasto computable incluye el gasto público neto de los gastos en concepto de intereses, medidas discrecionales relativas a los ingresos, los gastos en programas de la UE compensados íntegramente con los ingresos procedentes de los fondos de la Unión, el gasto nacional en cofinanciación de programas financiados por la Unión, los elementos cíclicos del gasto en prestaciones de desempleo y las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal (“*one-offs*”).

³ Los requisitos de información para dichos documentos se resumen en la Comunicación C/2024/3975 de la Comisión europea, publicada el 21 de junio de 2024 y avalada por el Comité Económico y Financiero del Consejo ECOFIN.

Recuperación) y pone sobre la mesa compromisos adicionales. La elaboración de este documento ha sido precedida de numerosas reuniones técnicas con los servicios de la Comisión, tal y como prevé el Reglamento 1263/2024. El escenario macroeconómico 2024 a 2026 que sirve como punto de partida de las proyecciones macroeconómicas y el análisis de sostenibilidad de la deuda ha sido avalado por la Airef.

El crecimiento promedio anual del gasto computable recogido en el Plan es del 3% durante el periodo extendido de ajuste de 7 años (2025 a 2031). De acuerdo con los resultados del análisis de sostenibilidad y la metodología común, el gasto computable podrá crecer un 3% al año en promedio entre 2025 y 2031 (3,4% entre 2025 y 2028). El cuadro 1 especifica la tasa máxima de crecimiento del gasto en términos anuales. El respeto a dicha regla de gasto garantizará la sostenibilidad de la deuda y el cumplimiento de las salvaguardas en el nuevo marco.

El Plan de medio plazo mantiene inalterado el compromiso de responsabilidad fiscal, y lo hace de manera compatible con un crecimiento económico robusto. En los últimos años, el compromiso de España con la estabilidad presupuestaria se ha mantenido firme, incluso en un contexto de suspensión de las reglas fiscales, plasmándose en una importante reducción del déficit y la deuda. Tras la pandemia, el déficit público de España ha retrocedido desde el 9,9% en 2020 hasta el 3,5% en 2023. Por su parte, la deuda pública ha caído en casi 20 puntos de PIB, desde el pico a inicios del 2021 hasta alcanzar el 105% a cierre de 2023. Se espera reducir el déficit público hasta el objetivo del 3% y la deuda hasta el 102,5% del PIB en 2024. En el horizonte de aplicación del Plan de medio plazo, el cumplimiento con la regla de gasto garantizará que la ratio deuda-PIB se sitúe próxima al 90% en 2031 y el saldo público alcance -0,8% en 2031, registrándose un superávit primario de aproximadamente el 2% del PIB.

En el horizonte de vigencia del Plan de medio plazo, 2025-2028, se prevé que la economía de España siga mostrando un crecimiento robusto, apoyado en la productividad y el buen comportamiento del mercado laboral, resultando en un avance del PIB potencial cercano al 2%. El PIB real mantendrá un elevado ritmo de crecimiento en el conjunto de 2024, del 2,7%, suavizándose en 2025 y 2026, pero manteniéndose por encima del 2%. El impulso de la población, la tasa de actividad y la productividad genera un patrón de crecimiento potencial elevado, con una aportación menor de fenómenos cíclicos coyunturales⁴.

La ambición de los compromisos del programa de reformas e inversiones que se incluyen en este Plan de medio plazo justifica la ampliación del periodo de ajuste de acuerdo con los criterios fijados en la nueva legislación. A efectos de la solicitud de extensión del periodo de ajuste, el Plan de medio plazo incorpora las principales reformas e inversiones del Plan de Recuperación, cuyos efectos no están considerados en el escenario macroeconómico de referencia de la metodología común. Asimismo, el Plan va más allá de lo estrictamente requerido por el marco legal de supervisión fiscal, e incorpora nuevos compromisos en materia de política económica, con especial incidencia en inmigración, vivienda y clima de negocios. Los compromisos recogidos

⁴ El nuevo marco de reglas fiscales exige que a partir de 2027 las proyecciones macroeconómicas se realicen con la metodología común para la estimación del PIB potencial según el modelo EUCAM de la Comisión Europea y la metodología contenida en el *Debt Sustainability Monitor 2023*.

generarán un impacto incremental cuantificable en crecimiento y sostenibilidad de las finanzas públicas a lo largo del periodo de ajuste (2025-2031). Para complementar el compromiso con la sostenibilidad fiscal, se incluyen medidas adicionales de impacto presupuestario, que permiten ahondar en el principio de responsabilidad fiscal.

Cuadro 1 Compromiso fiscal

		2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Gasto primario neto financiado a nivel nacional	<i>(tasa de crecimiento)</i>	5,3	3,7	3,5	3,2	3,0	3,0	2,5	2,4
	<i>(tasa de variación acumulada)</i>	5,3	9,2	13,0	16,6	20,1	23,7	26,8	29,9

Fuentes: Ministerio de Economía, Comercio y Empresa con base en la metodología DSA de la Comisión.

Cuadro 2 Principales variables

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
		<i>Variación anual (%)</i>							
PIB potencial	1,9	1,9	2,0	2,1	1,8	1,6	1,6	1,2	1,1
Deflactor del PIB	6,2	3,1	2,7	2,4	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3
		<i>% PIB</i>							
Capacidad/necesidad de financiación neta	-3,5	-3,0	-2,5	-2,1	-1,8	-1,6	-1,5	-1,2	-0,8
Saldo estructural	-3,3	-3,1	-2,9	-2,5	-2,0	-1,5	-1,2	-0,8	-0,5
Saldo estructural primario	-0,9	-0,6	-0,2	0,2	0,7	1,1	1,5	1,9	2,3
Deuda bruta	105,0	102,5	101,4	100,1	98,4	96,6	94,8	92,8	90,6
Variación de la deuda bruta	-4,4	-2,5	-1,1	-1,3	-1,7	-1,8	-1,8	-2,0	-2,3

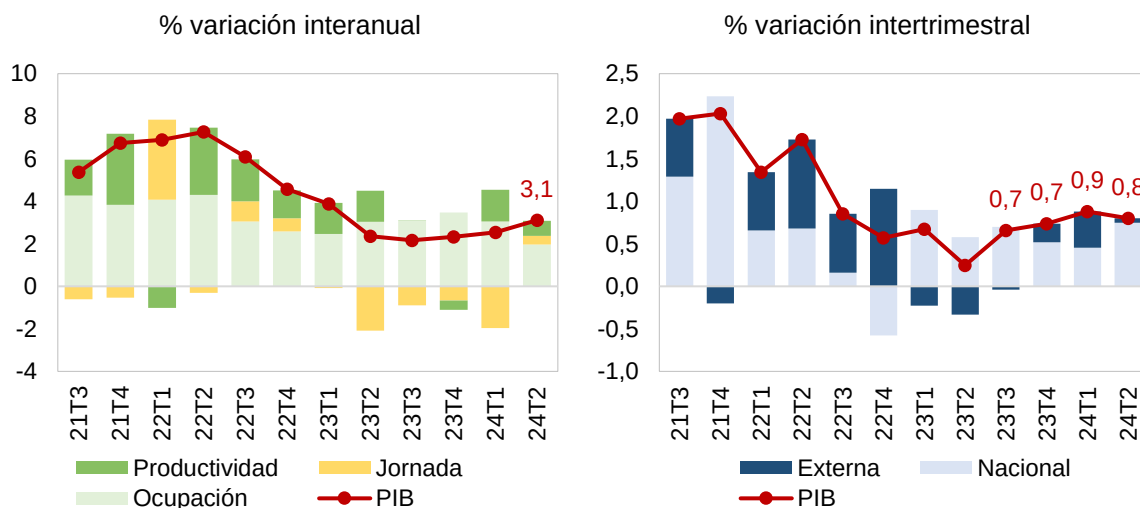
Fuentes: Ministerio de Economía, Comercio y Empresa con base en el análisis de sostenibilidad de la deuda. Hasta 2026 las proyecciones macroeconómicas y fiscales se realizan por los Estados miembro. A partir de 2027, las proyecciones se derivan de la metodología DSA contenida en el *Debt Sustainability Monitor 2023* de la Comisión y con una estimación del PIB potencial según el modelo EUCAM partiendo de la base de las previsiones macroeconómicas y fiscales internas hasta 2026.

2. Perspectivas macroeconómicas

2.1. Evolución reciente de la economía española

La economía española registra un elevado dinamismo en los últimos trimestres. El PIB real de España creció en 2023 un 2,7% (superando la previsión del Plan Presupuestario del 2,4%), el segundo mayor ritmo de la zona euro, apoyado tanto en la demanda interna (aportó 1,7 puntos) como en la demanda externa (1 punto). Durante la primera mitad de 2024, la economía española ha registrado tasas de crecimiento intertrimestrales del 0,9% y 0,8%. Por el lado de la oferta, el crecimiento se nutre principalmente de la continuada creación de empleo, apoyada en el crecimiento demográfico, a lo que se une la tendencia al alza de la productividad por hora. Por el lado de la demanda, el crecimiento observado del PIB en los últimos trimestres es equilibrado, destacando el consumo, la construcción y la exportación de servicios.

Gráfico 1. **Crecimiento del PIB y componentes (volumen, desestacionalizado)**



Fuente: CNTR (INE).

El empleo continúa alcanzando máximos y la temporalidad, mínimos. Las tasas de actividad (76%) y ocupación (67,4%) se sitúan en máximos, con la tasa de desempleo (11,3%) en niveles de 2009 y la de temporalidad en mínimos históricos, particularmente por el sector privado (12,9%). Los últimos datos de afiliación a la Seguridad Social manifiestan que el empleo ha prolongado su dinamismo en el tercer trimestre (+0,3% intertrimestral desestacionalizado).

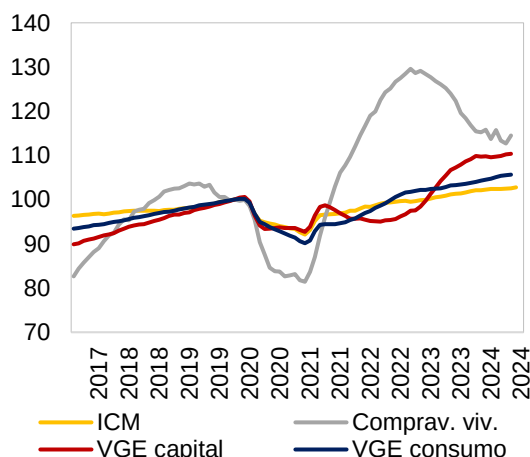
El consumo se aceleró en el segundo trimestre. El consumo privado intensificó su crecimiento en el segundo trimestre de 2024, anotando una tasa de variación del 1% intertrimestral (0,5% el anterior), apoyado en la buena evolución del mercado laboral, la solidez de la posición financiera de los hogares y la mejora del poder adquisitivo de los salarios. Los indicadores coyunturales ofrecen señales mayoritariamente positivas sobre el tercer trimestre, destacando los datos de comercio minorista (encadenó en agosto tres meses de crecimientos del 0,4-0,5% intermensual), en un contexto de elevados niveles de confianza del consumidor.

La inversión consolida una apertura del año al alza. La formación bruta de capital fijo repuntó en el primer semestre de 2024, sobresaliendo el repunte de la construcción.

Esta evolución se ve confirmada por los indicadores coyunturales más recientes como la concesión de hipotecas, la compraventa de viviendas o el crédito nuevo, y se explica por un contexto en el que la utilización de la capacidad productiva repunta, las condiciones financieras se han relajado, con bajadas en el Euribor, y en el que la confianza empresarial aumenta. Por su parte, los PMI de servicios y manufacturas señalan expansión de la actividad.

Gráfico 2. Indicadores coyunturales

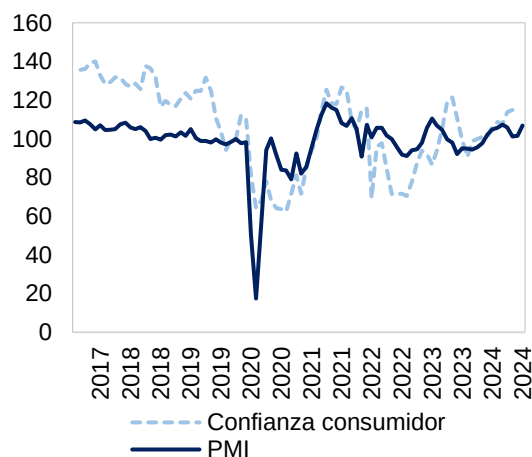
100 = dic-19 (suma móvil 12 meses)



Fuente: INE y AEAT.

Gráfico 3. Indicadores de opinión

100 = dic-19

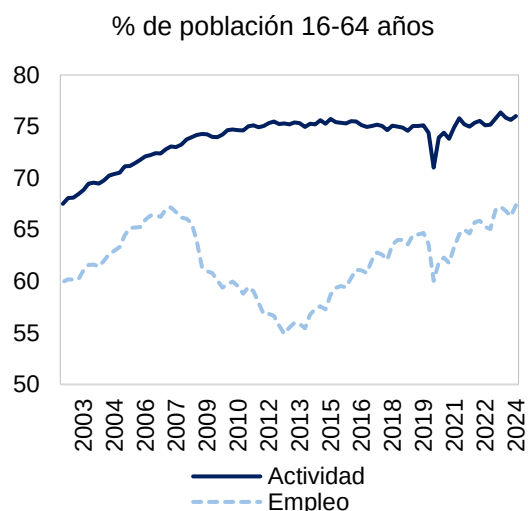


Fuente: CIS y S&P Global.

El sector exterior se enfrenta a unos mercados internacionales marcados por la debilidad de nuestros principales socios. Alemania se mantiene prácticamente estancada desde finales de 2022 (se contrajo un -0,1% intertrimestral en el segundo trimestre de 2024), mientras en el mismo periodo Francia e Italia avanzan a ritmos medios del +0,2%. Este contexto internacional se ha reflejado en una atonía de las exportaciones de bienes, si bien se mantienen por encima del nivel prepandemia. Las últimas previsiones de crecimiento del BCE revisaron 1 décima a la baja el crecimiento esperado de la zona euro (0,8%) y los datos más recientes de PMI apuntan a que la economía de la zona euro se habría enfriado a lo largo del tercer trimestre.

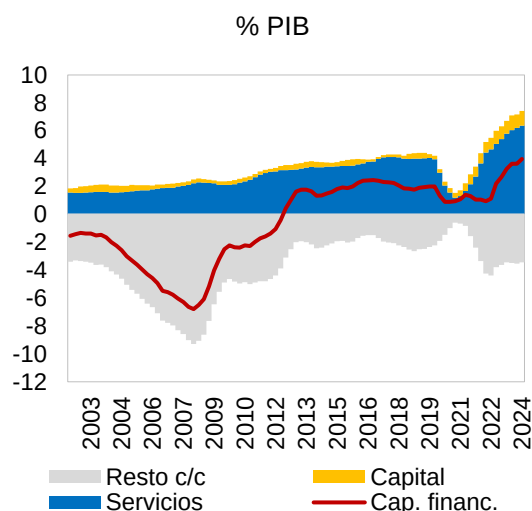
Las exportaciones de servicios alcanzan, por el contrario, nuevos máximos y refuerzan la hipótesis de un cambio estructural en el patrón exportador con un mayor peso de los servicios. De acuerdo con la Contabilidad Nacional, la exportación de servicios representaba cerca del 13% del PIB en el periodo entre enero y junio de 2024, su mayor peso en la serie histórica, a lo que contribuyen tanto el sector turístico, con las entradas de turistas extranjeros en máximos, como el continuado dinamismo de las exportaciones de servicios no turísticos, destacando en los últimos años los servicios TIC y otros servicios empresariales, así como los financieros.

Gráfico 4. Tasas de actividad y empleo



Fuente: EPA (INE).

Gráfico 5. Balanza de pagos



Fuente: Banco de España.

La capacidad de financiación de la economía española permanece en máximos. Según la balanza de pagos, la capacidad de financiación alcanzó en el segundo trimestre de 2024 un nivel récord del 4% del PIB. En perspectiva histórica, sobresalen los elevados niveles de la balanza de servicios no turísticos (2,2%, frente a valores en torno a 1,3% en 2013-2021 y negativos antes de la crisis financiera) y la balanza de capital, por la entrada de fondos europeos, a lo que se suma un superávit del turismo cerca de máximos y la mejora reciente del saldo de bienes.

2.2. Escenario macroeconómico 2024-2026

La metodología común utilizada en el marco de las nuevas reglas fiscales parte de unas previsiones macroeconómicas elaboradas por los Estados miembro hasta T+2. Por ello, en esta sección se presenta el escenario macroeconómico para los años 2024, 2025 y 2026 del Gobierno de España.

El escenario macroeconómico 2024-2026 ha sido avalado por la Airef para acompañar este Plan Fiscal y Estructural de Medio Plazo. La fecha de corte de los datos que se han tenido en cuenta para las previsiones es el 20 de septiembre de 2024. El cuadro macroeconómico fue avalado por Airef el pasado 24 de septiembre de 2024, cumpliendo con la recomendación fijada en el artículo 11.2 del Reglamento (UE) 1263/2024, así como con el artículo 14 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (Airef). El aval se puede consultar en la página web de la institución⁵.

2.2.1. Supuestos del ejercicio de previsión

Se prevé el mantenimiento de tasas modestas de crecimiento de la zona euro. El Banco Central Europeo (BCE) ha revisado ligeramente a la baja sus previsiones para la zona euro en septiembre, situando el crecimiento del PIB en el 0,8% para 2024, al que seguiría una ligera aceleración hasta el 1,3% en 2026. Estas tasas de crecimiento

⁵ <https://www.Airef.es/es/centro-documental/informes/aval-previsiones-macroeconomicas-del-gobierno-2025-2026/>

contenidas se traducen en una estabilización del crecimiento de los mercados españoles de exportación en tasas cercanas a las de 2024.

Se espera continuidad en el reciente cambio de la política monetaria. En los últimos trimestres, se ha consolidado el proceso de moderación de la inflación en la zona euro, permitiendo bajadas de tipos de interés y, con ello, el final del ciclo de política monetaria contractiva que España ha logrado superar sin un impacto significativo en su crecimiento, de manera novedosa en nuestra historia. El BCE ha rebajado los tipos de interés de referencia en 25 puntos básicos en junio y septiembre de 2024. Ambas rebajas eran esperadas por el mercado, que viene descontando el inicio de un nuevo ciclo de la política monetaria con más reducciones del tipo de interés a corto plazo en el horizonte de proyección. En cuanto al tipo de cambio euro/dólar, tras la ligera apreciación del euro experimentada en los tres primeros trimestres, no se esperan variaciones significativas en el horizonte de proyección, en un contexto en el que el mercado también ha venido anticipando bajadas de tipos de la Reserva Federal.

Los mercados energéticos internacionales muestran una tendencia bajista a lo largo de 2024, que podría revertirse parcialmente en el horizonte de previsión. A pesar del complicado entorno geopolítico, en la primera mitad del año la cotización del petróleo Brent fluctuó entre los 80 y los 90 dólares, mostrando además importantes presiones bajistas durante los meses de verano. Asimismo, en 2024 la cotización del gas parece haberse estabilizado en un nuevo nivel de equilibrio situado en el entorno de los 25-35 €/MWh, que se mantendrá en los próximos años. Persisten, sin embargo, incertidumbres elevadas asociadas al posible impacto de un recrudecimiento del conflicto en Oriente Próximo⁶.

Cuadro 3 Supuestos básicos del escenario macroeconómico

		2023	2024	2025	2026
Tipos de interés a corto plazo (euríbor a tres meses)	(%, promedio anual)	3,4	3,6	2,1	1,9
Tipos de interés a largo plazo (bono a 10 años, España)	(%, promedio anual)	3,5	3,2	3,0	3,1
Tipo de cambio (dólares/euro)	(%, promedio anual)	1,1	1,1	1,1	1,1
Crecimiento del PIB mundial, excluida la zona euro	(tasa de crecimiento)	3,5	3,4	3,4	3,3
Crecimiento del PIB de la zona euro	(tasa de crecimiento)	0,5	0,8	1,3	1,5
Mercados españoles de exportación	(tasa de crecimiento)	1,2	3,1	3,3	3,0
Precio del petróleo Brent (dólares/barril)		82	81	85	85
Precio del gas natural (euros/MWh)		35	33	35	35

*Los supuestos sobre los tipos de interés se han realizado con la información disponible de mercados spot y a plazo

Fuentes: Ministerio de Economía, Comercio y Empresa.

⁶ La escalada del conflicto en la primera semana de octubre supuso una subida del crudo WTI del 13,6%. En los últimos días, sin embargo, los precios se han estabilizado por debajo de los 80 dólares, muy por debajo de los picos superiores a los 90 dólares de principios de año.

2.2.2. Detalle de previsiones económicas 2024-2026

La economía de España seguirá mostrando un crecimiento robusto en los próximos años, apoyado en el crecimiento de la productividad y el buen comportamiento del mercado laboral. El PIB mantendrá un elevado ritmo de crecimiento en el conjunto de 2024, del 2,7%, suavizándose en 2025 y 2026, pero manteniéndose por encima del 2%. Las actuales proyecciones demográficas recogen una perspectiva de crecimiento de los flujos migratorios que se materializan en un aumento de la población activa y de las tasas de actividad en el horizonte de proyección. Este aumento de la oferta de trabajo no viene acompañado, como en otros periodos expansivos pasados, por una disminución de la productividad: los datos más recientes muestran una vuelta a la tendencia de crecimiento estructural de la productividad por hora.

El impulso de la población, la tasa de actividad y la productividad genera un patrón de crecimiento potencial elevado, con una aportación menor de fenómenos cíclicos coyunturales. La contribución de factores estructurales genera un patrón de crecimiento potencial elevado esperado, del 1,9%, 2,0% y 2,1% en 2024, 2025 y 2026, respectivamente. Las dinámicas positivas del mercado laboral (demografía y tasa de actividad) explican entre 0,9 y 1 punto del crecimiento potencial. La contribución del factor capital (que se incrementa para satisfacer la creciente oferta de trabajo) se situará entre el 0,3 y el 0,5 del PIB. Por su parte, la productividad contribuirá en los próximos años entre 0,6 y 0,7 puntos al PIB potencial, en línea con lo observado en 2023. Finalmente, la contribución cíclica será de menor envergadura y de relevancia decreciente en los próximos ejercicios, contribuyendo 0,8, 0,4 y 0,1 puntos en 2024, 2025 y 2026, respectivamente.

Cuadro 4 PIB potencial y contribuciones

	2023	2024	2025	2026
	<i>Variación anual (%)</i>			
PIB real	2,7	2,7	2,4	2,2
PIB potencial	1,9	1,9	2,0	2,1
Componente cíclico	0,8	0,8	0,4	0,1
	<i>Contribuciones al crecimiento potencial</i>			
Trabajo	1,0	1,0	0,9	0,9
Capital	0,3	0,3	0,4	0,5
Productividad Total de los Factores	0,6	0,6	0,7	0,7

Fuentes: Ministerio de Economía, Comercio y Empresa con base en el modelo EUCAM.

Las dinámicas demográficas y del mercado laboral explican la mayor parte del crecimiento potencial, tanto por el incremento de flujos migratorios como por el incremento de la tasa de actividad. La evolución de los flujos migratorios ha tenido un impacto positivo en la evolución de la oferta laboral desde 2018, y se espera que siga teniéndolo en los próximos años, dada la capacidad de atracción del mercado laboral español, en especial entre trabajadores de países de América Latina. El envejecimiento de la población, junto con el alargamiento de carreras laborales, por su parte, contribuirá al aumento de la tasa de actividad, lo cual añadirá más crecimiento a la ocupación.

En el medio plazo, el despliegue de los efectos de las reformas conciliará el descenso de la tasa de desempleo con ganancias de poder adquisitivo de los asalariados y una reducción de la jornada media. La incorporación de los efectos esperados de la agenda reformista en el ámbito laboral al escenario macroeconómico permite proyectar nuevos máximos de ocupación, un crecimiento continuado del poder adquisitivo de los asalariados y una reducción sostenida de la tasa de paro.

Cuadro 5 Mercado de trabajo

	2023	2023	2024	2025	2026
	Nivel	Variación anual (%)			
Ocupados total (miles de personas)	21.399	3,0	2,6	2,5	2,2
Horas efectivamente trabajadas		2,0	1,5	2,0	1,7
Promedio anual de horas trabajadas por ocupado		-1,0	-1,1	-0,4	-0,5
Productividad por ocupado		-0,3	0,2	-0,1	0,0
Productividad por hora		0,6	1,2	0,3	0,5
Remuneración de asalariados		9,1	6,4	5,5	5,0
Remuneración por asalariado		5,8	4,0	3,1	2,6
		%			
Tasa de desempleo		12,2	11,2	10,3	9,7

Fuentes: INE (CNTR, salvo EPA para la tasa de desempleo) y elaboración propia desde 2024.

Por el lado de la demanda, las dinámicas internas de inversión y consumo permitirán a España sostener una contribución cíclica ligeramente positiva en los próximos años y contrarrestar la atonía de la demanda de nuestros principales socios comerciales. En el horizonte de previsión, se prevé que la inversión en construcción repunte contribuyendo a cerrar la actual brecha existente en el stock de viviendas. A la vez, se prevé un crecimiento dinámico de la inversión en bienes de equipo gracias a la recuperación de la confianza empresarial y el continuado impulso y sostén del Plan de Recuperación. Por su parte, se prevé que el consumo privado mantenga el crecimiento apoyado en el aumento de la población activa y el empleo y por las mejoras de la productividad, traducidas en ganancias de poder adquisitivo. Finalmente, cabe destacar que, a pesar de la atonía de la demanda europea, se espera que las exportaciones sigan mostrando un crecimiento importante, si bien más moderado que el que se está observando en 2024, parcialmente atribuible a recuperación cíclica.

Cuadro 6 PIB por componentes de demanda

	2023	2024	2025	2026
	Variación anual (%)			
Gasto en consumo final nacional privado	1,8	2,2	2,1	2,0
Gasto en consumo final de las AAPP	5,2	1,8	1,6	1,6
Formación bruta de capital fijo	2,1	3,3	5,8	4,9
Variación de existencias (% del PIB)	1,3	0,9	0,8	0,8
Exportación de bienes y servicios	2,8	4,2	2,4	2,3
Importación de bienes y servicios	0,3	2,6	3,6	3,1
Demanda nacional final (contribución)	2,5	2,2	2,7	2,4
Variación de existencias (contribución)	-0,8	-0,2	0,0	0,0
Saldo exterior (contribución)	1,0	0,7	-0,3	-0,2

Fuentes: INE y elaboración propia desde 2024.

En cuanto a los precios, se espera que la inflación de consumo continúe su senda de convergencia hacia el objetivo del BCE. La perturbación sobre los precios energéticos, agravada por la invasión de Ucrania, se ha superado sin que se hayan producido hasta el momento efectos significativos de segunda ronda. En el horizonte de previsión, la inflación de precios de consumo continuará la senda descendiente que se inició en 2022, acercándose sostenidamente al objetivo del BCE.

Cuadro 7 Evolución de deflatores

	2023	2024	2025	2026
	<i>Variación anual (%)</i>			
Deflactor del consumo privado	5,4	3,5	2,5	2,4
Deflactor del consumo público	1,4	2,4	2,5	2,1
Deflactor de la formación bruta de capital fijo	3,1	4,0	3,7	2,5
Deflactor de las exportaciones de bienes y servicios	1,6	1,7	2,5	2,1
Deflactor de las importaciones de bienes y servicios	-4,5	1,9	2,5	1,8
Deflactor del PIB	6,2	3,1	2,7	2,4
Coste Laboral Unitario	6,3	3,6	3,1	2,7
Excedente Bruto de Explotación Unitario*	6,2	2,6	2,2	2,1

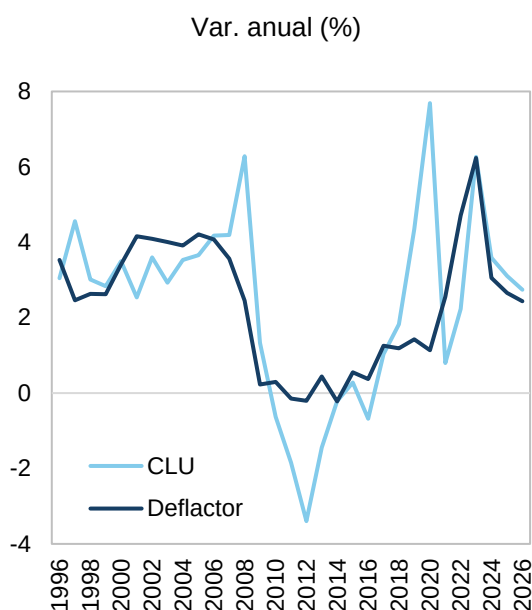
Fuentes: INE y elaboración propia Ministerio de Economía, Comercio y Empresa para las previsiones desde 2024. (*) incluye la contribución de los impuestos netos de subvenciones

Por su parte, la variación de los precios de producción, recogidos en el deflactor del PIB, seguirán afectados al alza por un crecimiento salarial en el entorno del 3%. A pesar de la desinflación de precios de consumo, afectados a la baja por las presiones deflacionarias externas, las dinámicas de precios de producción nacionales seguirán afectadas al alza por la evolución de los salarios, que continuarán creciendo a tasas en el entorno del 3%, mejorando su poder adquisitivo. Por otro lado, se proyecta un crecimiento mucho más moderado del EBE unitario, consistente con el mantenimiento de un equilibrio en el reparto de la renta entre factores productivos.

En concreto, se prevé un crecimiento de los costes laborales unitarios del 3,1% y el 2,7% en 2025 y 2026, consistente con un crecimiento del deflactor del PIB del 2,7% y 2,4%. El crecimiento del coste laboral unitario incorpora las previsiones de crecimiento salarial que se derivan de las observaciones ya disponibles de la negociación colectiva gracias a la explotación de los microdatos de la estadística de convenios colectivos. Es decir, la previsión parte de un nivel de incertidumbre reducido pues tiene en cuenta información ya disponible de convenios firmados con impacto en 2025 y 2026. Posteriormente se incorpora una hipótesis adicional de evolución del reparto de rentas. En concreto, se considera que los salarios seguirán ganando peso en el PIB, lo cual implica que los beneficios unitarios contribuirán a la baja a la tasa de crecimiento del deflactor.

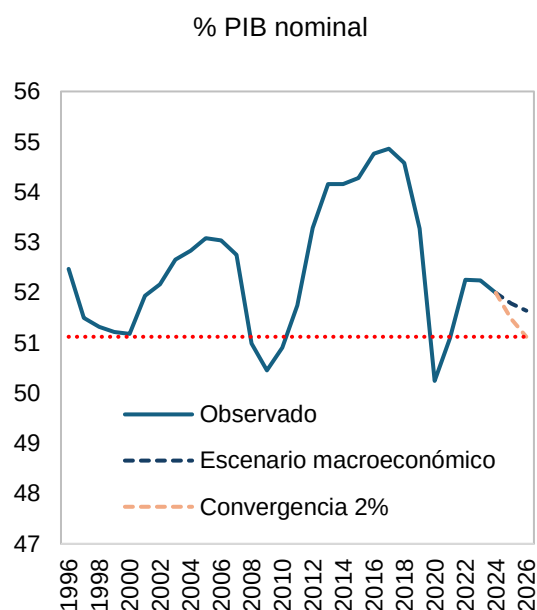
Dada la tasa prevista de crecimiento de los costes laborales unitarios, la proyección del deflactor del PIB es coherente con el conjunto del escenario macroeconómico. Dado el crecimiento de los costes laborales unitarios previsto, la proyección del deflactor del PIB es prudente. Una convergencia más rápida del crecimiento del deflactor del PIB al 2% en 2025 y 2026 solo sería compatible con una previsión de crecimiento de los beneficios unitarios cercana al 0%. Con ello, el reparto de la renta experimentaría un cambio de tendencia que llevaría el peso de los beneficios empresariales en el PIB a niveles solo vistos en años con shocks muy recesivos sobre la actividad económica.

Gráfico 6. Variación del deflactor del PIB y los costes laborales unitarios



Fuente: Elaboración propia a partir de INE.

Gráfico 7. Peso de los beneficios empresariales⁷ en el PIB

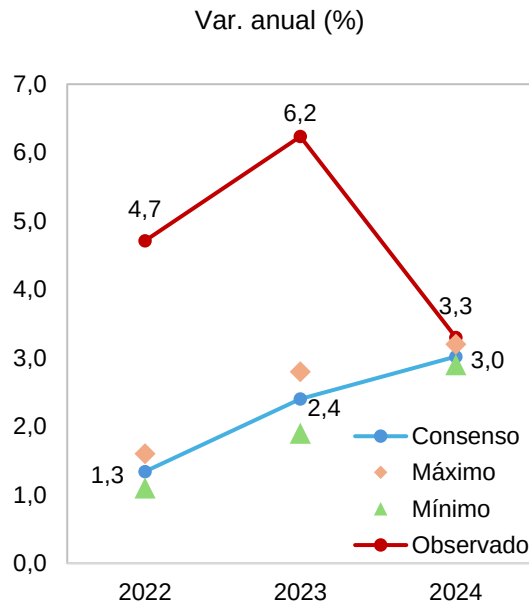


Fuente: Elaboración propia a partir de INE.

Desde el inicio del shock inflacionario el consenso ha errado a la baja en la proyección del deflactor del PIB, en parte debido al desacople en la evolución del IPC y el deflactor. Desde el inicio del shock inflacionario en 2021, se ha observado un error a la baja sistemático de las previsiones de inflación por parte del consenso, dado que se ha ido incorporando una rápida convergencia del crecimiento del deflactor del PIB al 2%. Este error sistemático se produce por dos factores: i) no incorporar las dinámicas de inflación pasada a la lógica de la negociación colectiva, lo cual resulta en tasas esperadas de crecimiento salarial muy reducidas; y ii) no atender al reparto de la renta implícito en las previsiones de costes laborales unitarios y deflactor del PIB, lo cual resulta en una continua pérdida de peso en el PIB de los beneficios empresariales. Los dos factores anteriores no se han incorporado a la mayoría de las previsiones del consenso porque se ha priorizado la convergencia en tasas de crecimiento del deflactor del PIB y del IPC, lo cual no se materializa en un entorno de presiones exteriores de precios muy volátiles.

⁷ Incluye la contribución de impuestos netos de subvenciones.

Gráfico 8. Previsiones de crecimiento del deflactor del PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Banco de España, Airef, Funcas, BBVA y la Comisión Europea. El dato de 2024 observado se refiere a los dos primeros trimestres

3. Previsiones fiscales para 2024 y orientación de la política fiscal

3.1. Cierre del ejercicio 2023 y previsión de cierre 2024

A pesar de la activación de las cláusulas de salvaguarda tanto europea como nacional durante los últimos cuatro años, España se autoimpuso unas tasas de referencia de déficit con el objetivo de asegurar la estabilidad presupuestaria a medio plazo. Esas tasas de referencia no sólo se cumplieron, sino que, además, durante todos estos años el déficit acabó siendo incluso inferior. Y ello a pesar del esfuerzo realizado por las administraciones públicas para mitigar los efectos de las crisis de la COVID y energética, que en total ha supuesto un coste fiscal de más de 125.000 millones de euros desde 2020.

En el ejercicio 2023, el déficit público cerró en el 3,5% del PIB, con una reducción de 1,1 puntos frente a 2022, impulsada por el inicio de la retirada de medidas contra la inflación y por un crecimiento económico robusto. En 2023, la reducción del déficit se debió tanto a la mejora de los ingresos como a la contención progresiva del gasto. A ambas contribuyeron tanto el crecimiento económico como el inicio de la retirada de medidas contra la inflación, conforme mejoraba el entorno de precios. Cabe destacar que esta reducción del déficit público en 2023 fue compatible con la puesta en marcha de medidas concretas de protección a los más vulnerables, como la rebaja del IVA a ciertos alimentos.

La previsión de déficit de 2024 se mantiene en el 3% del PIB, una reducción de 0,5 puntos asentada en un crecimiento económico sólido, la contención del gasto y la reversión de medidas contra la inflación. Las perspectivas de las finanzas públicas para 2024 sostienen la previsión de un déficit del 3% del PIB, a lo que contribuye la buena dinámica de los ingresos públicos, un crecimiento económico sólido y equilibrado, la contención del gasto en niveles moderados y la reversión paulatina de las medidas desplegadas para combatir el shock inflacionario, conforme se avanza en el proceso de moderación del crecimiento de los precios.

Cuadro 8 Proyecciones presupuestarias

	2023 (con MRR)		2024 (sin MRR)
	M€	% PIB	% PIB
Ingresos	628.283	41,9	41,8
Ingresos impositivos	354.220	23,6	24,1
Impuestos indirectos	183.162	12,2	11,2
Impuestos directos	165.546	11,0	12,5
Impuestos sobre el capital	5.512	0,4	0,3
Cotizaciones sociales	197.037	13,2	13,4
Otros ingresos	77.026	5,1	4,3
p.m. Transferencias de la UE (con MRR en 2023)	20.329	1,4	0,7
p.m. Medidas discrecionales de ingresos (incremental)	6.196	0,4	0,3
p.m. One-offs de ingresos	0	0,0	0,0
Gastos	680.952	45,4	44,8
Remuneración de asalariados	163.373	10,9	10,9
Consumos intermedios	85.800	5,7	5,6
Intereses	35.707	2,4	2,5
Subvenciones	20.707	1,4	1,1
Prestaciones sociales	251.936	16,8	17,0
Transferencias sociales en especie (vía mercado)	40.968	2,7	2,7
Recursos propios de la UE: IVA y RNB	11.066	0,7	0,8
Formación bruta de capital fijo	44.321	3,0	2,7
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital	13.469	0,9	0,6
Otros gastos	13.605	0,9	0,9
p.m. Gastos financiados por la UE (con MRR en 2023)	20.329	1,4	0,7
p.m. Cofinanciación nacional de gastos UE	3.831	0,3	0,2
p.m. Componente cíclico de prestaciones por desempleo	2.458	0,2	0,1
p.m. One-offs de gastos	1.379	0,1	0,2
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	-52.669	-3,5	-3,0

Fuentes: Ministerio de Hacienda.

Cuadro 9 Efecto estimado de las medidas discrecionales relativas a los ingresos

Medida	One-off	Gasto / Ingreso	2023	2024
			% del PIB	
IRPF	No	Ingreso	0,0	0,0
Impuesto de sociedades	No	Ingreso	0,1	-0,1
IVA	No	Ingreso	-0,2	0,1
Impuestos especiales	No	Ingreso	0,0	0,1
Otros impuestos y gravámenes	No	Ingreso	0,2	0,1
Cotizaciones sociales	No	Ingreso	0,2	0,1
TOTAL			0,4	0,3

Fuentes: Ministerio de Hacienda.

Por el lado de los ingresos, su incremento en términos de PIB responde tanto a la solidez del crecimiento económico como a la expiración progresiva de medidas contra la inflación. Sin tener en cuenta el Mecanismo de Recuperación, el aumento en 2024 de los ingresos tributarios en términos de PIB responde, entre otras razones, a la

solidez de la actividad económica observada en este ejercicio y a la expiración progresiva de las medidas que se habían puesto en marcha para paliar los efectos de la inflación. En cuanto a las cotizaciones sociales, la buena marcha del mercado de trabajo y las medidas adoptadas para asegurar la sostenibilidad del sistema también contribuirán a incrementar su peso en términos de PIB.

Por el lado del gasto, destaca la reversión paulatina de las medidas energéticas y la contención del gasto en niveles moderados. El gasto en remuneración de asalariados crecerá en 2024 conforme a lo pactado entre el Gobierno y los sindicatos en el Acuerdo para una Administración Pública para el Siglo XXI, y su peso en el PIB vuelve a ser similar al previo a la pandemia. La rúbrica de subvenciones cae en 2024 como consecuencia de la reversión paulatina de las medidas energéticas. La inversión pública no asociada al Plan de Recuperación seguirá creciendo, y mantendrá su peso en el PIB. Para el gasto en intereses se prevé un ligero aumento en términos de PIB hasta el 2,5% como consecuencia de la progresiva traslación al stock de deuda pública española de los mayores tipos de interés del Banco Central Europeo.

3.2. Orientación de la política fiscal

El eje clave de la política fiscal en los próximos años será el cumplimiento de la senda de gasto de este Plan por parte de todas las administraciones públicas, asegurando una consolidación fiscal sostenible y equilibrada. El cumplimiento de la senda de gasto de este Plan garantiza la sostenibilidad de la deuda pública en el medio y largo plazo, así como el cumplimiento con los objetivos de déficit público que de la misma se derivan. Para conseguir este ambicioso Plan de responsabilidad fiscal, será fundamental la coordinación entre todas las administraciones públicas, para asegurar que la senda de consolidación sea tanto sostenible como equilibrada.

España viene adoptando una estrategia fiscal de forma progresiva que, junto a los resultados obtenidos en la mejora del cumplimiento fiscal y la lucha contra el fraude, ha permitido incrementar los ingresos públicos sobre el PIB y reducir el diferencial con la media de la Unión Europea. El importante crecimiento de los ingresos ha permitido desplegar un escudo social para proteger a los más vulnerables, así como la adopción de medidas temporales para reducir el impacto social derivado de la pandemia y de la crisis energética y de precios originada por la invasión de Ucrania.

Las medidas tributarias hasta ahora adoptadas se han dirigido a reforzar la progresividad del sistema tributario, exigiendo una mayor contribución fiscal a las rentas y patrimonios más elevados, a la vez que se ha reducido la tributación de los contribuyentes con menores recursos. De igual forma, se ha incrementado la tributación de los grandes grupos económicos. También se ha reforzado la tributación medioambiental en ámbitos tales como la gestión de residuos, plásticos de un solo uso o gases fluorados. Estas medidas son estructurales, o bien, en algún caso concreto, tras una primera fase de aplicación temporal, se van a convertir en estructurales. Por tanto, su contribución al incremento de los ingresos se va a mantener en el tiempo.

En el horizonte de validez del Plan de medio plazo están previstas medidas adicionales de refuerzo de la progresividad del sistema, aumento de la tributación corporativa de los grandes grupos económicos y profundización en la tributación medioambiental y la disuasoria de consumos indeseados. El despliegue de las

medidas en el tiempo, dentro de la estrategia de cambios fiscales progresiva para reforzar los ingresos públicos, aumentar su ratio sobre el PIB y reducir el diferencial con la Unión Europea, se producirá tomando en consideración factores como la evolución de la inflación o de la tasa de crecimiento de la economía, para evitar efectos acumulativos indeseados sobre la inflación o el crecimiento económico.

3.2.1. Ingresos

En el ámbito de los ingresos tributarios, España seguirá apostando por la continuidad en el diseño e implementación de políticas tributarias que, de un lado, mejoren la progresividad del sistema, y de otro, permitan un acercamiento paulatino a los niveles de presión fiscal a la media de nuestros socios europeos. En este sentido es importante destacar que, a pesar de que, en los últimos años, como consecuencia de la invasión de Ucrania, el contexto económico ha venido caracterizado por una espiral inflacionista, el gap de presión fiscal con nuestros socios europeos se ha visto disminuido, mostrando por tanto el compromiso de nuestras autoridades con la consolidación fiscal. Además, el diseño de la política tributaria en estos años ha contribuido a hacer nuestro sistema tributario más justo y eficiente, protegiendo a aquellos con menos recursos, solicitando un mayor esfuerzo a aquellos con una mayor capacidad económica y luchando contra el fraude fiscal, haciendo por ende más progresivo nuestro sistema tributario.

A la hora de articular la política tributaria en estos años de fuerte inflación se ha optado por blindar nuestras bases imponibles con rebajas fiscales temporales que no tuvieran carácter estructural, tratando en la medida de lo posible tener en cuenta los principios de equidad y progresividad. Estos principios de actuación son los que explican la decisión del Ejecutivo de acometer rebajas temporales en la imposición indirecta, más regresiva, y no sobre la imposición directa. Así, ante el contexto de fuerte subida de la inflación, con el objetivo de proteger a los agentes más vulnerables, se aprobaron una serie de medidas impositivas como son la rebaja del tipo del IVA sobre la electricidad o los alimentos, la reducción del tipo en el Impuesto Especial sobre la Electricidad o la exoneración del Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica.

En paralelo, para compensar las rebajas anteriormente mencionadas, se han adoptado medidas de incremento de la recaudación solicitando un mayor esfuerzo a aquellos estratos de la sociedad con una mayor capacidad, contribuyendo así a una mayor equidad del sistema tributario. En este sentido destacan el establecimiento de los dos gravámenes a la banca y al sector energético, sectores que se han visto favorecidos en este nuevo contexto de subidas de los precios energéticos y de tipos de interés, o el Impuesto de Solidaridad de las Grandes Fortunas.

Se ha superado, por lo tanto, la dificultad y la necesidad de mayor gasto asociado a la situación coyuntural de subida de inflación sin modificaciones estructurales a la baja de nuestro sistema impositivo. De esta forma, una vez que se ha constatado la reducción de la inflación, se están revirtiendo las rebajas fiscales, logrando por tanto recuperar paulatinamente la recaudación tributaria sin cambios en el diseño del sistema tributario.

A futuro, la solidez de la economía española se verá traducida en unas bases imponibles que crecerán a tasas dinámicas, lo que permitirá mantener un nivel de ingresos tributarios robusto. El crecimiento previsto de los ingresos tributarios es consistente con el escenario macroeconómico en el que se basa el requisito de esfuerzo fiscal para a los próximos años, por lo que es a su vez consistente con la reducción del déficit público y el cumplimiento de la regla de gasto que se detalla en este Plan Fiscal y Estructural.

Con todo ello, la previsión de ingresos nos permite afirmar que el desarrollo de las políticas fiscales en los próximos años será continuista, capaz de hacer frente a los retos de una economía globalizada, marcada por la digitalización, la transición verde y la lucha contra el fraude, sin olvidar el necesario afloramiento y regularización de la economía sumergida. En línea con las mejoras de estos años, se reforzarán los mecanismos para disponer de un sistema fiscal más sólido y justo.

De forma adicional, cabe destacar que en el ámbito de las cotizaciones sociales se han tomado en los últimos años medidas ambiciosas que contribuirán a cumplir con el compromiso de responsabilidad fiscal durante los años de vigencia del Plan Fiscal y Estructural. La reforma de las pensiones aprobada recientemente contiene medidas que promoverán un incremento estructural del peso de las cotizaciones sociales en el PIB, contribuyendo a la sostenibilidad fiscal. Es por ello que la reforma de las pensiones tiene un papel clave en el apartado de reformas e inversiones para la extensión del esfuerzo que acompaña a este Plan Fiscal y Estructural.

3.2.2. Gasto

En cuanto al gasto público, la prioridad será asegurar el cumplimiento de la senda de gasto primario neto fijada en este Plan. El cumplimiento con la senda de gasto se asegurará tanto durante la fase de elaboración presupuestaria (a través de la fijación ex ante del techo de gasto que prevé la normativa nacional) como durante la fase ejecución presupuestaria (a través de los mecanismos de seguimiento y coordinación previstos en el marco nacional).

Además, se continuará atendiendo la Recomendación Específica de País del Consejo de mejorar la calidad, la eficiencia y la equidad del gasto público a través, entre otros, de los *spending reviews* encomendados a la Airef y de los informes transversales que se elaboran junto a los Presupuestos Generales del Estado. La importancia de las evaluaciones en la evolución del gasto público se destaca en la sección de reformas e inversiones para la solicitud de extensión del periodo de ajuste, de la que esta iniciativa forma parte indispensable.

El proyecto de análisis de gasto público conocido como *spending review* tiene sus orígenes en el encargo realizado por el Gobierno en la Actualización del Programa de Estabilidad de 2017. Estos ejercicios contribuyen a la calidad de la información pública que fundamenta la toma de decisiones presupuestarias y, por tanto, fortalecen el proceso de formulación del presupuesto y su coherencia con la planificación estratégica. También contribuyen a promover la responsabilidad y transparencia fiscal, ofreciendo una información más cercana al ciudadano. Además,

las Administraciones Territoriales también están haciendo uso de esta herramienta de gestión del gasto público, y han encomendado diversas evaluaciones a la Airef.

En cuanto a los informes transversales, éstos complementan la presentación tradicional de los Presupuestos Generales del Estado. Estos sinformes aportan una nueva visión transversal, en la que se pone de manifiesto la contribución de las cuentas sobre determinadas áreas u objetivos considerados de interés prioritario, en cuya consecución suelen participar al mismo tiempo varias políticas presupuestarias y para los que debe estar involucrada la Administración en su conjunto.

Cuestiones como la igualdad entre mujeres y hombres, la protección de la infancia y la familia, la contribución a la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, o la transición a una economía baja en carbono y respetuosa con el medioambiente, deben erigirse como pilares vertebradores de las cuentas públicas, excediendo del ámbito puramente sectorial y aunando los esfuerzos de diferentes actores. La monitorización de los impactos que tienen los Presupuestos sobre estas materias permite evaluar la eficiencia del gasto público y redonda en su calidad, en la medida en que permite reorientar recursos hacia estos objetivos prioritarios en el proceso de formulación del Presupuesto. Adicionalmente, la información transversal acerca el Presupuesto al ciudadano, haciéndolo más accesible y proporcionando una visión alternativa a la exclusivamente financiera

En la actualidad se elaboran y publican cuatro informes de análisis transversal del Presupuesto. Los cuatro informes son: el *Informe de impacto de género*, el *Informe de impacto en la infancia, la adolescencia y la familia*, el *Informe de alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030* y el *Informe de alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con la transición ecológica* (al que recientemente se le ha añadido la dimensión marrón).

3.2.3. Administraciones Territoriales

En el marco del nuevo plan fiscal y estructural, es fundamental considerar la situación de las finanzas públicas de las Comunidades Autónomas. Estas entidades, que desempeñan un papel crucial en la provisión de servicios públicos esenciales como educación, sanidad y servicios sociales, deben gestionar sus recursos de manera eficiente y sostenible. A lo largo de los últimos años, las Comunidades Autónomas han realizado esfuerzos para mejorar su estabilidad financiera, alineándose con los objetivos de consolidación fiscal establecidos por el gobierno central y las instituciones europeas.

La mejora en la calidad de las finanzas públicas en las Comunidades Autónomas se ha visto impulsada por la implementación de revisiones del gasto que han permitido identificar áreas de ineficiencia y optimizar la asignación de recursos. Estas iniciativas no solo contribuyen a la sostenibilidad de las cuentas públicas, sino que también fomentan una mayor transparencia y rendición de cuentas en la gestión financiera autonómica.

El firme compromiso de las Comunidades Autónomas con los objetivos del Plan de medio plazo contribuirá a garantizar el respeto a la senda de gasto neto y a las recomendaciones específicas establecidas por las instituciones europeas. Para reforzar el compromiso, se implementarán medidas que aseguren una gestión

responsable de los recursos, priorizando inversiones que generen un impacto positivo en el bienestar de la ciudadanía y en el crecimiento económico. Asimismo, se mantendrá el marco de colaboración entre el gobierno central y las Comunidades Autónomas, a fin de facilitar el intercambio de buenas prácticas y el fortalecimiento de la capacidad de respuesta ante desafíos económicos. De este modo, las Comunidades Autónomas no solo podrán mantener su compromiso con la sostenibilidad fiscal, sino que también apoyarán la estabilidad y el crecimiento económico del país en su conjunto, asegurando que la financiación de los servicios públicos se mantenga en niveles adecuados y que se sigan cumpliendo los compromisos establecidos en el marco de la gobernanza económica europea.

Las Corporaciones Locales han proseguido el proceso de consolidación fiscal.

Las Corporaciones Locales han obtenido superávit desde 2012, con la excepción de 2022 (por ajustes de contabilidad nacional derivados del efecto de la liquidación definitiva de la participación en tributos del Estado de 2020) y de 2023 (si bien en este año por cuantía inferior), estimándose un cambio de signo en 2024. Asimismo, vienen presentando niveles muy bajos de deuda pública. Además, se ha venido profundizando en el cumplimiento del principio de transparencia tanto en la rendición de cuentas como en la información relativa al desarrollo del ciclo presupuestario.

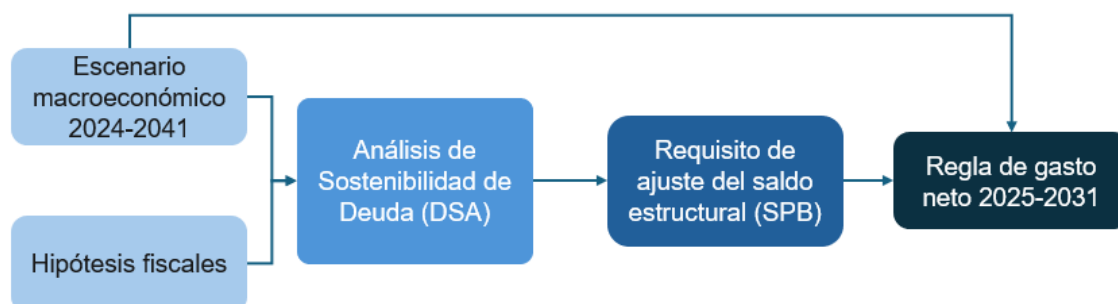
Con la desactivación de la cláusula de salvaguarda en 2024, la aplicación de los límites derivados de la regla de gasto favorecerá la vuelta a posiciones de superávit presupuestario. Con ello, las Corporaciones Locales seguirán contribuyendo al cumplimiento de los compromisos adquiridos por España con las instituciones europeas, pero manteniendo al mismo tiempo los niveles de calidad de los servicios públicos que prestan y contribuyendo con sus proyectos de inversión al crecimiento económico.

4. Análisis de sostenibilidad fiscal

El nuevo marco de supervisión fiscal europeo pone el foco en la sostenibilidad de la deuda en el medio plazo, adaptando los requisitos de esfuerzo fiscal a la situación presupuestaria de partida y las perspectivas de crecimiento de cada país. En el nuevo marco, el esfuerzo fiscal se define en función de las perspectivas de evolución de la deuda pública y busca garantizar que ésta se mantenga en una senda descendiente en el medio plazo. El requisito de esfuerzo y la variable operativa que se usará para el seguimiento de su cumplimiento dependen de las dinámicas fiscales actuales de cada país, así como de sus perspectivas de crecimiento. El nuevo marco de supervisión fiscal basa el seguimiento del cumplimiento de las reglas en una variable observable (crecimiento del gasto), en lugar de en una variable no observable (esfuerzo estructural), lo cual mejora la transparencia del proceso.

Del análisis de la sostenibilidad de la deuda se deduce el esfuerzo fiscal estructural primario que, junto con el escenario macroeconómico, determina a su vez la regla de gasto. La regla de gasto consiste en la tasa máxima a la que puede crecer el gasto público computable. Para el cálculo de esta tasa máxima se tiene en cuenta el requisito de esfuerzo del saldo estructural, así como las previsiones de crecimiento potencial nominal que se derivan del escenario macroeconómico.

Cuadro 10 Proceso de construcción de la senda de gasto en el nuevo marco de supervisión fiscal



Fuentes: Ministerio de Economía, Comercio y Empresa

El análisis de sostenibilidad de la deuda pública a medio plazo se basa en una metodología común a todos los Estados miembro. El análisis de sostenibilidad de la deuda pública (en adelante, DSA), que constituye el elemento central del nuevo marco de gobernanza fiscal, sigue una metodología armonizada para todos los Estados miembro. Partiendo de determinados supuestos técnicos (sobre crecimiento del PIB potencial, saldo público y tipos de interés, entre otros), el DSA evalúa las perspectivas de evolución de la deuda a medio plazo bajo diferentes escenarios tanto determinísticos como estocásticos, a partir de los cuales se obtiene el esfuerzo fiscal necesario para garantizar que la deuda cumple unos requisitos de sostenibilidad en el medio plazo. Para esta primera ronda de planes fiscales y estructurales de medio plazo, se establece⁸ que la plausibilidad del descenso de la deuda en el medio plazo se analizará siguiendo la metodología descrita en el *Debt Sustainability Monitor 2023* publicado por la Comisión

⁸ Considerando 21 del [Reglamento \(UE\) 1263/2024](#).

Europea⁹. Los resultados que se presentan en esta sección han sido obtenidos aplicando el marco general y supuestos sobre variables macroeconómicas y fiscales del DSA recogidos en el apartado II.1 del *Debt Sustainability Monitor 2023*, los cuales se resumen a continuación.

4.1. Senda de crecimiento del gasto neto

4.1.1. Determinación de la senda

La regla de gasto se plasma en una senda a 7 años (2025 a 2031), y se basa en el crecimiento del gasto primario neto¹⁰. La senda de crecimiento anual máximo permitido del gasto neto se obtiene de la aplicación de la siguiente fórmula:

$$\Delta \ln NNPE_t = \Delta \ln pot_t + \Delta \ln def_t - \frac{\Delta SPB_t}{GP}$$

donde $\Delta \ln NNPE_t$ es la tasa de variación anual del gasto neto, $\Delta \ln pot_t$ la tasa de crecimiento del PIB potencial, $\Delta \ln def_t$ la tasa de variación del deflactor del PIB, ΔSPB el esfuerzo en el saldo estructural primario realizado (como porcentaje del PIB) y GP el gasto primario sobre PIB correspondiente al año de elaboración del Plan. El cociente entre ΔSPB y GP se interpreta como la contribución del esfuerzo fiscal a la regla de gasto.

Siguiendo la metodología acordada en el nuevo marco fiscal, el crecimiento del gasto neto promedio en el horizonte de proyección para España es del 3%. Cada elemento de la fórmula descrita en el párrafo anterior contribuye a la determinación de la regla: el crecimiento del PIB potencial real aporta 1,6 puntos al año, el deflactor 2,4 puntos, y el esfuerzo fiscal -1 punto. No debe confundirse el esfuerzo fiscal anual en términos de PIB (0,4 puntos) con su traslación en términos de regla de gasto (1 punto): al ser el peso del gasto primario neto cercano al 40% del PIB, un esfuerzo fiscal de 0,4 puntos implica una reducción del gasto primario neto de 1 punto (aplicado sobre el crecimiento del PIB nominal potencial).

⁹ A futuro, un grupo de trabajo dependiente del Consejo de la Unión Europea dedicado al análisis de la sostenibilidad de la deuda definirá posibles mejoras metodológicas, también en lo referente a las hipótesis subyacentes.

¹⁰ Por gasto neto se entiende el gasto público neto de los gastos en concepto de intereses, medidas discrecionales relativas a los ingresos, los gastos en programas de la UE compensados íntegramente con los ingresos procedentes de los fondos de la Unión, el gasto nacional en cofinanciación de programas financiados por la Unión, los elementos cíclicos del gasto en prestaciones de desempleo y las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal (“one-offs”).

Cuadro 11 Contribuciones a la regla de gasto

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Promedio
<i>Contribuciones %</i>								
Crecimiento PIB potencial	2,0	2,1	1,8	1,6	1,6	1,2	1,1	1,6
Deflactor del PIB	2,7	2,4	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3	2,4
Efecto del esfuerzo fiscal	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Gasto primario neto	3,7	3,5	3,2	3,0	3,0	2,5	2,4	3,0

Fuentes: Ministerio de Economía, Comercio y Empresa con base en la metodología DSA del *DSM 2023 de la Comisión Europea*

4.1.2. Estimación del PIB potencial

La senda de crecimiento del PIB potencial ha sido estimada siguiendo la metodología común acordada por los Estados miembro. El PIB potencial que se incorpora al DSA se obtiene de la aplicación del modelo EUCAM¹¹, que parte de una función de producción Cobb-Douglas y de los supuestos subyacentes al cuadro macroeconómico de largo plazo del *Ageing Report 2024*. La metodología común distingue los siguientes periodos temporales a efectos de la estimación del PIB potencial:

- T a T+2 (2024-2026): se introducen en el modelo EUCAM las previsiones del escenario macroeconómico 2024-2026 elaborado por España, que cuenta con el aval de la Airef¹².
- T+3 a T+10 (2027-2034): la senda de crecimiento potencial se calcula usando el modelo EUCAM, en el que se introducen como inputs: las series históricas y previsiones hasta 2026 para España de las principales variables del escenario macroeconómico; la serie proyectada de población en edad de trabajar de Eurostat¹³; y el ancla en T+10 para la NAWRU¹⁴ (estimada con un modelo armonizado a nivel europeo con datos de panel).
- T+11 a T+17 (2035-2041): se toman las tasas de crecimiento del PIB potencial que figuran en el *Ageing Report 2024*.

4.1.3. Estimación de la tasa de variación del deflactor del PIB

El deflactor del PIB proyectado combina las previsiones del escenario macroeconómico para el corto plazo con las expectativas de mercado para el

¹¹ Metodología detallada en Blondeau, F., Planas, C. y A. Rossi (2021): *Output gap estimation using the European Union's commonly agreed methodology: Vade mecum and manual for the EUCAM software*

¹² Las variables del escenario macroeconómico del Estado Miembro se introducen en el modelo EUCAM para obtener el crecimiento del PIB potencial de 2024 a 2026.

¹³ Las proyecciones de población de Eurostat utilizadas por la Comisión Europea para su trayectoria de referencia difieren de las utilizadas por España, dado que ha habido una actualización reciente de las proyecciones de Eurostat en septiembre 2024. Para más detalles sobre las diferencias, ver Anexo.

¹⁴ Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment, o tasa de desempleo que estabiliza el crecimiento salarial, también citada en la literatura económica como tasa de desempleo estructural.

medio plazo¹⁵. Para el periodo comprendido entre T y T+2 (2024 a 2026) se utilizan las previsiones contenidas en el escenario macroeconómico de España. Posteriormente, la metodología del DSA exige que la variación del deflactor del PIB converja linealmente en T+10 a un valor basado en expectativas de mercado, para lo que se utiliza la cotización de swaps de inflación a 10 años para la inflación de la Eurozona. A partir de T+10, la variación del deflactor del PIB converge progresivamente al 2% en un período de 20 años.

4.1.4. Estimación del esfuerzo fiscal necesario

El esfuerzo anual requerido en el saldo estructural primario en el periodo 2025-2031 debe garantizar que la deuda se encuentre en una senda decreciente en un escenario de ‘no-policy-change’ en el marco del DSA. Además de las principales variables macroeconómicas, en el ejercicio del DSA se proyectan las variables fiscales relevantes suponiendo que, a partir del último año de esfuerzo fiscal (2031), el saldo estructural primario sólo varía a causa del incremento en el coste de envejecimiento previsto en el *Ageing Report 2024*¹⁶. Es decir, el ejercicio del DSA considera que el esfuerzo fiscal necesario para que la deuda se mantenga en una trayectoria descendiente en los diez años que siguen al periodo de ajuste (hasta 2041) debe realizarse íntegramente en los 7 años del periodo de ajuste (2025-2031).

La mejora en el saldo estructural primario durante el período de ajuste debe garantizar que la deuda se sitúe en una senda descendente tanto en el escenario de esfuerzo *baseline* descrito¹⁷ como en una serie de escenarios estresados. Este requisito debe verificarse, además de en el escenario de esfuerzo *baseline*, en los siguientes escenarios estresados¹⁸:

- Escenario ‘r-g adverso’: el diferencial entre tipo de interés implícito y crecimiento del PIB se incrementa permanentemente en 1 punto durante el horizonte de proyección.
- Escenario ‘menor SPB’: el saldo estructural primario se reduce en 0,25 puntos de PIB cada año durante los dos primeros años tras el esfuerzo, y se

¹⁵ Debido a que el escenario macroeconómico difiere de las previsiones de primavera de la Comisión Europea, utilizadas en su trayectoria de referencia, y a que la fecha de corte de los swaps de inflación usada en este Plan de medio plazo es diferente a la usada por la Comisión Europea, la previsión de tasa de variación del deflactor del PIB no coincide año a año entre el Plan de medio plazo y la trayectoria de referencia. Sin embargo, dado que el promedio 2025-2031 sí coincide, esta diferencia en la senda anual de variación del deflactor del PIB no afecta a las diferencias en la regla de gasto promedio durante el periodo de ajuste entre este Plan de medio plazo y la trayectoria de referencia de la Comisión Europea. Es por ello que este elemento no se incluye entre los factores a explicar en el Anexo.

¹⁶ En el Plan de medio plazo, los costes de envejecimiento se netean del impacto de mayores ingresos derivados de la reforma de pensiones, en línea con la información de la *Country Fiche* de España del *Ageing Report 2024*. La trayectoria de referencia de la Comisión Europea no tiene en cuenta este extremo. Para más detalle sobre las diferencias, ver Anexo.

¹⁷ El escenario de ajuste *baseline* incorpora las previsiones macroeconómicas consistentes con lo detallado en las secciones anteriores sobre PIB potencial y deflactor del PIB.

¹⁸ La calibración de los escenarios se establece en el *Debt Sustainability Monitor 2023*. Los test de estrés se aplican a partir del primer año tras el periodo de ajuste.

mantiene en dicho nivel durante el resto del horizonte de proyección (descontados los costes de envejecimiento).

- Escenario 'estrés financiero': los tipos de interés de emisión se incrementan temporalmente durante un año en 1 punto (más una prima de riesgo para países con una deuda elevada).

Asimismo, la senda de esfuerzo fiscal debe garantizar que la deuda pública descienda con al menos el 70% de probabilidad durante los 5 años posteriores al esfuerzo en una simulación estocástica. Con el fin de incorporar de forma explícita la incertidumbre al análisis, se ha realizado una simulación de Montecarlo con 10.000 iteraciones en las que se introducen shocks aleatorios al saldo público, los tipos de interés y al crecimiento del PIB. Obtenidas las diferentes sendas de deuda pública simuladas para los 5 años posteriores al periodo de esfuerzo fiscal, se requiere que ésta descienda con una probabilidad de, al menos, el 70%.

De forma simultánea al cumplimiento del requisito de sostenibilidad de la deuda en el medio plazo, la normativa exige que el esfuerzo fiscal realizado cumpla una serie de salvaguardas de deuda y déficit. En caso de que no se cumplan las salvaguardas adicionales previstas en el Reglamento 1263/2024, el esfuerzo anual del saldo estructural primario exigido se verá incrementado, a pesar de que ya se estuviera cumpliendo el requisito de sostenibilidad de la deuda:

- Salvaguarda de sostenibilidad de la deuda: la deuda debe reducirse, en promedio, al menos en 1 punto de PIB al año mientras esta exceda del 90% del PIB (alternativamente, al menos en 0,5 puntos mientras exceda el 60%) durante el periodo de ajuste.
- Salvaguarda de déficit: si no se ha alcanzado un saldo estructural igual o superior al -1,5% del PIB, el esfuerzo anual del saldo estructural primario deberá ser de, al menos, 0,4 puntos del PIB (0,25 puntos en caso de extensión del período de ajuste).

4.2. Resultados del análisis de sostenibilidad de deuda (DSA)

Para cumplir con los requisitos de sostenibilidad de la deuda exigidos por las nuevas reglas fiscales, el déficit público deberá reducirse gradualmente hasta el 0,8% del PIB en 2031. Este esfuerzo supondrá una reducción acumulada de 2,2 puntos desde el 3,0% previsto en 2024, con una reducción del saldo estructural primario acumulado de aproximadamente 3 puntos (0,42 puntos al año). Esta caída del déficit permitirá situar el nivel de deuda-PIB en el entorno del 90% al final del periodo de ajuste (2031).

La mejora en el déficit será íntegramente debida al esfuerzo estructural, dado que el gasto en intereses se mantendrá relativamente estable en el horizonte de previsión. La caída en la ratio de deuda PIB y la reducción de los tipos de emisión medios permitirán compensar la refinanciación de deuda existente con tipos promedio más altos¹⁹.

¹⁹ Según las curvas de forwards de tipos de interés en la Eurozona del 26 de septiembre de 2024.

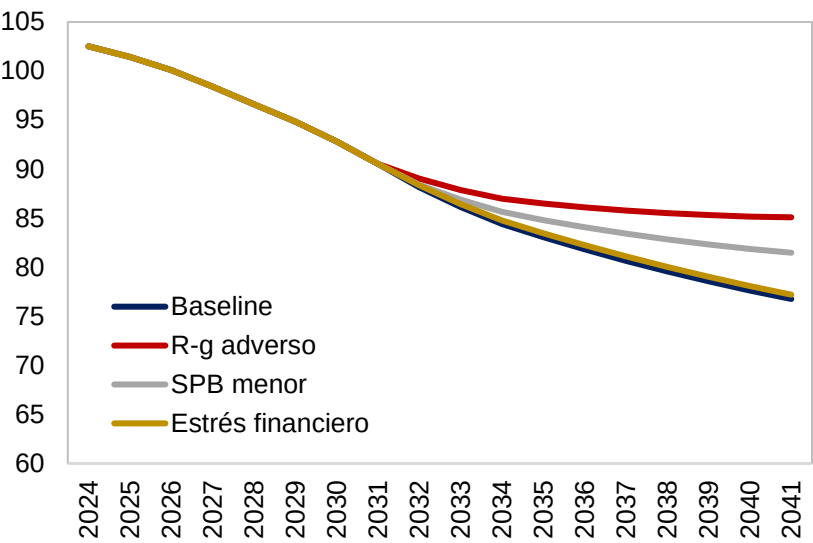
Cuadro 12 Proyecciones presupuestarias

	2023	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
	Nivel (miles de millones €)	% del PIB								
Saldos										
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	-52,7	-3,5	-3,0	-2,5	-2,1	-1,8	-1,6	-1,5	-1,2	-0,8
Saldo primario	-17,0	-1,1	-0,4	0,3	0,7	0,8	1,0	1,1	1,6	2,0
Ajuste en función del ciclo										
Saldo estructural		-3,3	-3,1	-2,9	-2,5	-2,0	-1,5	-1,2	-0,8	-0,5
Saldo estructural primario		-0,9	-0,6	-0,2	0,2	0,7	1,1	1,5	1,9	2,3
Deuda										
Deuda bruta	1.573	105,0	102,5	101,4	100,1	98,4	96,6	94,8	92,8	90,6
Variación de la deuda bruta	-66	-4,4	-2,5	-1,1	-1,3	-1,7	-1,8	-1,8	-2,0	-2,3
Saldo primario		1,1	0,4	-0,3	-0,7	-0,8	-1,0	-1,1	-1,6	-2,0
Efecto de bola de nieve		-6,7	-3,3	-1,9	-1,6	-0,9	-0,8	-0,6	-0,5	-0,3
<i>Gastos en concepto de intereses</i>		2,4	2,5	2,7	2,7	2,6	2,6	2,7	2,8	2,8
<i>Crecimiento</i>		-2,9	-2,8	-2,0	-1,9	-1,1	-1,0	-1,0	-0,9	-0,8
<i>Inflación</i>		-6,2	-3,1	-2,7	-2,4	-2,4	-2,4	-2,3	-2,3	-2,3
Ajuste entre flujos y fondos		1,2	0,4	1,1	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
%										
p.m. Tipo de interés implícito de la deuda		2,4	2,6	2,8	2,8	2,7	2,7	2,9	3,0	3,1

Fuentes: Ministerio de Economía, Comercio y Empresa con base en el análisis de sostenibilidad de la deuda. Según la terminología de la Comisión Europea, el efecto bola de nieve se define como el sumatorio del efecto de los intereses, el crecimiento real y la inflación.

La necesidad de esfuerzo fiscal está muy afectada por el escenario de estrés *r-g* adverso, dado que en el escenario *baseline* la deuda se situaría en una senda claramente decreciente con un esfuerzo inferior. En el caso de España, no aplican ninguna de las cláusulas de salvaguarda que detalla el Reglamento 2024/1263. Tal y como se ha comentado, la metodología del DSA exige asegurar la senda descendiente de la ratio de deuda en escenarios de estrés. En concreto, el escenario de estrés *r-g* adverso, que considera un shock estructural al diferencial entre tipos de interés y crecimiento, genera una senda de deuda menos descendiente del resto. Así, la intensidad del esfuerzo estructural primario (0,42 puntos al año) está muy afectada por la necesidad de que la senda de deuda se mantenga descendente en este escenario.

Gráfico 9. **Sendas de deuda pública resultantes del DSA**
% PIB



Fuente: Ministerio de Economía, Comercio y Empresa con base en la metodología DSA de la Comisión Europea.

Cuadro 13 Dinámica de la deuda en escenario de ajuste^{20 21}

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041
Ratio deuda / PIB	105,0	102,5	101,4	100,1	98,4	96,6	94,8	92,8	90,6	88,2	86,1	84,4	83,1	81,8	80,7	79,6	78,6	77,6	76,8
Saldo público	-3,5	-3,0	-2,5	-2,1	-1,8	-1,6	-1,5	-1,2	-0,8	-0,9	-1,0	-1,1	-1,3	-1,4	-1,5	-1,7	-1,8	-1,9	-2,0
Saldo estructural primario	-0,9	-0,6	-0,2	0,2	0,7	1,1	1,5	1,9	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
Costes de envejecimiento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2	-0,4	-0,6	-0,8	-1,0	-1,2	-1,4	-1,5	-1,7	-1,8
Saldo cíclico	-0,1	0,4	0,5	0,4	0,1	-0,1	-0,4	-0,4	-0,4	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
One-offs	-0,1	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gasto en intereses	-2,4	-2,5	-2,7	-2,7	-2,6	-2,6	-2,7	-2,8	-2,8	-2,8	-2,8	-2,8	-2,8	-2,7	-2,7	-2,7	-2,6	-2,6	-2,5
Tipo de interés implícito	2,4	2,6	2,8	2,8	2,7	2,7	2,9	3,0	3,1	3,2	3,3	3,3	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4
Ajuste stock-flujo	1,2	0,4	1,1	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PIB potencial	1,9	1,9	2,0	2,1	1,8	1,6	1,6	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,1	1,2	1,3	1,5	1,6	1,7
PIB real	2,7	2,7	2,0	2,0	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,4	1,3	1,1	1,0	1,1	1,2	1,3	1,5	1,6	1,7
Output Gap	-0,1	0,7	0,8	0,7	0,2	-0,2	-0,6	-0,6	-0,6	-0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Deflactor del PIB	6,2	3,1	2,7	2,4	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1
PIB nominal	9,1	5,9	4,8	4,5	3,7	3,6	3,5	3,5	3,4	3,7	3,5	3,4	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6	3,8	3,9

Fuentes: Ministerio de Economía, Comercio y Empresa con base en la metodología DSA de la Comisión Europea.

²⁰ La metodología del *Debt Sustainability Monitor 2023* incorpora un supuesto de un multiplicador fiscal estilizado que afecta al PIB real y que no tiene porqué coincidir con las estimaciones ni proyecciones del PIB internas. Nótese que, por prudencia, y para evitar desviaciones respecto a la metodología común, para el ejercicio de sostenibilidad de la deuda se ha optado por aplicar el impacto de ese multiplicador fiscal sobre la senda del PIB real del escenario macroeconómico interno que ya es consistente con la senda fiscal del escenario con esfuerzo fiscal.

²¹ En el Plan de medio plazo, los costes de envejecimiento se netean del impacto de mayores ingresos derivados de la reforma de pensiones, en línea con la información de la *Country Fiche* de España del *Ageing Report 2024*. La trayectoria de referencia de la Comisión Europea no tiene en cuenta este extremo. Para más detalle sobre las diferencias, ver Anexo.

5. Programa de reformas e inversiones²²

5.1. Solicitud de extensión del periodo de ajuste al amparo del marco legal de supervisión fiscal

Los compromisos del programa de reformas e inversiones que se incluyen en este Plan justifican la ampliación del periodo de ajuste de acuerdo con los criterios fijados en la nueva legislación, y ello en línea con los artículos 14 y 36d y el considerando 32 del Reglamento 2024/1263. El artículo 14 del Reglamento (UE) 2024/1263 contempla la posibilidad de extensión del periodo de ajuste siempre que se cumplan una serie de criterios (incluir un conjunto de medidas que conlleven una mejora del crecimiento potencial, apoyen la sostenibilidad fiscal, respondan a las prioridades comunes de la UE, así como a las recomendaciones específicas por país, etc). Para el primer Plan de medio plazo, y puesto que su aplicación coincide en el tiempo con la materialización del impacto de las reformas e inversiones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, los compromisos incluidos en los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembro se tendrán en cuenta para la ampliación del periodo de ajuste siempre que estos contengan reformas e inversiones significativas destinadas a mejorar la sostenibilidad fiscal y aumentar el potencial de crecimiento²³ y que el Estado miembro se comprometa a proseguir el esfuerzo de reforma durante el resto del periodo de aplicación del Plan de medio plazo²⁴.

En aquellos casos en que los Planes de Recuperación son ambiciosos, la norma prevé que estos se consideren suficientes para cumplir con los requisitos de la extensión. El considerando 32 explicita que cuando los planes de recuperación y resiliencia incluyan reformas e inversiones ambiciosas, en particular en lo que respecta al crecimiento económico y la sostenibilidad fiscal a medio plazo, como es el caso del Plan de Recuperación español, debe considerarse que se cumplen los requisitos para la ampliación del periodo de ajuste respecto de los primeros planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo.

El Plan de Recuperación español es uno de los más ambiciosos y completos dentro del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)²⁵ e incluye más de

²² El concepto “reformas e inversiones” se trata a lo largo del presente documento de forma indistinta, dado que la mayoría de las reformas que se incluyen en el Plan de medio plazo tienen asociado un componente monetario en forma de compromiso inversor, bien sea público, bien sea privado.

²³ La Comisión Europea, en el [documento de trabajo](#) que acompaña a la propuesta para aprobación del Consejo de la Adenda del Plan de Recuperación de España, con fecha 2 de octubre de 2023 reconoce que: “*el plan modificado tiene como objetivo asegurar la sostenibilidad de la deuda y aumentar el crecimiento potencial de forma sostenible, contribuyendo a una consolidación fiscal gradual*”.

²⁴ Artículo 36. d) del Reglamento (UE) 2024/1263 de 29 de abril de 2024

²⁵ Según [la decisión de implementación del Consejo](#) sobre la Adenda del Plan de Recuperación español publicada en octubre de 2023, las simulaciones estilizadas realizadas por los servicios de la Comisión estiman que el Plan de Recuperación modificado, incluida la asignación actualizada de subvenciones y la solicitud de préstamos, tiene potencial para aumentar el PIB

190 reformas y aproximadamente 400 proyectos de inversiones, articulados en torno a 10 palancas de política económica, lo que justifica la inclusión de las medidas de dicho Plan para justificar la extensión del periodo de ajuste, en línea con el considerando 32 del Reglamento 2024/1263. El Plan de Recuperación incluye reformas de política económica que están siendo clave para el fortalecimiento del tejido productivo, así como la cohesión social y territorial.

El profundo impulso reformista e inversor del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia se traduce en una intensa actividad reformista y de ejecución de inversiones que continuará a lo largo del horizonte del Plan de medio plazo²⁶. El balance tres años después de la aprobación del Plan de Recuperación de España es exitoso. Se han cumplido más de 180 hitos y objetivos y España ha recibido más de 48.300 millones de euros, equivalente al 60% del total que corresponde a España en forma de transferencias no reembolsables. En los próximos dos años, el compromiso con esta agenda de reformas e inversiones está garantizado con un compromiso reforzado del mantenimiento del esfuerzo reformista durante el periodo de aplicación del Plan de medio plazo. Así, se prevé la aprobación de 413 hitos, lo que supondrá el desembolso de más de 100.000 millones de euros teniendo en cuenta los compromisos adquiridos en la Adenda al Plan de Recuperación.

El conjunto de reformas adoptadas en los últimos años y las que todavía están pendientes de adoptar en el marco del Plan de Recuperación tienen un impacto fundamental en el crecimiento de la economía española y la sostenibilidad de las finanzas públicas. El ambicioso paquete de reformas está permitiendo acompañar la transformación de la estructura de la economía española, acelerar el proceso de transición ecológica y digital y corregir los desequilibrios arrastrados durante décadas, especialmente en el ámbito del mercado laboral. Así, la agenda aprobada del Plan de Recuperación asegurará que la política económica española de los próximos años mantenga el impulso inversor y transformador de la economía en su transición hacia un modelo de crecimiento más competitivo e innovador, más sostenible, más inclusivo y cohesionado, y más resiliente.

No obstante, el Plan de medio plazo de España va más allá de lo estrictamente requerido por el marco legal de supervisión fiscal, e incluye reformas e inversiones adicionales a aquellas ya previstas en el Plan de Recuperación, debido a nuevos retos económicos a los que se enfrenta España. Si bien la inclusión de reformas e inversiones del Plan de Recuperación que tienen impacto en el horizonte de aplicación del Plan de medio plazo darían por cumplido los requisitos de ampliación del periodo de ajuste, España ha incluido reformas e inversiones adicionales con impacto tanto en crecimiento económico como en sostenibilidad fiscal. La razón estriba en la aparición de nuevos retos y oportunidades para la economía española desde la aprobación del Plan de Recuperación, que requieren un renovado impulso reformista.

de España entre un 2,7% y un 3,5% de aquí a 2025, sin incluir explícitamente el posible impacto positivo de las reformas estructurales.

²⁶ Para más detalle de las medidas del Plan de Recuperación se puede consultar la versión más reciente de la [Decisión de ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación y Resiliencia de España](#), así como su [anexo](#).

Así, las medidas adicionales incluidas en el Plan de medio plazo se focalizan en actuar sobre estos nuevos retos y en reforzar el compromiso con la sostenibilidad fiscal y el crecimiento económico: migraciones y vivienda principalmente, y adicionalmente la mejora del clima de negocios. Se trata de ejes de política económica intrínsecamente vinculados y que tienen como objetivo maximizar el potencial económico de la atracción de talento de los flujos migratorios, asegurando la continua mejora de la cualificación de la fuerza laboral y la adecuación del parque de viviendas. En cuanto a las medidas para mejorar el clima de negocios, se incluyen iniciativas encaminadas a reducir las barreras burocráticas y los costes administrativos en las empresas con el objetivo de impulsar la productividad.

5.2. Criterios para la inclusión de reformas e inversiones: impacto en crecimiento y sostenibilidad fiscal

A efectos de la solicitud de extensión del periodo de ajuste, se han seleccionado las principales reformas e inversiones del Plan de Recuperación que generarán un impacto incremental cuantificable en el nivel de PIB potencial a lo largo del periodo de ajuste (2025-2031), y cuyos efectos no están considerados en el escenario macroeconómico de referencia de la metodología común. Las reformas seleccionadas, tanto las ya aprobadas legalmente como las que está previsto que se aprueben, generan efectos incrementales en el nivel de PIB potencial a lo largo del periodo de ajuste. Así, en esta sección solo se recogen para la consideración de extensión del periodo de ajuste aquellas reformas cuyo impacto en PIB potencial no se ha materializado por completo en la actualidad, sino que se irá desplegando en los próximos años. Es importante destacar que, dada la naturaleza de la metodología común del escenario macroeconómico de medio plazo, el efecto de reformas estructurales que se manifieste en el futuro no puede estar incluido en el escenario de proyección de medio y largo plazo. Es decir, si el impacto de las reformas previsto en este documento se materializara, el PIB potencial sería superior al que se recoge en el escenario macroeconómico.

A su vez, el Plan de medio plazo incorpora nuevos compromisos en materia de política económica, con especial incidencia en inmigración, vivienda y clima de negocios con un impacto significativo en el crecimiento potencial de la economía. El Plan de medio plazo contempla nuevas medidas encaminadas a reforzar la acción de política económica en áreas clave a la vez que se mantienen las prioridades de la actual agenda reformista plasmada en el Plan de Recuperación. Las áreas de inmigración y vivienda son pilares clave para asegurar la sostenibilidad del crecimiento económico de España y la cohesión social. Su impacto en el potencial de crecimiento hace necesario incorporarlas en este Plan como pilares de la política económica en los próximos años.

El conjunto de medidas en el PIB potencial tiene un impacto directo en la sostenibilidad fiscal gracias al compromiso de cumplimiento de la regla de gasto, que permite traducir la mejora de bases imponibles en consolidación fiscal de forma automática. Dado que el impacto de las reformas no está recogido en el escenario macroeconómico, y que la regla de gasto quedará fijada para los próximos años, una mejora del PIB potencial gracias a efectos futuros de reformas genera automáticamente espacio fiscal, siempre que se respete el compromiso con la regla de gasto.

Para complementar el compromiso con la sostenibilidad fiscal, se incluyen medidas tributarias adicionales de impacto presupuestario, que permiten ahondar en el esfuerzo fiscal. El Plan de Recuperación español incluía varias reformas que afectaban a la sostenibilidad de las finanzas públicas mediante vías alternativas al incremento de bases imponibles, y preveía varios ejes de reforma del sistema impositivo con diferente orden de magnitud de impacto en la sostenibilidad fiscal. En el presente Plan se incluyen aquellas medidas del Plan de Recuperación con un impacto más significativo en la sostenibilidad fiscal en el periodo de ajuste, así como iniciativas adicionales que refuerzan el compromiso del Plan de medio plazo con el esfuerzo fiscal estructural.

5.3. Principales ejes de las reformas e inversiones que justifican la extensión del periodo de ajuste

Las diferentes medidas se han agrupado en 5 grandes ejes, cada uno de los cuales impacta en el nivel de PIB potencial a través de diferentes canales:

1. **Transición ecológica:** bajo este eje se engloban las reformas e inversiones destinadas a reducir la dependencia del uso de combustibles fósiles importados, mejorando con ello la competitividad de la economía española. Destacan los nuevos objetivos más ambiciosos de la versión definitiva del PNIEC con medidas relacionadas con el almacenamiento energético, despliegue de renovables, fomento del autoconsumo y la eficiencia energética. Por otro lado, con el objetivo de agilizar la electrificación y el despliegue de redes y puntos de suministro eléctrico, se incluye como nueva medida la aprobación de una Estrategia para la planificación de la red de transporte 2025-2030.
2. **Transformación digital:** el cuarto eje incluye medidas destinadas a fomentar la digitalización de la economía española y a incrementar la penetración de nuevas tecnologías, aumentando la productividad e incentivando la transición hacia una economía de mayor valor añadido. Destacan las medidas contenidas en el Plan Nacional de Competencias Digitales y la reforma del sistema de ciencia e I+D, así como la Estrategia de Inteligencia Artificial.
3. **Capital humano:** en este eje se enmarcan todas las medidas de política económica que pretenden expandir tanto la cuantía como la calidad de la oferta laboral en España. Destacan las relacionadas con el mercado de trabajo (reforma laboral de 2021, reforma de subsidios y medidas de impulso a la formación profesional), la reforma del sistema de extranjería y la simplificación del sistema de homologación de títulos.
4. **Capital físico y productividad:** este eje engloba aquellas medidas destinadas a expandir el stock de capital instalado en España, así como la productividad total de los factores. Destacan medidas orientadas a mejorar el clima de negocios, reducir las barreras burocráticas de las empresas, así como aquellas destinadas a expandir el parque de vivienda.
5. **Medidas presupuestarias:** este último grupo de medidas complementa a todos los ejes anteriores, incluyendo actuaciones que tienen un impacto fiscal por vías más allá del incremento de bases imponibles fiscales por el incremento del PIB potencial.

5.4. Resumen de impacto en crecimiento y sostenibilidad fiscal de las reformas e inversiones

Las reformas e inversiones contenidas en este Plan generarán un impacto incremental en el nivel de PIB potencial en 2031 de 3,3 puntos, reduciendo el déficit estructural en 2,4 puntos frente al escenario base. Las reformas e inversiones del Plan de medio plazo añadirán crecimiento potencial adicional respecto a lo previsto en el escenario macroeconómico de referencia para este Plan. En concreto, se espera que la materialización del impacto de las reformas e inversiones genere un nivel de PIB potencial en 2031 que exceda en 3,3 puntos al del escenario macroeconómico de referencia. Este mayor nivel de PIB, junto con el compromiso de cumplimiento de la regla de gasto, reducirían el déficit estructural en 2,4 puntos en 2031 frente al escenario sin reformas.

De los 3,3 puntos de impacto, 1,7 puntos provienen de medidas del Plan de Recuperación y 1,6 puntos de medidas adicionales, concentrándose el impacto en los años posteriores a la finalización del Plan de Recuperación (2,1 puntos entre 2026 y 2031). Tanto las reformas del Plan de Recuperación como las adicionales generarán un impacto incremental en el horizonte de aplicación del Plan de medio plazo. Las medidas del Plan de Recuperación, tanto ya aprobadas como pendientes, generarán un impacto incremental en PIB de 1,7 puntos. Las medidas adicionales, por su parte, tendrán un impacto de 1,6 puntos.

Por eje de actuación, destaca el impacto esperado de las reformas e inversiones en capital humano y capital físico y productividad en especial de aquellas adicionales al Plan de Recuperación. Los ejes de capital humano y físico son los más reforzado por la agenda reformista que se presenta en este Plan de medio plazo. Dadas las dinámicas demográficas que está experimentando España en la actualidad, se considera primordial actuar en el ámbito de la regulación del flujo migratorio para maximizar el potencial económico de la atracción de talento de los flujos migratorios y la adecuación del stock de viviendas.

Para llevar a cabo la estimación del impacto en el PIB potencial de las reformas se han utilizado modelos de equilibrio general dinámico estocástico calibrados específicamente para la economía española. En concreto, se han empleado los modelos REMS²⁷, EREMS²⁸ y QUEST RD²⁹, utilizándose en cada caso el modelo más adecuado para capturar el shock asimilable a la reforma, dada la especial riqueza de cada uno de estos modelos en diferentes ámbitos económicos³⁰.

²⁷ Boscà J.E, Díaz A, Ferri J, Pérez E, Puch L. "A rational expectations model for simulation and policy evaluation of the Spanish economy." 2010

²⁸ Boscà J.E, Doménech R, Ferri J, Méndez R y Rubio-Ramírez J. "Financial and Fiscal Shocks in the Great Recession and Recovery of the Spanish Economy." WP 18/08. BBVA Research, 2020.

²⁹ Ratto M, Roeger W, in't Veld J. "QUEST III: "An estimated open-economy DSGE model of the euro area with fiscal and monetary policy." Economic Modelling, 2009: 222.233

³⁰ En el caso de las reformas del eje de transición ecológica no se han usado dichos modelos, sino que se ha tomado el impacto que aparece en el PNIEC (2021-2030, y su actualización 2023-2030).

En agregado, el impacto incremental en PIB, necesario para justificar la extensión del ajuste, se une al impacto ya incorporado al escenario macroeconómico por el efecto de las reformas del Plan de Recuperación ya observado, sumando un impacto total de 5,7 puntos de PIB en 2031. Cabe destacar que la tabla de resumen de impacto, además de mostrar el impacto incremental en PIB necesario para justificar la extensión del periodo de ajuste, muestra el impacto que algunas de las reformas ya han tenido en el PIB actual. Sirva como ejemplo la reforma laboral, cuyos efectos están ya en parte incorporados al nivel de PIB observado en la actualidad.

Cuadro 14 Impacto económico

	Impacto en PIB								Impacto en saldo estructural (2031)
	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	
	Desviaciones respecto al escenario macroeconómico (p.p.)								
									p.p. (% PIB)
Capital humano	0,9	1,1	1,3	1,4	1,5	1,6	1,8	1,8	0,8
Del cual incremental, válido para extensión del Plan	0,0	0,2	0,4	0,5	0,6	0,7	0,9	1,0	0,4
Capital físico y productividad	0,0	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,3
Del cual incremental, válido para extensión del Plan	0,0	0,3	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,3
Transición ecológica	1,5	1,6	1,8	2,0	2,2	2,4	2,5	2,5	1,1
Del cual incremental, válido para extensión del Plan	0,0	0,1	0,3	0,5	0,7	0,8	1,0	1,0	0,4
Transformación digital	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,7	0,8	0,3
Del cual incremental, válido para extensión del Plan	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,6	0,7	0,3
Medidas presupuestarias	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0
Del cual incremental, válido para extensión del Plan	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0
Total impacto reformas	2,5	3,1	3,7	4,2	4,6	5,0	5,5	5,7	3,4
Total impacto incremental, válido para extensión del Plan	0,0	0,6	1,2	1,7	2,1	2,5	3,0	3,3	2,4
Del cual, PRTR	0,0	0,2	0,3	0,5	0,8	1,1	1,5	1,7	1,1
Del cual, Reformas no incluidas en el PRTR	0,0	0,4	0,9	1,1	1,3	1,5	1,5	1,6	1,2

Fuente: Ministerio de Economía, Comercio y Empresa

5.5. Detalle de las reformas e inversiones incluidas por eje de actuación

La presente sección detalla las principales reformas e inversiones incluidas en cada uno de los ejes de actuación. Cada una de las subsecciones se centra en un eje de actuación, detallando el impacto agregado de las medidas, y las principales iniciativas que se derivan de cada una de las reformas e inversiones. El detalle de cada una de las acciones de legislación o implementación de las medidas se recoge en el anexo metodológico.

5.5.1. Transición Ecológica³¹

Alrededor del 40% de los recursos del Plan están dirigidos a la transformación verde de la economía española. La transición ecológica supone el principal eje del Plan de Recuperación y tiene como objetivo minimizar la dependencia del uso de combustibles fósiles. El Plan de Recuperación contempla la adaptación del marco regulatorio en cada uno de estos ámbitos, así como inversiones orientadas a promoverlos, recogidos en la *Hoja de Ruta del Autoconsumo*, la *Estrategia de Almacenamiento Energético* y el *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima* (PNIEC), que recoge los objetivos de capacidad renovable de la economía para 2030. Adicionalmente, en el ámbito de la eficiencia energética, que aborda más directamente la demanda, cabe destacar las actuaciones en el marco de la implementación de la *Estrategia a Largo Plazo de Rehabilitación en el Sector de la Edificación* y su plan de acción.

Se han reforzado los objetivos del PNIEC. Los nuevos objetivos del PNIEC refuerzan la ambición en el despliegue de renovables, almacenamiento energético y su capacidad para atraer inversión privada impulsando la descarbonización, la eficiencia energética, la seguridad energética, el mercado único europeo y la innovación.

Asimismo, se adelanta la aprobación de una nueva planificación de la red de transporte de electricidad 2025-2030. El desarrollo y refuerzo de la red eléctrica es fundamental para cumplir los objetivos previstos en el PNIEC, por lo que se adelanta la aprobación de una nueva planificación que establece la inversión anual y plurianual en redes de transporte, para acompañarla al nuevo contexto de transición energética y dotarla de mayor flexibilidad. Además, se aprobará una nueva regulación de mecanismo de capacidad para incentivar inversiones en almacenamiento. Esto facilitará las reformas encaminadas a optimizar la metodología de retribución de redes, tramitación de infraestructura de puntos de recarga de vehículos eléctricos o autoconsumo.

El impacto incremental de las medidas de transición ecológica es de 1 punto de PIB³². En concreto, el impacto se centra en las medidas destinadas a desplegar la capacidad renovable, el autoconsumo y la capacidad de almacenamiento energético, a través de las cuales se impulsará la capacidad de generación nacional y con ello la autonomía energética.

5.5.2. Transformación Digital³³

La transformación digital supone el segundo eje transversal del Plan de Recuperación, en línea con la estrategia digital europea y la Agenda España Digital 2025. El Plan de Recuperación español destina alrededor del 25% de sus recursos a la transformación digital de la economía española, con el objetivo de impulsar la digitalización de la empresa (especialmente pymes y startups) y la industria, la I+D+i y la capacitación de la población. Dada su naturaleza transversal, la transformación

³¹ Para detalle del listado de medidas incluidas en este eje, ver Anexo.

³² La estimación de impacto del PNIEC que se incluye se corresponde con la publicada en el propio documento y sigue una metodología distinta que el resto de las reformas. Para más detalle, ver Anexo metodológico.

³³ Para detalle del listado de medidas incluidas en este eje, ver Anexo.

digital se desplegará a través del conjunto del Plan: desde la agenda urbana a la educación, desde la agricultura al turismo, desde la industria a la movilidad, desde la modernización de la Administración pública hasta la nueva economía de los cuidados.

La rápida evolución de la inteligencia artificial requiere medidas ágiles de refuerzo de nuestras capacidades tanto en el sector privado como en el público para aprovechar las oportunidades de esta tecnología. La estrategia de IA 2024 propone nuevos instrumentos de colaboración público-privada, la creación de un modelo fundacional en español y el fortalecimiento de la red española de supercomputación para lo que son necesarias importantes inversiones públicas. Estas inversiones tienen el objetivo de poner a disposición del ecosistema español digital de la IA los recursos computacionales necesarios para aprovechar la ventaja competitiva del enorme mercado potencial de aplicaciones de la IA en español y sentar las bases para el desarrollo de una industria competitiva de IA para un amplio espectro de aplicaciones científico-tecnológicas.

El despliegue de los efectos de las medidas del Plan Nacional de Competencias Digitales y la Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación tienen un impacto incremental de 0,7 puntos de PIB. El Plan Nacional de Competencias Digitales incluye objetivos ambiciosos en materias de capacitación digital de la ciudadanía, fomento de especialistas TIC, desarrollo de competencias digitales para el sector de la educación y formación en competencias digitales a lo largo de la vida laboral, tanto para empleados como desempleados del sector privado y de la Administración, así como para pymes. Por su parte el impulso a la innovación también se verá reforzado con la reforma de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, que tiene por objetivo reforzar el marco regulador para mejorar la gobernanza y 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. Esta reforma de la Ley tiene dos canales de impacto principales, el primero es el aumento del I+D público que tiene un impacto positivo en la productividad y el crecimiento del PIB, el segundo es el aumento del número de trabajadores de alta cualificación con la mejora de las carreras científicas.

5.5.3. Capital humano³⁴

El eje de capital humano incorpora todas aquellas medidas destinadas a incrementar la cantidad y la productividad de la oferta laboral en España. Esto incluye medidas destinadas a maximizar el potencial del flujo migratorio, a reducir la dualidad y la volatilidad del empleo y a mejorar las aptitudes laborales de los trabajadores.

El impacto incremental de las medidas de capital humano incluidas en este Plan es de 1,0 puntos de PIB. En concreto, el impacto se centra en las medidas de reforma del mercado de trabajo, el proyecto de reforma de la regulación de extranjería y la simplificación en el sistema de homologación de títulos, así como el programa de mejora de la formación profesional.

³⁴ Para detalle del listado de medidas incluidas en este eje, ver Anexo.

Medidas de política económica para el mercado de trabajo

La reforma laboral iniciada en 2021 aborda las principales debilidades estructurales del mercado laboral. El resultado de la reforma laboral, aprobada en 2021 mediante el Real Decreto-ley 32/2021, incluye, en primer lugar, una reforma del menú de contratos, con lo que se pretende atajar la dualidad del mercado español y con ello favorecer la duración en el empleo y, por ende, la productividad de los trabajadores. Incluye, específicamente:

- Una simplificación y reordenación de los contratos, con tres tipos principales: estable, temporal y de formación/prácticas. Este diseño limita las causas válidas para la utilización de contratos temporales.
- Refuerzo del uso del contrato fijo-discontinuo, para promocionarlo para actividades estacionales.
- Refuerzo del control de la contratación a tiempo parcial para evitar jornadas irregulares.

Adicionalmente, en los últimos años se han puesto en marcha varias iniciativas para abordar la modernización de las políticas activas de empleo lo que favorecerá el emparejamiento en el mercado laboral, dinamizar la creación de empleo y reducir el paro estructural. En concreto, destaca el Plan de Acción 2021-2027 para la lucha contra el desempleo juvenil, la mejora de la coordinación de los actores regionales y nacionales del Sistema Nacional de Empleo, el desarrollo de itinerarios individuales de asesoramiento, o el aumento de la cooperación con el sector privado, entre otros. Además, en 2023 entró en vigor la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, que incorpora parte de las medidas de modernización de las políticas activas de empleo.

Por otro lado, en 2025 entrará en vigor la reforma del sistema de prestaciones por desempleo, que mejorará la inserción laboral de los perceptores de prestación, reduciendo el paro estructural. Se ha simplificado y mejorado el nivel asistencial de protección por desempleo, reduciendo el número de subsidios existentes y simplificando los requisitos de acceso. También se vincula la prestación a un itinerario personalizado de activación para el empleo y se facilita la transición hacia el Ingreso Mínimo Vital si no se reincorpora la persona desempleada y existe situación de vulnerabilidad. La inserción laboral se verá favorecida a su vez por la revisión del sistema de subvenciones y bonificaciones a la contratación laboral que se ha llevado a cabo teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas por Airef.

Además, la reforma incorpora un nuevo Complemento de Apoyo al Empleo. El nuevo sistema posibilitará la compatibilización tanto del subsidio asistencial como de la prestación contributiva con la incorporación laboral con un esquema de incentivos diseñado para acelerar las transiciones del desempleo y la inactividad a la ocupación.

Reforma del Real Decreto que regula el Reglamento de la Ley de Extranjería

El reto demográfico y la inversión de la pirámide poblacional en España es uno de los retos de largo plazo que puede verse en parte compensado por el fenómeno migratorio existente. En la actualidad, cerca del 16% de la población española ha

nacido en el extranjero y los flujos migratorios actuales pueden continuar elevando esa cifra, considerando adicionalmente el decrecimiento de la población nacida en España.

Dentro de los retos y oportunidades que representa la inmigración, uno de los objetivos prioritarios en los próximos años es tratar de atraer flujos de inmigrantes con mayores niveles de cualificación en aquellos sectores de mayor interés nacional. Esto permitirá aumentar la cualificación de la fuerza laboral y, con ello, la productividad del sistema. Bajo este prisma, se reformará el Real Decreto que regula el Reglamento de la Ley de Extranjería, con un enfoque doble:

- Mejorar las vías que permitan una mayor regularización del stock de inmigrantes existente, lo que permitiría aflorar la economía sumergida de los inmigrantes que no cumplen con los criterios de arraigo y evitando que el tránsito hacia el mercado laboral se produzca a través de vías colaterales no pensadas para dicho objetivo, como la figura de la solicitud de protección internacional.
- Revisar las diferentes figuras que permiten la contratación en origen y poder maximizar el potencial económico de los inmigrantes.

Simplificación en el sistema de homologación de títulos

Uno de los retos más importantes para lograr incrementar la productividad de la población inmigrante, y con ello su aportación al crecimiento económico, es el de reconocer sus cualificaciones y competencias profesionales, en especial en lo que se refiere a enseñanzas universitarias.

El Real Decreto 889/2022, de 18 de octubre, ya realizó un primer esfuerzo en este sentido. Su objetivo era configurar unos procedimientos ágiles y eficientes, apoyados en la digitalización, para la homologación de los títulos obtenidos en sistemas educación superior extranjeros a los títulos españoles y la declaración de equivalencia, a nivel académico oficial, de un título obtenido en el marco de sistemas de educación superior extranjeros.

Se profundizará en este esfuerzo durante el periodo de vigencia del Plan de medio plazo. En estos dos años de vigencia se han detectado algunas limitaciones que siguen mermando de forma notable la agilidad y eficiencia del sistema, limitando de esta forma la productividad de la población inmigrante. A pesar de haber pasado de 10.100 expedientes resueltos en 2020 a 27.200 en 2023, el sistema actual no es capaz de absorber las 5.000 solicitudes que de media llegan cada mes, un 84% aproximadamente desde la región latinoamericana.

En consecuencia, la reforma tiene como objetivo eliminar dichas limitaciones para poder alcanzar de forma efectiva, justa, inclusiva y sistemática una incorporación más ágil y eficiente al tejido productivo. Estas medidas, además del componente tecnológico, requieren modificaciones normativas complejas que afectan a diferentes actores como las universidades, los centros de educación superior, las oficinas administrativas de tramitación, certificación y validación y distintas organizaciones sociales, todos ellos en los ámbitos nacionales, comunitarios y extracomunitarios.

Modernización del sistema de formación profesional

Por último, el Plan de Recuperación incluye medidas para modernizar la formación profesional, adaptándola a las demandas del mercado laboral actual. Se invertirán recursos en la digitalización de los programas y la actualización de los centros de formación, especialmente en sectores estratégicos como la economía verde y la industria digital. Además, se fomentará la colaboración entre empresas y centros educativos para impulsar programas de FP dual. Asimismo, otra de las medidas clave es la mejora del acceso a la formación continua para trabajadores, promoviendo el aprendizaje a lo largo de la vida. Esta modernización contribuirá a mejorar la cualificación de los trabajadores, especialmente los menos cualificados, lo que impacta positivamente en el empleo al mejorar la empleabilidad y cualificación de los profesionales y, por ende, la productividad.

5.5.4. Capital físico y productividad³⁵

El eje de capital físico y productividad incorpora todas aquellas medidas destinadas a incrementar el stock de capital y la productividad total de los factores. Esto incluye iniciativas destinadas a mejorar el marco regulatorio en el que las empresas desarrollan su actividad, así como medidas orientadas a aumentar el stock de vivienda.

El impacto incremental de las medidas de capital físico y productividad incluidas en el presente Plan es de 0,6 puntos de PIB. En concreto, el impacto se concentra en las medidas de mejora del clima de negocios y al fomento de la oferta del stock de vivienda.

Mejora del clima de negocios

El fortalecimiento del clima empresarial recoge una serie de iniciativas orientadas a eliminar las barreras a las que se enfrentan las empresas, y que se traducen en menores costes de creación, crecimiento y disolución. Las medidas ya aprobadas y el despliegue de sus instrumentos de desarrollo, aún en curso, se prevé que impulsen la inversión empresarial y la competitividad. Por el lado de las inversiones, se han establecido programas que buscan promover el emprendimiento a través del *Marco Estratégico en Política de Pyme 2030* o el *Programa Digital Toolkit*. En el ámbito regulatorio, se han aprobado:

- La Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas para impulsar la creación de empresas. Esta Ley simplifica los procedimientos de creación de empresas, reduce el coste económico de crearlas y lucha contra la morosidad comercial que afecta fundamentalmente a pymes.
- La Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal para facilitar los procedimientos concursales. Esta Ley busca incentivar las reestructuraciones más tempranas y se reforma el procedimiento concursal para agilizarlo.

³⁵ Para detalle del listado de medidas incluidas en este eje, ver Anexo.

- La Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes para estimular las *startups*. Esta Ley procura la creación, crecimiento y relocalización de empresas emergentes a través de incentivos fiscales, y atraer el talento y capital internacional.

Además, este año se ha creado el Consejo de la Productividad de España, dando respuesta a la Recomendación del Consejo de 20 de septiembre de 2016. El Consejo de la Productividad de España se ha concebido con independencia a las autoridades encargadas de la elaboración de las políticas económicas del ámbito de productividad y competitividad, y entre sus objetivos principales se encuentra la contribución al diseño de políticas públicas en aras de aumentar la productividad nacional, con especial énfasis en el análisis de la inteligencia artificial y su impacto potencial en la economía.

Reducción de barreras burocráticas y administrativas

El despliegue del Régimen 20 y el desarrollo de herramientas tecnológicas para facilitar la realización de trámites, impulsarán la productividad de las empresas. Por un lado, el despliegue del Régimen 20 contribuirá a la estandarización normativa con el objetivo de eliminar tratamientos regulatorios desproporcionados y/o discriminatorios a las empresas. Este proceso de estandarización se desarrollará a través de cooperación multinivel por parte de las administraciones públicas y con un enfoque ex -ante, desde la perspectiva de la producción regulatoria. Por otro lado, se está trabajando en una herramienta tecnológica que permita a las empresas realizar sus trámites de forma más eficiente. El efecto de ambas líneas de acción es una reducción de los costes no financieros de las empresas, liberando recursos en tareas administrativas y trasladándolos a tareas más productivas.

Estrategia ICO 2025 – 2028

El ICO refuerza sus funciones como una agencia pública de crédito, contribuyendo a mejorar el acceso de las pymes a la financiación³⁶. Mediante la adopción de la nueva Estrategia 2025 – 2028, el ICO se busca aumentar la financiación, bancaria y no bancaria, a las pymes con dificultades de acceso al crédito por fallos del mercado, reduciendo sus gastos financieros.

- Por un lado, se refuerza su actividad de financiación directa por dos vías: impulsando la inversión en activos intangibles y sectores con mayores dificultades de acceso a financiación y aumentando la financiación, de deuda y capital para aquellas empresas de tamaño mediano y pequeño que, por su tamaño, actualmente están fuera del mercado de crédito.
- Por otro lado, se refuerza su actividad de financiación intermediada, de forma que se facilita el acceso a la financiación bancaria a pymes y micropymes.

Nuevo macro de inversiones estratégicas

Se creará un marco de facilitación y aceleración de proyectos de inversión en España. El nuevo marco normativo se sustancia en torno a dos elementos

³⁶ Esta nueva estrategia de financiación está en línea con las recomendaciones de la Airef recogidas en la evaluación del gasto público de los instrumentos financieros [Instrumentos financieros del sector público \(airef.es\)](https://www.airef.es/instrumentos-financieros-del-sector-publico)

fundamentales. De un lado, la delimitación básica de los Proyectos Estratégicos de Inversión. De otro, la creación del Comité de Inversiones Estratégicas responsable de la declaración de un proyecto como estratégico conforme a los requisitos y criterios regulados en la norma.

Fomento de la oferta de vivienda asequible

El ICO fomentará el crédito promotor para contribuir a aumentar el parque de vivienda asequible. En el marco del Plan de Recuperación, se encuentran en desarrollo diferentes programas que supondrán un aumento del parque de viviendas, impulsando el stock de capital inmobiliario. Entre ellos se encuentran el Programa de construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes y las Líneas ICO-Vivienda, líneas de préstamos dirigidas a promotores públicos y privados para la construcción de edificios energéticamente eficientes que se dediquen a alquiler social o a precio asequible.

La cesión de suelos públicos y la creación de instrumentos financieros de titularidad público – privada dinamizarán el sector de la construcción, aumentando el parque de vivienda asequible. Con carácter adicional a las iniciativas en el marco del Plan de Recuperación, existen otras iniciativas en curso para incrementar la oferta de vivienda asequible. En concreto, la Sareb cederá su cartera de viviendas para la promoción de vivienda de alquiler asequible (Proyecto Viena). Asimismo, el ICO ha promovido la creación de un fondo financiero con participación pública – privada, que permitirá impulsar la promoción y explotación de viviendas asequibles. El apoyo a la producción de vivienda conllevará un importante efecto arrastre hacia otras ramas de actividad, vinculadas con la movilidad y el transporte de bienes y servicios.

Se priorizará la producción de vivienda asequible a gran escala incluyendo el desarrollo y/o construcción de los suelos propiedad de la Entidad Pública Empresarial de Suelo (SEPES), la colaboración con otras administraciones públicas y la colaboración público-privada. El Plan Estatal de Acceso a la Vivienda y otros instrumentos complementarios profundizarán en las líneas de acción iniciadas a través del Plan de Recuperación (Inversiones C02.I02 Construcción de viviendas en alquiler social en edificios energéticamente eficientes, y C02.I7 Facilidad ICO para la promoción de vivienda social).

Se mejorará la información disponible sobre los alquileres de corta duración. De cara a obtener información precisa sobre los flujos de viviendas residenciales habituales hacia el alquiler fraudulento de corta duración se elaborará un Real Decreto de desarrollo del Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, sobre recogida e intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamiento de corta duración.

5.5.5. Medidas presupuestarias

Al margen de las reformas estructurales con impacto en la mejora de bases imponibles que se describen en los apartados anteriores, el Plan de medio plazo contiene medidas de ámbito presupuestario con un claro impacto directo y adicional en sostenibilidad fiscal, y que complementan el debido cumplimiento

con la regla de gasto. En este epígrafe se han incluido varias medidas, tanto recogidas en el Plan de Recuperación como adicionales, que tienen impacto en la sostenibilidad fiscal por dos vías: la reducción del gasto más allá del cumplimiento de la regla de gasto; y/o el incremento de la ratio de ingresos sobre el PIB. Esta contribución a la sostenibilidad fiscal complementa a la contribución por la vía de la expansión de las bases imponibles más allá del crecimiento previsto en el escenario macroeconómico. Al contribuir a la sostenibilidad fiscal, se considera que estas medidas son elegibles para justificar la extensión, y entre las mismas destacan: medidas tributarias e impositivas destinadas a incrementar la eficiencia y suficiencia recaudatoria del sistema tributario, la reforma del sistema de pensiones recientemente avalada por la Comisión Europea, las medidas del Plan de Recuperación enmarcadas en el objetivo de eficiencia del gasto público (*spending reviews* de la Airef), las medidas recientemente aprobadas de lucha contra el fraude fiscal, incluyendo la factura electrónica, el Complemento de Apoyo al Empleo, y los nuevos convenios de la Seguridad Social con mutuas.

Medidas tributarias e impositivas destinadas a incrementar la eficiencia y suficiencia recaudatoria del sistema tributario

Se aprobarán medidas tributarias para hacer el sistema tributario más efectivo. Con el objetivo de incrementar los ingresos, apoyar la transición energética y promover la equidad se adoptarán medidas tributarias sobre la base de las recomendaciones del Comité de Expertos y del grupo de trabajo sobre el impacto de los beneficios fiscales.

Se espera que entre 2025 y 2031 el conjunto de estas medidas aumente la ratio de ingresos sobre PIB en 0,3 puntos. De manera, estas medidas apuntalarán el compromiso con la senda de gasto público fijada en este Plan reforzando a su vez la progresividad del sistema.

Reforma de pensiones

Las medidas adoptadas por el lado de los ingresos en el marco de la reforma de pensiones y que se explicitan en la ficha de España del *Ageing Report 2024*³⁷ incrementarán gradualmente los recursos del sistema por cotizaciones sociales. En 2031, al finalizar el período de ajuste, la recaudación aumentará 0,7 puntos de PIB gracias al efecto de estas medidas. A largo plazo, el impacto de estas medidas será superior a 1 punto de PIB³⁸. Estas medidas incluyen la nueva regla de crecimiento

³⁷ El *Ageing Report 2024* ofrece un buen marco de referencia para evaluar el impacto presupuestario de la reforma por el lado del gasto. Las proyecciones incorporadas en dicho informe se basan en una metodología común, lo que facilita la comparabilidad de los resultados entre Estados miembro que se someten a un proceso de *peer review* para garantizar su consistencia. En lo que respecta a las proyecciones recogidas en dicho informe, cabe destacar que la nueva regla de revalorización ligada al IPC y la derogación del Factor de Sostenibilidad aumentarán el gasto público en pensiones (+4.3 puntos de PIB en 2050), si bien el nuevo mecanismo de incentivos para alinear la edad efectiva y la edad legal de jubilación compensará parcialmente este incremento de gasto (-1.7 puntos de PIB en 2050).

³⁸ El impacto presupuestario de estas medidas se incorpora en las proyecciones de ingresos del *Ageing Report 2024* junto con el impacto de otras medidas con potencial impacto en las cotizaciones sociales (aumento del SMI, reforma laboral, etc.). Las medidas de la reforma de

de la base máxima de cotización, que fija que la misma se actualizará con el crecimiento anual del IPC y que entre 2024 y 2050 a esta revalorización basada en precios se le añadirán 1,2 puntos porcentuales. También se ha adoptado una nueva cuota de solidaridad que gravará la renta que exceda la base máxima de cotización. Por su parte, se ha reconfigurado el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI) que pasa a ser una cotización finalista cuyos ingresos nutrirán al Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Finalmente, se ha aprobado una nueva regla de cotización para el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, de modo que, una vez finalizado el periodo transitorio, los trabajadores que formen parte de este dejarán de poder elegir sus bases de cotización, pasando a cotizar por sus ingresos reales.

La sostenibilidad del sistema de pensiones queda garantizada por la cláusula de cierre incorporada en la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 2/2023. Según esta norma, la Airef deberá evaluar con carácter trienal que el gasto público en pensiones neto de medidas de ingresos no excede de un determinado umbral fijado. En caso de que se produzca una desviación al alza, se deberán adoptar medidas apropiadas para eliminar el exceso de gasto neto en pensiones. En caso de no adoptarse, la cotización del Mecanismo de Equidad Intergeneracional aumentará a partir del año siguiente a la publicación del informe de la Airef.

Estas medidas y su impacto en la sostenibilidad fiscal han sido valoradas positivamente por la Comisión Europea, en su evaluación de la segunda y cuarta peticiones de desembolso solicitadas por España. En su evaluación de las medidas de ingresos, la Comisión Europea señaló que la introducción de la cláusula de cierre refuerza y garantiza la sostenibilidad presupuestaria del sistema de Seguridad Social, dado que ya está legislada y es automática. Asimismo, concluyó que el MEI contribuye a la equidad intergeneracional, ya que evita que los futuros pensionistas vean reducidas drásticamente sus pensiones para compensar el impacto del envejecimiento.

Trasposición de la Directiva 2022/2523 relativa a la garantía de un nivel mínimo global de imposición para los grupos de empresas multinacionales

La trasposición de la Directiva comunitaria tendrá un impacto positivo en la recaudación fiscal. La norma fijará un tipo impositivo efectivo mínimo del 15% para las rentas obtenidas por los grupos nacionales o internacionales (con matriz en la UE) de gran magnitud. La regulación ofrecerá medidas para reforzar la lucha contra la planificación fiscal agresiva en un mercado globalizado, poner fin a la elusión fiscal evitando que los grandes grupos trasladen los beneficios a territorios con menor carga impositiva y limitará la competencia fiscal en relación con los tipos del Impuesto sobre Sociedades.

pensiones se han añadido al análisis de sostenibilidad de la deuda del presente Plan una vez finaliza el periodo de ajuste, de modo que se incorpora su efecto en el cálculo de la regla de gasto. Al mismo tiempo, durante el período de ajuste el impacto de estas medidas se irá incluyendo como medidas discrecionales de ingresos.

Medidas para mejorar la gestión de la Incapacidad Temporal

Los convenios de colaboración entre las Consejerías de Sanidad de las Comunidades Autónomas, las Mutuas y la Seguridad Social mejorarán la gestión de los procesos de incapacidad temporal por contingencias comunes. El uso de los recursos humanos y materiales de las Mutuas permitirá diagnosticar a los trabajadores e iniciar sus tratamientos con mayor celeridad lo que mejorará su salud optimizando los procesos de incapacidad temporal. Se aplicará a los procesos de Incapacidad Temporal por Contingencias Comunes que afecten a trabajadores en situación de incapacidad temporal en los que la cobertura de la prestación económica corresponda a una Mutua colaboradora con la Seguridad Social.

Los convenios se aplicarán a procesos referidos a patologías de origen traumatológico y se estima que permitan reducir la duración media de los procesos de contingencia común hasta el promedio actual de la duración de todos los procesos por contingencias comunes y contingencias profesionales, con una reducción estimada en el gasto de media décima de PIB anual.

Impacto en el gasto en prestaciones, subsidios por desempleo y políticas activas de empleo derivado del nuevo Complemento de Apoyo al Empleo

El Complemento de Apoyo al Empleo contribuirá a la consolidación fiscal tanto por la vía de un mayor nivel de actividad como por la vía de un menor gasto en prestaciones, subsidios y políticas activas de empleo³⁹. El Complemento de Apoyo al Empleo permitirá aumentar las transiciones del desempleo y la inactividad a la ocupación, debido a que desaparecerá el incentivo a alargar el tiempo medio de duración de la situación de no ocupación. Así, se generará un impacto positivo en el PIB mediante un aumento del empleo y la productividad (por la reducción del desempleo de larga duración), que se traducirá en mayores ingresos por cotizaciones sociales, contribuyendo a la consolidación fiscal por la vía de la expansión de las bases imponibles. Al margen de esta consolidación por la expansión de las bases, el Complemento de Apoyo al Empleo favorecerá a la consolidación fiscal mediante un menor nivel del gasto en prestaciones, subsidios y políticas activas de empleo. Este segundo canal de impacto se debe a la reducción estructural del stock de beneficiarios de prestaciones y subsidios, que a su vez son beneficiarios de políticas activas de empleo.

Mejora de la eficiencia del gasto público

Esta reforma del Plan de Recuperación tiene como objetivo complementar el actual propósito del Plan de medio plazo promoviendo la eficiencia del gasto público. Con ese fin, se están poniendo en marcha varios procesos de evaluación ex post de políticas públicas. La reforma principal en este ámbito es el proceso de revisión y evaluación del gasto público, que incluye numerosas medidas, entre las que destacan:

³⁹ Dado que el Complemento de Apoyo al Empleo afecta positivamente a la consolidación fiscal por dos tipos de canales, en las tablas de impacto se muestra el efecto de cada uno de los canales por separado. En el apartado de capital humano aparece el impacto vía expansión de bases imponibles, mientras que en el apartado de medidas presupuestarias aparece el resto.

- La creación de una división permanente en Airef encargada de llevar a cabo las evaluaciones del gasto, así como de una estructura permanente en el Ministerio de Hacienda encargada de seguir la adopción de las recomendaciones que salgan de esas evaluaciones.
- La aprobación de un nuevo proceso de revisión y evaluación del gasto público 2022-2026 llevado a cabo por la Airef. La Airef ha elaborado ya 13 revisiones del gasto y otras 6 están actualmente en proyecto.

Para las recomendaciones que emanen de las evaluaciones se aplicará como regla general el principio de cumplir o explicar. Estas evaluaciones han demostrado ser un recurso valioso para mejorar la eficiencia del gasto en las administraciones públicas de la Unión Europea y se continuarán adoptando en el horizonte del Plan. El principio de cumplir o explicar se aplicará también a aquellas recomendaciones que no se puedan cumplir de manera inmediata, explicando la demora de aquellas recomendaciones que se vayan a cumplir pero que por su mayor complejidad requieran de más tiempo para su adopción.

Asimismo, también se ha modernizado el diseño de los presupuestos públicos con el alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la transición ecológica (siguiendo la metodología de la Comisión Europea en materia de *green budgeting*).

Lucha contra el fraude fiscal

La reforma del sistema de gestión y supervisión tributaria mejorarán la recaudación a través de la lucha contra la evasión y elusión fiscal y, a su vez, reforzará la sostenibilidad de las cuentas públicas. La Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal introduce cambios en la normativa destinados a establecer parámetros de justicia tributaria y a facilitar acciones destinadas para prevenir y combatir el fraude mediante el refuerzo del control tributario e incrementando la eficacia recaudatoria del sistema tributario.

La evaluación de los efectos de esta nueva Ley permite concluir que la reforma está teniendo un impacto fiscal positivo y significativo. La evaluación intermedia de la Ley realizada por el Ministerio de Hacienda⁴⁰ analiza la evolución de las bases imponibles agregadas y la demanda interior nominal y concluye que se observa una mejora en el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias a raíz de la aprobación de la Ley lo que se achaca al impacto del nuevo marco normativo de actuaciones de prevención del fraude.

Se ha aprobado un nuevo Plan Estratégico de la Agencia Tributaria 2024-2027 en el que se recogen las principales iniciativas para mejorar la efectividad de las actuaciones preventivas y el control del fraude. Con el nuevo Plan Estratégico se intensificarán las campañas preventivas y el fomento del cumplimiento espontáneo de las obligaciones tributarias con un enfoque *Behavioural insights*. También se contempla la reorientación del modelo de control tributario con la creación de un Comité de Segmentación, Análisis y Gestión de Riesgos Tributarios que tiene como funciones la

⁴⁰ [Evaluación intermedia de los efectos de la ley contra el fraude fiscal \(hacienda.gob.es\)](https://www.hacienda.gob.es/Evaluacion-intermedia-de-los-efectos-de-la-ley-contra-el-fraude-fiscal)

definición y propuesta del Mapa de riesgos tributarios para cada tributo, prestación patrimonial de carácter público u obligación tributaria.

Asimismo, se ha aprobado la Estrategia de Inteligencia Artificial de la Agencia Tributaria. La nueva Estrategia es una apuesta decidida por el uso de la IA como tecnología para mejorar la eficacia y eficiencia de las funciones de la Agencia tanto en el ámbito de prestación de servicios de información y asistencia al contribuyente como en el ámbito de la prevención y la lucha contra el fraude fiscal y aduanero. El uso de la IA en las fases de información, asistencia y control del fraude ayudará a conseguir, por un lado, fomentar y simplificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias a los obligados y, por otro lado, que los datos declarados por los obligados sean de mayor calidad y contengan menos errores.

Otra línea estratégica fundamental es el control de la facturación en las operaciones con consumidores finales para evitar el uso del llamado software de doble uso. Este control se une al procedimiento ya implantado de Suministro Inmediato de Información y la progresiva implantación de la facturación electrónica obligatoria en las operaciones entre empresarios y profesionales para permitir un mejor y más inmediato conocimiento de la realidad económica de las empresas por la Agencia Tributaria. De esta forma se mejorará el servicio a los contribuyentes y, a su vez, se potencia el sistema de control tributario reforzando las actuaciones preventivas.

El nuevo sistema de facturación electrónica establece un nuevo procedimiento de pago más seguro y eficiente, soportado por una plataforma interoperable, que permitirá reducir la recaudación de IVA perdida por fraude. Esta reforma favorecerá el acortamiento del periodo medio de pago y reducir el fraude fiscal. El nuevo sistema de facturación electrónica se basa en 4 grandes pilares: estandarización del formato de factura electrónica; facturación electrónica, que gestionará la Agencia Tributaria y proveerá de un servicio básico y sin coste a todas las empresas y profesionales que lo deseen; sistema de interconexión de plataformas públicas y privadas; y regulación de la obligación de informar sobre el momento del pago efectivo de las facturas por parte del destinatario, así como el registro de todas las facturas en la plataforma pública. La nueva facturación liberará horas y recursos financieros a las empresas españolas, impulsando así la productividad. Por otro lado, el nuevo sistema facilitará la lucha contra el fraude y aumentará la recaudación del IVA.

6. Anexos

6.1. Discrepancias con la trayectoria de referencia de la Comisión

6.1.1. Base jurídica

En el nuevo marco de gobernanza económica de la Unión Europea los Estados miembro son los encargados de definir su propia senda de esfuerzo fiscal. Hay consenso en que una mayor apropiación nacional es clave para aumentar el realismo, credibilidad, y cumplimiento de las reglas fiscales. Se trata de una cuestión reconocida desde el inicio del proceso de reforma, tal y como plasma la Comisión en sus orientaciones iniciales emitidas en noviembre de 2022⁴¹.

La posibilidad de introducir diferencias justificadas en los supuestos es crucial para preservar la apropiación nacional, la credibilidad y el cumplimiento. Un plan fiscal y estructural actualizado, consistente y coherente con la situación económica de partida es más creíble, lo cual a su vez impacta positivamente en el cumplimiento con los objetivos de reducción de deuda y déficit.

El Reglamento 2024/1263 relativo al brazo preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento contempla explícitamente la posibilidad de que el Estado miembro pueda plantear supuestos diferentes a los de la Comisión.

- El considerando 25 y el Artículo 13.b permiten al Estado miembro de que se trate proponer hipótesis diferentes siempre y cuando se expliquen y justifiquen debidamente las diferencias de manera transparente, y se basen en argumentos económicos sólidos y basados en datos.
- Adicionalmente, como parte de las disposiciones transitorias para los primeros planes fiscales y estructurales, el artículo 36.1(f) establece que, dado el impacto excepcional de shocks económicos recientes y la actual incertidumbre que rodea a las estimaciones de crecimiento potencial, los Estados miembro podrán utilizar series más estables de las que resultan de aplicar la metodología comúnmente adoptada, siempre que ello se justifique con argumentos económicos.

El Reglamento 2024/1263 no prejuzga la elegibilidad de los supuestos ni la naturaleza de las diferencias. Desde una etapa muy temprana del debate se establece la posibilidad general de plantear diferencias con respecto a los supuestos de la Comisión, tanto por parte de esta institución⁴² como por parte del Consejo⁴³. En consecuencia, el considerando 25 y el Artículo 13.b no contemplan distinciones entre los supuestos subyacentes.

⁴¹ [43105168-be28-463e-81e7-8242c59f0cd2_en \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

⁴² Ver página 4 o página 5 del documento de preguntas y respuestas de la [Comisión](#) sobre la reforma de las reglas fiscales.

⁴³ Ver Conclusiones del Consejo ECOFIN de 14 de marzo de 2023 sobre la reforma de la gobernanza económica de la UE.

6.1.2. Discrepancias en la regla de gasto

En cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 13(b) del Reglamento (UE) 1263/2024, se detallan a continuación los motivos, basados en argumentos económicos sólidos y la utilización de los últimos datos disponibles, por los que la senda de gasto neto incluida en el presente Plan implica un crecimiento promedio ligeramente superior al derivado de la trayectoria de referencia de la Comisión. La trayectoria de referencia propuesta por la Comisión implica una tasa de crecimiento máximo promedio del gasto neto del 2,8% durante el período de ajuste, mientras que el compromiso de gasto incorporado al Plan resulta en un crecimiento anual promedio del 3%. En línea con lo previsto en la normativa europea, se presenta a continuación una descripción de las razones que justifican las diferencias respecto a la senda propuesta por la Comisión.

El diferencial en el crecimiento promedio del gasto neto (0,2 puntos) se explica por la incorporación al análisis de sostenibilidad de la deuda del impacto de la reforma de las pensiones y de los últimos datos de población disponibles. Se ha incorporado en las proyecciones del Plan de medio plazo tanto la actualización de proyecciones de población de Eurostat, publicada en septiembre de 2024 como el impacto, a partir de 2031, de los ingresos derivados de la última reforma del sistema de pensiones, en línea con lo recogido para España en el *Ageing Report 2024*.

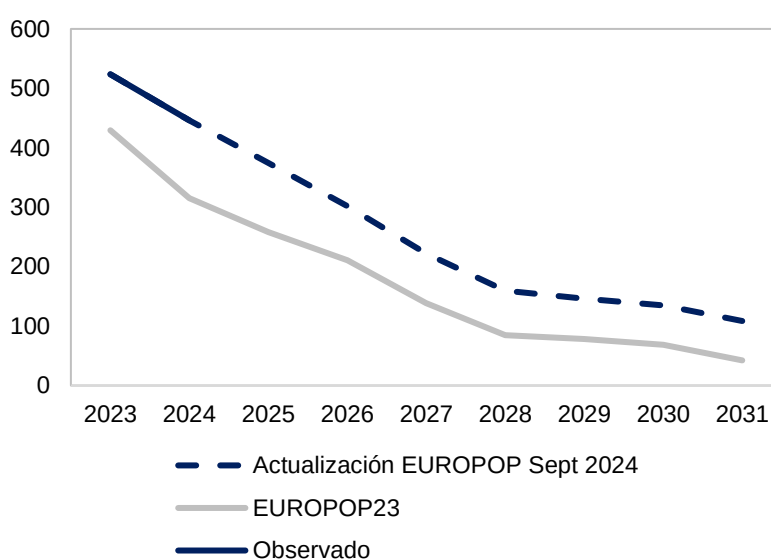
Origen de la diferencia	Impacto en la regla de gasto promedio (2025-2031). <i>puntos de PIB</i>
Proyecciones de población de Eurostat actualizadas a septiembre de 2024	0,1
Incorporación del impacto en ingresos de la reforma de pensiones en el DSA a partir de 2031	0,1
Total	0,2

6.1.3. Actualización de proyecciones de población de Eurostat

La actualización de las proyecciones de población de Eurostat resulta en un mayor crecimiento del PIB potencial en el corto plazo a causa de la incorporación de un mayor nivel de flujos migratorios, explicando 0,1 puntos de la diferencia de sendas de gasto. En septiembre de 2024, Eurostat publicó una actualización de sus proyecciones a corto plazo pertenecientes a las series de población de EUROPOP23. Esta actualización ha supuesto un incremento significativo de los flujos migratorios previstos, y, por consiguiente, del crecimiento de la población en edad de trabajar proyectado a corto plazo. Cabe destacar que, a pesar de esta actualización, la proyección de Eurostat sigue siendo notablemente inferior a la del INE debido a la hipótesis de convergencia parcial entre Estados miembro que subyace a la metodología de EUROPOP23, y que perjudica a aquellos Estados miembro con mayor crecimiento demográfico. Esta actualización explica aproximadamente 0,1 puntos del diferencial de 0,2 puntos entre el crecimiento promedio del gasto neto propuesto por la Comisión y el incluido en el Plan.

Cabe destacar que la senda de población usada por la Comisión Europea siguiendo la metodología común muestra crecimientos de población muy alejados de la realidad en los últimos años. La Comisión Europea, haciendo uso de la metodología común, utiliza para sus proyecciones de PIB potencial la serie de EUROPOP23. Esta serie, actualizada a finales de 2022, no contempla el fenómeno migratorio que está experimentando la economía española, por construcción metodológica. Así, la realidad muestra unas cifras de crecimiento de la población en España muy alejadas de las proyectadas por EUROPOP. Es por ello por lo que el crecimiento potencial inicial previsto por la Comisión Europea es notablemente inferior al que se incluye en este Plan puesto que la metodología común fuerza al uso de las series de población de Eurostat.

Gráfico 10. **Flujo de población en edad de trabajar (15-74)**
Miles de personas



6.1.4. Impacto en costes de envejecimiento de la reforma de pensiones

La reforma de las pensiones de 2023 tiene como objetivo garantizar la sostenibilidad del sistema público de pensiones. El objetivo de la reforma es reforzar la capacidad financiera del sistema de forma que se garantice su sostenibilidad. Para lograrlo, la reforma comprende cuatro medidas principales: un aumento progresivo de la base máxima de cotización a un tipo superior al de la pensión máxima; el establecimiento de una nueva cotización de solidaridad que grave las rentas superiores a la base máxima de cotización; la creación del Mecanismo de Equidad Intergeneracional; y la reforma del sistema de cotización de los trabajadores autónomos (RETA) para que los autónomos coticen en función de sus ingresos anuales.

El ejercicio del DSA incorpora el efecto de las cuatro medidas de la reforma de pensiones en el periodo 2031-2041 a fin de evitar duplicar el esfuerzo fiscal previsto. La mayor parte del aumento de los ingresos procede de la subida de las bases máximas, seguida del MEI, el nuevo sistema de cotización de los autónomos y, por último, la cuota de solidaridad. Si no se incluye dicho ajuste legislado, pero con efectos a futuro, el DSA exige realizar el esfuerzo en el periodo 2025-2031. Es decir, se estaría

duplicando el esfuerzo fiscal al no incorporar el efecto de medidas que ya han sido legisladas y aplicadas.

La metodología del DSA exige el uso de las series de costes de envejecimiento del *Ageing Report 2024*, pero no especifica si dichos costes se pueden netear con la adopción de medidas de ingresos compensatorias. La serie de costes de envejecimiento del *Ageing Report 2024* no tiene en cuenta medidas de ingresos, por construcción. Sin embargo, no se había previsto en la metodología una situación en la que un Estado miembro hubiera legislado incrementos de ingresos a futuro que hicieran necesario el neteo de la serie de costes de envejecimiento. Esta particularidad de la situación de España hace necesario un tratamiento diferenciado.

Haciendo uso del contenido de la Country Fiche de España⁴⁴ en el *Ageing Report 2024*, se incluye en el DSA del Plan de medio plazo el impacto de las medidas de ingresos de la reforma de las pensiones entre 2031 y 2041, con un impacto en la regla de gasto promedio de 0,1 puntos. La *Country Fiche* de España contenida en el *Ageing Report 2024* sí hace referencia al impacto de las medidas de ingresos ya legisladas, por lo que sería posible incluir dichos ingresos en el DSA entre 2031 y 2041 sin desviarse de la metodología común. Este tratamiento de los ingresos derivados de la reforma de pensiones explica algo menos de 0,1 puntos del diferencial de 0,2 puntos en el crecimiento del gasto promedio.

6.1.5. Trayectoria de referencia de la Comisión

A continuación, se adjunta la trayectoria de referencia de la Comisión Europea, a partir de la cual se construyen las diferencias con la senda de gasto del Plan de medio plazo que se han detallado en este anexo.

Cuadro 15 Trayectoria de referencia de la Comisión

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Promedio
	<i>Variación anual (%)</i>							
Gasto primario neto financiado a nivel nacional	3,2	2,8	2,7	2,7	2,7	2,6	2,5	2,8

Fuentes: Comisión Europea.

⁴⁴ [392994f2-c025-4066-bea8-f65cf4bcd411 en \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/country_fiches/2024/es)

6.2. Tablas del DSA complementarias

Según lo dispuesto en la Comunicación C/2024/3975 de la Comisión Europea, se adjuntan a continuación la senda de deuda pública proyectada en un escenario inercial en el que se supone que el saldo estructural primario (sin incluir el impacto del aumento de costes de envejecimiento) se mantiene constante hasta el final del horizonte de proyección y las sendas resultantes del DSA en los diferentes escenarios deterministas estresados, así como el percentil 70 de deuda en las simulaciones estocásticas realizadas.

Cuadro 16 Previsiones de deuda y saldo global e hipótesis subyacentes (con arreglo al escenario de referencia basado en el mantenimiento de la política fiscal)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041
Ratio deuda / PIB	105,0	102,5	101,3	100,3	99,4	98,9	98,9	99,2	99,9	100,9	102,3	103,9	106,0	108,1	110,2	112,4	114,7	116,9	119,2
Saldo público	-3,5	-3,0	-2,7	-2,6	-2,7	-3,0	-3,4	-3,7	-4,0	-4,3	-4,6	-4,9	-5,2	-5,5	-5,7	-6,0	-6,2	-6,4	-6,6
Saldo estructural primario	-0,9	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
Costes de envejecimiento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,4	-0,6	-0,8	-1,0	-1,2	-1,4	-1,6	-1,7	-1,9	-2,0	-2,2
Saldo cíclico	-0,1	0,4	0,6	0,7	0,5	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
One-offs	-0,1	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gasto en intereses	-2,4	-2,5	-2,7	-2,7	-2,6	-2,6	-2,7	-2,9	-3,0	-3,1	-3,2	-3,3	-3,4	-3,5	-3,6	-3,6	-3,7	-3,8	-3,8
Tipo de interés implícito	2,4	2,6	2,8	2,8	2,7	2,7	2,9	3,0	3,1	3,2	3,3	3,3	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4
Ajuste stock-flujo	1,2	0,4	1,1	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PIB potencial	1,9	1,9	2,0	2,1	1,8	1,6	1,6	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,1	1,2	1,3	1,5	1,6	1,7
PIB real	2,7	2,7	2,4	2,2	1,3	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,1	1,2	1,3	1,5	1,6	1,7
Output Gap	-0,1	0,7	1,1	1,2	0,8	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Deflactor del PIB	6,2	3,1	2,7	2,4	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1
PIB nominal	9,1	5,9	5,1	4,7	3,8	3,6	3,5	3,5	3,4	3,4	3,3	3,3	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6	3,8	3,9

Fuentes: Ministerio de Economía, Comercio y Empresa con base en la metodología DSA de la Comisión.

Cuadro 17 Previsiones de deuda y principales variables de tensión, escenarios deterministas y simulaciones estocásticas

Escenario 'r-g' adverso	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041
Ratio deuda / PIB	105,0	102,5	101,4	100,1	98,4	96,6	94,8	92,8	90,6	89,0	87,9	87,0	86,5	86,1	85,8	85,5	85,3	85,2	85,1
Tipo de interés implícito	2,4	2,6	2,8	2,8	2,7	2,7	2,9	3,0	3,1	4,2	4,3	4,3	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4
Escenario saldo estructural primario menor																			
Ratio deuda / PIB	105,0	102,5	101,4	100,1	98,4	96,6	94,8	92,8	90,6	88,4	86,9	85,6	84,8	84,1	83,4	82,8	82,3	81,9	81,5
Saldo estructural primario	-0,9	-0,6	-0,2	0,2	0,7	1,1	1,5	1,9	2,3	2,1	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Escenario estrés financiero																			
Ratio deuda / PIB	105,0	102,5	101,4	100,1	98,4	96,6	94,8	92,8	90,6	88,4	86,4	84,8	83,5	82,3	81,1	80,0	79,0	78,1	77,2
Tipo de interés implícito	2,4	2,6	2,8	2,8	2,7	2,7	2,9	3,0	3,1	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4
Simulaciones estocásticas																			
Percentil 70	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	89,0	87,6	85,9	84,6	83,1	X	X	X	X

Fuentes: Ministerio de Economía, Comercio y Empresa con base en la metodología DSA de la Comisión.

Cuadro 18 Hipótesis adicionales

Composición de la deuda	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041
Letras del Tesoro (%)	4,8	4,6	4,7	4,9	5,0	4,9	5,0	5,1	4,6	4,3	4,7	4,3	4,0	4,3	4,5	4,6	4,5	5,1	5,4
Bonos y Obligaciones (%)	74,0	75,7	76,6	77,1	78,2	79,2	79,3	80,0	81,4	81,7	81,9	82,8	83,0	82,9	82,7	82,6	82,9	82,7	82,6
Indexados (%)	5,4	5,2	5,1	5,5	5,2	5,0	5,4	5,2	4,9	5,3	5,0	4,5	4,7	4,9	5,0	5,2	5,1	5,0	5,0
Otros (%)	15,9	14,6	13,6	12,5	11,6	10,9	10,3	9,7	9,1	8,6	8,4	8,3	8,2	8,0	7,8	7,6	7,5	7,2	7,0

Fuentes: Ministerio de Economía, Comercio y Empresa.

6.3. Reformas e inversiones incluidas en el Plan para justificar la extensión del periodo de ajuste

El presente Anexo detalla las medidas concretas que soportan la solicitud de extensión del periodo de ajuste, indicando su objetivo, si se trata de medidas del Plan de Recuperación, sus principales fases (y fechas de las mismas), las CSR a las que responde y las prioridades comunes en las que se enmarca. Nótese que, dado que el impacto macroeconómico y fiscal ya se ha detallado a lo largo del Plan de medio plazo, en aras de facilitar la comprensión de las tablas que siguen, no se reitera el indicador de impacto.

EJES	Objetivo principal	MRR/NO MRR	Medidas	Principales fases	CSR	Prioridades comunes
TRANSICIÓN ECOLÓGICA	La transición ecológica supone el primer eje del PRTR, reforzando la inversión pública y privada para reorientar el modelo productivo, impulsando la transición verde, la descarbonización, la eficiencia energética, el despliegue de las energías renovables, la electrificación de la movilidad, el desarrollo del almacenamiento de energía, la economía circular, las soluciones basadas en la naturaleza y la mejora de la resiliencia de todos los sectores económicos	MRR (C7.R1. H102) MRR (C7.R1. H103) MRR (C7.R1. H104) MRR (C7.R1. H105) MRR (C7.R1. H106) MRR (C7.R1. H107)	Marco normativo para el fomento de la generación renovable	Incluye diversas medidas: i) Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, en vigor el 24 de junio del 2020; ii) Real Decreto 960/2020 que regula el régimen económico de las energías renovables, en vigor el 4 de noviembre de 2020; iii) Real Decreto 1183/2020 que regula la hibridación y la orden de acceso y conexión de las energías renovables a la red eléctrica, en vigor el 30 de diciembre del 2020; iv) Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, entro en vigor el 21 de mayo de 2021; v) Capacidad de producción adicional acumulada de energía renovable apoyada en el nuevo marco legislativo facilitador de al menos 6.000 MW adjudicados, se espera su ejecución en el 6 desembolso.; vi) Capacidad adicional acumulada de energía renovable instalada en España durante el período T1 2020-T4 2023, en el marco del nuevo marco legislativo de al menos 6.100 MW construidos, se espera en el 6 desembolso.	2019.CSR3.subpart3 2019.CSR3.subpart2 2020.CSR3.subpart5 2020.CSR3.subpart3 2022.CSR4.subpart2 2022.CSR4.subpart1 2022.CSR4.subpart3 2022.CSR4.subpart4 2023.CSR3.subpart1 2023.CSR3.subpart2 2023.CSR3.subpart3 2023.CSR3.subpart6	Transición verde y digital Seguridad energética Resiliencia social y económica
		MRR (C8.R1. H121)	Marco habilitador para la integración de renovables en el sistema energético: redes, almacenamiento e infraestructuras	Aprobación de la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo, fue adoptada por el Consejo de Ministros el 3 de noviembre de 2020	2019.CSR3.subpart3 2019.CSR3.subpart1 2020.CSR3.subpart4 2020.CSR3.subpart5 2020.CSR3.subpart3 2022.CSR4.subpart3 2022.CSR4.subpart2 2022.CSR4.subpart1 2023.CSR3.subpart3 2023.CSR3.subpart2 2023.CSR3.subpart1	
		MRR (C8.R2. H122)	Estrategia de almacenamiento energético	Adopción y entrada en vigor de reformas de planificación, legislativas y reglamentarias para promover el desarrollo de soluciones de almacenamiento de energía, con el objetivo de disponer de 20 GW de almacenamiento en 2030 y 30GW en 2050. Medidas: i) Estrategia de Almacenamiento Energético, aprobada el 9 de febrero de 2021; ii) Real Decreto 1183/2020, que regula el acceso a la red para las instalaciones de almacenamiento, entrada en vigor el 30 de diciembre de 2020; iii) Circular 1/2021 de la CNMC, que establece la metodología y condiciones del acceso y de la conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de producción de energía eléctrica, entrada en vigor el 21 de enero de 2021; iv) Resolución de 10 de diciembre de 2020, que regula la participación de las instalaciones de almacenamiento de energía en la prestación de servicios auxiliares, entrada en vigor el 25 de diciembre de 2020.	2019.CSR3.subpart3 2019.CSR3.subpart1 2020.CSR3.subpart4 2020.CSR3.subpart5 2020.CSR3.subpart3 2022.CSR4.subpart3 2022.CSR4.subpart2 2022.CSR4.subpart1 2023.CSR3.subpart3 2023.CSR3.subpart2 2023.CSR3.subpart1	
		MRR (C8.I1. H125) MRR (C8.I1. H126)	Despliegue del almacenamiento energético	Incluye dos propuestas: i) al menos cinco proyectos de almacenamiento innovadores adjudicados, equivalentes a una capacidad instalada agregada de al menos 660 MW o un suministro de energía total equivalente (MWh); y al menos cinco proyectos de almacenamiento innovadores operativos, equivalentes a una capacidad instalada agregada de al menos 660 MW o un suministro de energía total equivalente (MWh). Ambos esperados para el 6 desembolso.	2019.CSR3.subpart3 2019.CSR3.subpart1 2020.CSR3.subpart4 2020.CSR3.subpart5 2020.CSR3.subpart3 2022.CSR4.subpart3 2022.CSR4.subpart2 2022.CSR4.subpart1 2023.CSR3.subpart3 2023.CSR3.subpart2 2023.CSR3.subpart1	
		MRR (C9.R1. H129) MRR (C9.I1. H133) MRR (C9.I1. H134) MRR (C9.I1. H135) MRR (C9.I1. H136)	Hidrógeno renovable: un proyecto país	Incluye varias propuestas: i) Aprobación de la Hoja de Ruta del Hidrógeno; ii) Al menos dos clusters (o valles) de hidrógeno renovable para la integración sectorial financiados; iii) Al menos diez proyectos pioneros singulares financiados. Entre ellos se incluyen proyectos integrados que abarquen la producción, distribución y consumo de hidrógeno renovable, en ubicaciones distintas de las de los clusters.; iv) Al menos diez intervenciones financiadas para la mejora de las instalaciones de ensayo o la implantación de nuevas líneas de fabricación. Las intervenciones deberán: 1) mejorar las instalaciones o laboratorios de ensayo de I+D+i conexos o el equipo relacionado; o 2) mejorar las instalaciones o la adquisición de nuevos equipos (como máquinas herramienta) o técnicas para fabricar sistemas, equipos o componentes relacionados con el hidrógeno y las pilas de combustible.; v) Al menos 700 MW de capacidad total de electrólisis autorizada, incluida la infraestructura complementaria. La Hoja de Ruta del Hidrógeno fue aprobada en octubre del 2020. El resto de medidas se esperan para el 6 desembolso, excepto a la medida v) que se espera implementarla en el 10 desembolso.	2019.CSR3.subpart3 2019.CSR3.subpart1 2019.CSR3.subpart2 2020.CSR3.subpart4 2020.CSR3.subpart5 2020.CSR3.subpart2 2022.CSR4.subpart3 2022.CSR4.subpart6 2022.CSR4.subpart2 2022.CSR4.subpart1 2023.CSR3.subpart2 2023.CSR3.subpart1	
		NO MRR	Estrategia de planificación de la red de transporte 2025-2030	A través de este plan de desarrollo se reforzarán las infraestructuras existentes y se promoverán nuevas instalaciones que permitirán a España avanzar en el camino de la transición ecológica con garantía de suministro, teniendo como máxima la protección del medioambiente y la eficiencia económica del sistema eléctrico. Actualmente el plan se encuentra en fase de estudio, posteriormente habrá una fase de alegación, consolidación y de aprobación.	2020.CSR3.subpart7 2022.CSR3.subpart5	
		NO MRR	Actualización del PNIEC	El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), aprobó el Real Decreto que actualiza el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC 2023-2030) el 24 de septiembre de 2024.	2019.CSR3.subpart3 2019.CSR3.subpart2 2019.CSR3.subpart5 2020.CSR3.subpart5 2020.CSR3.subpart3 2022.CSR4.subpart1 2022.CSR4.subpart2 2022.CSR4.subpart3 2022.CSR4.subpart4 2023.CSR3.subpart1 2023.CSR3.subpart2 2023.CSR3.subpart3 2023.CSR3.subpart6	

EJES	Objetivo principal	MRR/NO MRR	Medidas	Principales fases	CSR	Prioridades comunes
TRANSFORMACION DIGITAL	La transformación digital es otro de los ejes transversales del PRTR. Este eje tiene como fin acelerar una transición digital inclusiva y centrada en las personas en España, a través de reformas e inversiones que impulsen el desarrollo de infraestructuras tecnológicas, el fortalecimiento de competencias digitales y la adopción de tecnologías avanzadas esenciales para la economía y la sociedad. Dada su naturaleza transversal, la transformación digital se desplegará a través del conjunto del Plan.	MRR (C19.R1. H285)	Plan Nacional de competencias digitales	Aprobación del Plan Nacional de Competencias Digitales por el Consejo de Ministros en enero de 2021	2019.CSR2.subpart11 2019.CSR3.subpart1 2020.CSR2.subpart3 2020.CSR2.subpart7 2020.CSR3.subpart4	Transición verde y digital Resiliencia social y económica
		MRR (C19.I1. H286) MRR (C19.I1. H287)	Competencias digitales transversales	Incluye: i) Capacitación digital de la ciudadanía: comprometido el 75% del presupuesto para acciones en el marco de la inversión a fin de formar a la ciudadanía en competencias digitales; ii) Creación de una Red Nacional de Competencias Digitales (incluida la reforma de 1500 centros de FP) y realización de campañas de sensibilización y planes de comunicación; iii) Capacitación de la ciudadanía: formación de 2.600.000 ciudadanos en competencias digitales. Estas medidas se esperan implementar en el 6, 7 y 10 desembolso respectivamente.	2019.CSR2.subpart11 2019.CSR3.subpart1 2020.CSR2.subpart3 2020.CSR2.subpart7 2020.CSR3.subpart4	
		MRR (C19.I2. H289) MRR (C19.I2. H290) MRR (C19.I2. H291)	Transformación Digital de la Educación	Incluye: i) Programa para equipar con herramientas digitales a los centros públicos o subvencionados con fondos públicos, publicados en septiembre de 2021; ii) Finalización de las acciones para la transformación digital de la educación: certificación en competencias digitales de al menos el 80% de los 700.000 profesores formados en competencias digitales y apoyo a 22.000 centros en la preparación y revisión de sus estrategias digitales; iii) Finalización de la dotación con dispositivos digitales conectados a al menos 300.000 estudiantes y del equipamiento de al menos 240.000 aulas en los centros públicos o financiados con fondos públicos para colmar la "brecha digital". La medida ii) y iii) serán implementadas en el 9 desembolso.	2019.CSR2.subpart11 2019.CSR3.subpart1 2020.CSR2.subpart3 2020.CSR2.subpart7 2020.CSR3.subpart4	
		MRR (C19.I3. H292) MRR (C19.I3. H292a)	Competencias digitales para el empleo	Incluye: i) Competencias digitales para el empleo: 300.000 personas como mínimo deberán haber participado en cursos de formación sobre competencias digitales (mínimo 150 horas); ii) Formación digital en el entorno laboral: finalización de formaciones en competencias digitales en el entorno de trabajo y contenidos de capacitación en apoyo de su impartición correspondiente a un presupuesto total de 310 millones EUR como mínimo. Cada formación deberá tener un mínimo de 25 horas. Estas medidas se introducirán en el 10 desembolso.	2019.CSR2.subpart11 2019.CSR3.subpart1 2020.CSR2.subpart3 2020.CSR2.subpart7 2020.CSR3.subpart4	
		MRR (C19.I4. O293, O294)	Profesionales digitales	Incluye: i) Programas de becas para fomentar el talento digital: Adjudicación a 300 beneficiarios, como mínimo, de programas de becas para atraer y retener el talento digital (acumuladas 2021-2024). Cada programa deberá tener un mínimo de 240 ECTS; ii) Formación de 18 000 profesionales en el ámbito de las TI, como mínimo, a través de cursos especializados de al menos 250 horas cada uno. Estas medidas se introducirán en el 7 y 9 desembolso.	2019.CSR2.subpart11 2019.CSR3.subpart1 2020.CSR2.subpart3 2020.CSR2.subpart7 2020.CSR3.subpart4	
		MRR (C17.R1. H254)	Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación	Aprobación por el Consejo de Ministros el 18 de febrero de 2022 el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación	2019.CSR3.subpart6 2019.CSR3.subpart1 2020.CSR3.subpart4 2020.CSR4.subpart1	
		MRR (C16.R1. H249)	Estrategia de Inteligencia Artificial 2024	La Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (ENIA) fue publicada el 2 de diciembre de 2020.	2019.CSR3.subpart1 2020.CSR3.subpart4	

EJES	Bloques de medidas	Objetivo principal	MRR/NO MRR	Medidas	Principales fases	CSR	Prioridades comunes
CAPITAL HUMANO	Reforma del mercado de trabajo	Impulsar el mercado laboral español, un mercado laboral que presenta tradicionalmente importantes desequilibrios estructurales como la elevada tasa de desempleo estructural, y juvenil, excesiva temporalidad, baja tasa de ocupación o desigualdad económica y social. La reforma busca hacer frente a los retos mencionados e impulsar las políticas activas de empleo.	MRR (C23.R4. H332)	Simplificación de contratos: generalización del contrato indefinido, causalidad y simplificación de la contratación temporal	Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo. Entró en vigor el 31 de diciembre de 2021.	2019.CSR2.subpart3	Resiliencia social y económica
			MRR (C23.R5. H333) MRR (C23.R5. H334) MRR (C23.R5. H335)	Modernización de políticas activas de empleo	Incluye: i) Entrada en vigor del Plan de Acción 2021-2027 para luchar contra el desempleo juvenil, el 25 de junio del 2021; ii) Estrategia Española de Activación para el Empleo 2021-2024 aprobada por Real Decreto con entrada en vigor el 8 de diciembre de 2021; y iii) Entrada en vigor de la nueva Ley de Empleo, Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo. Entró en vigor el 2 de marzo de 2023	2019.CSR2.subpart1 2019.CSR2.subpart10 2020.CSR4.subpart1 2020.CSR2.subpart1	
			MRR (C23.R6. H336)	Establecimiento de un mecanismo permanente de flexibilidad interna y recualificación de trabajadores en transición (Mecanismo RED)	La reforma del Estatuto de los Trabajadores, contenida en el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, entró en vigor el 31 de diciembre de 2021 y las medidas de protección de las personas trabajadoras afectadas por el Mecanismo RED a los tres meses.	2019.CSR2.subpart10 2019.CSR2.subpart3 2020.CSR2.subpart3 2020.CSR2.subpart3	
			MRR (C23.R7. H337)	Revisión de las subvenciones y bonificaciones a la contratación laboral	Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas. Entró en vigor el 1 de septiembre del 2023	2019.CSR2.subpart4 2020.CSR2.subpart2	
			MRR (C23.R10. H340)	Simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo	Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo. Entra en vigor el 1 de noviembre del 2024.	2019.CSR2.subpart6 2020.CSR2.subpart4 2020.CSR4.subpart1	
			NO MRR	Compatibilización del subsidio asistencial y de la prestación contributiva con la incorporación laboral (Complemento de Apoyo al Empleo)	Se espera que este sistema entre en vigor en 2025.	2019.CSR2.subpart6 2020.CSR2.subpart4 2020.CSR4.subpart1	
	Ley de Extranjería	La atracción de migración se vuelve necesaria en un contexto de envejecimiento de la población. Por ello, la reforma de la Ley de Extranjería busca aumentar la migración cualificada en los sectores de mayor interés para España.	MRR (C13.R2. H450)	Entrada en vigor del Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social	El Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Entró en vigor el 15 de agosto de 2022.	2020.CSR4.subpart1 2020.CSR2.subpart1 2020.CSR3.subpart3	Resiliencia social y económica
			MRR (C13.R2. H451)	Modificación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización	Ley 11/2023, de 9 de mayo, de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales; y por la que se modifica la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos.	2020.CSR4.subpart1 2020.CSR2.subpart1 2020.CSR3.subpart3	
			NO MRR	Simplificación en el sistema de homologación de títulos	Se espera la publicación del Real Decreto en 2025	2020.CSR4.subpart1 2020.CSR2.subpart1 2020.CSR3.subpart3	
	Capital humano: impulso de la FP	Estas medidas tienen por objeto transformar y modernizar el sistema de formación profesional (FP) para que pueda responder a los cambios que se han producido en los sectores productivos de la economía. Además, pretenden contribuir a mejorar la empleabilidad y la movilidad laboral de los trabajadores y, con ello, aumentar la productividad y la competitividad.	MRR (C20.R1. H295)	Plan de modernización de la Formación Profesional	El Plan de Modernización de la FP fue presentado por el Presidente del Gobierno el 22 de julio de 2020, y se publicaron Reales Decretos y Órdenes Ministeriales correspondientes a cinco cursos de especialización en distintos ámbitos, dos títulos de Grado Medio y un currículo de Grado Superior.	2019.CSR2.subpart10 2019.CSR2.subpart8 2019.CSR2.subpart11 2019.CSR2.subpart9 2020.CSR2.subpart3 2023.CSR3.subpart8	Resiliencia social y económica
			MRR (C20.R2. H296)	Ley de Ordenación del sistema integral de Formación Profesional vinculado al Sistema Nacional de Cualificaciones	La Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación profesional. Entró en vigor el 21 de abril de 2022.	2019.CSR2.subpart10 2019.CSR2.subpart8 2019.CSR2.subpart11 2019.CSR2.subpart9 2020.CSR2.subpart3 2020.CSR2.subpart7 2023.CSR3.subpart8	
			MRR (C20.I1. H297) MRR (C20.I1. H298)	Reskilling y upskilling de la población activa ligado a cualificaciones profesionales	Incluye: i) registro, evaluación y acreditación de 2.000.000 unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (para finales de 2025); ii) formación modular destinada al perfeccionamiento y al reciclaje profesionales de personas empleadas y desempleadas (para finales de 2024).	2019.CSR3.subpart1 2020.CSR2.subpart1 2020.CSR3.subpart4 2020.CSR3.subpart2 2020.CSR3.subpart11 2020.CSR3.subpart3 2019.CSR2.subpart10 2019.CSR2.subpart11 2020.CSR2.subpart3 2023.CSR3.subpart8	
			MRR (C20.I2. H300) MRR (C20.I2. H301) MRR (C20.I2. H302)	Innovación e internacionalización de la Formación Profesional	i) 1.667 nuevos grupos de FP frente a los existentes en el año académico 2019/2020 para finales de 2022; ii) al menos 3.700 ciclos de formación profesional (media y alta) convertidos en ofertas bilingües para finales de 2024; y iii) al menos 8.252 nuevos grupos de FP en comparación con el año académico 2019/2020 para finales de 2025.	2019.CSR2.subpart10 2019.CSR3.subpart1 2019.CSR2.subpart11 2020.CSR2.subpart3 2020.CSR3.subpart4	
			NO MRR	Formación Profesional Dual	Matriculación completa en FP dual para el curso de 2027/28	2019.CSR2.subpart10 2019.CSR2.subpart8 2019.CSR2.subpart11 2019.CSR2.subpart9 2020.CSR2.subpart3 2023.CSR3.subpart8	

EJES	Bloques de medidas	Objetivo principal	MRR/NO MRR	Medidas	Principales fases	CSR	Prioridades comunes
CAPITAL FISICO Y PRODUCTIVIDAD	Mejora del clima de negocio	Este conjunto de reformas e inversiones buscan reforzar y mejorar la regulación y clima de negocio en nuestro país, con especial atención a las PYMES. Las iniciativas se focalizan en establecer un marco regulatorio más favorable para apoyar las iniciativas empresariales de éxito, modernizar los mecanismos de reestructuración de empresas para impulsar la eficiencia económica, y potenciar el desarrollo de startups. Asimismo, se han dispuesto iniciativas para aumentar la productividad en el país	MRR (C13.R1. H190) MRR (C13.R1. H191)	Mejora de la regulación y del clima de negocios	Incluye: i) Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas con entrada en vigor el 10 de noviembre de 2022; y ii) Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal con entrada en vigor el 1 de enero de 2023	2019.CSR3.subpart1 2019.CSR4.subpart1 2019.CSR4.subpart2 2020.CSR2.subpart1 2020.CSR3.subpart1 2020.CSR3.subpart4 2020.CSR4.subpart1 2020.CSR3.subpart3	
			MRR (C13.R2. H192)	Estrategia España Nación Emprendedora	Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes. Entró en vigor el 22 de diciembre del 2022	2019.CSR3.subpart1 2019.CSR3.subpart6 2020.CSR3.subpart3 2020.CSR3.subpart4 2020.CSR2.subpart1	
			NO MRR	Creación del Consejo de la Productividad de España	El Consejo de la Productividad de España se creó bajo el Real Decreto 758/2024, de 30 de julio, por el que se crea el Consejo de la Productividad de España.	No specific CSR but Council Recommendation of 20th September 2016	
	Reducción de barreras burocráticas y administrativas	La carga administrativa y burocrática a la que se enfrentan las empresas suponen un obstáculo para el dinamismo empresarial y, con ello, un lastre a la productividad. Estas medidas buscan facilitar la realización de trámites mediante la estandarización burocrática a través de la cooperación de las diferentes Administraciones Públicas.	NO MRR	Despliegue del Régimen 20	La propuesta se encuentra en fase de diálogo entre las diferentes Administraciones Públicas. Se espera propuesta entre en ejecución a lo largo de 2025.	2020.CSR4.subpart1 2019.CSR4.subpart1 2019.CSR4.subpart2	Resiliencia social y económica
			NO MRR	Plataforma de empresas	Lanzamiento de la plataforma antes de finales del 2027		
	Financiación de PYMES	El objetivo es contribuir a mejorar la financiación de las pymes a través de 3 vías: i) impulsar la inversión en activos intangibles, ii) aumentar la financiación, de deuda y capital, para aquellas empresas con potencial de crecimiento y iii) facilitar el acceso a la financiación bancaria a pymes y micropymes, que actualmente están fuera del mercado de crédito.	NO MRR	ICO: Financiación directa	Estrategia ICO 2025-2028	2020.CSR3.subpart1 2020.CSR3.subpart3	
			NO MRR	Marco de inversiones estratégicas	i) Delimitación básica de los Proyectos Estratégicos de Inversión; ii) creación del Comité de Inversiones Estratégicas responsable de la declaración de un proyecto como estratégico. El Real Decreto se aprobará en 2025.	2021.CSR1.subpart3 2021.CSR1.subpart4 2020.CSR3.subpart3 2019.CSR3.subpart1	
	Bloque de vivienda	Estas medidas buscan la rehabilitación energética del parque edificado, su descarbonización y la mejora de su calidad y comodidad. También tratará cuestiones como las viviendas de alquiler social: aumentará el parque de vivienda en alquiler social y velará por una recuperación más justa e inclusiva. Además, el componente trata de hacer frente a la pobreza energética mediante las ayudas para el alquiler de viviendas sociales o a precio asequible. Se incluyen asimismo actividades de digitalización. Este componente del PRTR apoya la aplicación del PNIEC.	MRR (C2.R3. H22)	Ley de Vivienda	Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, entrada en vigor el 1 de enero de 2024	2019.CSR2.subpart5 2020.CSR2.subpart6 2022.CSR4.subpart1 2022.CSR4.subpart8 2023.CSR3.subpart1 2023.CSR3.subpart5	Resiliencia social y económica Transición verde y digital
			MRR (C2.I7. OL5, OL6, OL7)	Línea de préstamos ICO para el impulso de la vivienda social (Mecanismo de Préstamos ICO para la Promoción de la Vivienda Social)	i) El ICO y los intermediarios seleccionados por el ICO deberán haber celebrado acuerdos jurídicos de financiación con los beneficiarios finales por el importe necesario para utilizar al menos el 40% de la inversión del MRR en el Mecanismo en T2 2025. ii) El ICO y los intermediarios seleccionados por el ICO deberán haber celebrado acuerdos jurídicos de financiación con los beneficiarios finales por el importe necesario para utilizar el 100% de la inversión del MRR en el Mecanismo en T3 2026. iii) España transferirá 4.000.000.000€ al Mecanismo en Q3 2026.	2019.CSR2.subpart5 2020.CSR2.subpart6 2022.CSR4.subpart1 2022.CSR4.subpart8 2023.CSR3.subpart5	
			MRR (C2.I2. O31)	Nuevas viviendas construidas para alquiler social o a precios asequibles que cumplan los criterios de eficiencia energética.	Al menos 20.000 viviendas construidas para alquiler social o a precios asequibles que cumplan los criterios de eficiencia energética para T3 2026.	2019.CSR2.subpart5 2020.CSR2.subpart6 2022.CSR4.subpart1 2022.CSR4.subpart8 2023.CSR3.subpart1 2023.CSR3.subpart5	
			NO MRR	Proyecto Viena: cesión de suelo a inversores para la promoción de vivienda de alquiler asequible	Lanzamiento de convocatorias antes de finales de 2025	2019.CSR2.subpart5 2020.CSR2.subpart6 2022.CSR4.subpart1 2022.CSR4.subpart8 2023.CSR3.subpart5	
			NO MRR	ICO: creación de un fondo financiero con participación pública-privada para impulsar la promoción y explotación de viviendas asequibles.	Aprobación del instrumento por el Consejo del ICO en 2025	2019.CSR2.subpart5 2020.CSR2.subpart6 2022.CSR4.subpart8 2023.CSR3.subpart5	

EJES	Bloques de medidas	Objetivo principal	MRR/NO MRR	Medidas	Principales fases	CSR	Prioridades comunes
MEDIDAS PRESUPUESTARIAS	Reforma de pensiones	Reforma orientada a asegurar la sostenibilidad del sistema de pensiones a largo plazo, a la vez que se mantiene el poder adquisitivo de los pensionistas y se garantiza la equidad intergeneracional. Todo ello bajo el consenso del Pacto de Toledo.	MRR (C30.R1.H406)	Separación de fuentes de financiación de la Seguridad Social	Modificación por la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021; y del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por RD. 8/2015, de 30 de octubre	2019.CSR1.subpart4	Resiliencia social y económica
			MRR (C30.R2.H407)	Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y alineación de la edad efectiva de jubilación con la edad legal de jubilación	Aprobación de la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones; Aprobación de la modificación del Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social; Aprobación de la modificación del Texto Refundido de la ley del Estatuto de los Trabajadores; Aprobación de la modificación del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado.	2019.CSR1.subpart4	
			MRR (C30.R2.H408)	Adecuación a las nuevas carreras profesionales del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación	Real Decreto-ley 2/2023, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones. Entró en vigor el 1 de abril de 2023.	2019.CSR1.subpart4	
			MRR (C30.R2.H409)	Sustitución del factor de sostenibilidad por un mecanismo de equidad intergeneracional	El Mecanismo de Equidad Intergeneracional, establecido en el artículo 127 bis del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y regulada en el apartado 16 del artículo único del Real Decreto-ley 2/2023. Entró en vigor el 1 de enero de 2023.	2019.CSR1.subpart4	
			MRR (C30.R2.H410)	Nuevo sistema de cotización a la Seguridad Social de los trabajadores autónomos por sus ingresos reales	Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad. Entró en vigor el 1 de enero del 2023	2019.CSR1.subpart4	
			MRR (C30.R5.H414)	Reforma e impulso de los sistemas complementarios de pensiones	Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por RD. 1/2002, de 29 de noviembre. Entró en vigor el 2 de julio de 2022.	2019.CSR1.subpart4	
			MRR (C30.R6.H415)	Adecuación de la base máxima de cotización del sistema	RD-Ly 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones. Entró en vigor el 1 de abril de 2023	2019.CSR1.subpart4	
	Mejora de la eficiencia del gasto público	El objetivo de estas medidas es reforzar los mecanismos de evaluación de las políticas públicas y modernizar las prácticas presupuestarias con el objetivo de mejorar la eficiencia en el gasto y la sostenibilidad de las cuentas públicas. Para ello propone extender los ejercicios de spending review desplegados por la airef hasta la fecha, incorporar de manera más efectiva las recomendaciones que emanan de estos ejercicios al proceso de toma de decisiones, y reforzar la capacidad de evaluación de la airef.	MRR (C29.R1.H397) MRR (C29.R1.H398) MRR (C29.R1.H399) MRR (C29.R1.H400) MRR (C29.R1.H401) MRR (C29.R1.H402)	Proceso de revisión y evaluación del gasto público	Incluye diversas medidas: i) Creación de una estructura permanente en el Ministerio de Hacienda para el seguimiento activo de la implementación de los resultados de las revisiones del gasto; ii) aprobación de la Orden por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y compromiso del Ministerio de Hacienda de publicar un informe anual sobre las medidas adoptadas en respuesta a las recomendaciones formuladas por la airef en las revisiones del gasto; iii) Creación de una división permanente en la airef encargada de llevar a cabo las revisiones del gasto encomendadas por el Gobierno; iv) Aprobación por el Consejo de Ministros del nuevo ciclo (2022-2026) de revisiones del gasto que se encargarán a la airef; y v) Publicación anual de un informe de seguimiento; y vi) Fase III de la revisión del gasto (publicación de los informes de la tercera fase de la revisión del gasto por la airef) Todas estas medidas ya se han implementado, excepto la medida vi) que se espera cumplir de cara al quinto desembolso.	2019.CSR1.subpart2 2024.CSR1.subpart4	Resiliencia social y económica Transición ecológica y digital
			MRR (C29.R2.H403)	Alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible	Informe de alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con los ODS, último informe publicado para los PGE del 2023.	2019.CSR1.subpart2 2024.CSR1.subpart4	
			MRR (C29.R2.H407)	Alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con la transición ecológica (green budgeting)	Informe de alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con la transición ecológica, último informe publicado PGE del 2023.	2019.CSR1.subpart2 2024.CSR1.subpart4	
			MRR (C28.R8.H395)	Trasposición de la Directiva 2022/2523 relativa a la garantía de un nivel mínimo global de imposición para los grupos de empresas multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud de la Unión.	Ya se ha aprobado el Proyecto de Ley por la que se establece un Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud plazo. Está previsto que la ley sea aprobada en 2025.	2019.CSR1.subpart2 2021.CSR1.subpart4	
	Medidas tributarias e impositivas	Se aprobarán medidas destinadas a incrementar la eficiencia y suficiencia recaudatoria del sistema tributario para garantizar la sostenibilidad del gasto público.	NO MRR	Medidas tributarias e impositivas	Aprobación de las medidas	2019.CSR1.subpart2 2020.CSR1.subpart1	Resiliencia social y económica
	Medidas para mejorar la Incapacidad Temporal	Mejorar la gestión de las prestaciones de incapacidad temporal por contingencias comunes para así reducir su gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas	NO MRR	Convenios de colaboración entre las Consejerías de Sanidad de las Comunidades Autónomas, las Mutuas y la Seguridad social para mejorar la gestión de las prestaciones de incapacidad temporal por contingencias comunes	Firma de convenios de colaboración con las entidades.	2020.CSR1.subpart2 2021.CSR1.subpart4 2020.CSR4.subpart1	
	Nuevo Complemento de Apoyo al Empleo	Aumentar las transiciones del desempleo y la inactividad a la ocupación, generando un menor nivel de gasto en prestaciones, subsidios y políticas activas de empleo.	NO MRR	Compatibilización del subsidio asistencial y de la prestación contributiva con la incorporación laboral (Complemento de Apoyo al Empleo)	Se espera que este sistema entre en vigor en 2025.	2019.CSR2.subpart6 2020.CSR2.subpart4 2020.CSR4.subpart1	
	Lucha contra el fraude fiscal	Modernizar el sistema fiscal español para asegurar la justicia tributaria e incrementar la eficacia recaudatoria del sistema tributario.	MRR (C27.R1.H376)	Aprobación de la Ley de lucha contra el fraude	Incluye: i) la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal (...), con entrada en vigor el día 11 de julio de 2021; y ii) el informe de evaluación intermedia de los efectos de la Ley contra el fraude fiscal publicado en diciembre del 2022	2019.CSR1.subpart 2 2024.CSR1.subpart3	
				NO MRR	Factura Electrónica	Entrará en vigor en 2025	

6.4. Detalle de impacto de reformas e inversiones

Para llevar a cabo la estimación del impacto en el PIB potencial de las reformas se han utilizado modelos de equilibrio general dinámico estocástico calibrados específicamente para la economía española. En concreto, se han empleado los modelos REMS⁴⁵, EREMS⁴⁶ y QUEST RD⁴⁷, utilizándose en cada caso el modelo más adecuado para capturar el shock asimilable a la reforma, dada la especial riqueza de cada uno de estos modelos en diferentes ámbitos económicos.

Cuadro 19 Simulaciones de impacto de las reformas: canales de impacto y calibración

	Modelo	Canal de impacto	Calibración
Transición ecológica			
Renovables, almacenamiento, autoconsumo, eficiencia	TIMES-SINERGIA-DENIO	Multiplicador de la inversión hasta 2030 (demanda); menor dependencia energética (oferta)	Estimaciones tomadas del PNIEC 2020-2030, elaborado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
Actualización PNIEC			Estimaciones tomadas de la actualización del PNIEC, elaborado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
Estrategia planificación eléctrica			
Transformación digital			
Plan Nacional Competencias Digitales Estrategia IA	QUEST RD	Porcentaje de población con cualificación media y alta	Convergencia al peso de los trabajadores TIC de la UE.
Ley de Ciencia	QUEST RD	Porcentaje de cualificación alta, subsidios al I+D	Convergencia al peso de los investigadores de la UE, aumento previsto de la I+D pública.
Capital humano			
Reforma del sistema de contratos	REMS	Productividad total de los factores y tasa de destrucción del empleo	Reducción esperada de los contratos temporales, dado el peso de los contratos eliminados, yaumento de la duración media contractual.
Mecanismo RED: implementación y refuerzo formativo	REMS	Reducción de los costes de contratación	En base al cambio de elasticidad desempleo - PIB observado durante los ERTE COVID.
Modernización de las políticas activas de empleo	REMS	Mejora del parámetro de escala en la función de emparejamiento	Aumento de la eficiencia en el emparejamiento de la economía necesario para converger a los porcentajes de intermediación del sector privado.
Reforma del sistema de subsidios, incluido impulso a la compatibilización	REMS	Reducción de los subsidios al desempleo, aumento de las transferencias a los hogares	Dado el tipo de prestaciones en las que se prevé la compatibilización, se supone que esa parte del gasto en prestaciones se desliga del desempleo.
Reglamento de Extranjería Revisión del sistema de homologación títulos	QUEST RD	Aumento de la población de cualificación media	Recualificación gradual de los flujos de entrada proyectados.
Reforma FP e impulso a la FP dual	QUEST RD	Aumento de la población de cualificación media	En base al aumento de plazas previstas y las tendencias observadas de la demanda de FP.
Productividad y capital físico			
Crea y Crece, Concursal, Start-ups Régimen 20 Herramienta empresa	QUEST RD	Reducción de los costes de entrada empresariales	Convergencia a los indicadores de barreras empresariales del top 5 de la UE.
ICO: Financiación directa	EREMS	Flujos financieros entre el sector público y el sector emprendedor	Crédito que permitiría cerrar el gap de apalancamiento de las pymes respecto a la UE.
ICO Adenda Fomento oferta vivienda asequible	REMS	Inversión pública, eficiencia de la inversión pública	Aumento necesario para que el stock de capital aumente conforme a lo que se prevé que aumente el stock inmobiliario.

Fuente: elaboración propia.

⁴⁵ Boscà J.E, Díaz A, Ferri J, Pérez E, Puch L. "A rational expectations model for simulation and policy evaluation of the Spanish economy." 2010.

⁴⁶ Boscà J.E, Doménech R, Ferri J, Méndez R y Rubio-Ramírez J. "Financial and Fiscal Shocks in the Great Recession and Recovery of the Spanish Economy." WP 18/08. BBVA Research, 2020.

⁴⁷ Ratto M, Roeger W, in't Veld J. "QUEST III: An estimated open-economy DSGE model of the euro area with fiscal and monetary policy." Economic Modelling, 2009: 222.233.

Transición ecológica

El impacto asociado a las medidas vinculadas a la transición energética se basa íntegramente en las estimaciones recogidas en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, elaborado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC)⁴⁸ recogía una estimación del impacto en PIB del conjunto de las medidas con una metodología distinta que la que se usa para evaluar el impacto del resto de reformas de este Plan. En concreto, su estimación recoge dos efectos, por el lado de la oferta y por el de demanda. El impulso de demanda se modeliza simulando la ejecución de las inversiones necesarias para lograr los objetivos del PNIEC, mientras que el impacto de oferta es aquel derivado de la menor necesidad de combustibles fósiles importados, que aumenta el valor añadido nacional. El impacto de demanda es el de mayor entidad, dando lugar un aumento del PIB durante el periodo de ejecución de las inversiones, entre 2021 y 2030, y desaparece después del horizonte de ejecución. Este impacto de demanda no se incluye en la modelización de otras reformas que llevan aparejadas inversiones. A largo plazo, únicamente el efecto del cambio energético persiste y se traslada al PIB potencial. En 2024, se ha publicado una actualización del PNIEC⁴⁹, que lleva aparejados objetivos más ambiciosos de energía y clima, y con ello un mayor volumen de inversiones necesarias, que generan un impacto adicional positivo en PIB.

Transformación digital

El impacto incremental conjunto de las medidas de transformación digital supone 0,7 puntos de PIB. En este impacto se incluye el Plan Nacional de Competencias Digitales, la Ley de Ciencia y la Estrategia de Inteligencia Artificial.

El Plan de Competencias Digitales tiene como objetivo principal conseguir que la fuerza laboral tenga las competencias necesarias para habilitar la transformación digital de la economía. Por ello, para estimar el efecto del Plan de competencias digitales, se simula la convergencia del porcentaje del número de trabajadores TIC en la fuerza laboral a la media de la UE. Para ello se obtiene el porcentaje de trabajadores TIC que son de cualificación media y alta a partir de datos de Eurostat y se aplica dicho incremento a las proporciones de estos grupos de trabajadores en el modelo QUEST.

La Ley de Ciencia está orientada a maximizar su impacto para mejorar la productividad de la economía, su capacidad innovadora y para desarrollar sectores de alto valor añadido. La reforma de la Ley de Ciencia está orientada a impulsar la carrera científica y el vínculo del sistema de innovación con el sector privado. En consecuencia, se simula mediante la introducción en el modelo QUEST de un aumento del peso de los trabajadores altamente cualificados en la población activa, equivalente al incremento de investigadores necesario para converger a la media europea. Asimismo, se simula el aumento estructural de la inversión pública en I+D

⁴⁸ https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/images/es/pnieccompleto_tcm30-508410.pdf

⁴⁹ https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/energia/files-1/pniec-2023-2030/PNIEC_2024_240924.pdf

conforme al objetivo fijado legalmente, que se traduce en el modelo en subsidios al sector del I+D+i.

Capital humano

El conjunto de iniciativas destinadas a potenciar el capital humano tendrá un impacto en 2031 de 1 punto de PIB, adicional respecto a 2024. En este pilar destaca la reforma laboral, cuya estimación de impacto se ha centrado en dos de sus aspectos fundamentales: la reforma del menú de contratos y de la introducción del mecanismo RED. La reforma del menú de contratos, orientada a atajar la dualidad en el mercado laboral, se simula mediante un aumento de la duración media de los contratos en el modelo REMS. Con base en los cambios legislativos introducidos, y partir de los microdatos de la Muestra Continua de Vidas Laborales, se estima el volumen de contratos temporales que deben cambiar de régimen. Dada la nueva composición del stock de contratos, se estima la nueva duración de los contratos, suponiendo que los contratos temporales y los contratos indefinidos ya existentes mantienen su duración, mientras que los nuevos contratos indefinidos tienen duraciones intermedias en función de si son fijos discontinuos, indefinidos a tiempo parcial o indefinidos a tiempo completo. Adicionalmente, en base a la literatura, se simula también el aumento de la productividad derivado de la estabilización del empleo.

El incremento de la flexibilidad interna de las empresas que implican el mecanismo RED introducido en la reforma laboral y su posterior refuerzo formativo se simula como una reducción de los costes de ajuste de plantilla. En concreto, se introduce una reducción en el coste de publicar vacantes para las empresas en el modelo REMS, dado que este coste incluye implícitamente los costes de ajuste de contratación y despido. Esta reducción de costes de ajuste se ha calibrado a partir del cambio de la elasticidad entre desempleo y PIB (ley de Okun) durante la vigencia de los ERTes COVID, puesto que se consideran instrumentos cuya lógica está próxima al nuevo mecanismo RED.

Respecto a las políticas activas de empleo, la modernización del SEPE se modeliza como una mejora del parámetro de escala de la función de emparejamiento del mercado laboral del modelo REMS. Para calibrar el shock, se calcula el porcentaje de contratos intermediados por el SEPE, y se aplica un incremento hasta el porcentaje de las entidades privadas en la actualidad, teniendo en cuenta asimismo el aumento esperado de plantilla del SEPE. Por otro lado, en relación con las políticas pasivas, la reforma del sistema de subsidios, incluido el Complemento de Apoyo al Empleo, se modeliza a través del modelo REMS. Para ello, se simula como una transformación de parte del volumen total de prestaciones por desempleo, ligadas a no trabajar, por transferencias de suma fija, independientes del trabajo.

Por otra parte, se ha estimado el impacto de las reformas destinadas a la recualificación de la fuerza laboral. De esta forma, el impacto del Plan de modernización de la Formación Profesional se estima mediante un incremento del número de titulados en FP a través de un incremento en el porcentaje de trabajadores de cualificación media en el modelo QUEST. A su vez, el número de nuevos titulados se calcula tanto tomando en consideración el número de nuevas plazas ofertadas conforme a los objetivos del Plan de modernización como la demanda esperada de plazas.

Finalmente, la reforma del sistema legal migratorio, incluido el nuevo Reglamento de Extranjería y la revisión de las homologaciones de títulos, constituyen dos patas orientadas a mejorar la cualificación media de los flujos de inmigrantes. Por ello, también se simula como una recualificación de la población española, a través de un trasvase del parámetro de porcentaje de cualificación baja al de cualificación media. Partiendo de los flujos netos de migración previstos y la tasa de ocupación de los migrantes, se simula que una parte de estos pasa a ser de cualificación media, mejorando la cualificación del stock de población a largo plazo.

Capital físico y productividad

Las medidas orientadas a mejorar el capital físico e impulsar la productividad tendrán un impacto incremental estimado de 0,6 puntos de PIB en 2031. La Ley de Startups, la Ley de Creación y Crecimiento Empresarial y la reforma concursal forman un paquete de medidas del Plan de Recuperación orientadas a reducir las barreras empresariales, que ahora se ven reforzadas por nuevas iniciativas, como la Herramienta Empresa IA y la Estrategia Régimen 20. Por ello, se estima su impacto a través de una reducción del coste de creación de empresas en el modelo QUEST, que representa dichas barreras empresariales. En concreto, se simula la mejora necesaria para que el parámetro, basado en indicadores de regulación empresarial, alcance el top 5 de la UE.

Las medidas anteriores, planteadas para reducir las barreras empresariales, se complementan con el apoyo a la financiación de la pyme a través de la nueva Estrategia de financiación del ICO. Su impacto se ha estimado a través del modelo EREMS, modelizando flujos de crédito del sector público al sector emprendedor del modelo. Para determinar el volumen, se ha considerado el nivel de crédito necesario para cerrar el gap de apalancamiento de las pymes españolas respecto al de la UE, sin reducir el volumen de recursos propios.

Por último, las iniciativas de construcción de vivienda, tanto bajo el marco del Plan de Recuperación como fuera de él, se han simulado a través del modelo REMS como un aumento del stock de capital en forma de inversión pública. La calibración se ha basado en el aumento proyectado del stock de capital inmobiliario en España al final del periodo.

Cuadro 20 Desglose del impacto por reforma

		Impacto incremental de las reformas							
		2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
<i>Desviaciones respecto a PIB tendencial, p.p.</i>									
Transición ecológica *		0,0	0,1	0,3	0,5	0,7	0,8	1,0	1,0
Renovables, almacenamiento, autoconsumo, eficiencia	PRTR	0,0	0,1	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,4
Actualización PNIEC	Adicional	0,0	0,0	0,3	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6
Transformación digital		0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,6	0,7
Plan Nacional Competencias Digitales y Estrategia IA	PRTR	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Ley de Ciencia	PRTR	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5
Capital humano		0,0	0,2	0,4	0,5	0,6	0,7	0,9	1,0
Reforma del sistema de contratos	PRTR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2
Impulso a la compatibilización	Adicional	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Reglamento de Extranjería	Adicional	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Revisión del sistema de homologación títulos	Adicional	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Reforma FP	PRTR	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Impulso a la FP dual	Adicional	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Productividad y capital físico		0,0	0,3	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6
Crea y Crece, Concursal, Start-ups	PRTR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Régimen 20 y Herramienta empresa IA	Adicional	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
ICO: Financiación directa	Adicional	0,0	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Fomento oferta vivienda asequible	Adicional	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1

Fuente: elaboración propia

6.5. Necesidades inversión

Cuadro 21 Necesidades de inversión

Prioridades comunes	Descripción de las necesidades de inversión
Transición ecológica y digital justa	El elevado compromiso de España con la transición ecológica y digital justa se ve plasmado en la importancia de los recursos destinados a dichas prioridades en el PRTR. Por un lado, el primer eje del PRTR es la transición ecológica al que se destinan alrededor del 40% de los recursos del Plan con el objetivo último de reducir el consumo y dependencia de combustibles fósiles. Las prioridades se centran en reorientar el modelo productivo con el impulso de la descarbonización, la eficiencia energética, el despliegue de las energías renovables, la electrificación de la economía, el desarrollo del almacenamiento de energía, la economía circular y la mejora de la resiliencia de todos los sectores económicos. Por otro lado, el segundo eje del PRTR es la transición digital al que se destinan alrededor del 25% de los recursos del Plan. Las reformas buscan impulsar la digitalización de las pequeñas y medianas empresas (pymes), facilitar la adopción de tecnologías avanzadas como la inteligencia artificial y el análisis de datos, y mejorar la conectividad digital en todo el país.
Resiliencia social y económica, incluido el pilar europeo de derechos sociales	Las reformas e inversiones se alinean con la prioridad común de la Unión Europea de promover la resiliencia social y económica, enmarcada en el Pilar Europeo de Derechos Sociales. Este enfoque busca garantizar que el crecimiento económico sea inclusivo y sostenible, abordando las desigualdades y mejorando las condiciones de vida de todos los ciudadanos. Por ello, las reformas e inversiones buscan modernizar el sistema educativo para aumentar la empleabilidad; se refuerzan los sistemas de protección social para garantizar el acceso a servicios esenciales como la salud, la educación y la vivienda; y se ofrecen recursos y financiación a las PYMES. Todo ello impulsa la competitividad tanto a nivel nacional como a nivel UE, abordando el reto de la pérdida de competitividad en Europa.
Seguridad energética	La diversificación de fuentes de energía, reducción de la dependencia de combustibles fósiles y el garantizar un suministro energético sostenible y accesible para todos los ciudadanos son objetivos que España son abordadas a través de reformas e inversiones. España apuesta decididamente por el fomento de las energías renovables, desarrollo de infraestructuras energéticas, la mejora de la eficiencia energética en los diferentes sectores y la electrificación de la movilidad. Esta prioridad se ha visto reforzada con la inclusión del REPowerEU en el PRTR.
Desarrollo de capacidades de defensa	España sigue comprometida con una UE lo más fuerte y capaz posible en materia de seguridad y defensa y para ello reitera su compromiso de continuar con el cumplimiento de los objetivos de la OTAN.

La presente tabla detalla una descripción cualitativa de las necesidades de inversión de España en los próximos años, respondiendo así a las prioridades comunes de la UE. El paquete de reformas e inversiones presentado para justificar la extensión del periodo de ajuste responde a dichas necesidades de inversión, y explica cómo contribuyen las diferentes medidas a las prioridades comunes de la Unión Europea. Cabe destacar que no se ha incluido una cuantificación de las necesidades de inversión en el marco de cada una de las prioridades comunes ante la inexistencia de una metodología apropiada para estimar dicha cuantificación, tal y como señala la Comunicación de la Comisión C/2024/3975.

6.6. Pasivos implícitos y contingentes

Cuadro 22 Pasivos contingentes

	2023	2024
	Millones euros	
Garantías otorgadas por las AAPP*		
Total Administraciones Públicas		
Garantías one-off		
Stock total, excluyendo deuda asumida por el Gobierno	27.399	28.393
del cual: empresas públicas	21.701	23.283
sociedades financieras	21.445	23.060
garantías otorgadas en el contexto de la crisis financiera	0	0
Garantías estandarizadas	0	0
Stock total	92.970	54.648
Administración Central		
Garantías one-off		
Stock total, excluyendo deuda asumida por el Gobierno	26.311	27.456
del cual: empresas públicas	21.445	23.060
sociedades financieras	21.445	23.060
garantías otorgadas en el contexto de la crisis financiera	0	0
Garantías estandarizadas		
Stock total	92.970	54.648
Comunidades Autónomas		
Garantías one-off		
Stock total, excluyendo deuda asumida por el Gobierno	597	530
del cual: empresas públicas		
sociedades financieras		
garantías otorgadas en el contexto de la crisis financiera		
Garantías estandarizadas		
Stock total	0	0
Entidades Locales		
Garantías one-off		
Stock total, excluyendo deuda asumida por el Gobierno	491	407
del cual: empresas públicas	256	223
sociedades financieras		
garantías otorgadas en el contexto de la crisis financiera		
Garantías estandarizadas		
Stock total	0	0

(*) Notas:

1. Hasta 2020 sólo existen "one-off guarantees"
2. Según las conclusiones de la "Task Force on the implications of Council Directive 2011/85 on the collection and dissemination of fiscal data", en el "Total Stock of guarantees, excluding debt assumed by government", no se incluye la deuda avalada de unidades incluidas en el sector de las AAPP (S.13) (FROB, FTDSE...), ni la deuda avalada del EFSF.
3. El importe de la garantía sólo incluye el principal avalado, no la carga financiera.
4. Se excluyen los avales a SAREB, reclasificada en S.13 con efectos 2012

Fuente: Ministerio de Hacienda.

